Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 2 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto mediante el que se modifica el Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, con el fin de posibilitar que los vehículos con una antigüedad superior a diez años puedan continuar con la prestación de sus servicios hasta el 31 de diciembre de 2025 (EXP. 590/2023 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Preceptividad y urgencia del dictamen.

1. Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

El Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo -por el procedimiento de urgencia del art. 20.3 LCCC- sobre el Proyecto de Decreto (PD) mediante el que se modifica el Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, con el fin de posibilitar que los vehículos con una antigüedad superior a diez años puedan continuar con la prestación de sus servicios hasta el 31 de diciembre de 2025.

A la solicitud de Dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de toma en consideración del PD y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 11 de diciembre de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

[*] **Ponente: Sra. Marrero Sánchez.**

Como se dijo, la preceptividad deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminará con ese carácter los «(p)royectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea», constituyendo el PD que nos ocupa ejecución de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (LOTCC), pues modifica puntualmente el Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, dictado en cumplimiento del art. 74.5 y Disposición final primera LOTCC.

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia *ex* art. 20.1 LCCC. A este respecto, el acuerdo gubernativo de toma en consideración del PD efectúa las siguientes consideraciones:

«Dada la coyuntura internacional actual, (se) estima prioritario garantizar que las empresas dedicadas al transporte terrestre sanitario puedan seguir prestando sus servicios en Canarias para evitar una reducción en la oferta que pueda poner en peligro la prestación de dichos servicios esenciales. Consecuentemente, teniendo en cuenta, de una parte, que el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda dictó la Orden de 17 de febrero de 2023 (registrada en el Libro de Órdenes el 20 de febrero de 2023 con el número 47), por la que se acuerda la tramitación de urgencia en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto de referencia y, de otra, que en el año 2024 corresponde la realización de visado de las autorizaciones de transporte de viajeros, donde están incluidas las autorizaciones de transporte sanitario».

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente ha tenido ocasión de pronunciarse este Organismo consultivo, entre otros muchos, en sus Dictámenes 352/2022, de 27 de septiembre y 384/2022, de 13 de octubre. Así, y con cita de los anteriores Dictámenes 301/2018, de 26 de junio y 40/2019, de 4 de febrero, se señalaba lo siguiente:

«De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta deber ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la

misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...) .

Doctrina de la que se extrae que el juicio de razonabilidad para apreciar la urgencia y, por ende, la reducción del plazo para la emisión de dictamen, corresponde exclusivamente a este Organismo consultivo, y ello con independencia de la existencia de una Orden departamental que declare la tramitación urgente del procedimiento, lo que, si bien puede constituir un indicio más para estimar justificada la urgencia de la solicitud, no es vinculante sin más para este Organismo».

Pues bien, en el presente caso, si bien el inicio del procedimiento y algunos trámites pudieron haberse desarrollado con mayor celeridad, procede afirmar que concurren tales circunstancias extraordinarias, las cuales han quedado debidamente justificadas, haciéndose necesario que este Consejo Consultivo se pronuncie sobre el PD sometido a nuestra consideración con la mayor celeridad, máxime cuando la norma proyectada tiene previsto entrar en vigor el próximo 1 de enero de 2024 al objeto de permitir que aquellos vehículos dedicados al transporte sanitario que a dicha fecha hayan superado la antigüedad máxima de diez años -prevista en el art. 5 del Decreto 154/2002- puedan continuar prestando la actividad de transporte terrestre sanitario hasta el 31 de diciembre de 2025, siempre que, a la entrada en vigor de la modificación que se pretende con el presente PD, dispongan de la certificación técnico-sanitaria y la autorización administrativa de transporte en vigor.

3. Según los antecedentes obrantes en este Consejo, la tramitación del presente PD se inició en la X Legislatura y no pudo concluirse debido al cese del Gobierno de Canarias tras la celebración de las elecciones autonómicas. No obstante, tal y como preceptúa el art. 83 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), el nuevo Gobierno ha finalizado su tramitación dando su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. 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 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).

