



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 5 / 1 9 9 6

La Laguna, a 30 de julio de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación a *si la suspensión del otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo, serie VTC, hasta tanto el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dicte sentencia pronunciándose sobre la legalidad del Decreto 148/94, de 15 de julio, regulador de la actividad y régimen de dichas autorizaciones de transportes, debe quedar limitada única y exclusivamente a las nuevas autorizaciones, o, por el contrario, se proyecta a supuestos modificativos de la autorización (sustitución de vehículos, cambios de domicilio ...)* que pudieran tener efectos innovativos de tal trascendencia que eludiesen los fines perseguidos por la norma citada (EXP. 98/1996 CG)\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 12.a) de la Ley del Consejo Consultivo, la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) solicita facultativamente Dictamen de este Organismo respecto a la cuestión planteada en el escrito de solicitud, referente a la interpretación del Decreto 212/1994, de 17 de octubre, por el que se suspende el otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo, en los términos fijados en dicho escrito. Esto es, si es jurídicamente adecuado entender que tal suspensión, limitada en principio a las nuevas autorizaciones, puede extenderse a modificaciones de las ya vigentes que pudieran exigirlo para evitar que, con su producción, se eludiese la eficacia de la suspensión mencionada y, por ende, se impidiese alcanzar la finalidad de la actuación suspensoria realizada.

---

\* PONENTE: Sr. Petrovelly Curbelo.

En otras palabras, se recaba la opinión del Consejo Consultivo acerca de si sería ajustada a Derecho una interpretación extensiva del acto con forma de Decreto que nos ocupa, de manera que sus efectos pudieran superar, por la razón aludida, el sentido literal de su redacción. Al respecto cabe recordar que la problemática apuntada en esta materia aparece cuando, por autos de 27 de septiembre, 6 de octubre y 3 de noviembre de 1994 de las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Canarias, el primero de la de Las Palmas y los otros dos de la de Santa Cruz, se acordó suspender los efectos del Decreto 148/1994 del Gobierno autonómico por el que se aprobó la ordenación del régimen de las autorizaciones en cuestión, motivo por el que se dictó el citado Decreto 212/1994.

2. Así, fundándose en lo dispuesto en el artículo 50.2.c) de la Ley 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), sobre cuya constitucionalidad se pronunció recientemente el Tribunal Constitucional (STC de 27/6/96, en recursos de inconstitucionalidad acumulados 1.191/1987, 1.390/1987, 1.391/1987 y 1.392/1987), el Gobierno autonómico determinó mediante aquel la suspensión temporal, hasta que se produzca el pronunciamiento judicial sobre la legalidad del Decreto 148/1994, del otorgamiento de las autorizaciones, que han de entenderse nuevas porque las solicitadas antes de la entrada en vigor de esa normativa autonómica y en trámite no se verán afectadas, de acreditarse la adquisición de los vehículos a utilizar con anterioridad a tal vigencia (cfr. artículo único y disposición transitoria del Decreto 212/1994); razón por la que tampoco parece que estarían afectadas las autorizaciones vigentes que se otorgaron al amparo de la normativa entonces aplicable, lógicamente estatal.

En este orden de cosas preciso es no olvidar que el Gobierno autonómico justificó la necesidad del Decreto 212/1994 en que, por haberse a su vez suspendido los efectos del Decreto 148/1994, el régimen de las autorizaciones pasaba a regularse completamente por la ordenación estatal en la materia y, con ello, al estar tal ordenación alejada de la realidad del peculiar territorio canario y, por tanto, de las circunstancias particulares del sector del transporte de viajeros en el ámbito autonómico, podrían producirse situaciones irreversibles para el precedente funcionamiento del mercado del transporte y de sus actividades auxiliares y complementarias. Desde luego, la suspensión temporal de referencia está limitada expresamente por la Ley estatal al otorgamiento de nuevas autorizaciones y la misma ha de estar justificada en una de las causas recogidas en esa misma Ley (cfr. artículos

50.2.c) y 49.1, LOTT), de modo que en este sentido ha sido jurídicamente correcta la aludida actuación de la CAC.

3. En el bien entendido que, aún cuando fuese constitucionalmente cuestionable la segunda parte del primer párrafo del artículo 2 de dicha Ley, por su imprecisión y generalidad, cabe mantener la procedencia del respeto autonómico a los preceptos antes mencionados de la misma en cuanto establecidos al amparo de competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución (cfr. sus apartados 1, 13 y 18 en particular y en relación con el artículo 38 de la Norma fundamental).

Y ello, pese a que la CAC tiene competencia "exclusiva" en materia de transporte por carretera en el ámbito autonómico, pues, como ha razonado este Organismo en múltiples ocasiones, aquella no puede considerarse excluyente o única respecto a la materia correspondiente (cfr. artículos 148.1.5 y 149.1.21 de la Constitución y 29.13, así como el inciso final de este precepto estatutario, del Estatuto de Autonomía).

