



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 4 / 2 0 1 9

(Pleno)

La Laguna, a 19 de marzo de 2019.

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 de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, aprobado por el Decreto 72/2012, de 2 de agosto, en materia de arrendamientos de vehículos con conductor (EXP. 85/2019 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen, legitimación y preceptividad.

1. Mediante escrito de 1 de marzo de 2019, con entrada el mismo día, el Presidente del Gobierno de Canarias interesa dictamen preceptivo por el procedimiento de urgencia, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el Proyecto de Decreto (PD) por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, aprobado por el Decreto 72/2012, de 2 de agosto.

El PD fue tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2019, según resulta del certificado del Acuerdo de toma en consideración y solicitud de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El carácter de urgencia en la solicitud del dictamen viene justificado en que el sector del arrendamiento de vehículos con conductor precisa, con carácter prioritario, de una regulación que evite, en la medida de lo posible, los conflictos

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

con otros sectores del transporte por carretera y proteja los derechos de los usuarios de tales servicios y de los profesionales que los prestan, implementando medidas que eviten el intrusismo y la competencia desleal mediante la identificación exterior de los vehículos amparados por la correspondiente autorización de arrendamiento con conductor y, de otra parte, a la firme voluntad del Gobierno de Canarias de acometer esta reforma puntual en la presente legislatura.

En este caso, el informe relativo a la consulta previa del PD tiene fecha de 15 de junio de 2018 y el informe de iniciativa reglamentaria es de fecha 23 de agosto de 2018. Aparentemente, podría parecer que el elevado número de alegaciones presentadas al PD puede justificar la duración de la tramitación reglamentaria, pero un somero análisis de las mismas apunta a que gran parte de las mismas son idénticas y, por tanto, con idéntica respuesta.

No obstante, no se puede desconocer la gran conflictividad social suscitada en todo el Estado en el sector, concretamente entre los auto-taxis y los vehículos VTC, en fechas recientes, lo que, efectivamente, puede justificar, junto a la terminación de la legislatura, la urgencia con la que se nos solicita el dictamen.

3. El Gobierno de Canarias es competente para el ejercicio de la potestad reglamentaria de acuerdo con el art. 50.3 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), y el art. 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El proyecto de Decreto pretende modificar el Reglamento de desarrollo de la citada Ley 13/2007, de 17 de mayo, aprobado por Decreto 72/2012, de 2 de agosto (RLOTC). En este sentido, dicha la Ley, en su art. 79 bis.2, dispone que «para la realización del arrendamiento de vehículos con conductor, es necesario cumplir los requisitos que, para el transporte público de viajeros, se establecen en la presente norma, y los que, con carácter específico, se establecen para este tipo de transporte reglamentariamente». Por tanto, tal y como dispone el art. 11.1.B.b) LCCC, se trata de una propuesta normativa ejecutiva de ley, lo que determina la preceptividad del presente dictamen, la competencia del Consejo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno de Canarias para solicitarlo.

II

Procedimiento de elaboración, estructura y contenido de la norma proyectada.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Reglamento se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma 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 (Decreto 15/2016).

Asimismo, se ha dado cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (LPACAP), a los que debe ajustarse el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas según la STC 55/2018, de 24 de mayo.

Consta en el expediente remitido con la solicitud de dictamen la siguiente documentación:

- Informe de la Dirección General de Transportes de valoración de las alegaciones formulada por la Asociación Provincial Empresarial de Servicios Discrecionales de Viajeros de Santa Cruz de Tenerife (AET) en el trámite de consulta previa.

- Informe de la Dirección General de Transportes acerca de la iniciativa reglamentaria, previsto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril y art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. En dicho informe se valora, asimismo:

El impacto empresarial del proyecto normativo, al amparo de lo dispuesto en el 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.

El impacto en la infancia y adolescencia del proyecto reglamentario, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

El impacto en la familia del proyecto normativo, según lo indicado en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

La memoria económica (Norma Novena, apartado 1, letra e, del Decreto 15/2016) que justifica la ausencia de impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración Pública de la CAC, si bien puede tener algún efecto sobre los cabildos insulares como administraciones responsables de poner a disposición de los interesados los distintivos que se reglamentan.

