



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 6 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 24 de enero de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de bonificaciones al transporte marítimo regular interinsular de pasajeros residentes en Canarias (EXP. 11/2013 PD)\**.

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

### I

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que “se regula el régimen de bonificaciones al transporte marítimo interinsular de pasajeros residentes en Canarias”, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 10 de enero de 2013, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la petición de Dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

*Sobre la urgencia.*

2. El dictamen ha sido requerido con carácter urgente en virtud de lo previsto en el artículo 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo “*por la necesidad de establecer, cuanto antes, el procedimiento y los plazos de presentación de las certificaciones de liquidación por las navieras y poder aplicar la bonificación a la tarifa estándar*”.

---

\* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

*Tramitación del PD.*

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Orden nº 146, de 28 de marzo de 2012, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, por la que se aplica la tramitación de urgencia al procedimiento de elaboración del PD.

- Informe de iniciativa reglamentaria [Norma vigesimoquinta.1.a) y vigesimosexta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, 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], emitido el 22 de junio de 2012 por la Dirección General de Transportes.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, de fecha 27 de junio de 2012 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, emitido el día 22 de noviembre de 2012, con carácter favorable, que incluye informe previo desfavorable de 3 de agosto de 2012 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de fecha 10 de julio de 2012 de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 63.c) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y el art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno, de 23 de noviembre de 2012 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. Como se expresó en los Dictámenes 601/2012, de 20 de diciembre, 16/2013, de 14 de enero, y 25/2013, de 24 de enero, "el informe del Servicio Jurídico debe ser el último del procedimiento y debe recabarse una vez completado. Los preceptivos informes que integran el procedimiento de elaboración de una disposición general, e incluso el propio dictamen de este Consejo, cumplen

una función previa que sólo puede ser eficaz si se emiten en el momento preciso a la vista de los anteriores informes y trámites, so pena de convertirlos en mero trámite formulario carente de efecto material alguno”

- Informe, de 21 de noviembre de 2012, de la Dirección General de Transportes, relativo a las observaciones realizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico.

- Certificación de 6 de noviembre de 2012 acreditativa de la realización del trámite de audiencia concedido a las entidades públicas y privadas del sector, así como a los distintos departamentos de la Administración afectados, donde constan las alegaciones presentadas.

- Informe de la Dirección General de Transportes, de 26 de diciembre de 2012, relativo a las alegaciones y observaciones presentadas en el trámite de audiencia.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, de 27 de diciembre de 2012 [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 8 de enero de 2012 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

## II

**Competencia para dictar la norma proyectada y marco normativo en el que se inserta.**

1. Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de transporte marítimo “entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma de Canarias”, a tenor de lo establecido en el art. 30.19 de su Estatuto de Autonomía.

En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias -LOTMC- (cuyo anteproyecto fue dictaminado por este Consejo Consultivo -DCCC 71/2006, de 11 de abril-), disposición legal modificada por la Ley 1/2009, de 10 de febrero, entre otros aspectos, en lo relativo a las bonificaciones a usuarios residentes, respecto a la acreditación del derecho a la percepción de las bonificaciones en los transportes de viajeros establecidas por razón de la residencia en Canarias, disponiendo la disposición adicional segunda “que se estará al procedimiento reglamentario establecido”.

La disposición final primera de la citada Ley 12/2007, dispone que el Gobierno dictará las normas reglamentarias y disposiciones administrativas que requiera el desarrollo y aplicación de la citada Ley, y a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional segunda, en la redacción dada por el apartado cuatro del artículo único de la Ley 1/2009, se dicta la actual norma proyectada.

#### **Objeto y finalidad de la norma proyectada.**

2. El PD tiene por objeto la regulación del régimen de bonificaciones al transporte marítimo regular interinsular de pasajeros residentes en Canarias, que actualmente contempla el Decreto 222/2000, de 4 de diciembre, por el que se “establece el régimen de bonificaciones al transporte marítimo interinsular e intrainsular de viajeros”, norma reglamentaria que ha sido, a su vez, objeto de diversas modificaciones, entre otras, a través de los Decretos 45/2005, de 29 de marzo; 233/2005, de 27 de diciembre; 191/2006, de 26 de diciembre; y 155/2008, de 7 de julio.