Debe señalarse, que la Ley 1/1983, de 14 de abril ha sido derogada por la LPGC, cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, y que en su art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí en lo relativo al contenido del texto normativo sometido a dictamen.

Por lo demás, en el Preámbulo del PD y en el acuerdo gubernativo de toma en consideración de la norma proyectada, se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los *«principios de buena regulación»* a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico 7.º, letra b), la Sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

Así, en dicho Preámbulo se afirma al respecto que *«Finalmente, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 66.2 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, procede indicar que el presente Decreto se adecua a los principios de buena regulación establecidos en el apartado 1 del artículo 129 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así pues, de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, el decreto se justifica por una razón de interés general, cual es posibilitar la continuación excepcional de la prestación de los servicios de transporte terrestre sanitario hasta el 31 de diciembre de 2025 de todos los vehículo que, habiendo alcanzado la antigüedad máxima, cuenten con la correspondiente autorización de transporte y la certificación técnico-sanitaria en vigor e identifica claramente los fines perseguidos; siendo el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Conforme al principio de proporcionalidad, el Decreto contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir. Por otra parte, y para garantizar el principio de seguridad jurídica, la disposición de carácter general se ha redactado de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico vigente, para*

facilitar así su conocimiento y comprensión por los destinatarios de la norma. Además, en aplicación del principio de transparencia, se posibilita el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias y, finalmente, de acuerdo con el principio de eficiencia, el presente Decreto evita la imposición de cargas administrativas innecesarias o accesorias para sus destinatarios».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en el citado precepto, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (ahora previstos, además, en el art. 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo).

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe del Director del Servicio Canario de la Saludo de fecha 7 de noviembre de 2022 relativo a la propuesta de modificación del Decreto 154/2022, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, formulada por determinadas empresas del sector.

- Comunicación de fecha 10 de noviembre de 2022, de la Dirección del Servicio Canario de la Salud a la entonces Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias del «*escrito presentado por determinadas empresas de transporte sanitario mediante el que formulan propuesta de modificación del Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, a fin de permitir que aquellos vehículos que, a partir del 1 de enero de 2023, inclusive, hayan superado la antigüedad máxima de diez años contada desde su primera matriculación, queden exceptuados del límite de antigüedad máxima de 10 años prevista en el artículo 5, manteniendo su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025*».

- Orden de 17 de febrero de 2023, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, por la que se acuerda la tramitación de urgencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto. Registrada en el Libro de Órdenes con el número 47, el 20 de febrero de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transportes acerca de iniciativa reglamentaria, al amparo de lo previsto 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, de 18 de febrero de 2023, en el que se analiza:

a) Justificación del Proyecto.

b) Análisis de la iniciativa.

c) Participación ciudadana.

d) Memoria económica.

e) Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo, que incluye la evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del proyecto reglamentario, exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

f) Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, 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 artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

g) Informe de impacto en la familia, 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.

h) Informe de impacto empresarial, 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.

i) Informe por razón de cambio climático, en términos de mitigación y adaptación al mismo, según lo indicado en el apartado 3.h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (de aplicación supletoria ex Disposición final primera de la derogada Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración

Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), en la redacción dada por la Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 3 de marzo de 2023, de conformidad con el art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos; en vigor al amparo de la Disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio.

- Informe técnico de supervisión de la Unidad de Igualdad de Género de la Secretaría General Técnica de la extinta Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, de 8 de marzo de 2023, 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. Dicho informe ha sido debidamente cursado al Instituto Canario de Igualdad por la Secretaría General Técnica de la extinta Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda junto con el informe de la iniciativa normativa, en el que se contiene la valoración del impacto por razón de género del proyecto reglamentario, que incluye la evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del proyecto normativo.

