



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 5 / 1 9 9 7

La Laguna, a 11 de julio de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación (EXP. 50/1997 PD)\**.

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

### I

Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se solicita Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley territorial 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación (LASB).

La legitimación del Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo con carácter preceptivo resultan, respectivamente, de los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias (LCC) en relación este último precepto con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, puesto que se trata de un Decreto por el que se aprueban las normas reglamentarias de ejecución de la Ley.

En el expediente remitido constan el informe de legalidad, acierto y oportunidad del centro directivo impulsor del proyecto de Decreto, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, el informe del Servicio Jurídico, el informe del Director General de Planificación y Gasto Público y la remisión del proyecto de reglamento a las Consejerías con competencia sobre las materias en las que incide.

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

En cuanto al cumplimiento del requisito de la audiencia a los ciudadanos a través de las asociaciones u organizaciones representativas de los interesados afectados por el Proyecto de Reglamento (PR), se debe tener en cuenta que el procedimiento de elaboración de los reglamentos es un procedimiento administrativo especial cuya regulación es de competencia exclusiva autonómica en virtud del art. 30.1 y 30 del Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 15.2 del mismo (en el mismo sentido, STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7), que no tiene más condicionamientos que el art. 105,a) CE y la exigencia de un Dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico consultivo equivalente (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FFJJ 4 y 5).

La Ley autonómica, respetando esos dos condicionamientos, puede regular con carácter general el procedimiento de elaboración de los reglamentos o establecer para determinados sectores o para el desarrollo reglamentario de determinada Ley procedimientos específicos, permaneciendo como de aplicación supletoria la regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 149.3 CE). El legislador autonómico puede disciplinar, por tanto, la audiencia a las organizaciones que deben ser oídas en la elaboración de los Reglamentos. Por ello puede determinar para cada sector de regulación cuáles son las asociaciones y organizaciones que deben ser oídas por ser representativas de los intereses afectados y crear órganos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales (art. 22.2 LPAC) a los cuales encomienda la participación en la elaboración de reglamentos en orden a dar cumplimiento al mandato del art. 105,a) CE.

A la vista de los arts. 1.2,a), b), c) y d); 4.2,e) y 16.1 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales y de los arts. 2 y 5 del Decreto 5/1995, de 27 de enero, regulador del Consejo General de Servicios Sociales de Canarias, la participación ciudadana en la elaboración de un reglamento sobre la materia que pretende disciplinar el PR se realiza mediante el informe sobre él de dicho Consejo General. Ese informe consta igualmente en el expediente.

A su vez, el cumplimiento de la exigencia de audiencia a los Cabildos Insulares, prevenido en el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC), conforme a la modificación operada por la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, que ha de efectuarse siempre que un anteproyecto de Ley o proyecto de Decreto se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a dichas Entidades, como trámite esencial insoslayable, en

este caso ha sido observado, ya que la Administración Autonómica ha conferido la audiencia requerida en el indicado precepto legal, al mismo tiempo que a todos los Ayuntamientos de esta Comunidad, así como a los Colegios Profesionales cuyos colegiados se vean afectados en su actividad por el Proyecto de Reglamento y a un conjunto de asociaciones representativas de intereses a los que afectará la proyectada norma reglamentaria.

En consecuencia, tanto el requisito del art. 105,a) CE, como el establecido por el señalado art. 45.2 LRJAPC, han sido cumplidos. En definitiva, se constata que no concurren vicios procedimentales que obstan a la emisión de un Dictamen que trate del fondo del asunto sometido a consulta.

## II

1. El PR se titula proyecto de "Decreto de desarrollo" de la LASB. Esta denominación es objetable porque, según los arts. 35 y 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LGAP), un Decreto puede contener tanto actos singulares como reglamentos. El Decreto es la forma de exteriorización de los actos del Gobierno (o de su Presidente), sean ejecutivos o normativos. Si se trata de un acto normativo, un acto que crea disposiciones generales o reglamentos, habrá que distinguir por inescindibles que sean entre su forma y su contenido, entre la forma de exteriorización del acto de creación de las normas y éstas mismas. No se está por tanto ante un proyecto de Decreto de desarrollo de la LASB, sino ante un proyecto de Decreto que aprueba un Reglamento de desarrollo de la LASB.

2. En el Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia 212/1996, de 19 de diciembre, el Tribunal Constitucional afirma, en relación con la disposición adicional Iª, e) de la Ley 42/1988, de 28 de diciembre, que contenía un mandato al Gobierno para que en el plazo de seis meses procediera al desarrollo reglamentario de determinados aspectos de la Ley:

"El sentido de la cláusula, pues, no se agotaba en ordenar dicha actuación por parte del Gobierno, sino el que ésta tuviera además lugar en el indicado plazo. En consecuencia, una vez que ha transcurrido, como con exceso lo ha hecho, el señalado plazo, cualquier disposición reglamentaria que en el futuro pudiera dictar el

Gobierno sobre la materia en cuestión no podrá tener más apoyatura que la eventualmente derivada de su propia potestad reglamentaria, con los límites constitucionales y legales a ella inherentes, nunca la de una prescripción como la que nos ocupa, absolutamente decaída en el tiempo".

