



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 5 / 1 9 9 9

La Laguna, a 30 de septiembre de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 53/1999, de 8 de abril, sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte público y privado complementario de viajeros y mercancías (EXP. 65/1999 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

La Presidencia del Gobierno interesa preceptivo Dictamen [art. 12.a) de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo (LCC), en relación los arts. 10.6 LCC y 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado], por el procedimiento ordinario (art. 15.1 LCC) sobre el Proyecto de Decreto (PD) de modificación del Decreto 53/1999, de 8 de abril, sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte público y privado complementario de viajeros y mercancías, cuyo Proyecto se sometió en su momento a la consideración de este Consejo (DCC 30/1999).

II

1. El procedimiento seguido para adoptar el Proyecto de Decreto remitido a Dictamen ha sido tramitado con cumplimiento de las siguientes previsiones legales: a) informe de legalidad, acierto y oportunidad [art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno]; b) el trámite de audiencia a las asociaciones profesionales del sector; c) informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico]; d) consta en el expediente la reunión con los Consejeros del Área de Transporte de los Cabildos

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

Insulares, comunicada a éstos con fecha 3 de junio de 1999, para el día 8 de junio de 1999, atribuyéndose a tal reunión el carácter de "audiencia" establecida en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Sin embargo, la citada Ley 50/1997 se refiere a la Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno del Estado y la audiencia que se regula es para los ciudadanos cuyos derechos o intereses legítimos puedan quedar afectados, con un plazo razonable no inferior a quince días hábiles, salvo que existan razones debidamente justificadas que aconsejen abreviarla (hasta el mínimo de 7 días).

En consecuencia, la audiencia a los Cabildos, prevista en el art. 45.2, en relación con la Disposición Adicional 1ª de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, modificada por la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, no ha sido realizada en el modo y plazo establecidos, circunstancia que pudiera producir un vicio de nulidad una vez aprobada la norma proyectada.

2. El PD que se analiza fue tomado en consideración por el Gobierno en funciones en su reunión celebrada el día uno de julio de 1999 (se reitera lo advertido en los DDCC 42 y 43/1995 y 67, 70 y 73/1999 sobre la incidencia de tal circunstancia en el supuesto que nos ocupa) y remitido a este Consejo por el Presidente del nuevo Gobierno de Canarias el 23 de julio de 1999, sin que conste en el expediente el acuerdo colegiado gubernativo de ratificación del mismo.

III

1. El carácter de modificación parcial del texto reglamentario proyectado determina que las observaciones que, con carácter general, se formularon anteriormente al entonces Proyecto de Decreto, posteriormente Decreto 53/99 (DCC 30/1999), se den por reproducidas ahora con carácter preliminar. Especialmente respecto de:

a) competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de transportes intracomunitario; b) obtención de autorizaciones, licencias y pruebas de aptitud para el ejercicio de los transportes; c) otorgamiento de autorizaciones para transportes discrecionales, transmisión, modificación, extinción, revocación y establecimiento de tarifas. Debemos reiterar de nuevo, por su transcendencia, la objeción formulada en diversos Dictámenes de este Consejo: la necesidad de contar como presupuesto del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, en materias reservadas a

normas con rango legal, con la consecuente preexistencia de una ley autonómica de cobertura.

2. Las modificaciones del Decreto 53/1999, de 8 de abril, se contraen a lo siguiente:

Art. 1 y Disposición Transitoria Primera.

La nueva redacción del art. 21 consiste en añadir al citado precepto un segundo párrafo, para establecer que los vehículos que los transportistas adquieran para aumento de flota y que no sea a través de transmisión entre transportistas, tengan una antigüedad máxima de seis años desde su primera matriculación.

En el primer apartado del art. 21 se suprime del texto anterior la frase "a partir de la entrada en vigor del presente Decreto", debiéndose tener en cuenta que la alteración de este artículo se relaciona, a su vez, con la Disposición Transitoria Primera del Decreto, que en el actual proyecto se modifica también en el sentido de sustituir el plazo de 30 días hábiles por el más restrictivo en su cómputo de un mes. Se suprime la frase "desde la entrada en vigor del presente Decreto", y se añade al único apartado, al suprimirse el segundo existente anteriormente en el Decreto, la frase "sobre la disponibilidad de al menos dos vehículos con una antigüedad no superior a dos años desde su matriculación inicial".

