



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 173/2002

(Pleno)

La Laguna, a 20 de noviembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de los Transportes de Canarias (EXP. 138/2002 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 4 de octubre de 2002, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa, en virtud de lo previsto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [LCCC], preceptivo dictamen por el procedimiento de urgencia del art. 20.3 LCCC, en relación con el Proyecto de Ley [PL] de los Transportes de Canarias. La solicitud viene acompañada, entre otros documentos, de la memoria justificativa del anteproyecto, los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad, así como la memoria económica de la Dirección General de Transportes; el informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Turismo y Transportes; el asimismo preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la misma Consejería; el correspondiente Informe del Servicio Jurídico; los informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, y el de la Dirección General de Asuntos con la Unión Europea, así como el dictamen del Consejo Económico y Social; finalmente, el preceptivo certificado de los acuerdos gubernativos de toma en consideración del PL y de solicitud de dictamen a este Consejo.

Junto a esa documentación que acompaña el expediente, deben formularse asimismo dos consideraciones adicionales: por un lado, y sin por supuesto constituir

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

ello una exigencia, el expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias fue también objeto de información pública (BOC 24/09/91), lo que dio lugar a la formulación de alegaciones plurales y heterogéneas por parte de distintas entidades y asociaciones representativas de los intereses concurrentes en el sector del transporte. Además, en el trámite de alegaciones que vino a desarrollarse de forma prácticamente coetánea la participación se abrió de forma significativa e inusual; y en el curso de ella diversidad de instancias públicas (entre ellas, la mayoría de los Cabildos Insulares, algunos de los cuales, como el de Fuerteventura, llegaron a intervenir en dos ocasiones) y privadas aprovecharon la ocasión para expresar y decantar sus respectivas opciones.

Por otro lado, merece ser también destacado el hecho de que la Dirección General de Transportes no se ha limitado a actuar en el expediente como un mero órgano administrativo que centraliza la documentación exigida; al contrario, en sucesivas ocasiones, al menos, en tres, ha procedido a efectuar una cumplida valoración de las observaciones y sugerencias formuladas al Anteproyecto de Ley de Transportes de Canarias, expresando además los requerimientos puntuales que merecían o no ser atendidos y, en su caso, las razones invocadas en un sentido u otro.

2. A tenor de lo expuesto, desde luego, se cumplen los requisitos de orden formal que la legislación de aplicación dispone para iniciativas normativas como la que se dictamina. No cabe formular reparo alguno por consiguiente desde esta perspectiva; aunque ciertamente el escrúpulo y el rigor observado en la tramitación de este expediente trae consigo unas consecuencias que trascienden al cumplimiento de unas meras formalidades. Este Consejo Consultivo ha de llamar la atención en efecto sobre la necesidad de considerar los procedimientos administrativos en su conjunto, no como una mera agregación de trámites más o menos enojosos, sino como una sucesión de actuaciones encaminadas a garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de las decisiones adoptadas en sede administrativa por su repercusión sobre el interés general y, por tanto, al servicio de valores eminentemente materiales. Cuando tal modo de actuar se efectúa con la debida corrección y no sólo la participación administrativa interna sino también la externa o social ha sido satisfecha en su adecuada corrección, no basta simplemente constatar que ha sido así, sino que también han de extraerse las consecuencias precisas: de resultados de ello, ciertamente, las garantías que pretenden preservarse en el procedimiento en curso han podido alcanzarse y ello tiene su reflejo en el texto articulado sometido a

la consideración de este Consejo y de la fundamentación de índole material y formal (o, si se prefiere, en este segundo caso, competencial) que lo acompaña.

3. Tales consideraciones no empecen, sin embargo, la necesidad de formular sendas observaciones, todavía dentro de esta óptica. Desde luego, ha de señalarse una vez más, y son ya muchas, la circunstancia de que lo aprobado realmente por el Gobierno de Canarias en su sesión del pasado 23 de septiembre, a falta del Dictamen preceptivo del CC, es un Proyecto de Ley y no un Anteproyecto como se le denomina. No es ya que el CC así lo venga reiterando con asiduidad y conforme a una elaborada doctrina (entre los últimos, DCCC 170 y 172/02); es que, sobre todo, tal es la visión que responde a la propia concepción estatutaria (art. 44), a la que como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma están sujetas -especialmente sujetas, cabría añadir- todos los Poderes Públicos en Canarias; y cualquier incertidumbre al respecto, por lo demás, ha quedado definitivamente esclarecida por la nueva Ley 5/2002, de 3 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de Canarias (art. 11).

Igualmente, debe destacarse que, si bien en el expediente hay constancia de haberse dado cumplimiento al trámite de audiencia a los Cabildos insulares que contempla el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, como se precisa efectivamente toda vez que mediante la disposición adicional primera I), en la formulación original de dicha ley [hoy, disposición adicional primera. 14, redacción de 2001] se transfirió a los Cabildos los "transportes por carretera y por cable", traspaso que se hizo efectivo mediante Decreto 159/1994, de 21 de julio, de transferencia de funciones en la materia, tampoco por sus evidentes repercusiones sobre las competencias insulares ha de soslayarse el trámite previsto estatutariamente en la tramitación legislativa del PL (art. 12.3 EAC): no obstante su indefinición inicial, a partir de su remisión a lo prevenido por el Reglamento de la Cámara (aprobado en su sesión de 15, 15 y 16 de abril de 1999), resulta clara la intervención de la Comisión prevista por el art. 53.1 del citado Reglamento, como no podía ser de otro modo en atención al inequívoco interés de carácter insular concurrente en el caso de los transportes y predominante, incluso. La audiencia en la fase administrativa no excluye la intervención de la Comisión parlamentaria constituida de modo permanente, como el propio Reglamento de la Cámara Legislativa se cuida de recordar (art. 54.1), entre otras consideraciones, por cuanto que el actual PL puede ofrecer un contenido

sustancialmente distinto del que fuera sometido a la consideración de los Cabildos en el preceptivo trámite de audiencia.

II

1. A través del PL sometido ahora a nuestro examen, la Comunidad Autónoma de Canarias pretende la ordenación integral con rango primario de los transportes sobre los que posee competencia estatutaria, alterando de esta forma lo que había sido hasta la fecha una práctica normativamente insatisfactoria cual era la de tomar la ley estatal en la materia -particularmente, la concerniente a los transportes terrestres, Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, LOTT- como la ley habilitante o de cobertura en la que fundar el desarrollo reglamentario.

La necesidad de una ley autonómica en materia de transportes era, así, no una cuestión de simple oportunidad legislativa, sino una exigencia técnica estricta, impuesta desde la perspectiva propia de las fuentes del Derecho, y en última instancia de lo que debe ser un correcto entendimiento del sistema de competencias constitucional y estatutariamente definido. La correcta delimitación de este parámetro y sus implicaciones de índole competencial ha sido ya abordada por este Consejo, de forma reiterada por lo demás. Así, en los términos de nuestro Dictamen 44/1996, de 27 de junio: "la [Comunidad Autónoma] partía de un doble presupuesto, estableciéndose la regulación de referencia en ejercicio de la competencia exclusiva prevista en el art. 29.13 del Estatuto (EACan) y, al tiempo, se procedía a hacerlo en desarrollo de la normativa estatal en la materia. Al respecto procede manifestar que en materia de carreteras y de transporte desarrollado por este medio el régimen de distribución constitucional-estatutario de competencias viene fijado por los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE, por un lado, y en el ámbito de la CAC por el art. 29.13 del Estatuto, ya citado, por el otro".