- Con fecha 23 de marzo de 2023 se amplía el informe de iniciativa reglamentaria para añadir los siguientes informes:

a) Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con la Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

b) Análisis de impacto normativo sectorial.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la extinta Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, 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.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 9 de mayo de 2023, de conformidad con 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 y conforme a lo indicado en la Circular 1/2016, de 12 de febrero de 2016, de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, sobre los requisitos exigidos en la formulación de peticiones de informes preceptivos y facultativos y plazos de emisión de los mismos.

- Se ha acreditado en el expediente que el citado proyecto de decreto fue sometido a los trámites de consulta pública previa, audiencia a los interesados e información pública; así como fue cursado a las consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El plazo de consulta pública previa mediante el portal web de participación ciudadana transcurrió desde el día 7 de diciembre de 2022 hasta el 2 de enero de 2023, ambos inclusive, conforme a lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (de aplicación supletoria), en relación con el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Orden de 21 de diciembre de 2016, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, por la que se dictan instrucciones para coordinar la participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa del Gobierno de Canarias (BOC n.º 252, de 29 de diciembre). Durante el citado trámite, formularon alegaciones:

- Cruz Roja Española.
- Salvaser.
- (...), en representación de Caraljosan, S.L.

Por su parte, se dio audiencia a las entidades y asociaciones que, a continuación, se indican:

- Cabildo Insular de El Hierro.
- Cabildo Insular de Fuerteventura.
- Cabildo Insular de Gran Canaria.
- Cabildo Insular de La Gomera
- Cabildo Insular de Lanzarote.
- Cabildo Insular de La Palma.

• Cabildo Insular de Tenerife.

• Federación Canaria de Municipios (FECAM).

• Confederación Canaria de Trabajadores Autónomos del Taxi del Archipiélago Canario (CCTAT).

• Federación Regional de Taxis de Canarias (FEDETAX).

• Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU).

• Asociación de Consumidores y Usuarios Zona Sur (CONZUR).

• Asociación Profesional de Empresarios de Coches de Alquiler (APECA).

• Asociación de Transportistas de Canarias (ASTRACÁN).

• Unión General de Trabajadores (UGT Canarias).

• Comisiones Obreras (CC.OO.).

• Confederación Intersindical Canaria.

• Federación de Empresarios del Transporte (FET).

En el trámite de audiencia a los interesados e información pública (desde el día 2 hasta el día 10 de marzo de 2023, ambos inclusive) no se presentaron alegaciones y el Cabildo Insular de Gran Canaria manifestó su conformidad con la iniciativa.

Asimismo, formularon observaciones los siguientes departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, las cuales se han valorado y, en su caso, incorporado en el Proyecto de Decreto:

• Presidencia del Gobierno.

• Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud.

• Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos.

• Consejería de Turismo, Industria y Comercio.

• Consejería de Sanidad (Servicio Canario de la Salud).

Se ha de señalar que la forma en que debe llevarse a efecto la comunicación con los Ayuntamientos y Cabildos Insulares es la prevista, respectivamente, en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y en la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

- En el expediente instruido constan los informes de la Dirección General de Transportes de la actual Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad de valoración de las alegaciones y observaciones formuladas en los trámites de consulta pública previa, remisión interdepartamental, audiencia a los interesados e información pública.

- La documentación significativa del proyecto normativo se ha hecho pública en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, en cumplimiento de lo indicado en el apartado 1.B) del art. 22 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

- Según consta en la documentación contenida en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Mesa del Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto 129/2017, de 27 de marzo, la Dirección General de Transportes incluirá en el orden del día de la próxima sesión del Pleno de la Mesa del Transporte Terrestre que se convoque, la puesta en conocimiento de dicho órgano del proyecto normativo de referencia.

- Informe de legalidad de que emiten las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, y de Sanidad, en relación con la tramitación del procedimiento conducente a la toma en consideración por el Gobierno del PD, de fecha 23 de noviembre de 2023.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 5 de diciembre de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Objeto, justificación y estructura del PD.