## II

1. En todo caso, conviene insistir a los fines que nos interesan que, según además explicita el propio Decreto 212/1994 de manera indubitada, la medida restrictiva a aplicar, aquí en forma de suspensión, concierne al otorgamiento de nuevas autorizaciones o títulos administrativos para la realización de la actividad (cfr. artículo 47, LOTT), no viniendo afectadas las ya vigentes, que aquel salva indirectamente de su aplicación. Aunque, naturalmente, cabría sostener que no lo estarían cuando se tratase de una novación de tales autorizaciones o de una modificación de las mismas que, en realidad, equivaliera al otorgamiento de otra autorización novedosa.

Por demás, particularmente a los efectos de lo expuesto al final del párrafo precedente, es pertinente tener presente que las autorizaciones interesadas, todas, se han otorgado o pudieran otorgarse por aplicación de la normativa estatal en la materia, incluyendo la Orden Ministerial de 13 de junio de 1993, cuyos efectos dice querer evitar el Decreto 212/1994, pero que no consigue del todo por su propia determinación. Esto es, las autorizaciones cuyas modificaciones pudieran eludir los fines de la suspensión establecida por aquel y respecto a las que ahora se pregunta si puede extenderse sus efectos fueron las respetadas por sus disposiciones y las

otorgadas al amparo de la Orden Ministerial que se considera de indeseable aplicación, pese a que la normativa autonómica que pretendía desplazarla tardó algo más de un año en establecerse, en la Exposición de Motivos del acto suspensorio.

Y, en esta línea, habría que preguntarse asumiendo la corrección del Decreto 212/1994 en sus exactos términos, e incluso considerando admisible su extensión a autorizaciones vigentes que, por las circunstancias antes expresadas, se novaran de conformidad con la normativa que fuere aplicable, si cabe estimar jurídicamente adecuado que esa supuesta novación se hiciera en virtud de normas suspendidas o no establecidas expresamente; o bien, que una facultad suspensoria prevista legalmente con un objeto y causa concretos y ámbito temporal limitado cupiera usarse para evitar la aplicación generalizada de la normativa reguladora de la materia en la que aquélla puede utilizarse, pues, si bien tiene carácter supletorio, es la aplicable y, además, es estatal.

2. Según se ha apuntado precedentemente, las actividades del transporte por carretera se rigen por el principio de libre concurrencia, aunque están sometidas a título habilitante previo para su prestación y el acceso al mercado del transporte y de actividades complementarias y auxiliares puede ser condicionado o restringido en determinados casos y en ciertas formas (artículos 47 al 50, LOTT). Ciertamente, estas posibles restricciones o condicionamientos tienen carácter taxativo, como confirma el artículo 44.1 del Reglamento de la citada Ley (ROTT), señalando que las medidas limitativas en cuestión únicamente proceden en los supuestos prevenidos expresamente en esta regulación reglamentaria. Así, de acuerdo con esta normativa, que en cualquier caso es de aplicación en el ámbito autonómico, toda limitación en forma de restricción o condicionamiento al acceso empresarial a este mercado, en el que se comprenden los arrendamientos cuyas autorizaciones nos ocupan, ha de ser establecida expresamente, habida cuenta que ello es una exigencia constitucional derivada del principio de interpretación restrictiva de los límites a la libertad de actuación de los ciudadanos consagrada en los correspondientes derechos fundamentales.

En este sentido, no sólo es claro el tenor literal del artículo 52.2,c), LOTT en el que se fundamenta el Gobierno autonómico para dictar el Decreto 212/1984, sino que éste reduce sus efectos a las autorizaciones que pudieran otorgarse posteriormente en virtud de lo dispuesto, lógicamente, en la ordenación estatal de

obligado respeto por la CAC, que era toda ella en esta materia por su carácter pleno, básico o supletorio en el momento de establecerse ese Decreto. Y, por otra parte, éste nada dice sobre el régimen a seguir respecto a modificaciones de las autorizaciones vigentes o solicitadas con anterioridad a ese momento, seguramente con total corrección no sólo porque la suspensión prevista en la norma aplicable se refiere el otorgamiento de nuevas autorizaciones y no a las vigentes o a las modificaciones de éstas, sino porque sería cuestionable que un acto autonómico de esa naturaleza pudiera extender la limitación establecida por la regulación estatal y/o generar con esto la inaplicación de toda la ordenación reguladora de este asunto.

Por consiguiente, en estas circunstancias todavía sería más objetable que se alcanzasen esos objetivos mediante una consideración extensiva de la suspensión dispuesta, ampliándose improcedentemente y por doble motivo, dudosa competencia e interpretación inadecuada, la restricción operada con suficiente fundamento en las causas contempladas en los apartados a), c) o e) del artículo 49.1, LOTT, aún cuando pudiera decirse que sería forzado alegar sin más que esas causas se originan tan sólo por la aplicación de la normativa aplicable.