Acertada apelación a los títulos competenciales constitucionales y estatutarios aplicables al caso, pero que ahora debe ser actualizada y completada. La Constitución, desde luego, permanece en su redacción originaria; y así, por tanto, hay que estar en el caso de los transportes a lo dispuesto en ella por los arts. 148.15º y 149.1.21º, especialmente, este último, una vez que la totalidad de las Comunidades Autónomas ha puesto fin al período transitorio inicialmente previsto en punto a la determinación de sus competencias (art. 148.2), algo a lo que en cualquier

caso Canarias ya se había anticipado con carácter general por virtud de la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias [Ley 11/1982, de 10 de agosto, LOTRACA]. Prescindiendo así del tenor del art. 148, desde el punto de vista constitucional lo que interesa retener es el art. 149.1. 21º que, en efecto, reserva al Estado la competencia sobre "ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma". La referencia es a un bloque material entero y compacto, pero también sobre la base de un criterio territorial bien preciso y determinado, porque el Estado efectivamente ostenta competencias exclusivas, pero siempre y cuando los transportes terrestres "trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma". A partir de este punto, todo lo demás puede ser asumido por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía. El criterio territorial resulta así absolutamente determinante. Como reiteradamente tenemos dicho: "como se ha señalado en los Dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo sobre diversas actuaciones normativas emprendidas por el Gobierno autonómico en materia de transportes (cfr. DDCC nº 28, 29, 49 y 53/94 o 39/95), "en función del criterio estrictamente territorial utilizado en las normas constitucionales mencionadas, que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ha calificado de esencial en la distribución competencial sobre el transporte (SSTC 37/81, 97/83, 53/84, 86/88 ó 180/92), el Estado tiene competencia exclusiva, por demás plena, sobre los transportes terrestres, todos en general, que transcurran o se desarrollen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que una Comunidad Autónoma puede tenerla, como así ocurre en efecto en la nuestra, sobre el transporte por carretera cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio autonómico".

Es, por tanto, el criterio territorial el que define aquí la competencia, estatal o autonómica, y el que permite distinguir entre transporte regional e interregional. La referencia estatutaria antes invocada, sin embargo, debe ser actualizada, puesto que, en lugar de al antiguo art. 29.13 hay que estar ahora al art. 30.18º, después de la reforma del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), y resulta así que de conformidad con la normativa vigente en la actualidad la competencia autonómica es exclusiva y abarca las "carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil".

2. El PL sometido a la consideración del CC pretende ahora llevar a efecto una regulación integral de los extremos incluidos en esta cláusula. Hasta ahora, la regulación marco aplicable era la estatal -regulación, fundamentalmente contenida en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Ley 16/1987, de 30 de julio)-, en unos términos claramente insatisfactorias expuestos reiteradamente por este Consejo Consultivo: "Precisamente, el art. 2, LOTT muestra una premeditada indeterminación sobre la aplicación, directa o supletoria, de las normas que en su posterior articulado se recogen, con excepción de unas pocas que se definen expresamente como supletorias en el ámbito de los transportes urbanos. Así, en relación con los transportes de competencia autonómica (exclusiva, como se ha dicho, en virtud de los arts. 148.1.5, CE y 29.13, EAC) se declara su aplicación directa o supletoria que en cada caso resulta procedente, de conformidad con el orden constitucional, estatutario y legal (...). Podría mantenerse que esta indeterminación choca frontalmente contra la seguridad jurídica, como ha señalado el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia (STC) 385/93, de 23 de diciembre (FJ 3). Por ello, partiendo de la correcta interpretación del Alto Tribunal sobre las exigencias constitucionales en asuntos competenciales, la aplicación de la misma a nuestro caso supone que el legislador autonómico tan sólo debe atender, al ejercer la competencia estatutaria en cuestión, a los preceptos de la LOTT que tengan exacto fundamento en alguno de los títulos del art. 149.1, CE, entre los que están, sin duda, tanto la legislación mercantil como las bases de la actividad económica o del régimen jurídicos de las Administraciones Públicas y de las concesiones administrativas".

La aplicación de la normativa estatal como marco normativo de referencia primario en la materia pretendía así fundamentarse en la cláusula de la subsidiariedad (art. 149.3 de la Constitución), pero tal propósito queda truncado del todo a partir de la STC 118/1996, de 27 de junio, que vino a declarar la inconstitucionalidad de la LOTT, precisamente, en su pretensión de resultar aplicable a las Comunidades Autónomas por la vía de la supletoriedad (art. 2): "Los transportes terrestres están confiados a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (...) cuando los itinerarios se desarrollan íntegramente en su territorio; por el contrario, corresponden a las instituciones generales del Estado cuando transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...). Junto a este dato no es posible ignorar que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de transportes intracomunitarios (...). Y a ello se añade cuanto acaba de afirmarse, a saber: que la supletoriedad no es, en ningún caso, título competencial. Por consiguiente, es indudable que en materia de transportes

terrestres el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, dirigidas exclusivamente a regular aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas".

A partir de estas consideraciones, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas intracomunitarias no sólo goza de la requerida cobertura constitucional y del reconocimiento explícito de la jurisprudencia del Alto Tribunal, sino que deviene incluso una auténtica necesidad, por cuanto que la normativa estatal no es aplicable siquiera a título supletorio.

3. Colmadas las lagunas inicialmente por la vía reglamentaria, este Consejo Consultivo ha declarado también en sucesivas ocasiones la necesidad de desplazar dicha normativa de segundo grado por una de rango superior. En los términos así de nuestro Dictamen 129/2001, de 12 de noviembre: "Hemos mantenido en anteriores ocasiones la procedencia de respetar el principio de reserva de ley, a cuyo tenor las materias afectadas por ella han de ser reguladas por Ley formal, que, a su vez, ha de servir de habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, dictándose el correspondiente Reglamento de ejecución. Y es preciso volver a manifestar esta observación en cuanto que, no habiéndose dictado aún Ley por el Parlamento de la CAC en materia de transporte o, si se prefiere, en relación con el título competencial asumido en el art. 30.18 del Estatuto de Autonomía (EAC), se persiste en regularla por Reglamento, ejercitándose directamente tal competencia exclusiva o plena por el Gobierno autonómico".

Y a tal fin atiende ahora el PL sometido a nuestra consideración cuyo objeto y pretensión es no obstante de más amplio alcance, como ya hubo ocasión de adelantar. Seguramente, entre otras razones, por la propia indiscutibilidad de sus competencias sobre transporte intracomunitario a partir de los contornos que delimitan la realidad física de Canarias, ninguna Comunidad Autónoma ha llevado a efecto una regulación tan completa y acabada como la que acompaña al PL objeto de nuestra consideración. De este modo, se supera el ámbito de aplicación de la LOTT de 1987, limitado exclusivamente al ámbito de los transportes terrestres, y no a todos ellos (ciertamente, se incluía el transporte por ferrocarril en una visión que rebasa ya la de la antigua Ley de 1947; pero, en cambio, para los transportes por cable, la LOTT resultaba sólo de aplicación parcial: su Título Preliminar y Primero).

Se contemplan también las actividades asociadas a ellos, lo que encuentra cobertura en el propio art. 30.18 del Estatuto de Autonomía, que alude igualmente a los "centros de contratación y terminales de carga". Pero es que una opción que va más allá se regula asimismo el transporte marítimo, así como los helipuertos y las helisuperficies". Lo que desborda claramente el título competencial concreto y puntual antes indicado.