Para el Tribunal Constitucional, si el Gobierno en el plazo fijado por la Ley no procede a su desarrollo reglamentario, ello no impide que pueda acometerla posteriormente con base en la atribución constitucional de potestad reglamentaria (en nuestro caso, estatutaria, art. 15.2 EA), siempre que esa materia no esté reservada a la Ley. Si tal es el caso, el Reglamento no podrá entrar a regularla porque esas materias sólo las puede disciplinar dentro de los límites y con las condiciones que la ley haya establecido, siendo uno de éstos el que las regule dentro de determinado plazo.

Si ese plazo no se cumple, la habilitación de la potestad reglamentaria en esa materia habrá de ser renovada por ley para que pueda válidamente complementar su regulación.

Si se recuerda esta doctrina constitucional se debe a que la LASB, publicada en el BOC en el 24 de abril de 1995, establecía, en su disposición final primera, un plazo de un año para el desarrollo reglamentario de las normas sobre ayudas, conciertos y subvenciones destinadas al logro de accesibilidad y eliminación de barreras. Ese plazo ha vencido, pues, el 14 de mayo de 1996. Sin embargo, como la materia que pretende regular el PR no está reservada a ley (art. 49 de la Constitución en relación con el 53.1 de la misma), no se puede objetar que extemporáneamente se aborde el desarrollo reglamentario de aquellos aspectos de la LASB al cual ésta fijaba plazo.

### III

Se formulan las siguientes observaciones al articulado del PR:

1.1. El art. 24 LASB está en relación inescindible con el art. 6 de la misma. De estos dos preceptos resulta que el Reglamento debe establecer el orden de prioridades conforme al cual los espacios libre de edificación, los elementos de urbanización de dichos espacios y su mobiliario urbano de vía útil prolongada deben ser adaptados y que a los Planes de Actuación le corresponde establecer el orden de prioridades en que se deben adaptar los espacios libres, edificaciones, transportes y

comunicaciones de uso o concurrencia públicos. Por consiguiente, el Reglamento respecto a los espacios libres de edificación, elementos de urbanización y mobiliario urbano de duración considerable debe establecer unos criterios mínimos de orden de prioridades para su adaptación, remitiendo su concreción a los Planes de Actuación (PA) a los cuales corresponde establecer el orden de prioridades de los demás elementos contemplados en el art. 24.1 LASB.

El art. 4 PR al remitir en blanco a los PA el orden de prioridades de adaptación de los espacios libres sus elementos y mobiliario de larga duración vulnera el segundo párrafo del art. 6 LASB.

Por otro lado, la redacción del segundo párrafo origina confusión porque da la impresión de que primero son las partidas presupuestarias con el objetivo de adaptar la red peatonal, luego los Planes de Actuación para alcanzar ese fin y por último el "priorizar" los espacios de mayor concurrencia.

Según el art. 24 LASB los Planes de Actuación son los que establecen los espacios (entre ellos los peatonales conforme a los parámetros reglamentarios que prevé el art. 6 LASB) susceptibles de adaptación, señalan los que deben ser adaptados con prioridad, las fases de ejecución y las dotaciones económicas de los entes locales.

Que los presupuestos anuales de éstos guarden correspondencia con dichos Planes de Actuación es consecuencia del mandato de los arts. 22 y 24.1 LASB que puede ser concretado por el Reglamento en el sentido de establecer que los presupuestos de los entes locales deben incluir las partidas necesarias para que se realicen las previsiones de esos Planes, las cuales deben coincidir cronológicamente con el correspondiente ejercicio presupuestario.

Este es el propósito del segundo párrafo del art. 4, pero su desafortunada redacción lo oscurece.

1.2. Otro problema que suscita el segundo párrafo del art. 4 es el cómputo del plazo de 10 años.

La disposición adicional IIª LASB ordena que los Planes de Actuación deben ser elaborados dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la LASB y ejecutados en el plazo máximo de 10 años.

Según el art. 24.1 LASB la elaboración de dichos Planes requiere la previa aprobación de sus Reglamentos de desarrollo. El retraso en la aprobación de éstos conduce al retraso en la elaboración de aquéllos.

Sin embargo, como la disposición adicional IIª LASB no refiere al término del plazo de elaboración el inicio del plazo de ejecución, el cual sólo puede empezar a correr tras la aprobación del Plan, no hay obstáculo legal a que el segundo párrafo fije el *dies a quo* del plazo de ejecución de los Planes por referencia a su fecha de aprobación.

2.1. El art. 10 LASB establece que como mínimo el 3% del total anual de las viviendas debe ser reservado a un cupo especial para minusválidos; y que como mínimo en cada promoción se debe reservar una vivienda para minusválidos (primer párrafo del apartado 1 del art. 10 LASB), debiendo regular el Reglamento la forma en que se llevará a cabo esa reserva (segundo párrafo del apartado 1 del art. 10 LASB); pero si las necesidades son mayores se podrán aumentar estas reservas conforme a lo que disponga el Reglamento (primer párrafo, *in fine*, del apartado 1 del art. 10 LASB) que debe regular también cómo se establecerá en función de la demanda el porcentaje de las viviendas de esa reserva que deben ser adaptables para los grandes minusválidos (art. 10.3 LASB). En caso de que esas reservas no se cubrieren por falta de solicitudes o por inadecuación de las presentadas, incrementarán el cupo general de viviendas (art. 10.4 LASB).