1. En lo que respecta al objeto del presente PD, tanto el Preámbulo como el artículo único de la norma proyectada, convienen en señalar que viene constituido por la modificación puntual del Decreto 154/2002, de 24 de octubre, mediante la adición de una nueva disposición adicional -sexta-, al efecto de permitir que aquellos vehículos que superen la antigüedad máxima de diez años, desde su primera matriculación, y que dispongan de la certificación técnico-sanitaria y la autorización administrativa habilitante en vigor, continúen prestando su actividad de transporte terrestre sanitario hasta el 31 de diciembre de 2025, inclusive.

2. Así, el propio Preámbulo del PD que se dictamina justifica tal objeto como sigue:

« (...) El transporte sanitario es aquel que tiene por objeto el traslado de personas enfermas o accidentadas, con origen o destino en un centro sanitario, y el que se realice para el desplazamiento de personal y equipos sanitarios con la finalidad de prestar asistencia técnico-sanitaria en ruta, así como cualquier otro que se realice por motivos sanitarios, en vehículos especialmente acondicionados al efecto, concurriendo causas justificadas que aconsejen su utilización, según lo contemplado en el apartado 1 del artículo 74 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias. Para la realización de transporte sanitario, será necesaria la obtención previa de autorización administrativa para cada vehículo, sea de transporte público discrecional o de transporte privado complementario, siempre que, además de los generales, se reúnan los requisitos subjetivos y objetivos que se establezcan por el Gobierno de Canarias, a propuesta de las consejerías competentes en las materias de sanidad y transportes, tal y como señala el apartado 3 del artículo 74 de la mencionada Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

El artículo 5 del Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, en la redacción dada por el Decreto 21/2015, de 26 de febrero, dispone que los vehículos podrán dedicarse a la realización del transporte terrestre sanitario de cualquier clase siempre que estén matriculados y habilitados para circular, y que no superen la antigüedad de diez años, contados desde su primera matriculación. Dicho requisito es indispensable para el otorgamiento y renovación por la Dirección del Servicio Canario de la Salud (Servicio de Acreditación y Autorización) de la certificación técnico-sanitaria, así como de la autorización administrativa habilitante por el cabildo insular correspondiente para poder realizar los servicios de transporte sanitario.

Ahora bien, una vez superados los peores momentos de la pandemia ocasionada por la COVID-19; de una parte, se ha recuperado la demanda habitual de nuevos vehículos de transporte terrestre sanitario y, de otra, se ha ido gestando otra crisis por la obtención de materias primas y la elaboración de componentes electrónicos necesarios para la producción de nuevos vehículos; la cual se ha visto agravada como consecuencia del clima de inestabilidad geopolítica actual. Todo lo cual está provocando que las empresas fabricantes de dichos vehículos se encuentran con

grandes dificultades para cumplir los plazos de entrega, tanto a corto como a medio plazo. Dichos vehículos están destinados, en su inmensa mayoría, a sustituir a los que superan la antigüedad de diez años.

Ante dicho escenario desfavorable, el Gobierno de Canarias considera indispensable garantizar que las empresas dedicadas al transporte terrestre sanitario puedan continuar prestando sus servicios en Canarias, evitando así una indeseada reducción en la oferta que pudiera hacer menguar la prestación adecuada de dichos servicios esenciales. Por consiguiente, resulta acertado y oportuno flexibilizar el requisito de la antigüedad máxima de los vehículos destinados al transporte terrestre sanitario, al efecto de permitir a aquellos vehículos que superen la antigüedad de diez años desde su primera matriculación y que dispongan de la certificación técnico-sanitaria y la autorización administrativa habilitante en vigor, que continúen prestando su actividad hasta el 31 de diciembre de 2025, inclusive».

3. Finalmente, el PD que se analiza se estructura de la siguiente manera:

- Preámbulo.

- Artículo único, con el siguiente tenor:

«Artículo único. Modificación del Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario.

