



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 3 0 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 17 de julio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento del Servicio de Taxi, aprobado por Decreto 74/2012, de 2 de agosto (EXP. 281/2018 PD)\**.

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

### I

Sobre la solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Por el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita dictamen preceptivo sobre el «*Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento del Servicio de Taxi, aprobado por Decreto 74/2012, de 2 de agosto*», a propuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen, efectuada por escrito de 5 de junio de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 6 de junio de 2018, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 4 de junio de 2018 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio].

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

A este respecto, el presente Proyecto de Decreto acomete, como en su propio título se indica, la modificación del Reglamento del Servicio de Taxi ya referido, el cual a su vez se ampara en la habilitación normativa establecida en los arts. 82.2 y 3 y 83.2 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carreteras de Canarias (LOTCC), lo que implica que nos hallamos ante un reglamento ejecutivo por cuanto procede a desarrollar previsiones específicas de la ley habilitante, que delimitan su contenido y alcance.

Además, se ha de tener en cuenta que en la disposición final primera, punto 2 LOTCC se autoriza al Gobierno a dictar cuantas normas resulten necesarias para su desarrollo, lo que se llevó a efecto a través de la norma cuya modificación se pretende.

## II

### **Sobre la tramitación del procedimiento.**

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Por lo demás, el preámbulo del PD justifica adecuadamente que la iniciativa de su aprobación y el texto del mismo aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7. b) la STS 55/2018, de 24 de mayo.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- El informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Dirección General de Transportes, de 21 de diciembre de 2017 (denominado informe justificativo), que omite la incorporación la Memoria Económica (art. 44 de la mencionada Ley 1/1983,

y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo), si bien la misma se incorpora la expediente en un momento posterior (fecha desconocida).

- Asimismo, se incluye en el expediente un primer informe de la Dirección General de Transportes de evaluación de impacto de género de la norma proyectada, de 21 de diciembre de 2017, un segundo informe de evaluación de impacto de género, emitido por la Secretaría General Técnica de la mencionada Consejería el día 23 de mayo de 2018, y un informe complementario al respecto de la Dirección General de Transportes, de 25 de mayo de 2018 (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); el informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias); y el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias, de 18 de enero de 2018 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que el Proyecto de Decreto no produce impacto en los presupuestos de gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias, ni tampoco produce impacto sobre el régimen presupuestario.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 7 de marzo de 2018 [normas octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su punto 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], de carácter favorable, señalándose, entre otros extremos, que las previsiones normativas del Proyecto de Decreto no comportan efectos materiales sobre los ingresos y gastos de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma ni del resto de Administraciones Públicas Canarias, ni sobre los ingresos de la Hacienda Pública Autonómica, ni sobre los recursos humanos.

- Informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico, de 17 de abril de 2018 [art. 20, apartado f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 31 de mayo de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Además, el Proyecto de Decreto se sometió igualmente a un periodo de información pública, trámite de audiencia y a consulta pública previa a través del portal web de la referida Consejería (Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento Orgánico), en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 133.1.2 LPACAP, habiéndose recibido diversas aportaciones, si bien solo consta el certificado de 14 de marzo de 2018 sobre la participación dada en el procedimiento a diversos organismos y entidades, el informe sobre el trámite de consulta previa de la iniciativa normativa, copia de las alegaciones presentadas y diversos informes emitidos por la Consejería en relación con las mismas.

- La introducción que se contiene en el Proyecto de Decreto, a modo de Preámbulo, cumple con el mandato legal establecido en el art. 129 LPACAP, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia, si bien la misma se lleva a cabo de forma excesivamente sucinta.