Esta regulación legal se explica por dos razones:

a) Porque antes del momento de la presentación de las solicitudes y de su valoración (arts. 7.2, d); 11 y 13.1 de la Ley territorial 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas, LV) se ignora el número de minusválidos en situación de necesidad de vivienda y cuántos de estos sufren una gran minusvalía.

b) Porque, como resulta del art. 33.4 LASB, al Consejo que este precepto crea le corresponde presentar las propuestas sobre criterios de actuación de lo dispuesto en el art. 10 LASB y las funciones de asesoramiento e información en orden a la fiscalización y control de su cumplimiento; mientras que, según el art. 7 LV, corresponde a la Comisión de Vivienda la selección y adjudicación de las viviendas de promoción pública.

Por ello, el reglamento debe cumplimentar el mandato legal y regular la forma, es decir, el procedimiento a seguir para llevar a cabo la reserva mínima de viviendas para personas en situación de limitación, movilidad o comunicación reducida.

2.2. El PR no regula en su art. 29 -dedicado a la reserva de viviendas de promoción pública- ni en su art. 59 -dedicado a las funciones del Consejo- los aspectos indicados en los apartados precedentes bajo las letras a) a e) y g).

El art. 29 PR es objetable además porque, en el segundo párrafo de su apartado primero, configura como discrecional la facultad de la Administración para incrementar la reserva del art. 10.1 LASB.

Si este precepto legal hubiera pretendido configurar con ese carácter dicha facultad lo hubiera establecido así directamente con la fórmula: "El Gobierno de Canarias podrá aumentar el número de viviendas reservadas en función de las necesidades existentes"; pero desde el momento en que en esta redacción se introduce a continuación del "podrá" el término "reglamentariamente", es patente que la Ley ordena que el reglamento establezca las pautas para que la ampliación de esa reserva se produzca por medio de un acto reglado. Ejemplo de esas pautas sería, por ejemplo, establecer que procederá la ampliación de la reserva siempre que las solicitudes de viviendas presentadas por minusválidos supere en determinada proporción el número de viviendas resultante de aplicar los mínimos del art. 10.1 LASB.

También es reparable el tercer párrafo del apartado primero del art. 29 PR porque establece la cuantía de viviendas (una) adaptables para grandes minusválidos en función del número de viviendas (tres o más) que deben ser reservadas a minusválidos en atención a la cantidad de viviendas que integren la promoción.

Esta regulación contradice el art. 10.3 LASB que ordena que el número de viviendas adaptables a grandes minusválidos se determine en función de la demanda - y no en función de las viviendas reservadas a minusválidos por aplicación de los mínimos del art. 10.1 LASB-, correspondiendo al Reglamento regular cómo se establece la demanda de viviendas adaptables a grandes minusválidos y cuáles son los incrementos de ésta que obligan a calificar proporcionalmente como viviendas

adaptables una cierta cantidad de las viviendas integrantes de la reserva del art. 10.1 LASB.

2.3. Respecto al desarrollo del art. 10.2 LASB de la remisión del art. 28 PR a la norma E.2.1.1 del Anexo 2 resulta la exigencia de que el acceso a las concretas viviendas que se reserven a minusválidos no debe presentar ningún tramo de escalera; lo cual constituye un criterio de ubicación; pero respecto a los demás criterios de ubicación que contempla el art. 10.2 LASB, el art. 30 PR los refiere únicamente a las viviendas de promoción privada, cuando el citado precepto legal los refiere también a las de promoción pública; y además no realiza ninguna concreción de esos criterios.

Pero el reparo más grave consiste en que el art. 10.2 LASB confiere a estos criterios de ubicación carácter vinculante ["(...) debiendo tener en cuenta para la distribución de estas viviendas (...)"]; mientras que el art. 30 PR les atribuye carácter indicativo [(...) habrá de procurarse al máximo su proximidad (...)].

2.4. El primer párrafo del art. 31 PR regula facultades del derecho de propiedad y las relaciones que del ejercicio de esas facultades surjan con otros propietarios, cuestiones típicamente de Derecho Civil. La Comunidad Autónoma carece de competencia en materia de Derecho Civil (art. 149.1.8ª de la Constitución y preceptos del Título II del Estatuto de Autonomía), por consiguiente, no puede establecer esa regulación.

Lo diga o no lo diga el primer párrafo del art. 31 PR, los propietarios podrán realizar en el interior de sus viviendas y en los elementos comunes, si los hubiere, obras de adaptación de conformidad con el Código Civil, la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (LPH), y la Ley 15/1995, de 31 de mayo, de Límites del Dominio para Eliminar Barreras Arquitectónicas a las Personas con Discapacidad (LLDEB).

El segundo párrafo del art. 31 PR establece que si el comprador de una vivienda es una persona con movilidad reducida los costes de adaptación serán de su cuenta.

Una regulación que establece, respecto a contratos *inter privados* de compraventa de vivienda, que los gastos de las adaptaciones que requiera el comprador serán siempre de su cargo es una regulación de Derecho Civil para cuyo



establecimiento, como se ha señalado, carece de competencia la Comunidad Autónoma.