No sucede así, sin embargo, si se tiene presente también lo dispuesto en el siguiente art. 30.19 EAC que asimismo reserva a la competencia autonómica el "transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma". Y también con carácter exclusivo, por virtud del Estatuto de Autonomía (art. 30.22), "puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado". El PL se ajusta claramente al tenor literal del Estatuto de Autonomía. En cualquier caso, al objeto de salvar todas las dificultades, estos títulos han de situarse asimismo en conexión con un nuevo precepto constitucional, el art. 149.1.20º, por cuya virtud el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre "marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación y señales marítimas; puertos de interés general, aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo; tránsito y transporte aéreo; servicio meteorológico y matriculación de aeronaves".

De este modo establecidos los títulos competenciales aplicables, no resulta difícil hallar una interpretación integradora del "bloque de constitucionalidad", que permita alcanzar la plena efectividad de las competencias implicadas sin tener que negar ni desvirtuar ninguna de ellas. Así, en materia de transporte marítimo, la singular competencia reconocida estatutariamente para Canarias cuyo desarrollo legislativo ahora se pretende se justifica conforme a la propia jurisprudencia constitucional. La STC 38/2002, de 14 de febrero, entre las más recientes -aunque, desde luego, hay otras muchas-, admite que más allá del territorio terrestre "pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas", incluso como el mismo Estado dentro del mar territorial, si bien en este caso, "excepcionalmente", como la propia resolución indica, "eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAnd) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de

enero)". Y específicamente, en refrendo de la titularidad autonómica en relación con el transporte marítimo, la precedente STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 45º), con base por lo demás en lo que directamente legitima la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en particular, art. 6.1.a)).

Por lo que hace a los helipuertos y helisuperficies, la competencia estatutaria específica asimismo reconocida en este punto tampoco está en concordancia con la Constitución y la reserva competencial reconocida al Estado, que se proyecta sobre el "transporte aéreo", pero no sobre sus infraestructuras. La opción inicial de comprender el transporte aéreo dentro de la regulación del PL ha venido a quedar descartada en el texto sometido a nuestra consideración. Por otro lado, y ya para concluir este asunto, respecto de las infraestructuras mismas, las competencias estatales en este punto se extienden solamente sobre los "aeropuertos" y, además, no sobre todos ellos, ya que pueden excluirse a partir de la propia Norma Fundamental los que no tengan "interés general".

Las competencias autonómicas sobre el transporte, y por correspondencia las estatales, así, pues, han de ajustarse a los parámetros expuestos. Y, en una última apreciación no cabe considerar excesivos los objetivos propuestos, cuando precisamente ya desde hace más de cincuenta años, y desde el interior del propio Estado, se viene a patrocinar como absolutamente necesario para el logro de la eficacia en este ámbito una concepción "integral" del transporte; o, como más modernamente, se denomina, un "sistema común", "integrado" o "intermodal" de los transportes.

4. Que la dimensión autonómica de las competencias sobre el transporte permita la realización de políticas y acciones como las pretendidas al amparo del PL no significa, sin embargo, negar al Estado toda capacidad de ingerencia en el sector. Como también tenemos advertido con reiteración, por ejemplo, en nuestro Dictamen 44/1996, de 27 de junio, "la llamada exclusividad competencial autonómica para ordenar los transportes íntegramente regionales no implica, como es bien sabido, que sea efectivamente única y excluyente sin más en la materia, puesto que su ejercicio no está exento de límites que se derivan de la concurrencia al efecto de otros títulos competenciales del Estado, singularmente los señalados en las reglas 1ª, 6ª, 11ª, 13ª, 18ª y 21ª del art. 149.1, CE, de manera que tal ejercicio habrá de atender a esta circunstancia y, por ello, a la normativa estatal dictada al amparo de los

mencionados títulos". Lo que, consecuentemente, pretende indicarse es que al amparo del título propio del transporte el Estado no puede recabar su intervención e inmiscuirse así en competencias autonómicas.

En definitiva, el Estado podrá afectar en su caso a las competencias autonómicas sobre el transporte, pero sólo con base en competencias de signo concurrente. La competencia sobre el transporte de la Comunidad Autónoma de Canarias es una competencia exclusiva en su conjunto (y no procede entrar en este caso en la consabida dicotomía bases-desarrollo legislativo). Tal configuración atribuye un amplio margen de actuación a la Comunidad Autónoma, necesario por otra parte para asegurar la efectividad de las acciones que pueda proponerse como ya se indicó, y habilita del modo expuesto para configurar un marco legal de referencia como el pretendido ahora a través del PL sometido a nuestra consideración.

Así las cosas, cualquier posible duda en torno al alcance de alguna de las previsiones incorporadas al texto debe ser por tanto necesariamente puntual, y por virtud de la concurrencia de otro título competencial de distinto signo.

Como recientemente acabamos de subrayar, en estos mismos términos, en nuestro Dictamen 96/2002, de 1 de julio, "en suma, la STC 118/1996 advierte que "el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte", de manera que "la actuación pública de la Comunidad Autónoma ha de sujetarse a la legislación autonómica que se dicte para el sector de los transportes, y no a la LOTT, que sólo será aplicable en aquellos aspectos concretos en los que el Estado pueda invocar un título específico y distinto al de los transportes que sea concurrente con esta materia".

III

1. En el marco de estas coordenadas, indudablemente amplias, procede acometer el examen el articulado del PL, que efectúa como ya hemos destacado una ordenación global y unitaria del transporte intracomunitario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se desarrollan así los aspectos de la regulación propios del sector, lo que en una apreciación de conjunto ya ha sido ponderado favorablemente por este CC. Como asimismo se pronuncia el Dictamen 96/2002, que por lo demás recuerda en este punto al anterior Dictamen 30/1999, al que en definitiva se remite, "según lo expresado -ha expuesto el Consejo en su Dictamen

30/1999 (f. II.1)- es de exclusiva competencia autonómica establecer respecto a los transportes intracomunitarios: si para acceder a la actividad de transportista o a alguna de sus modalidades hay que obtener una autorización o licencia y/o superar pruebas de aptitud (STC 118/1996, Fj 24); los tipos de transporte, públicos o discrecionales, que pueden existir y las normas definidoras de unos y otros (STC 118/1996, Fj 28); legislar sobre el régimen de prestación de los servicios públicos de transporte, con respecto de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (STC 118/1996, Fj 29); los transportes discrecionales (STC 118/1996, Fj 29); el otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de esa actividad, su transmisión, modificación, extinción, revocación y el establecimiento de tarifas (STC 118/1996, Fj 35); el transporte privado, sea complementario o no, y el turístico (STC 118/1996, Fj 36), el urbano (STC 118/1996, Fj 37), las estaciones de transporte por carreteras (STC 118/1996, Fj 39) y el régimen de sanciones a esa normativa (STC 118/1996, Fj 41)".

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en efecto, en materia de transportes [SSTC 26/1981; 33/1981; 59/1985; 86/1988; 174/1995; 75/1996; 108/1996; y 118/1996] la más significativa es la que se contiene en la última de las citadas, que tuvo por objeto diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados respecto de la LOTT y su Reglamento de desarrollo. Y la piedra angular sobre la que descansa es que en esta materia el criterio territorial es elemento esencial para el sistema de distribución de competencias, de lo que sigue una nítida distinción entre transportes intracomunitarios y transportes intercomunitarios para determinar las competencias asignadas respectivamente a la Comunidad Autónoma y al Estado (en el caso de los transportes intercomunitarios, sin embargo, se impone incidentalmente una puntualización al respecto, puesto que si bien al Estado le corresponde la legislación, la ejecución de dicha legislación puede corresponder a las Comunidades Autónomas: en realidad, así lo viene a confirmar por sí sola la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, dictada al amparo del art. 150.2 de la Constitución en una de las muy esporádicas ocasiones en que se ha aplicado este precepto; en el mismo sentido, la STC 86/1988, de 3 de mayo).