Se añade una nueva disposición adicional sexta al Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, con la siguiente redacción:

"Disposición adicional sexta. Duración excepcional de la actividad de transporte terrestre sanitario de los vehículos que hayan superado la antigüedad máxima.

Con carácter excepcional, los vehículos que hayan superado la antigüedad máxima prevista en el artículo 5 del presente Decreto, podrán continuar prestando la actividad de transporte terrestre sanitario hasta el 31 de diciembre de 2025, inclusive; siempre que, a la entrada en vigor del Decreto mediante el que se añade la presente disposición adicional, dispongan de la certificación técnico-sanitaria y la autorización administrativa de transporte en vigor"».

- Una parte final integrada por una Disposición derogatoria única, por la que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o

se opongan a lo dispuesto en el PD, y una Disposición final única, en virtud de la cual el Decreto entrará en vigor el día 1 de enero de 2024.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (DCCC 202/2023, de 10 de mayo), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. Por lo que se refiere a la cuestión competencial, en el Preámbulo del PD se arguye que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta «*la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de sanidad interior, que incluye, en todo caso, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población, en virtud del apartado 2.a) del artículo 141 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.*

Por su parte, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable y sobre el transporte marítimo que transcurra íntegramente dentro del ámbito del Archipiélago. Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación, planificación, gestión, coordinación e 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, conforme a lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 160 del citado Estatuto de Autonomía.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con lo contemplado en el apartado 1.b) del artículo 106 del referido Estatuto de Autonomía».

3. Sentado lo anterior, se ha de recordar que este Consejo Consultivo se ha pronunciado sobre diversas iniciativas reglamentarias que han abordado la regulación de diferentes aspectos atinentes al transporte terrestre sanitario.

Así, en el Dictamen 130/2019, de 8 de abril, emitido en relación con el Proyecto de Decreto que modificaba el Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el Transporte Terrestre Sanitario, nos manifestábamos en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma, como sigue:

«(E)l Decreto que ahora se pretende modificar "viene a incidir en un doble aspecto de ejercicio de las competencias previstas en los arts. 30.18 y 32.10 EAC" (transportes por carretera y sanidad, respectivamente).

En cuanto al Estado, actuando su competencia exclusiva en materia de transportes terrestres, territorialmente delimitada (...) y, por ende, no aplicable en Canarias sin más o sin otro apoyo competencial singular y particular, ha dictado la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), siendo de advertir que, en su art. 66.2, califica de especial el transporte de personas enfermas o accidentadas, requiriendo dicho transporte una autorización específica (art. 90).

En este ámbito, el Gobierno estatal dictó inicialmente el Real Decreto 1211/1990, por el que se aprobó el Reglamento de la LOTT (ROTT), el cual, en los arts. 133 a 138, componiendo la Sección 3ª del Capítulo II del Título IV, regula el transporte sanitario, con normas sobre las características técnicas y sanitarias de los vehículos dedicados al mismo y los controles para su uso, incluyendo certificación y autorizaciones para cada uno de ellos, con distinción entre transporte público o privado.

Posteriormente, el Real Decreto 619/1998, de 17 de abril, estableció las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera que ya se han mencionado, ordenando este último, en conexión con el art. 134.1 ROTT, las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, así como los distintos tipos de tales vehículos y la necesaria certificación sanitaria, con específica referencia a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (disposición adicional primera). Este Real Decreto fue desarrollado por la Orden de 3 de septiembre de 1998, que regula en sus Capítulos II y III los regímenes de las autorizaciones de transporte sanitario público y de transporte sanitario privado complementario, respectivamente, y, en su Capítulo IV, el régimen de la certificación sanitaria.

El citado Real Decreto 619/1998 fue sucedido por el vigente Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, mediante el que se han adecuado las características y condiciones exigidas a los vehículos y personal destinado al transporte sanitario a los avances técnicos y al desarrollo de las ofertas formativas actuales en el ámbito de la formación profesional, siendo desarrollado por la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio.