Ese párrafo supone además lo siguiente: Los demás compradores que no sean personas de movilidad reducida pueden pactar con el vendedor que las adaptaciones que deseen sean de cuenta de éste, mientras que a aquellos que presenten esa minusvalía se les limita su libertad contractual sin justificación alguna y violando frontalmente el mandato del art. 49 de la Constitución que impone a los poderes públicos amparar a los minusválidos en el ejercicio de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos, entre ellos el derecho a una vivienda del art. 47 CE. Se trata de una discriminación irrazonable y arbitraria en atención a una condición personal. Por consiguiente, dicho párrafo viola tanto el art. 14 de la Constitución como su art. 149.1.8ª.

El art. 10.6 LASB impone a la Administración autonómica y a las locales la obligación de condicionar toda subvención a los promotores privados de viviendas a que reserven viviendas para minusválidos en la proporción que establece el art. 10.1 LASB. El art. 11 LASB las condiciona además a que realicen las adaptaciones necesarias para el uso por los compradores que presenten esas minusvalías. El último inciso de este artículo, por las razones que se han expuesto respecto al segundo párrafo del art. 31 PR, sólo puede ser interpretado en el sentido de que si se trata de viviendas con precio tasado, la Administración puede autorizar a que ese precio se incremente en la cuantía del coste de las adaptaciones. Si la vivienda es de precio libre su determinación queda a la voluntad de las partes.

Por ello, el tercer párrafo del art. 31 PR debe ser reformulado en el sentido de indicar que toda concesión de una subvención pública a promotores privados de vivienda debe indicar expresamente que está condicionada al establecimiento de la reserva del art. 10.1 LASB y a que las viviendas de esa reserva sean adaptadas a las necesidades de los compradores, disponiendo lo procedente para determinar el coste de esas adaptaciones en caso de que sean de precio tasado a fin de autorizar su incremento en la proporción correspondiente.

En cuanto al último párrafo del art. 31 PR es superfluo: dispóngalo o no el Reglamento, las obras de adecuación instadas por los arrendatarios se regirán por lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos

Urbanos, legislación civil sobre la cual no puede disponer la Comunidad Autónoma por carecer de competencia.

No se pueden obviar los reparos al art. 31 PR tratándole de buscar cobertura en los arts. 11 y 12 LASB. El carácter de la Constitución como norma suprema del ordenamiento obliga a interpretar a la Ley de conformidad con ella y que, por ende, su desarrollo reglamentario sea también conforme a la Constitución. Por vía reglamentaria no se pueden introducir en el ordenamiento preceptos que la contradigan.

2.5. Para el transporte por carretera, el art. 3.7 PR introduce medidas reguladoras de la forma de adecuación de las flotas de guaguas de líneas de servicios regulares y de servicios discrecionales de transporte de viajeros por carretera, concretando en su apartado 2 que la adaptación de dichos vehículos habrá de efectuarse conforme a los planes que han de elaborar las empresas titulares de los servicios de transporte y que habrán de someterse a la aprobación del Consejero competente en materia de asuntos sociales; planes que deberán tener como objetivo que en el plazo de 10 años las guaguas sean accesibles, teniendo en cuenta las prescripciones de la Norma T.2.2 del Anexo 3. Estas normas detallan los requisitos a cumplir por los vehículos homologados como clase II o clase III, según el Reglamento 36 sobre prescripciones uniformes relativas a las características de construcción de los vehículos de transporte público de personas, especificando los elementos de que han de estar dotadas las guaguas para el embarque y el desembarque de viajeros. Las de piso bajo, de un lado, tanto para permitir la inclinación lateral en las paradas, mediante un sistema hidroneumático o hidráulico, como la instalación de una rampa escamoteable, para la que se fijan sus características. Y las de piso alto, en las que se prevé la instalación de una plataforma electrohidráulica que resuelva el desnivel entre el andén o la calzada y el piso del autocar, plataforma que ha de ser fija o desmontable/plegable, en este caso respecto a los vehículos cuyo piso no supere los 70 cm. de altura sobre la calzada.

En cuanto al interior de los vehículos, el apartado b) de dicha Norma T.2.2. se ocupa de precisar cómo han de estar acondicionados los espacios destinados a las personas de movilidad reducida (PMR) que hayan de viajar en sillas de ruedas, los mecanismos de anclaje, cinturón de seguridad, timbre de aviso al conductor, trama de asideros; y en cuanto a los asientos para discapacitados motóricos ambulantes,

también se detallan los aspectos o condiciones que han de cumplir estos asientos, en cuanto al reposabrazos exterior, cinturón con tres puntos de anclaje, dimensiones, altura y separación con otros asientos y con mamparas.

Por otra parte, para el transporte en guagua en servicio regular, el art. 38.2 del PR dispone, en cuanto a la forma de adecuación de las flotas, conforme a la determinación de los correspondientes planes aprobados, que se realizará teniendo en cuenta la Norma T.2.3. del Anexo 3, que contiene equivalentes soluciones a las anteriormente señaladas de la Norma T.2.2.

El apartado A).3 del art. 39 del PR, en cuanto a los servicios de transporte especial y taxi, determina que todos los vehículos serán accesibles con las medidas que se especifican en la Norma T.2.4 del Anexo 3, que del mismo modo contiene especificaciones de las características de los elementos de que han de disponer los vehículos destinados a la prestación de estos servicios, tanto para el embarque y desembarque de viajeros como respecto al acondicionamiento interior que permita el transporte de PMR en silla de ruedas.

Y por último, el apartado B).1 del mismo art. 39 del PR, remite a la Norma T.2.4.1.b) del Anexo 3, respecto de los requisitos y características a cumplir para que los taxis puedan ser calificados como accesibles.