La Comunidad Autónoma ha ejercido con notable corrección sus competencias estatutarias en la materia, en la medida que se ha adaptado a los perfiles del

parámetro constitucional-estatutario de aplicación, en los términos que resultan de la jurisprudencia constitucional. Canarias, en suma, en materia de transportes posee las competencias que al respecto disponen los apartados 18 y 19 del art. 30 del Estatuto. El PL es coherente con tal planteamiento, máxime cuando se ha procedido a dejar fuera de la regulación la del transporte aéreo prevista inicialmente (como ya se ha destacado, no se regula, aunque sí los helipuertos y superficies [arts. 105 a 107 PL], lo cual entra dentro de las competencias autonómicas).

2. Pueden, sin embargo, efectuarse algunas consideraciones a concretos preceptos de su articulado:

A) La delimitación del ámbito de aplicación (art. 1) y la determinación de las actividades sujetas a la Ley (art. 2) integran, junto al art. 3, el Título Preliminar del PL (Disposiciones Generales). Procede en este punto remitirse a las consideraciones generales vertidas con anterioridad que permiten legitimar las opciones adoptadas desde la perspectiva competencial con base asimismo en las razones y argumentos a la sazón expuestos. La Ley incluye así la regulación de los transportes de viajeros y mercancías realizados en vehículos automóviles, así como las actividades auxiliares y complementarias del transporte, y los transportes por ferrocarril. Junto a los transportes terrestres se contemplan también los transportes por cable. Y asimismo los transportes de viajeros y mercancías por vía marítima. Por último, los helipuertos y helisuperficies que no tengan la calificación de interés general. En una ordenación global del sector, que aspira así al desarrollo completo de las competencias autonómicas.

En cuanto al art. 3, el empleo de la expresión "servicio público esencial" se formula con carácter general a los efectos de proceder a la extensión de lo ya prevenido por la Ley 19/1994, de 6 de junio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 8). Se trata de una determinación legislativa fundada en el carácter estratégico del sector del transporte en su conjunto en Canarias, con vistas, aunque no sólo, a obtener los fondos públicos necesarios para asegurar la prestación del servicio en condiciones de cantidad y calidad. No cabe confundirla sin embargo con el concepto de servicio público esencial en el sentido que le es propio. Así establecida la diferenciación no cabe formular reparo alguno al respecto.

B) La organización administrativa de los transportes (Título I) establece las Administraciones públicas competentes (Cap. I) y las competencias que

corresponden a cada una de ellas (Cap. II), así como las relaciones interadministrativas (Cap. III) y la regulación de la Junta Arbitral de Transportes de Canarias (Cap. IV). En la determinación de las Administraciones con competencia en el sector (art. 4) se citan, junto a las Administraciones territoriales, las que éstas puedan a su vez crear, porque en efecto el sector de los transportes resulta un campo especialmente proclive para la constitución de estos organismos no sólo para atender con agilidad a la propia dinámica que la materia requiere sino también para dar participación y cabida a la representación de entidades e instancias, públicas y privadas, con intereses en el sector, formando de este modo organismos de carácter mixto o consorcial.

Las competencias autonómicas (art. 5) consisten básicamente en competencias de ordenación y planificación, aunque también se incluyen las de carácter participativo y tarifario, así como las que recaen sobre materias de trascendencia o interés regional. Esta última previsión (art. 5.1 f) adolece de cierta falta de concreción, toda vez que es a la legislación sectorial a quien corresponde determinar las atribuciones de las distintas Administraciones: en garantía de la autonomía local, no cabe admitir la generalización de cláusulas imprecisas de esta índole, que simplemente se limitan a sentar un criterio de distribución, pero que en definitiva no atribuyen un haz concreto de facultades. En cambio, se omiten competencias puntuales de gestión reconocidas a la Comunidad Autónoma (Registro Canario de los Transportes, creación de intercambiadores modales, etc) a lo largo del articulado del PL. El art. 5.2, por su parte, reconoce también el derecho de la Comunidad Autónoma en asuntos cuya competencia no le corresponde en términos estrictos: aunque podría plantear alguna duda de entrada, sobre todo, por el propio énfasis empleado por el precepto, ciertamente es innegable la existencia de un interés autonómico específico que legitima la previsión establecida y la consiguiente intervención de la Comunidad Autónoma "en la forma que estuviera establecida", que es a la postre a la que se remite.

En los Cabildos Insulares (art. 6) residen esencialmente las competencias de gestión de la actividad del transporte: con ser ello cierto, no cabe olvidar otras competencias que asimismo tienen asignadas expresamente (art. 16), y que a efectos sistemáticos debieran indicarse en este precepto. El art. 6 g), en su alusión a la participación (...) en la planificación" no es suficientemente preciso, porque a los Cabildos les corresponde en definitiva la titularidad sobre dicha

potestad, y no una mera participación. Sobre este aspecto concreto, sin embargo, han de tenerse presente las observaciones que se indicarán al tratar el art. 16. Por lo que hace a los Ayuntamientos (art. 7) se afirma su competencia sobre el transporte urbano y se asegura su participación en la organización prevista para la integración insular del transporte público regular de viajeros, lo que salvaguarda en principio su autonomía constitucionalmente protegida. Es incorrecta no obstante la apelación a los apartados g) e i) del art. precedente (art. 6), en los términos que se formula y ha de clarificarse que tales competencias han de circunscribirse a su propio ámbito.

Las relaciones interadministrativas comprenden la creación de dos órganos: el Consejo Canario del Transporte (art. 9) y la Comisión Interadministrativa de los Transportes (art. 10) en términos correctamente deslindados. La reserva de ley para la creación de órganos es relativa y no tiene alcance absoluto, por lo que puede dentro de los parámetros legales establecidos (art. 9) confiarse la determinación última a la vía reglamentaria. En cuanto a la Junta Arbitral de Transportes se respeta su función característica (art. 11), y no se cuestiona la competencia del Estado (art. 149.1.6º de la Constitución, por lo que le resulta aplicable la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje), pero a ella pueden sumarse otras funciones (art. 11 y 12) en los términos reconocidos claramente por la STC 118/1996 (Fj 23). La redacción del art. 11, no obstante, es susceptible todavía de alguna mejora, tanto en el art. 11.1 separando lo previsto en sus dos incisos, como en el art. 11.2, para delimitar con más exactitud el ámbito de las controversias sobre las que conoce la Junta Arbitral de Transportes de Canarias (por supuesto, siempre con carácter voluntario, conforme exige la jurisprudencia constitucional: la STC 174/1995, de 3 de noviembre). En su dimensión territorial (art. 13) destaca su carácter autonómico o suprainsular, lo que constituye una opción legítima, si bien la remisión reglamentaria resulta algo imprecisa al intentar modularse la composición de la Junta "en función de la materia objeto de los contratos y normas de funcionamiento".