La modificación relacionada de estos dos preceptos del Decreto 51/1999, de 8 de abril, (art. 21 -art. 1 del PD- y Disposición Transitoria Primera -art. 4 del PD-) determina que la antigüedad máxima de los vehículos pesados destinados a la actividad de transporte público de mercancías se limite a los vehículos adquiridos para aumento de flota y que no sea a través de transmisión entre transportistas, por lo que las personas que a 31 de diciembre de 1998 tuvieran la capacitación profesional de transportistas y nunca hubieran sido titulares de autorizaciones para el transporte público de mercancías en vehículos pesados, podrán disponer del plazo que se establece, para solicitar la correspondiente autorización de transporte, sin que les fuera exigible el requisito específico recogido en el art. 21 del Decreto, sobre la disponibilidad de, al menos, dos vehículos, con una antigüedad superior a dos años desde su matriculación inicial, sin someter tampoco al vehículo para el que se solicita la autorización de transporte público de mercancía a plazo de antigüedad anteriormente regulado (6 años) desde su primera matriculación que sólo se contempla con la reforma para el supuesto de aumento de flota (art. 21).

Aún estableciéndose que los vehículos pesados que se dedican al transporte público, deben estar habilitados por la autoridad competente (tráfico) para circular y reunir la adecuada inspección técnica, sin embargo el dispensar el PD la aplicación específica del art. 21, para el supuesto de hecho previsto en la Disposición Transitoria Primera, suprimida del segundo párrafo de este precepto, determina la eventual circulación en las carreteras de la Comunidad Autónoma de vehículos con excesiva antigüedad desde su primera matriculación, dado el carácter de vehículos pesados destinados al transporte público, máxime cuando el supuesto de hecho esencial al que se refiere la Disposición Transitoria Primera del PD, queda satisfecho al dispensarse la exigencia de la tenencia de dos vehículos.

Art. 2.

Del apartado b) del art. 26 del Decreto se suprime la naturaleza del vehículo de transporte público de mercancías (pesado) y se añade la limitación "de que se pueda sustituir un vehículo ligero por otro pesado o viceversa". En el apartado c), se añade la misma limitación para la sustitución de vehículos de más de 17 plazas por otro de más de 18 y viceversa.

Finalmente, se añade en el apartado f) la necesidad de ostentar la pertinente licencia municipal y acreditar la autorización municipal para la sustitución del vehículo.

Art. 3.

3.1. Se añaden dos Disposiciones Adicionales, la Tercera y la Cuarta, al Decreto 53/1999, de 8 de abril: la Tercera, para conceder plazo de tres meses para completar el expediente; sin embargo, no se establece en la citada Disposición Adicional Tercera la consecuencia o efecto del incumplimiento del término establecido para completar el expediente.

3.2. Respecto a la Cuarta, se dispensa del cumplimiento del requisito previsto en el primer párrafo del art. 21 -referido a la titularidad mínima de dos vehículos con un límite de antigüedad- a la empresa que se incorpore a una cooperativa de transportistas, cooperativa de trabajo asociado o sociedad de comercialización.

La previsión normativa carece, al no existir una previa ley autonómica de cobertura, de una regulación jurídica adecuada sobre la agrupación y cooperación entre empresas, lo que dificulta el análisis del alcance jurídico de la "incorporación" y si en tales casos los títulos habilitantes para la realización de los servicios y

actividades de transporte se mantiene en la empresa incorporada o se conceden a las entidades a las que se incorpora la empresa.

La finalidad de la agrupación y cooperación entre empresas, especialmente de cooperativas, debe ser la de facilitar el cumplimiento de los fines y no la de eludir los requisitos generales.

Tal incorporación formal permitiría excepcionar los requisitos del art. 21 [de capacidad y antigüedad de los vehículos] a las empresas que se incorporen a una "cooperativa de transportistas, cooperativa de trabajo asociado o sociedad de comercialización".

La libertad negativa de asociación forma parte del contenido esencial del art. 22 CE, de forma que no cabe la adscripción forzosa a las mismas, salvo que excepcionalmente exista justificación de rango constitucional expresa o bien la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en mandatos constitucionales [STC 139/89]. La norma propuesta, desde luego, no impone la adscripción forzosa, pues aparentemente se limita a dar una opción en la que se incentiva la alternativa asociativa mediante un estímulo que en sí mismo resulta inadecuado. Es lícito que los poderes públicos incentiven el asociacionismo en los diferentes sectores de la vida social y económica mediante los pertinentes estímulos positivos, siempre que no sean desproporcionados, pero la libertad negativa de asociación, en cuanto integra el contenido esencial de un derecho fundamental, debe ser objeto de regulación mediante Ley Orgánica [STC 173/98].

CONCLUSIÓN

Las modificaciones concretas de la ordenación reglamentaria vigente que incorpora el Proyecto de Decreto no suscitan en sí mismas objeciones jurídicas. No obstante, en la tramitación del procedimiento se observan determinadas deficiencias formales concernientes a la audiencia a los Cabildos insulares y a la convalidación del acuerdo gubernativo adoptado por el gobierno en funciones del que trae causa el PD dictaminado. Además, se reitera por remisión la observación formulada en el DCC 30/1999, sobre el carácter de la norma reglamentaria objeto de modificación, en relación con su parámetro legal de cobertura.