Los expresados artículos de la norma reglamentaria proyectada son reparables tomando en consideración las conclusiones reiteradamente obtenidas por el Tribunal Constitucional, en particular en sus Sentencias nº 203/1992 (26 de noviembre de 1992), 14/1994 (20 de enero de 1994) y 183/1996 (14 de noviembre de 1996), dictadas en resolución de sendos conflictos positivos de competencia. La última Sentencia citada reproduce a su vez el contenido del fundamento jurídico 3º de la STC 181/1992, que sintetiza la cuestión suscitada, en los siguientes términos: "En el concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor, como materia atribuida por el art. 149.1.21 CE a la competencia exclusiva del Estado, no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (v.gr., señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. De ahí que no quepa separar como integrantes de esas garantías de seguridad, los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquéllos requisitos que pretenden proteger a

quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. Ambas dimensiones son elementos indisolubles de la seguridad del tráfico y circulación, pues es innegable la repercusión que un accidente o fallo de seguridad en el interior de un vehículo, que afecte a las personas que en él viajan (tanto conductor como pasajeros) puede tener en la conducción del mismo, así como en otros vehículos de su entorno".

Por tanto, conforme a dicha interpretación reiterada, que este Consejo asume: "la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE. Y como materia sujeta a tal competencia exclusiva, no cabe la intervención al respecto de las Comunidades Autónoma, modificando o desarrollando las prescripciones estatales", que es la conclusión plasmada en la STC 183/1996.

3.1. El art. 18 LASB prevé la existencia en los municipios de más de 10.000 habitantes y en los de Valverde y de San Sebastián de la Gomera de:

a) servicios de transporte especializado (STE) y b) de taxis adaptados.

De la distinción por la LASB entre unos y otros es patente que no se pueden confundir en régimen y características los STE con el servicio de taxi, el cual consiste en el servicio de transporte urbano e interurbano de viajeros en automóviles ligeros de alquiler según tarifa en función del recorrido, de una capacidad máxima de cinco plazas -excepcionalmente, hasta nueve plazas- y con conductor (arts. 1, 7, 22, 24 y 25 del Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, RSTA, aprobado por el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo; modificado por los Reales Decretos 236/1983, de 9 de febrero y 1.080/1989, de 1 de septiembre y completado por el Real Decreto 2.025/1984, de 17 de octubre, de Coordinación de Competencias Administrativas sobre este servicio, RDCC; art. 3 del Decreto territorial 12/1992, de 7 de febrero, sobre Otorgamiento de Autorizaciones de Transporte, DAT; y Decreto territorial 91/1991, de 29 de abril, sobre Obligatoriedad del Taxímetro).

Puesto que, como se señaló, la LASB al distinguir entre servicios de transporte especializado y servicios de taxis no pretende crear bajo la primera denominación un

servicio paralelo e idéntico al de taxi, caben las dos siguientes interpretaciones acerca de lo que se ha de entender por servicio de transporte especializado:

Primera: La referencia del art. 18 LASB a ese servicio de transporte especializado debe ser completada con las prescripciones legales sobre el servicio municipal de transporte colectivo, que debe existir en todos aquellos municipios que están obligados a prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (art. 26.1,d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL) y, por ende, el Reglamento de desarrollo de la LASB debe precisar la proporción de los vehículos del transporte colectivo urbano que deben prestar servicio especializado a los colectivos que no puedan utilizar el servicio de guaguas actual hasta tanto estos no sean accesibles, y las condiciones en que lo prestará.

Segunda: Que el art. 18 LASB crea un nuevo servicio municipal obligatorio de transporte dirigido a los usuarios que por sus minusvalías no pueden utilizar el servicio actual de guaguas, independientemente de que los municipios estén obligados a prestar el servicio de transporte colectivo urbano.

En este último caso, el Reglamento debe establecer las características y régimen de este servicio, sin que pueda coincidir con las propias del servicio de taxi.

En caso de que se optare por esta segunda interpretación, no se debe olvidar que los municipios pueden acogerse a la posibilidad que les brinda el art. 26.2 LRBRL y que la prestación de ese nuevo servicio municipal obligatorio debe ser asegurada por los Cabildos (arts. 26.3; 31.2,a); 36 y 41.1 LRBRL y arts. 11; 36.1,d); 42 y 43.1,a) de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPCan) siéndole lícito al Reglamento, con la habilitación de los preceptos legales citados, arbitrar fórmulas para que la prestación de ese servicio sea garantizada por los Cabildos.

Optar entre una y otra interpretación corresponde al titular de la potestad reglamentaria. Sin embargo, esa elección no aparece plasmada en el PR porque de la confusa regulación de su art. 39.A) se desprende que el servicio de transporte especializado es un servicio paralelo al de taxi porque se realiza bajo demanda de puerta a puerta tanto a usuarios individuales como colectivos para las mismas finalidades que se usa el de taxi y que puede ser prestado como éste mediante

turismos con su misma capacidad y cuyos usuarios preferentes, pero no exclusivos, son los minusválidos con severa discapacidad.