### III

#### Acerca de la estructura, contenido y finalidad del Proyecto de Decreto.

1. El Proyecto de Decreto se compone del Preámbulo y de un Artículo Único, que consta de ocho apartados, siendo los siguientes:

Apartado uno por el que se deja sin contenido el art. 15. f) del Reglamento del Servicio de Taxi; apartado dos por el que se modifica la letra a) del apartado 1 del art. 17 del reglamento relativa a las tarifas urbanas y a la posibilidad de establecer interurbanas planas; apartado tres por el que se modifica la letra b) del apartado 1 del art. 17 del Reglamento, relativo a la revisión de tarifas; apartado cuatro por el que se añade la letra d) al apartado 3 del art. 17, por el que se regula la tarifa plana interurbana que se aplica desde los distintos municipios a los aeropuertos y desde estos a aquellos; apartado cinco por el que se modifica el apartado 4 del art. 26 del Reglamento referido a las transmisiones de títulos por actos *inter vivos*; apartado seis por el que se modifica el apartado 4 del art. 28 del Reglamento, referido a la comunicación de la transmisión de títulos por actos *mortis causa*; y finalmente el apartado ocho deja sin contenido la disposición transitoria segunda del Reglamento.

Además, la norma proyectada cuenta con una disposición derogatoria única y una disposición final única por la que se establece su entrada en vigor.

2. En lo que respecta al objeto, el mismo se caracteriza por la modificación de ciertos aspectos de la regulación contenida en el Reglamento del Servicio de Taxi, señalándose en el preámbulo de la norma proyectada que se pretende modificar lo relativo a la antigüedad permitida a los vehículos adscritos a licencias y autorizaciones de taxi con la finalidad de equiparar su régimen jurídico al correspondiente a los vehículos destinados a la actividad de arrendamiento con conductor.

A su vez, la modificación parcial del régimen jurídico tarifario se lleva a cabo para adaptarlo a la nueva normativa estatal vigente en materia de desindexación, modificando la clasificación de las tarifas e introduciendo las tarifas planas interurbanas para los servicios con origen y destino a los aeropuertos de cada una de las islas.

Además, se procede a establecer la exclusión del derecho de tanteo y retracto a favor de las Administraciones otorgantes de las correspondientes licencias para ejercer dicha actividad o autorización insular, en los casos de transmisión *inter vivos* por donación a descendientes y adoptados, cónyuges y a ascendientes y adoptantes.

Finalmente, también se modifica el plazo establecido para la comunicación regulada en el art. 28.4 de dicho Reglamento y se otorga mayor flexibilidad en la tramitación administrativas que deben efectuar las personas herederas en caso de fallecimiento de la persona titular de la licencia.

3. En cuanto a la justificación de la norma proyectada, sin perjuicio de lo que se manifestará posteriormente al analizar el preámbulo del PD, de forma escueta se afirma en el mismo que:

«Cabe señalar que la iniciativa normativa está justificada porque existen razones de interés general, dado que se trata de un servicio público de viajeros, siendo el fin perseguido dotar de mayor seguridad a la actividad del taxi».

## IV

### Sobre el marco competencial autonómico.

En lo que se refiere a esta cuestión, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 153/2006, de 12 de mayo, emitido en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación del Transporte de Carretera de Canarias, se señaló acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en la materia lo siguiente:

«La Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre los “transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma” (art. 149.1.21ª CE); por su parte, el art. 30.18 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva sobre el transporte por “carreteras y ferrocarriles”, así como “sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil”.

(...) Según el TC, el transporte, que se define materialmente como “la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro”, se halla configurado desde el punto de vista competencial conforme a un “criterio territorial”; así, la atribución de competencia a uno u otro ente toma como punto de “referencia central” el hecho de que el itinerario se desarrolle íntegramente o no en el territorio de una Comunidad Autónoma (STC 53/1984, 86/1998).

La consecuencia de ello es que el Estado, en aquellos casos en que el itinerario se desarrolla sobre el territorio de una sola Comunidad Autónoma, no puede incidir en materia de transporte terrestre salvo que se halle habilitado (...) por títulos distintos del transporte” (SSTC 179/1995, 203/1992).

Sobre ese referente general, la mencionada STC 188/1996, que tenía por objeto determinar la adecuación al parámetro constitucional de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), determinó que correspondían a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: a) la ordenación de los requisitos de obtención de los títulos administrativos que habilitan para la realización del transporte por carretera (que no son títulos profesionales ex art. 149.1.30ª CE), y de las actividades auxiliares y complementarias al mismo”; b) el “régimen jurídico” de tales títulos (salvo su sustitución, convalidación y canje, ex art. 149.1.18ª CE); c) la “clasificación de los transportes”; d) los transportes privados “complementarios” u otros tipos de transporte; e) el transporte “urbano”; f) así como las actividades “auxiliares y complementarias” (centros de información y de distribución de cargas y centros de contratación, a excepción de las estaciones de transporte supraautonómicas)», doctrina que resulta ser plenamente aplicable al presente PD.