*El objeto del PD, según su art. 1, es la “regulación del régimen específico aplicable a las bonificaciones en el importe de las tarifas máximas bonificables, que serán fijadas mediante orden departamental de la persona titular de la consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia de transporte marítimo, para las líneas de transporte marítimo regular interinsular de pasajeros residentes en Canarias que cumplan los requisitos establecidos en la norma”.*

*Como señala la introducción explicativa del PD, la norma reglamentaria se pretende aprobar “con el fin de mejorar el control de las bonificaciones al transporte marítimo regular interinsular de pasajeros residentes en Canarias” y establecer el “importe de las tarifas máximas bonificables por cada trayecto”, lo que, sin embargo, como se expondrá más adelante, el PD dispone que se realice mediante orden departamental posterior de la persona titular de la Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de transporte, a diferencia de la redacción inicial del texto (de la Dirección General de Transporte) en el que se fijaban en un Anexo al mismo unas tarifas “estándar” (únicamente susceptibles de actualización), que se eliminan en el texto definitivo del proyecto que se nos remite.*

Por otro lado, la norma proyectada incrementa el porcentaje de la bonificación de determinadas líneas, dadas sus características diferenciadas, que será de un 50%, ya no sólo para la línea establecida en el Decreto 222/2000, de conexión de

Lanzarote con La Graciosa, sino también para las líneas Tenerife y El Hierro, y la que realiza el transporte insular en la isla de La Gomera (lo que en el Decreto 222/2000 se denominaba intrainsular, término que formaba parte de la rúbrica de aquella norma y que adecuadamente se ha eliminado en el presente PD, aunque de nuevo se utilice en determinadas disposiciones aisladas (Disposición Transitoria Única).

### 3. Estructura y contenido del PD.

El Proyecto de Decreto contiene una introducción a modo de preámbulo, en la que se justifica la norma proyectada (reducir el precio de los billetes del transporte marítimo regular interinsular de pasajeros y establecer el régimen de bonificaciones).

La parte dispositiva se estructura en diez artículos, una disposición adicional, que habilita a "la consejería competente en materia de transporte marítimo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer procedimientos de control, inspección y verificación mediante sistemas electrónicos que sustituyan total o parcialmente los previstos en el decreto". Una disposición transitoria en la que se establece que "los reembolsos a las navieras de las bonificaciones efectuadas hasta la entrada en vigor de la norma proyectada se realizarán de acuerdo con el Decreto 222/2000. Y una disposición derogatoria, por un lado, de carácter general de cualquier norma de igual o inferior rango que se oponga o contradiga a la proyectada, y otra específica, derogando el Decreto 222/2000 y los Decretos 45/2005; 233/2005; 191/2006 y 155/2008 que modificaron el anterior. Finalmente, contiene dos disposiciones finales, que disponen, la primera, la habilitación normativa de desarrollo y aplicación del Decreto al consejero competente, y la segunda, la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el BOC.

El objeto principal del PD se contiene en sus diez artículos.

El art. 1, objeto de la norma, pretende la regulación del régimen específico aplicable a las bonificaciones en el importe de las tarifas máximas bonificables, que serán fijadas mediante orden departamental de la persona titular de la consejería competente en materia de transporte marítimo, para las líneas de transporte marítimo regular interinsular de pasajeros residentes en Canarias que cumplan los requisitos establecidos en la norma.

Del mismo modo, se exceptúa de este régimen de bonificación al transporte marítimo regular interinsular de pasajeros que no conecte núcleos de población estable. Y se declara su compatibilidad con las bonificaciones establecidas por la Administración General del Estado, dentro de los límites establecidos en la normativa reguladora de subvenciones.

El art. 2 regula el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria (ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados firmantes del Acuerdo sobre el espacio económico europeo o de Suiza que acrediten la condición de residente en la Comunidad Autónoma de Canarias), señalando, el PD, que tendrá la condición de residente los ciudadanos anteriormente mencionados que se encuentren inscritos en el padrón municipal de cualquiera de los municipios canarios.

El art. 3 regula el importe de la bonificación. En este artículo se establece que los porcentajes de las bonificaciones se realizarán sobre las tarifas máximas bonificables fijadas según lo establecido en el art. 1. Es decir: 25% de la tarifa máxima bonificable, salvo para las líneas Caleta de Sebo-Órzola- Caleta de Sebo, Santa Cruz de Tenerife/Los Cristianos- La Estaca- Los Cristianos/Santa Cruz de Tenerife, y San Sebastián de La Gomera - Playa Santiago - Valle Gran Rey - Playa Santiago - San Sebastián de La Gomera, para las que el porcentaje será del 50%, las tarifas máximas subvencionables fijadas de acuerdo con el art. 1 del PD, se revisarán trimestralmente.