Ya se ha señalado que el art. 18 LASB veda que las características y régimen de los servicios de transporte especializado coincidan total o parcialmente con el del servicio de taxi. Por esta razón, se repara el art. 39,A) PR. En todo caso, el art. 39,A) PR no concreta si se trata de un servicio público municipal obligatorio en cuyo caso podrá ser prestado por los municipios (o, en su caso, por los Cabildos) bajo cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta del art. 85 LRBRL y norma concordantes; o si se trata de un servicio público impropio prestado bajo licencia por los particulares e intervenido administrativamente, a semejanza del servicio de taxi.

3.2. Independientemente del reparo global anterior, son particularmente objetables los números 2 y 3 del apartado A) del art. 39 PR porque remite el establecimiento del número de vehículos de transporte especializado a decisiones singulares de los Ayuntamientos, lo que vulnera el art. 18 LASB que ordena que sea el Reglamento el que establezca esa proporción.

3.3. La LASB establece las medidas para que los servicios de transporte terrestre, públicos y privados, regulares y discrecionales, sean adaptados para eliminar las barreras a su uso por personas con minusvalías motoras o de comunicación. Por ello el servicio de transporte especializado tiene un carácter excepcional y transitorio: está dirigido única y exclusivamente a los colectivos con necesidades especiales que no puedan utilizar el servicio de guaguas actual.

Los minusválidos en los que concurren esas características -que son correctamente concretadas por el art. 39.A).1 PR en los siguientes términos "personas de movilidad reducida con severa discapacidad física o psíquica que les impida o dificulte grandemente ser usuarios de los transportes públicos ordinarios-son los únicos que pueden usar el servicio de transporte especializado según el art. 18 LASB. El art. 39.A).4 PR dice simplemente que serán "usuarios preferentes" con lo que se admite que a ese servicio accedan sujetos que no reúnan esas características, lo cual está en contradicción con el art. 18 LASB.

3.4. El segundo párrafo del número 2 del apartado B del art. 39 PR presenta una redacción que suscita problemas de comprensión: Un titular de una licencia no puede ser un vehículo taxi ni un servicio de taxi. La reformulación del precepto habrá de

configurarse sobre la base de que la acepción de la oferta no supondrá para los titulares de esas licencias más alteración en el régimen con el que venían prestando el servicio que el de proporcionarlo preferentemente a las personas de movilidad reducida.

3.5. En el último párrafo número 2 del apartado B) del art. 39 PR se habla impropiaamente de "estructura" cuando es patente que con ese término quiere referirse a la "Administración municipal, supramunicipal o insular". En ese párrafo se debe concretar que el "ámbito" al que se alude es el "ámbito territorial".

La misma preocupación por la precisión terminológica obliga a que en el número 3 del susodicho apartado B) del art. 39 PR se sustituya el término "institución" por el más concreto de "Administración local".

3.6. El art. 39,B).4 PR permite que los municipios en los que, al año de la entrada en vigor del Reglamento, no haya taxis acondicionados en número suficiente para la demanda detectada podrán autorizar a los de su isla que sí lo estén a que presten servicios a los minusválidos en su término municipal.

Esta regulación es objetable por lo siguiente:

La LASB no pretende que haya taxis acondicionados en todos los municipios, sino sólo en los señalados en el párrafo primero de su art. 18, cuyo número debe ser concretado normativamente por el Reglamento no "en función de la demanda detectada"; y arbitra la fórmula para que en aquellos municipios en los que no hay obligatoriedad de una proporción de taxis adaptados, puedan prestar servicio aquellos residenciados en los municipios limítrofes que sí estén adaptados. Esa fórmula son los convenios entre Ayuntamientos.

Para una cabal comprensión del art. 18 LASB hay que partir que no es su propósito innovar el régimen en que se presta el servicio de taxi. Este, como es sabido, se presta bajo licencias municipales cuando se desarrolla íntegramente en el suelo urbano del correspondiente municipio. Para prestar servicios interurbanos se requiere además una licencia autonómica (Véase al respecto arts. 10 y 27 RSTA; arts. 1 a 4 RDCC; arts. 3 y 15.5,a) DAT; y art. 5 del Decreto territorial 56/1987, de 24 de abril, sobre Creación de Áreas de Prestación Conjunta para los Servicios de Transporte

Públicos de Viajeros en Automóviles de Turismo, DAPC; que será insular cuando se asuma por los Cabildos el ejercicio efectivo de las funciones transferidas por la D.A. Iª,I) LRJAPCan y art. 2.3 del Decreto 159/1994, de 21 de julio).

La Administración autonómica, conforme al DAPC y art. 5 RDCC, puede crear Áreas de Prestación Conjunta para que los taxis adaptados presten servicios fuera del término municipal en que estén residenciados, como también, conforme al art. 7.1 RDCC, puede determinar en qué casos y condiciones dichos taxis adaptados pueden realizar servicios fuera del alfoz del municipio que les haya otorgado la correspondiente licencia o en el que estén residenciados.

El art. 18 LASB no se dirige a modificar este régimen, el cual, por otro lado, ofrece suficientes instrumentos para posibilitar que los taxis adaptados presten servicios fuera del municipio en que estén residenciados.

El art. 18 LASB sólo se dirige a añadir una posibilidad más: que, mediante convenio, los Ayuntamientos de municipios limítrofes permitan que los taxis adaptados de uno puedan operar en el del otro que carezca de ellos.

El art. 39,B).4 PR contradice directa -e innecesariamente- esta previsión legal al pretender sustituirla por una regulación dirigida a permitir que la decisión unilateral de un Ayuntamiento pueda autorizar a los taxis de cualquier municipio a prestar servicios a minusválidos en su términos municipal.