Asimismo, en relación con el Reglamento cuya modificación se pretende con la norma proyectada y de manera más específica en lo que respecta al Servicio de Taxi, este Consejo Consultivo ha manifestado en el Dictamen 325/2012, de 29 de junio, a la hora acotar la materia objeto del mismo, teniendo en cuenta las exigencias legales y reglamentarias, lo siguiente:

«Como actividad reglamentada que es (también, actividad privada de interés general), el servicio de taxi se somete a lo dispuesto por la LTTC (Ley 13/2007), pero también a lo que dispongan los reglamentos que la desarrollen (arts. 80.2, 82.2 y 3, 83.2 LTTC), e, incluso, a

las obligaciones que se impongan vía licencia o autorización con la condición de esencial (art. 107.2 LTTC).

De este modo, conforme con el marco normativo señalado, el legislador remite al reglamento los siguientes aspectos:

a) La expedición de títulos administrativos (habilitantes) de forma tal que quede garantizada la coordinación en su otorgamiento (licencia y autorización insular), la adecuación del número a las necesidades de cada ámbito territorial de prestación y la valoración como mérito preferente de la previa dedicación profesional como conductor asalariado (art. 82.2 LTTC).

b) Las condiciones de vigencia, suspensión, transmisión y extinción de las licencias, los derechos de tanteo y rescate en la transmisión y los supuestos de rescate de los títulos habilitantes (art. 82.3 LTTC).

c) Los requisitos objetivos y subjetivos para la obtención de las licencias y autorizaciones (art. 83.2 LTTC).

Cabe concluir, por consiguiente, que el Reglamento dispone de un amplio espacio de actuación a tenor de las habilitaciones legales indicadas; si bien, asimismo, ha de resaltarse que el Reglamento ha de desarrollar el cometido que le está legalmente impuesto sin atribuir a la Administración márgenes indeterminados de discrecionalidad».

El presente PD se incluye dentro de esta materia y por tanto su objeto es de competencia de la CAC.

## V

### Observaciones acerca del Proyecto de Decreto.

El texto del propuesto PD se ajusta a los parámetros de constitucionalidad, estatutariedad y legalidad aplicables. Procede, no obstante, formular las siguientes observaciones:

#### Preámbulo.

La justificación de la iniciativa normativa en el Preámbulo es escasa y poco concreta, pues únicamente se afirma que transcurridos más de cinco años de vigencia del Reglamento se considera oportuna la modificación de diversos aspectos del mismo, sin especificar por qué ello es así. La estabilidad del ordenamiento jurídico es un valor en sí, y no desmerecen las normas por su antigüedad. Por ello, el mero transcurso del tiempo no justifica la modificación de una norma.

Más en particular, y en lo que se refiere a las modificaciones que afectan al régimen tarifario, sólo se justifica parcialmente la actualización de las mismas, lo cual se hace en relación con la normativa estatal en materia de desindexación de la economía española; pero sin lograrlo en lo referente al establecimiento de una tarifa plana interurbana aplicada desde los municipios de Canarias a los aeropuertos de cada isla y desde éstos a los diferentes municipios, la cual constituye una de las modificaciones más importantes de la norma proyectada.

Todo ello no implica en modo alguno que la modificación sea jurídicamente incorrecta, sino insuficiente su justificación.

#### **Disposición final única.**

Dada la importancia de las modificaciones que introduce este PD, y su incidencia en la prestación del servicio público de taxis, especialmente en su repercusión sobre los usuarios, sería conveniente un periodo de *vacatio legis* superior al de un solo día.

## **C O N C L U S I Ó N**

El PD objeto de dictamen se ajusta a los parámetros de constitucionalidad, estatutariedad y legalidad.