C) A la planificación y gestión (Título II) se destinan las siguientes disposiciones, conforme al orden del PL. En realidad, se incluyen también otras previsiones sobre financiación (Cap. III, art. 18. Debe corregirse en este punto la remisión del 18.3 al 18.2 y 3, que sólo puede serlo al 18.2). Por lo demás, el Cap. II, más que sobre gestión, versa en principio sobre un aspecto de la planificación (Cap. I), bien que a un nivel territorial distinto, la "programación" insular. Por tanto, la denominación del Título y de los Capítulos que lo integran debería dar

cobertura a lo que en realidad éste comprende, la planificación y la financiación.

El Plan Intermodal se configura como el instrumento básico de planificación y sus aspectos formales (competencia y tramitación) y materiales (contenido) se desarrollan sucesivamente (art. 14 y 15). Dicho Plan, en el texto oficial de las Directrices de ordenación General del Territorio aprobadas ya provisionalmente y consiguientemente documento oficial, recibe la denominación de Directriz de ordenación del Transporte de Canarias (Directriz 84º). Además, la expresión "obligaciones competenciales" (art. 14) no es afortunada: "competencias" sería suficiente. Y en el contenido del Plan intermodal (art. 15) debe incorporarse una letra h) que ampare otros supuestos contemplados en el cuerpo del PL, como los del art. 108 PL; o, simplemente, unificar todos los contenidos dispersos en el PL en el precepto que se comenta. Por otra parte, debe cuidarse la terminología empleada en ambos preceptos (art. 15: "responsabilidad pública"). También, es dudoso que la competencia autonómica se extienda más allá del ámbito de Canarias, como literalmente indica el art. 15 e), en su último inciso, para propiciar la conexión de la comunicación intermodal con el exterior, aunque podría justificarse tal previsión si entendida en el sentido de que las determinaciones propias sobre el propio transporte deben tener en cuenta tal factor a fin de facilitar las comunicaciones hacia fuera.

La "programación" insular (art. 16 y 17) se configura en principio en línea de continuidad con el Plan Intermodal. De entrada, el contenido de la "programación" insular no puede ser solamente descriptivo (art. 17), sino que ha de ser también propositivo. Pero el reparo es aquí mayor, porque no cabe limitar en este punto las competencias de los Cabildos Insulares, y el empleo del término "programación", que se configura como mera ejecución de la planificación regional en sintonía con la concepción que le resulta propia (así, por ejemplo, se emplea en materia urbanística y territorial), claramente induce a ello. El contenido de la programación dispuesta por el art. 17 podría sugerir un ámbito más amplio que el de la programación, pero el reconocimiento de la planificación insular debe preservarse con más claridad. En realidad, como quedó apuntado al inicio, debe reconocerse la existencia de dos niveles territoriales distintos para la planificación, sin limitar la de los Cabildos Insulares a su mero aspecto ejecutivo a través de la "programación": sólo así podrían superarse eventualmente las objeciones sobre este punto. Por último, de la

legislación vigente en materia de ordenación urbanística y territorial (Decreto Legislativo 1/2000) se desprende que la planificación insular ha de encauzarse a través de la formulación de un Plan territorial Especial. No es un mero pr0rito terminológico postular la necesidad de homogeneizar los conceptos empleados por ambas normativas.

En este apartado por último, la declaración general contenida en el art. 18.1 PL se acompaña con el establecimiento de una serie de principios que sólo pueden salvaguardarse de entenderse conjuntamente los términos de la declaración general, lo que podría clarificarse más agregando la expresión "además" al contenido propio de dicha disposición general. Por otra parte, los principios de objetividad y de publicidad (este último, al menos, en sentido material) no pueden excepcionarse: el procedimiento negociado en principio constituye una excepción solo del de libre competencia.

D) A los sujetos particulares intervinientes en el sector del transporte se destina después el Título III, los usuarios (Cap. I) y el sector empresarial (Cap.II). La regulación de los usuarios (art. 19) se concreta especialmente en la determinación de sus derechos (art. 20 a 24): La exigencia de un seguro (art. 24) no constituye extralimitación competencial, dada la remisión a lo dispuesto por la legislación específica (en este punto, debe tenerse presente la reciente modificación del art. 21.1 LOTT, resultante de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre). Por lo demás, el señalamiento de las condiciones de seguridad también ha de estar presidida por la regulación establecida al efecto por el Estado (entre otras así, el Real Decreto 2242/1996, de 18 de octubre, por el que se establecen normas sobre tiempos de conducción y descanso y sobre uso del tacógrafo), quien tiene atribuida la competencia primordial sobre este punto al amparo de lo prevenido por el art. 149.1.21º, que reserva al Estado las competencias sobre "tráfico y circulación de vehículos a motor". Los derechos reconocidos por el PL no están en pugna con los que pudieran corresponder a los usuarios como consumidores (Ley 26/1984, de 19 de julio) y son compatibles en el marco de una relación general-especial, similar por ejemplo a la que tiene lugar en el ámbito del turismo, y en la que prevalece como en ésta la posición específica resultante de la normativa sectorial.

La ordenación del sector empresarial, conjuntamente a la fijación de los derechos (art. 25) y deberes (art. 26) que decanta su posición jurídica, está presidida por el principio de libertad de acceso al sector (art. 27), consecuencia

asociada estrechamente al derecho constitucional de libertad de empresa (art. 38), que no obstante consiente el establecimiento de límites o condiciones, como el propio precepto constitucional admite, atendiendo siempre a un canon de proporcionalidad en este caso explicitado por el art. 27.2. Así las cosas, es viable la remisión reglamentaria, que igualmente ha de satisfacer las exigencias comunitarias, como el propio precepto se cuida de advertir.

E) La regulación del transporte por cable ocupa el siguiente Título IV, que se limita sin embargo al establecimiento de las determinaciones nucleares. La exigencia de una autorización administrativa se impone como título habilitante (art. 28) y su otorgamiento se condiciona a las prescripciones establecidas por el Gobierno de Canarias. Se advierte en este punto una habilitación particularmente amplia: en sí misma es inobjetable, aunque debe señalarse que la remisión no es incondicionada y debe atender al cumplimiento de los requerimientos establecidos por el propio ordenamiento jurídico. Así, entre otros, y en primer lugar, los resultantes del Derecho comunitario (Directiva 96/26, del Consejo, de 29 de abril).

El art. 29 legitima la intervención pública en un supuesto de subsidiariedad, que no constituye por lo demás un mandato constitucional estricto (art. 128.2), pero que introduce un factor de racionalidad en el ejercicio de una opción susceptible de adoptarse en su caso.

F) El Título V es el más extenso (art. 30 a 92), y se dedica por completo al transporte por carretera. Su Cap. I establece las condiciones para el acceso a la profesión, y la regulación se efectúa en unos términos que no pueden ser objetados conforme a la jurisprudencia constitucional (STC 118/1996, Fj 24), que negó el carácter básico a los art. 42 a 44 LOTT, sobre la base de que la titulación requerida para el desempeño de la actividad de transportista no es profesional sino administrativa, por lo que ninguna colisión se produce con el art. 149.1.30º de la Constitución, como tampoco respecto del art. 149.1.1º.

El Cap. II parte de la clasificación de los transportes (art. 35): públicos y privados, de viajeros, mercancías y mixtos, regulares y discrecionales. Entre las determinaciones más relevantes, por un lado, se otorga el carácter discrecional a todo el transporte de mercancías, en una opción que se había declarado inconstitucional (STC 118/1996, Fj 28), pero por haberlo establecido así sin base competencial propia el Estado. Y, asimismo, por otro lado, al transporte regular

se acompañan como notas sustanciales su carácter permanente y su destino a un uso general, previsión que la Comunidad Autónoma adopta en el marco de sus competencias, respecto del transporte intraautonómico.