3. Pues bien, en este contexto difícilmente puede estimarse que sea asimilable a una autorización nueva la modificación de una vigente consistente en la mera sustitución, sin alteración de su número, de vehículos, mientras que sólo lo sería la del cambio de domicilio si ello estuviera previsto en la normativa aplicable; es decir, si ésta previene que ese cambio exige la novación de la autorización o no está cubierto por las condiciones del otorgamiento de aquella.

Y, precisamente, a la vista de la propia normativa estatal en la actualidad de aplicación al caso, debe admitirse que, estando circunscrita necesariamente cada autorización al uso de un número determinado de vehículos para usar en la actividad de transporte de referencia, así como a la domiciliación del empresario que va a realizarla en el término municipal en el que han de domiciliarse dichos vehículos, resulta que ambas circunstancias devienen elementos esenciales de tal autorización, de manera que su alteración no puede entenderse que sea una modificación ordinaria de aquella de orden no sustancial o fundamental, sino que vendría a tener un carácter tan determinante que la autorización sería otra diferente o, lo que es similar, que la autorización modificada dejaría de existir y aparecería otra nueva.

En definitiva, según lo expuesto en el Punto 1 de este Fundamento y sin producir los efectos inaceptables reseñados en el último párrafo de aquel, cabe sostener que no es admisible jurídicamente el mantenimiento de una autorización cuando se cambia el domicilio del beneficiario y, por tanto, el territorio en que aquella tiene su virtualidad, ni tampoco cuando, suponiendo que no hay exactamente ese cambio porque el titular de la autorización tiene domicilio en zonas territoriales-municipales diversas, se pretende alterar el número de vehículos usables en ellas, disminuyéndolo y/o aumentándolo en algunas o varias de las mismas.

En consecuencia, sin que ello implique en propiedad una extensión de los efectos suspensorios del Decreto 212/1994 o una interpretación amplia de las disposiciones de éste, es lo cierto que los eventuales cambios de la entidad antedicha en autorizaciones vigentes producen la novación de éstas y por ende que, en estas condiciones y si fuere posible mantener las autorizaciones novadas, éstas ha de entenderse que estarían suspendidas en estos momentos.

### III

No obstante lo hasta aquí expuesto, ha de advertirse que, máxime al haber transcurrido más de dos años desde el establecimiento del Decreto 212/1994 y, por tanto, cuando menos ya no es argüible la circunstancia impositiva señalada en éste relativa a la operatividad de lo establecido en la disposición adicional octava del Decreto 148/1994, o en el artículo 11.3 de la Orden Ministerial que trae causa, la CAC sigue legalmente habilitada para proceder a implantar, a través de su Administración, medidas limitativas que restrinjan o condicionen las actividades del transporte del que se trata, afectando tanto a las autorizaciones a otorgar para prestarlas como a las otorgadas al efecto con anterioridad a 1994 o al día de la fecha.

Así, aún no estableciéndose normativa autonómica que desplazare a la estatal supletoria ahora aplicable, sustituyendo en todo o en parte a la que tiene judicialmente suspendidos sus efectos por el momento, de modo que la misma ordenare a los fines oportunos las cuestiones sobre las características de estas autorizaciones o las condiciones para su otorgamiento o mantenimiento, es claro que, aduciéndose razonadamente que en las presente circunstancias normativas, dadas las especiales características del mercado de transportes en Canarias por la naturaleza y particulares rasgos de su territorio, aparecen inevitablemente en el funcionamiento de aquel causas habilitantes de la restricción o condicionamiento del acceso a tal

mercado, pueden adoptarse las correspondientes medidas limitativas indicadas en los apartados a) y b) del artículo 50.2, LOTT.

Más claramente, no hay objeción constitucional, estatutaria o legal, con fundamento en la Constitución o en el Estatuto, para que el Gobierno autónomo establezca expresamente que, a partir de ahora, no caben en orden a su mantenimiento los cambios de domicilio del beneficiario de las autorizaciones para arrendamientos de vehículos de transporte de pasajeros, modalidad VTC, o que dichos cambios suponen a todos los efectos una novación de las autorizaciones afectadas; o bien, a que imponga que en determinados territorios insulares sólo caben un concreto número de esas autorizaciones o que el ejercicio de éstas ha de establecer, con carácter general pero temporalmente, a ciertas condiciones y restricciones circulatorias.

## CONCLUSIONES

1. De acuerdo con lo razonado en el Fundamento II, Punto 3, los cambios esenciales en las autorizaciones vigentes allí descritos no son meras modificaciones de éstas, sino que producen su novación, desapareciendo aquéllas y apareciendo otras nuevas, motivo por el que ha de entenderse que esas autorizaciones novadas en la forma indicada habrían de estar suspendidas en el presente, debiéndose en todo caso efectuar esos cambios de conformidad con lo previsto en la ordenación aplicable en la materia.

2. No obstante y a los efectos oportunos, en el Fundamento III se explicitan las facultades normativas, incluso con carácter restrictivo o condicional, que la CAC tiene en la indicada materia, en base a lo establecido en el Estatuto de Autonomía y la LOTT.