3.7. El art. 16.1 LASB prescribe que la tarjeta de transporte privado de los minusválidos es personal, con validez en todo el territorio autonómico y que la debe conceder la Administración autonómica.

El art. 40.2 PR, al remitir la efectividad de esa tarjeta a que sea adoptada como propia por los Ayuntamientos mediante ordenanzas, contradice los términos claros y rotundos del art. 16.1 LASB que no condiciona la efectividad de los derechos aparejados a la concesión de esa tarjeta a su adopción por los Ayuntamientos.

El art. 16.1 LASB contempla la concesión de esa tarjeta a personas de movilidad reducida en relación con el uso y disfrute de los transportes privados. El art. 40.2 la restringe a las personas con grave discapacidad motora.



Esta tarjeta, según el art. 16 LASB, concede a su titular entre otros el derecho a una ampliación del tiempo de estacionamiento en aquellos lugares en que esté limitado. La determinación de esa ampliación temporal el art. 16.2,b) LASB la remite a las correspondientes ordenanzas municipales. El art. 40.5 PR vulnera este precepto legal: primero, porque ordena él directamente -y no la normativa municipal- esa ampliación temporal; segundo, porque la ordena recurriendo a un concepto en blanco "ampliando en lo que sea razonable", mientras que es patente que la LASB quiere que se establezca normativamente.

Esta vulneración del art. 16.2,b) LASB la remarca la norma T.2.5.2 del Anexo 3 que establece el modelo de esa tarjeta disponiendo que en su reverso campee que da derecho a su titular a "estacionar sin límite de tiempo en aquellos lugares autorizados con tiempo limitado".

3.8. Del art. 16.2,d) LASB resulta patente que la autorización para realizar paradas (que no estacionar) en cualquier lugar de la vía pública se limita exclusivamente a las vías sobre las que los Ayuntamientos tienen competencias de ordenación del tráfico, es decir, a las vías urbanas (art. 7 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, LTSV, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), y específicamente para regular mediante ordenanzas la parada y estacionamiento en vías urbanas (art. 38.4 LTSV).

Por ello el art. 40.5,d) PR, al permitir al titular de la tarjeta referida el realizar paradas en **toda** vía, vulnera a la vez el art. 16.2,d) LASB, el art. 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, y el art. 39 LTSV y concordantes del Reglamento General de Circulación.

3.9. El art. 40.8 PR es reparable porque las ventajas que resultan del art. 16 LASB deben ser concretadas mediante normas (El Reglamento de desarrollo de la LASB y las Ordenanzas municipales) no mediante medidas o actos singulares; porque la LASB no condiciona esas ventajas a que se sea "merecedor" ni a que sea residente o no en Canarias, sino a que se encuentre en "situación de movilidad reducida en relación con el uso del transporte privado"; y porque, correspondiendo a la Administración autonómica la concesión de la tarjeta, le corresponde también la

homologación de tarjetas similares expedidas por otras Administraciones nacionales o extranjeras.

4.1. La disposición adicional IIª LASB establece que los Planes de Actuación (PA) de su art. 24 serán elaborados en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. Según el art. 24 LASB, los PA se deben acomodar tanto a la Ley como a sus Reglamentos de desarrollo. Sin aprobar éstos no se pueden elaborar aquéllos. La disposición final Iª LASB fija el plazo de un año para desarrollar reglamentariamente las condiciones de accesibilidad y eliminación de barreras.

Si la disposición adicional IIª se interpreta literalmente y sin relacionarla con el art. 24 y la disposición final Iª, como los PA no se pueden elaborar sin que previamente exista el Reglamento, para cuya aprobación la Ley fija el plazo de un año, entonces resultaría que la elaboración de los PA se habría de realizar en el plazo de un año, porque el primer año de ese plazo bianual lo consumiría la elaboración y aprobación del Reglamento. La interpretación literal y aislada de la disposición adicional IIª conduce a resultados que contradicen su tenor literal.

En cambio, la interpretación conjunta de la disposición adicional IIª, la disposición final Iª y el art. 24 conduce a que ese plazo de dos años se debe contar a partir del transcurso del primer año de vigencia de la LASB, que es el plazo para la aprobación del Reglamento regulador de las condiciones de eliminación de las barreras, y que ese plazo es para la elaboración de los PA, no para su aprobación.

La LASB, como no establecía un plazo para su entrada en vigor, ésta se produjo el 14 de mayo de 1995 (arts. 2.1 y 5 del Código Civil), venciendo por tanto el plazo para la aprobación del Reglamento de su disposición final Iª el 14 de mayo de 1996. A partir de esta fecha empieza a correr el plazo bianual de su disposición adicional IIª para la elaboración de los PA cuyo término queda fijado así en el 14 de mayo de 1998, pudiendo establecer el Reglamento, ante el silencio de la LASB, una fecha para su aprobación.

Por estas razones no se considera contradictorio con la disposición adicional IIª LASB que el art. 43.2 PR disponga que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Reglamento deberán aprobarse los PA.

4.2. El art. 43.3 PR comienza diciendo que los PA contendrán como mínimo los siguientes "documentos" y a continuación relaciona las determinaciones que el art. 24

LASB establece como su contenido mínimo. Las determinaciones que por imperativo legal debe contener un Plan no se pueden confundir con los documentos necesarios para su inteligibilidad y aplicación. Esta confusión del art. 43.3 PR vulnera el art. 24 LASB.