El transporte público regular de viajeros es declarado "servicio de titularidad pública" (art. 37), expresión que suscita dudas y que mejor sería reemplazar por la de "servicio público" o "servicio público de titularidad administrativa", si se prefiere. Como servicio público, el PL exige su planificación previa y la aprobación del establecimiento (art. 38 y 39): "Una vez planificados los servicios y aprobado su establecimiento", declara a continuación el PL (art. 40), "serán prestados en régimen de concesión". En este contexto resulta de indiscutible aplicación la normativa estatal sobre contratos y concesiones administrativas, ésta así, de carácter básico (art. 149.1.18º), representada en la actualidad por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP).

La obligada toma de referencia de la normativa básica obliga en este punto a atender consecuentemente a las determinaciones fijadas por el Estado con tal carácter: conforme a la propia jurisprudencia constitucional, así, la inaplicación de la regla general de la concesión administrativa a favor de la gestión directa, el carácter exclusivo de las concesiones o el ejercicio del "ius variandi" (STC 118/1996Fj 30, 31 y 32), así como el plazo de duración de los contratos (art. 42, de acuerdo con el art. 157 LCAP en relación con su D. final Primera) o el modo de extinción de los mismos (art. 45, de acuerdo con el art. 111 LCAP en relación con la D. final Primera). Esto no obstante, debe indicarse que la Comunidad Autónoma posee también inequívocas competencias legislativas, porque, como resulta de la propia relación bases-desarrollo, a ella le corresponde el desarrollo normativo de la materia "contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma" con base en su propio Estatuto de Autonomía (art. 32.11º); y, sobre todo, porque en esta materia la regulación básica es concisa y remite a las "disposiciones especiales respectivo del servicio" (art. 154.1 y 155.5, como dice este último, "en cuanto no se opongan a ella"). De ahí que la STC 118/1996 concluya reconociendo un amplio margen de apreciación a la legislación autonómica: "corresponde a la Comunidad Autónoma (...) legislar sobre el régimen de prestación de los servicios públicos del transporte, con las únicas salvedades que se deriven del título estatal referido a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas". No hay, así, pues, en los preceptos

analizados reiteración de normas básicas, sino más bien desarrollo de dichas normas y la concreción de su alcance en el ámbito del transporte.

Teniendo esto presente, no cabe formular reparos a la regulación incorporada al PL (art. 40-46: al art. 46, no obstante, le falta parte de su contenido en el texto sometido a la consideración de este Consejo), sea porque se mueve dentro de las coordenadas de lo básico (art. 40-43), o bien porque abordan consideraciones que carecen de tal carácter (como la unificación de las concesiones, art. 44: STC 118/1996, Fj 33). En cualquier caso, ya con carácter más puntual, también debe resaltarse que el art. 41. 2 se refiere a "programas insulares o local": en vez de local parece que debería decir "municipales". Por otra parte, el PL reconoce una "programación" autonómica e insular (arts. 14 y 16), mas no municipal. Asimismo, el supuesto de unificación de servicios que se contempla en el art. 44 PL es también un caso de extinción de contratos (art. 45.1).

Sobre la regulación del transporte discrecional, el título competencial reconocido al Estado es particularmente amplio con base en su misma singularidad, lo que tiene una repercusión indudable en el territorio peninsular, aunque no tanto en el caso de Canarias a partir de su propia realidad física (carácter archipelágico de la Comunidad Autónoma). Ciertamente, "al amparo de autorizaciones intercomunitarias, es posible llevar tráficos que discurran íntegramente dentro del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, siempre que se trate de transportes discretos propiamente dichos", como dice la STC 118/1996 Fj 34, pero en cualquier caso el concepto clave aquí es el de red: "un elemento decisivo para la atribución competencial sobre actividades de transporte es su inclusión o no en una red nacional, independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías". Se despejan así los posibles obstáculos competenciales en nuestro caso: los transportes discretos en Canarias no aparecerán insertos en una red de carácter supracomunitaria ni sus recorridos tienen tampoco en principio una potencialidad supracomunitaria.

Esto al margen, el art. 47 se refiere a "personas" y el 49 a "empresas": no sería impertinente clarificar la terminología empleada. Por otro lado, debe observarse la amplitud de la remisión reglamentaria que se contempla en el art. 47.2 PL, si bien los principios que han de presidir la regulación a dicho nivel se

hacen explícitos en los siguientes preceptos (art. 48-50), en relación con las determinaciones centrales.

Ya más concretamente, también en cuanto al art. 47.2, las exigencias respecto a la antigüedad de los vehículos han de considerarse de conformidad a la normativa estatal, por aparecer vinculadas a la materia de seguridad vial; y en cuanto al art. 50, la expresión "o, en cualquier caso, sin pago individual" es confusa. Siempre va a haber pago colectivo, nunca individual, por lo que más que una disyuntiva el precepto exige una copulativa. Se trata de requisitos acumulativos, no alternativos.

A diferencia del caso anterior, por el contrario, la configuración del transporte privado complementario resultante del bloque de constitucionalidad es especialmente amplia para las Comunidades Autónomas (en este caso, para todas ellas) de manera que con mayor razón nada cabe objetar aquí desde esta estricta perspectiva, que es la fundamental para este Consejo Consultivo, a la regulación incorporada al PL (art. 51-52), que establece los supuestos en que procede o no la autorización, así como un conjunto de reglas generales que delimitan el ulterior ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 52.3). El art. 52.3 podría resultar por su parte innecesario por obvio, aunque desvanece cualquier duda sobre la aplicación del régimen sancionador al transporte privado en los supuestos previstos.

Se formula a continuación una regulación particularizada según los diversos tipos de transportes contemplados en el PL, que afecta a determinaciones nucleares. Entre las previsiones establecidas destacan la regulación del taxi, a fin de armonizar las competencias concurrentes entre Municipios y Cabildos: en principio, se requiere la obtención de los títulos habilitantes provenientes de ambas Administraciones (art. 53), aunque se tipifican también excepciones a la regla general (art. 54). Es de destacar la relevancia de las competencias atribuidas a los Cabildos Insulares (art. 56 y 57), cuya concreción sólo resulta viable en los términos establecidos por las leyes, a quienes corresponde tal tarea de acuerdo con lo establecido por la normativa básica sobre régimen local. Limitaciones, por último, como las incluidas en el art. 55 son posibles también en cuanto que incorporadas a disposiciones de carácter superior.

La regulación de los demás tipos de transporte resulta mucho más sucinta y apenas se limita a establecer las correspondientes definiciones normativas (transportes oficiales: art. 58.1, transportes turísticos: art. 59, transporte

sanitario: art. 61, transporte funerario art. 65, transporte escolar: art. 67, transporte de mercancías peligrosas y perecederas: art. 69 y 70). Sobre tales definiciones, procede sólo indicar que el transporte escolar (art. 67) es el que tiene por objeto el traslado de estudiantes. No se aprecia, pues, la razón por la que la norma incorpora un criterio diferencial en razón de porcentajes de ocupación y la edad de los usuarios. No se aclara por otra parte qué clase de transporte es el que lleva estudiantes que no cumplan las condiciones del precepto. Y, en fin, más que el "efectuado con reiteración" (basta dos veces a tal efecto), sería más adecuado indicar el "efectuado habitualmente".