Debemos tener en cuenta que «el Estado sólo tiene competencia exclusiva sobre transporte terrestres "que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1. 21ª de la Constitución, CE), en tanto que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia sobre el transporte que "se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad" (art. 148.1. 5ª CE). El criterio territorial es, por tanto, determinante para establecer la titularidad y ámbito de ejercicio de la competencia en la materia de transportes terrestres a la vista de la respectiva normativa estatutaria.

Precisamente, el Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencia, calificada de exclusiva, sobre transporte terrestre (art. 30.18), por lo que, salvo que concurra título que le permita hacerlo, delimitando el ejercicio de esta competencia autonómica, el legislador estatal no tiene capacidad de actuación normativa en la correspondiente materia, que, con la indicada salvedad, puede regular el legislador autonómico.

En cuanto al ámbito sanitario, ha de recordarse que el Estado tiene constitucionalmente competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1. 16ª CE), mientras que la Comunidad la tiene, en virtud del art. 32.10 EAC, de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia.

En la ordenación del transporte terrestre sanitario, sin duda, confluyen ambos títulos materiales de ordenación, de manera que tal concreta materia puede ser ordenada por la Comunidad Autónoma de Canarias de acuerdo con su competencia "exclusiva", y sus posibles límites, en lo referente al transporte, mientras que, en lo concerniente a sus aspectos específicamente sanitarios, ha de hacerlo respetando la regulación de las bases estatales en materia sanitaria».

En este punto, ha de señalarse que si el primero de los antedichos Reales Decretos fue dictado al amparo del art. 40.7 de la Ley 14/1986, de 25 de abril («la Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, desarrollará las siguientes actuaciones: (...) la determinación con carácter general de las condiciones y requisitos técnicos mínimos para la aprobación y homologación de las instalaciones y equipos de los centros y servicios»), el vigente R.D. 836/2012 también toma su amparo del art. 19 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, como prestación de transporte sanitario, conforme al cual *«el transporte sanitario, que necesariamente deberá ser accesible a las personas con discapacidad, consiste en el desplazamiento de enfermos por causas exclusivamente clínicas, cuya situación les impida desplazarse en los medios ordinarios de transporte. Esta prestación se facilitará de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan por las Administraciones sanitarias competentes».*

Según la disposición final segunda (título competencial) del citado R.D. 836/2012, «este Real Decreto tiene carácter de norma básica de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.16ª de la Constitución, sobre bases y coordinación general de la sanidad, y los artículos 2.1 y 40.7 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Se exceptúan de lo anterior, los apartados A), B) y C) del artículo 3.1, dictados de conformidad con el artículo 149.1. 21ª de la Constitución, sobre tráfico y circulación de vehículos a motor (...) . Tampoco tendrán el carácter de norma básica las disposiciones adicionales tercera y cuarta del presente real decreto, dictadas de conformidad con el artículo 149.1. 3ª y 4ª de la Constitución».

Según el art. 3 del R.D. 836/2012 (características de los vehículos), «todos los vehículos de transporte sanitario, sea cual fuere su clase», deberán cumplir las

exigencias que señala, «sin perjuicio de lo establecido por la legislación de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial» y las «exigencias en materia de homologación de vehículos establecidas conforme a la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos a motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, así como la normativa nacional dictada en España para su transposición».

La disposición adicional segunda del R.D. 836/2012 (condiciones mínimas) indica que «los requisitos y condiciones técnicas regulados en este real decreto y considerados como básicos tienen el carácter de mínimos, pudiendo ser mejoradas por las empresas en la prestación de los servicios. Asimismo, las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán exigir cuantos otros requisitos y condiciones técnicas estimen convenientes en relación con los vehículos que hayan de utilizar las empresas con las que contraten servicios de transporte sanitario, así como con la dotación de personal con que hayan de contar».