4.3. El art. 43.3,b) PR remite en blanco a los PA la determinación del orden de prioridades de las adaptaciones de los espacios libres de edificación, de sus elementos de urbanización y de su mobiliario de duración considerable, lo cual contradice el segundo párrafo del art. 6 LASB como se ha expuesto en el apartado 1.1 anterior.

4.4. El art. 23.2 LASB quiere que el porcentaje del Fondo destinado a subvencionar las actuaciones que relaciona se fije **periódicamente**. El art. 45 PR no incorpora esta exigencia legal ni concreta los intervalos en que se debe proceder a su fijación a fin de que merezca el calificativo de periódica. Por ello, se repara el primer párrafo del art. 45 PR por contradecir el art. 23.2 LASB.

5. Un reglamento puede regular la potestad gubernamental de elaboración del anteproyecto y del proyecto de Ley de Presupuestos, pero no puede condicionar la potestad parlamentaria de determinación del contenido de las Leyes de Presupuestos.

Por ello es objetable el último párrafo del art. 46 PR por contradecir el art. 61.1 del Estatuto de Autonomía. Para salvar esta contradicción, el art. 46 PR debe referirse a los anteproyectos o proyectos de Leyes de Presupuestos.

6. El art. 47 PR está en contradicción con el art. 25 LASB que refiere el control del cumplimiento de sus preceptos y de los de sus Reglamentos a Administraciones, no a organismos.

7.1. Por la misma razón se repara la rúbrica del art. 48 PR y su apartado a): Es a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, a cuya cabeza se encuentra el Gobierno a la que le corresponde cumplir y hacer cumplir la LASB y sus normas de desarrollo, conforme a los arts. 15 y 22 del Estatuto de Autonomía y de acuerdo con las normas reguladoras de las competencias y atribuciones de sus distintos órganos.

7.2. El último párrafo del apartado c) del art. 48 PR debe precisar, en línea con el art. 25.6 LASB, que en todo caso la concesión de licencia de obras con infracción de la LASB será nula de pleno derecho.

7.3. Asimismo, el apartado e) del art. 48 PR debe reiterar, en línea con el art. 25.3 LASB, que los Colegios Profesionales deben denegar el visado ante la inexistencia de la ficha prevista en el art. 7.3 LASB.

8. Los arts. 50.2, 51.2 y 52 PR se objetan por los siguientes motivos:

El art. 31 LASB establece cuáles son las Administraciones competentes para sancionar conforme a un criterio material.

Los preceptos citados del PR vulneran el art. 31 LASB porque determinan las Administraciones competentes para sancionar por razón de la cuantía.

Del art. 31 LASB resulta que el órgano para incoar y tramitar los expedientes sancionadores y el órgano competente para resolverlos serán los de la Administración competente materialmente. El art. 52 PR contradice el art. 31 LASB por establecer la competencia de esos órganos en atención a la cuantía de la sanción, y suma a esta vulneración legal la incorrección de disponer que el órgano competente para incoar y tramitar el procedimiento se determina según dicha cuantía, cuando es imposible establecerla hasta que no se haya incoado y tramitado el procedimiento.

El primer párrafo del art. 52 del PR, al disponer que los órganos competentes para incoar los expedientes lo serán igualmente para su tramitación y resolución, contraviene lo prevenido en el art. 134.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto tiene determinado que en el ejercicio de la potestad sancionadora deberá quedar debidamente separada la fase instructora y la resolutoria, encomendada cada una a órganos distintos.

## CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene por objeto la aprobación del Reglamento que desarrolla la Ley Territorial 8/1995 y, aunque ha vencido el plazo de un año fijado en la Disposición Final Primera de dicha Ley para efectuar tal

desarrollo, en razón de la materia sobre la que versa, no existen circunstancias obstativas para el ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno de Canarias.

2. Al contenido del texto del proyecto de reglamento que se dictamina se formulan las observaciones que constan en el Fundamento III, que afectan a los siguientes artículos de dicho proyecto normativo:

A).- Art. 31, en cuanto pretende regular aspectos que conciernen al derecho de propiedad, lo que comporta intromisión en la esfera de competencias del Estado (Art. 149.1.8º CE).

B).- Arts. 37, 38.2 y 39, que comportan regulación de requisitos técnicos de vehículos destinados al transporte de viajeros, que pueden tener incidencia en la protección y seguridad de conductores, personas transportadas y terceros intervinientes en el tráfico rodado, lo que igualmente debe entenderse como materia incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE.

C).- Art. 40.5,d), que contraviene asimismo la propia reserva del precepto constitucional últimamente citado.

D).- Art. 46, por contravenir lo prevenido en el art. 61.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

E).- Art. 52, por colisionar con lo dispuesto en el art. 134.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de carácter básico.

F).- Arts. 4, 29.1, 30, 31, 39, 40.2, 40.6, 40.8, 43.3, 45, 46, 48, 50.2 y 51.2, por no ajustarse a las prescripciones de la Ley de cobertura 8/1995, de 6 de abril, por las razones señaladas en los correspondientes apartados del expresado Fundamento III, que tratan de la problemática que suscitan los señalados artículos del PR analizados.