Junto a ello, la determinación fundamental incorporada al PL versa sobre la exigencia o no (este último es el caso del transporte oficial: art. 58.2) de autorización administrativa y la autoridad competente al efecto (en algunos casos, concurrente, como en el transporte sanitario o funerario: art. 63 y 66). Este de la necesidad de obtener un título administrativo es el aspecto central cuya determinación corresponde en todo caso al legislador a fin de salvaguardar la libertad de empresa como derecho fundamental, y cuya previsión como fórmula de control preventivo para el ejercicio de la actividad se justifica con base en los intereses implicados en el transporte: se satisface así la doble dimensión material y formal del derecho fundamental reconocido por el art. 38 de la Constitución.

En los restantes aspectos, la regulación resulta escueta, lo que podría ocasionar problemas de rango, si bien ha de tenerse presente primero que la regulación general de la Ley resulta de aplicación y, más en concreto, algunas de las modalidades remiten expresamente al régimen del transporte discrecional (como el transporte turístico: art. 60 o el escolar: art. 68.1, si bien en este último caso con excepciones no suficientemente justificadas que, por tanto, deben rechazarse: art. 68.3, segundo párrafo). Debe tenerse presente también que la memoria justificativa del Anteproyecto ya toma en consideración, acota y delimita perfectamente los supuestos estrictos en que procede el desarrollo de la materia a través de la vía reglamentaria. Y, por otra parte, como referencia igualmente válida, que en la LOTT la regulación de esas modalidades particularizadas del transporte estaba íntegramente confiada en algunos casos a los reglamentos ejecutivos de la Ley. Siendo todo ello así, los problemas antes apuntados, de manifestarse, serán de carácter puntual e imputables

directamente en su caso a la normativa reglamentaria de desarrollo y no a la que sirve de cabecera del sector.

En fin, la previsión literal del art. 69.2 PL debería corregirse para indicar "una" saturación o, mejor aún, estuviesen saturados los niveles del servicio".

La regulación del transporte urbano es competencia inequívocamente autonómica (STC 118/1996, Fj 37) y el PL descansa a su vez sobre el reconocimiento de la competencia municipal en esta materia. Debe objetarse sin embargo el art. 72.2, porque la extensión de "forma individualizada" de las competencias municipales no puede ser entendida de forma singular -aunque probablemente no sea la intención y se deba ello a un problema de redacción-, pues a ello se opone el art. 9 de la LRBRL. Por lo demás, las competencias en todo caso han de quedar fijadas por la Ley, sin que pueda sustituirse tal exigencia a través de un poder de disposición reconocido a favor de las Administraciones superiores: a falta de determinación legal en este punto, se precisa la aceptación de los Municipios. Por otra parte lo que se llama "extensión de competencias" no es sino una forma incorrecta de referirse a la delegación de funciones que ya se ha contemplado en el art. 7 PL.

También las dudas se extienden a la fórmula de la coordinación de intereses contemplada en el siguiente art. 73, si no se asegura la voluntariedad de los Municipios en la adhesión a las formulas consorciadas previstas en el precepto para la gestión de aglomeraciones urbanas en los que estén presentes varios municipios (art. 73.2) y su participación real y efectiva en el proceso de constitución y adhesión.

Sobre las actividades relacionadas con los transportes por carretera que se acogen dentro del Capítulo IV de este mismo Título V, su propio carácter auxiliar y complementario respecto del transporte (art. 75) justifica su regulación en esta sede y, además, la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia al efecto. Como ha señalado también la STC 118/1996, Fj, la intervención autonómica es más intensa aún en supuestos como el de los centros de información, contratación y distribución de cargas (art. 79-80) que están explícitamente reconocidas estatutariamente.

Debe no obstante respetarse en cualquier caso la legislación mercantil del Estado que opera como competencia concurrente y, desde esta perspectiva, algunas previsiones (art. 77, art. 79.1, art. 82.1 y 83) podrían inmiscuirse, si bien este Consejo Consultivo, con igual contundencia con que afirma la incorrección

que representa la reiteración en sede autonómica de la normativa de carácter básico, ha de admitir en ocasiones que los conceptos manejados en ella resultan inevitables referencias en punto a su desarrollo normativo posterior (legal o reglamentario) en el marco de las competencias autonómicas también reconocidas, siempre y cuando no invadan competencias mercantiles: no es cuestionable que forman parte de dicho acervo competencial la exigencia de autorización administrativa y la regulación de su régimen jurídico. En este ámbito concreto, que es el pretendido a la postre, es claro que no se invaden competencias de signo mercantil. Particular cuidado exige, en todo caso, la regulación del arrendamiento de vehículos (art. 85) -con anterioridad, contenida en diversas normas de rango reglamentario: Decretos 148/1994, 125/1995 y 159/1996- donde una apelación a las competencias estatales en la materia no sería superflua.

Desde la perspectiva que resulta propia a este Consejo Consultivo, tampoco merece reparos la regulación de las estaciones de transporte e intercambiadores modales (art. 87-89), por cuanto que como tiene afirmado el Tribunal Constitucional "las estaciones de transporte son elementos imprescindibles y complementarios del transporte que a través de ellas discurre y, por consiguiente, la distribución de competencias respecto a ellas ha de ser la misma que rige los transportes: corresponderá al Estado, si se trata de estaciones relativas a transportes por carretera de ámbito supraautonómico, y a la Generalidad en otro caso", STC 118/1996 Fj 39). La regulación por lo demás se concentra en determinar el régimen de distribución de las Administraciones Públicas implicadas, Comunidad Autónoma, Cabildos Insulares y Municipios: el margen de actuación de que dispone el legislador en estos extremos es considerable por cuanto constitucionalmente a lo que está obligado a preservar la participación de las instancias afectadas, no el "quantum" en que se concreta dicha participación en cada caso. Debe hacerse notar no obstante las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en relación con los intercambiadores modales, en cuanto que abarcan también la gestión (y no sólo la planificación y la ordenación), lo que constituye una quiebra de la regla general establecida por el propio PL, aunque en todo caso legítima. Y, también, desde el punto de vista de su dicción literal, el art. 88.5 es susceptible claramente de mejorarse.

Como medidas de control (documentos y elementos), a las previsiones establecidas por el PL (art. 90-92, en particular, art. 91) ha de sumarse la necesidad de tener instalado y llevar en funcionamiento el aparato tacógrafo u otro mecanismo de control, de conformidad con la legislación del Estado, en cuanto que tal previsión concierne al tráfico y a la seguridad vial. El art. 92, por otra parte, tampoco suscita reparo por medio de la cláusula "sin perjuicio" que en el mismo se incluye y que evita la discriminación atentatoria contra la libertad de circulación comunitaria.

G) A este Título sigue el Título V, dedicado al transporte marítimo a cuyo efecto son de reiterar las consideraciones de carácter general incorporadas a este Dictamen (II.3). Es menester recordar que la jurisprudencia constitucional admite el desarrollo de las competencias autonómicas en los espacios marinos en supuestos como los que gozan de explícito respaldo estatutario. Tal es el caso ("traslado por mar entre puertos o puntos del litoral de Canarias": art. 93 a), de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Canarias), y así lo viene admitir la propia legislación estatal en la materia, por otra parte (Ley 27/1992), lo que despeja la problemática competencial susceptible de originarse en este punto.

Junto a las definiciones propuestas (art. 93), el PL distingue los transportes marítimos de línea regular y los no regulares, discrecionales u ocasionales. Al primero se le reconoce su cualidad para ser declarado de interés público por el Gobierno de Canarias (art. 94.), salvo excepciones (art. 94.3), lo que conlleva la aplicación de un régimen administrativo basado inicialmente en la autorización administrativa (art. 96), con la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público (art. 97), aunque con la alternativa asimismo de desplazar dicha técnica habilitadora por la contratación de servicio público (art. 98). En tanto que el transporte con finalidad turística, recreativa, educativa o similares se sujeta a autorización (art. 101), lo mismo que el alquiler de embarcaciones (art. 102).