- Informe de la Dirección General de Transportes sobre la valoración del impacto por razón de género del proyecto normativo, exigida por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que se concluye que el proyecto normativo no es pertinente al género. El informe ha sido remitido al Instituto Canario de Igualdad.

- Informe técnico de supervisión de la Unidad de Igualdad de Género de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, al amparo de la directriz sexta de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas mediante acuerdo del Gobierno de Canarias adoptado en la sesión celebrada el 26 de junio de 2017, que también concluye que la norma proyectada no es pertinente al análisis desde la perspectiva de género. Dicho informe ha sido debidamente cursado al Instituto Canario de Igualdad.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, según lo indicado en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- No consta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, [Norma Octava, por remisión a la Norma Tercera del Decreto 15/2016 y art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado mediante el

Decreto 86/2016, de 11 de julio]. En consecuencia se deberá subsanar la omisión de este informe preceptivo.

- Informe de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia justificativo de la no preceptividad del informe del Consejo de Colaboración Insular, interesado en su día por la Federación Canaria de Islas (FECAI) ante la Dirección General de Transportes, dado que el proyecto de decreto no afecta al régimen jurídico o a la financiación de los cabildos insulares.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, según lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Transportes de valoración de las observaciones formuladas por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

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

También se ha acreditado en el expediente que el citado proyecto de decreto fue sometido al trámite de consulta previa, audiencia a los interesados, entidades representativas del sector e información pública, presentándose numerosas alegaciones; así como fue repartido entre las consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. El Proyecto de Decreto consta de un preámbulo y de un artículo único, distribuido en dos apartados, una disposición transitoria única, y una disposición final.

El artículo único modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias. El inciso Uno, afecta al índice del reglamento incluyendo la mención expresa al art. 108 bis y 108 ter, con sus respectivas rúbricas, además de citar al Anexo -Distintivos identificativos externos de los vehículos autorizados para el arrendamiento con conductor (VTC)-; el Dos, adiciona un nuevo artículo 108 ter, que trata sobre los distintivos identificativos externos de los vehículos autorizados para el arrendamiento con conductor (VTC), dividido, a su vez, en seis apartados.

El texto añade una disposición transitoria referida a las empresas titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estableciendo el plazo de tres meses para identificar a los vehículos y adaptarse a la presente normativa, y

una disposición final que establece la entrada en vigor del PD el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, BOC.

III

1. Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, a tenor de lo establecido en el art. 160 EAC, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (art. 30.18 del anterior EAC). Sobre el alcance de esta competencia este Consejo se ha pronunciado en Dictámenes 173/2002, de 20 de noviembre, 153/2006, de 12 de mayo, 755/2010, de 19 de octubre, 257/2014, de 9 de julio, 146/2016, de 4 de mayo, y 330/2018, de 17 de julio.

La ley autonómica aprobada en desarrollo de tal competencia, Ley 13/2007, fue desarrollada por el citado Decreto 72/2012 (respecto del que este Consejo emitió su Dictamen 324/2012, de 26 de julio).

La competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma sobre el transporte incluye, en todo caso, de acuerdo con lo que dispone el art. 160.1. a) EAC:

«La regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y las actividades, incluyendo el transporte urbano e interurbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros y mercancías, el transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que requieran un régimen específico, respetando las competencias estatales sobre seguridad pública».

Esta competencia no se ve afectada por el reciente Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, por cuanto que, según su disposición final primera, dicho real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.21.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma, resultando obvio que el carácter archipelágico de la CAC impide que este tipo de transportes exceda del territorio de la misma. A este respecto, resulta pertinente traer a colación lo que este Consejo ha señalado en el Dictamen 330/2018 (FJ IV), con cita del Dictamen 153/2006:

«(...) 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)».

De ello se infiere que corresponde a la CAC la regulación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y sin conductor sin que, en ningún caso, la regulación proyectada concierna a las competencias estatales sobre seguridad pública ni, más concretamente, a la materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el art. 149.1.21ª CE.