Por su parte, el art. 32.a) de la citada Orden PRE 1435/2013, de 23 de julio, dispone que para la «obtención de la certificación técnico sanitaria será necesario acreditar» que «el vehículo deberá estar matriculado y habilitado para circular y no podrá superar la antigüedad de diez años, contados desde su primera matriculación», sustituyendo los «ocho años» que señalaba la anterior Orden de 3 de septiembre de 1998 y que dispone el aún vigente art. 5 del Decreto 154/2002 que se pretende modificar. No obstante, la disposición final primera de esta Orden, relativa al título competencial, señala que la misma «se dicta al amparo de lo dispuesto en la regla 21ª del artículo 149.1 de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia en materia de transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma», por lo que la misma no es aplicable con el carácter de básica, al amparo de este título competencial, a la Comunidad Autónoma de Canarias, por cuanto es evidente que el transporte terrestre en las islas no puede transcurrir fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma, por la propia realidad física insular, que, además, no limita con ninguna otra comunidad autónoma».

El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, viene a clarificar más el deslinde de competencias, ya que el art. 160 dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la

competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable y sobre el transporte marítimo que transcurra íntegramente dentro del ámbito del Archipiélago y que esa competencia incluye, en todo caso, entre otras, 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.

Por tanto, el nuevo EAC atribuye, con carácter de competencia exclusiva, el transporte sanitario, respetando las competencias estatales sobre seguridad pública, entre las que no se encuentra la antigüedad de los vehículos destinados a tal transporte porque la norma estatal que regula tal antigüedad se dicta al amparo de la competencia de transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad (art. 149.1. 21ª CE), por lo que no es de aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias».

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales suficientes para regular las materias contenidas en el PD que se dictamina.

4. Finalmente, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y, el art. 28.d) LPGC, establece que «*En ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico*»; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1.a) del precitado texto legal].

En definitiva, el Proyecto de Decreto examinado en cuanto tiene por objeto la ejecución de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, se dicta en ejercicio de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de la cual, el Gobierno puede ejercer la potestad reglamentaria en desarrollo de la habilitación prevista en el art. 74.5 y en la Disposición final primera de la referida norma legal.

V

Observaciones al PD.

Artículo único.

Este precepto añade al Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, una Disposición adicional sexta del siguiente tenor:

«Con carácter excepcional, los vehículos que hayan superado la antigüedad máxima prevista en el artículo 5 del presente Decreto, podrán continuar prestando la actividad de transporte terrestre sanitario hasta el 31 de diciembre de 2025, inclusive; siempre que, a la entrada en vigor del Decreto mediante el que se añade la presente disposición adicional, dispongan de la certificación técnico-sanitaria y la autorización administrativa de transporte en vigor».

Como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 130/2019, de 8 de abril, con ocasión de la segunda modificación operada en el Decreto 154/2002, en la medida en que se tiene título competencial suficiente para operar la actual modificación y que, de manera excepcional y transitoria, se permite a los vehículos destinados al transporte terrestre sanitario que superen los diez años de antigüedad continuar prestando actividad hasta el 31 de diciembre de 2025, el PD se adecua a su parámetro normativo de adecuación.

No obstante ello, se ha de reiterar la observación contenida en el precitado Dictamen 130/2018, en el sentido de que esta modificación no afecta al cumplimiento de las normas sobre inspección técnica de vehículos, contenidas en el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, que dispone una revisión *«anual»* para los vehículos de «*de la categoría M1 utilizados como ambulancias*» de *«hasta cinco años»* y *«semestral»* para los *«de más de cinco años»*.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto mediante el que se modifica el Decreto 154/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el transporte terrestre sanitario, con el fin de posibilitar que los vehículos con una antigüedad superior a diez años puedan continuar con la prestación de sus servicios hasta el 31 de diciembre de 2025, se considera que es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento V del presente Dictamen.