El concepto "habilitación" empleado por los art. 96 y 101 es equívoco y debe reemplazarse por el de autorización. Y si los transportes marítimos regulares son de interés público y conllevan la aplicación de un régimen sustantivo propio su declaración convendría incorporarla a la propia ley y no remitirla al Gobierno de Canarias (art. 94.2), que sin embargo, más allá de la declaración general en sí misma considerada, debe conservar la competencia para el establecimiento concreto de las líneas afectadas por dicha declaración, a cuyo efecto ha de disponerse la correspondiente habilitación reglamentaria. Donde, por otra parte,

se dice "transportes de líneas regulares" (art. 100) debe decir "líneas regulares de transporte". Las medidas de control, en fin, dispuestas por la Comunidad Autónoma (art. 103-104) tampoco empecen las que corresponde al Estado en virtud de sus competencias propias.

H) A los helipuertos y a las helisuperficies como infraestructuras específicas se destina el siguiente Título VII, excluyéndose de la regulación las que pudieran tener la calificación de interés general. También resultan extrapolables las consideraciones vertidas con carácter general en este Dictamen (II, 3), debiéndose asimismo señalar que la regulación, junto al establecimiento de las definiciones de las que parte (art. 105) y a la clasificación correspondiente en públicos y privados (art. 106), apenas se concreta sino en la exigencia de autorización administrativa (siempre más adecuado que "habilitación").

Ya se han formulado asimismo las observaciones precisas en torno a la necesidad de preservar el contenido nuclear de la regulación en normas de carácter primario, por lo que debe tenerse ello presente en la elaboración de las correspondientes disposiciones de desarrollo, que han de ajustarse no sólo al patrón legal establecido, sino también a los principios constitucionales vigentes en la materia.

I) Como manifestaciones del transporte alternativo (Título VIII), el PL esencialmente se detiene en el transporte por ferrocarril, que es declarado servicio público, correctamente, en este caso, "de titularidad de la Administración" (art. 109.2). Aparte de su definición propia (art. 109.1) y su previsión por el Plan Intermodal (art. 108), lo fundamental es la determinación de las Administraciones competentes: el PL confía la responsabilidad primordial en los Cabildos (art. 110) y regula con mayor detalle el establecimiento del servicio (art. 111). En el art. 11.2, la expresión "determinará" es más correcta que la de "incluirá" y, por otra parte, no puede extenderse a la "urgencia" aunque sí a la "necesidad" de ocupación. Basta un mero cambio en la terminología para soslayar este inconveniente.

En cualquier caso, el art. 112 es incompleto, por cuanto que, como obra pública de interés general que es su construcción, no cabe ignorar el título competencial que al respecto ostenta el Estado (art. 149.1.24º), que se extiende a la fijación de las características técnicas mínimas y uniformes con vistas a garantizar la calidad de los medios del transporte ferroviario (STC 118/1996, Fj

43: se invocan igualmente las competencias estatales en materia de seguridad pública y medio ambiente, art. 149.1.29º y 149.1.23º, respectivamente). También al Estado se le reconoce la competencia en ferrocarriles intraautonómicos para fijar el ancho de vía y el espacio entre vías, de acuerdo con esta misma jurisprudencia constitucional.

J) La regulación del siguiente Título IX tiene la inspección de los transportes como punto de partida, un aspecto crucial de la materia: la efectividad de los servicios de inspección ejerce una incuestionable función preventiva, por una parte, pero a la vez permite actuar con el respaldo necesario de cara al recto ejercicio de la potestad sancionadora. En este punto, qué duda cabe que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado deben acudir en auxilio (art. 115) cuando se den alguna de las circunstancias descritas en el art. 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (LOFCSE), pero tratándose de inspección administrativa son los miembros de la Policía Local los llamados por la Ley a cumplir tal función (art. 38.1 LOFCSE). Por lo demás, no es procedente la cita de la policía autonómica, inexistente actualmente.

Prosigue el PL con la regulación del capítulo sancionador, que resulta particularmente prolijo en la tipificación de las infracciones en materia de transporte terrestre y por cable (art. 120-122) en aras del adecuado cumplimiento del principio de legalidad en su dimensión formal (reserva de ley) y material (tipicidad), particularmente reforzado en materia sancionadora, como es perfectamente sabido, a la luz de la jurisprudencia constitucional.

Se advierte por lo demás una clara coincidencia con la descripción de las infracciones empleada por la legislación estatal (LOTT), que acaso es apurada en mayor extremo por la legislación autonómica que va procediendo a la concreción de la conducta sancionable en cada caso mediante el empleo de fórmulas del tipo "se consideran incluidos en el presente apartado (...)" y otras semejantes.

Nada de objetable tiene la indicada técnica, como tampoco la coincidencia de los tipos estatales y autonómicas en sí misma considerada. Bajo ningún concepto, hay que entender ello como reproducción de normas básicas, por la sencilla razón de que en el sector del transporte, conviene recordar ahora, no opera la relación bases-desarrollo normativo. Las competencias estatales y autonómicas son ambas de carácter exclusivo y se diferencian según el ámbito territorial sobre el que se proyectan, el ámbito del transporte intraautonómico en lo que nos interesa: existe por consiguiente una diferencia fundada sobre un

criterio esencial, el ámbito espacial, para deslindar correctamente las competencias respectivas.

Es importante en este trance, ya casi al final, resaltarlo suficientemente, porque tales similitudes con la LOTT son también habituales en otros muchos aspectos de la normativa incorporada al PL, pero de nuevo no caben los reparos en este punto con base en las consideraciones que acaban de exponerse.

Por lo demás, como se aprecia en el art. 124.3 PL, el transporte ferroviario también es, lógicamente, susceptible de sanción. La intitulación del presente Capítulo por tanto así lo debería reflejar. Finalmente, en cuanto al régimen de las competencias sancionadoras (art. 134), por razones sistemáticas, debe hacerse en este precepto referencia a la potestad sancionadora municipal respecto del transporte público urbano de viajeros [art. 72.1 PL].

El último de los Títulos del PL se dedica al Registro Canario de los Transportes, cuya gestión se confía a la Comunidad Autónoma: una nueva competencia de gestión atribuida a ésta, por tanto, sobre la que nada hay que objetar, aunque a fines sistemáticos también sería conveniente proceder a su enumeración igualmente cuando se relacionan las competencias autonómicas.

En punto a la tramitación ulterior del PL debe hacerse constar igualmente la necesidad de proceder a la preceptiva comunicación a la Unión Europea de la modificación de la ordenación del transporte, en los términos pretendidos por el presente PL. Momento particularmente idóneo para proceder a dicha comunicación sería tras la aprobación parlamentaria del citado Proyecto, y antes de su aprobación. Así se pondría a disposición de la Unión Europea la versión definitiva del texto, que es lógicamente el que debe tenerse en consideración. La necesidad de cumplimentar el citado trámite resulta de la propia normativa comunitaria (así, entre otros, Reglamento 3597/1992 (art. 9), en relación con el transporte marítimo).

CONCLUSIÓN

El PL objeto del presente Dictamen se ajusta a las previsiones constitucionales y estatutarias, y dispone de este modo de la cobertura competencial requerida por el ordenamiento jurídico. No obstante, con carácter puntual, se formulan un conjunto de observaciones y sugerencias en el apartado III.2.