No hay, pues, obstáculo alguno, desde el punto de vista competencial, para que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda modificar el reglamento ejecutivo de la Ley 13/2007.

2. Justificación de la norma proyectada.

Del preámbulo de la norma proyectada se desprende que su finalidad es regular la identificación externa de los vehículos amparados por una autorización de arrendamiento con conductor, al objeto de distinguirlos con respecto a los que carecen de la misma, como medida destinada a proteger los derechos de los usuarios y evitar el intrusismo y competencia desleal de aquellos vehículos que careciendo de autorización de transportes realizan transporte de viajeros afectando tanto a las empresas de arrendamiento con conductor legalizadas como al sector del taxi. Asimismo, mediante la adopción de la medida perseguida se facilita la labor de inspección de transportes y control de los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor comprobando que se realiza cumpliendo la normativa vigente en la materia.

IV

Observaciones al Proyecto de Decreto.

El PD se ajusta, en términos generales, al ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

No obstante, se formulan las siguientes observaciones:

- **Art. único. Dos, apartado 5 del nuevo art. 108 ter incluido en el RLOTC.**

En este apartado, al final se utiliza el término «entidad local» para referirse al cabildo insular que pone a disposición de los interesados los distintivos objeto de esta modificación reglamentaria. Es incorrecto referirse a los cabildos como entidad local, pues no podemos ignorar que la entidad local es la isla y el cabildo es el órgano de gobierno de la entidad local (arts. 3.1.c y 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-), por lo que deberá de corregirse dicho error.

Todo ello, sin olvidar que la CAC se organiza territorialmente en islas y municipios (art. 64 EAC), siendo los cabildos, simultáneamente, instituciones de la Comunidad Autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla (arts. 2.3 y 65 EAC).

- **Art. único. Dos, que adiciona un nuevo art. 108 ter en el RLOTC, en relación con el Anexo que se cita en dicha norma.**

La modificación reglamentaria persigue que los vehículos autorizados para el arrendamiento con conductor estén permanentemente identificados mediante distintivos exteriores -autoadhesivos de vinilo oficiales según Anexo- con la imagen del Gobierno de Canarias y las iniciales del nombre de la isla donde estén domiciliadas las autorizaciones de transporte, en un fondo de color asignado por cada isla, entre otros.

Los distintivos se caracterizan en el RLOTC por ser documentos oficiales de control, puesto que en ellos se regula no sólo la imagen que los singulariza, el color correspondiente a cada isla, sino también las fechas de validación y lugar del vehículo en el que corresponde adherirse. Así mismo viene determinado el deber que asume la persona titular de las autorizaciones, consistente en solicitar los distintivos para poder continuar prestando el servicio correctamente, y la competencia del órgano encargado de facilitar los distintivos.

Si observamos detenidamente el Anexo citado, concretamente el adhesivo de vinilo, en los mismos deberá figurar el número de matrícula del vehículo autorizado. Será el cabildo insular correspondiente el que pondrá a disposición de las empresas titulares de los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor tantos distintivos identificativos externos como autorizaciones haya expedido a tales

empresas titulares, por lo que son únicamente válidos los distintivos oficiales entregados.

Sin embargo, aunque del apartado 1 del nuevo art. 108 ter RLOTC se desprende que el distintivo es individual para cada vehículo autorizado, en el artículo citado no se hace mención a la identificación del número de matrícula del vehículo que deberá introducirse en el distintivo, aunque sí se observa en el vinilo oficial. En consecuencia, debe hacerse constar en el texto del citado art. 108 ter RLOTC que el número de matrícula de cada vehículo autorizado debe figurar en cada distintivo.

- Disposición Transitoria Única del PD.

En coherencia con el art. 104.a) del RLOTC y el nuevo art. 108 *ter*, apartado 3, deberá sustituirse el término «empresas titulares» por «personas titulares».

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, aprobado mediante el Decreto 72/2012, de 2 de agosto, en determinados aspectos relativos al arrendamiento de vehículos con conductor se ajusta al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones señaladas en el Fundamento IV.