El art. 4 se refiere a la acreditación de la residencia.

El art. 5 se dedica a determinar el "órgano gestor de las bonificaciones", que es la Dirección General competente en materia de transporte marítimo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, atribuyendo a la misma la inspección y control del cumplimiento de las prescripciones exigidas en el PD para la percepción y reintegro a las empresas navieras de las bonificaciones.

El art. 6 regula la acreditación de la identidad de los pasajeros. El art. 7 se destina a la expedición del billete marítimo a los efectos de la aplicación de la bonificación, tanto en relación con su carácter (individual, nominativo e intransferible), como en relación con los documentos precisos para su expedición y los datos que deben reflejarse en el billete. Así mismo se exige su conservación por la naviera. El art. 8 regula el reembolso de las bonificaciones y determina su régimen. El art. 9 se refiere al procedimiento de inspección y control de los billetes bonificados. Y, finalmente, el art. 10 fija las obligaciones de las empresas navieras.

### III

#### Observaciones al articulado y disposiciones del PD.

##### - Artículos 1.1 y 3.1.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1, las tarifas máximas sobre las que se aplican las bonificaciones serán establecidas mediante orden departamental, atendiendo, según lo previsto en el artículo 3.1, a “los costes reconocibles en función de los trayectos y a las disponibilidades presupuestarias”, de modo que:

a) la parte de la tarifa que supere las cuantías máximas establecidas por Orden Departamental no será objeto de bonificación;

b) cuando la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable, para el cálculo de la bonificación se aplicará dicha tarifa el porcentaje de bonificación establecido en este decreto.

Estas tarifas además serán revisables trimestralmente, en su caso, para ajustarlas a las disponibilidades presupuestarias.

Con ello la norma introduce un cambio sustancial en relación con la regulación actualmente vigente, constituida por el Decreto 222/2000, de 4 de diciembre y sus sucesivas modificaciones, en el que, al igual que en la regulación estatal en la materia (RD 1316/2001, modificado por el RD 1340/2007), se contempla un porcentaje sobre el precio del billete a satisfacer por el beneficiario.

La norma reglamentaria que se pretende aprobar habilita, pues, al Consejero competente en materia de transporte marítimo para determinar un aspecto fundamental de la regulación de estas bonificaciones, como es la determinación de las cuantías sobre las que recae, que debería por el contrario concretarse en el propio Decreto, por constituir un requisito esencial de las correspondientes bonificaciones. En este sentido, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias (LOTMC) remite a la potestad reglamentaria la determinación del procedimiento a los efectos de acreditar el derecho a la percepción de las bonificaciones, por lo que es el Gobierno a quien compete su determinación.

Por otra parte, esta remisión resulta indeterminada por cuanto los criterios a los que ha de atender el Consejero competente por razón de la materia en lo que se refiere a los “costes reconocibles”, en función de los trayectos y a la disponibilidad

presupuestaria, no se especifican y pudiera ocurrir que no se contemple el coste real de la tarifa, al tratarse en definitiva de una cuantía a determinar por la Administración. No se tiene en cuenta tampoco que el beneficiario y destinatario principal de la subvención es el pasajero y que se trata de bonificar el precio real que éste abona por el billete.

Por otro lado, los importes a los que habría que aplicar el porcentaje de bonificación podrían ser diferentes en función de su origen (estatal o autonómico).

#### **- Artículo 4.**

El apartado dos de la Disposición Adicional Septuagésima segunda de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado 2012, establece como documento acreditativo de la condición de residentes en las Islas Canarias, a los efectos de obtención de la bonificación al transporte regular de pasajeros, marítimo y aéreo, el certificado de empadronamiento en vigor. Además, permite establecer reglamentariamente otros medios diferentes para la acreditación de la condición de residente.

El principio de seguridad jurídica debería imponer un régimen unificado, en tanto no se establezca el correspondiente procedimiento telemático para comprobar el empadronamiento, que permita al ciudadano acreditar su residencia a través de un único medio o documento, sin que deba distinguirse una u otra vía de acreditación en función del origen de la bonificación. Teniendo en cuenta que como ya expresó el Consejo de Estado "la acreditación de la residencia no es función natural del DNI, y sí por el contrario surte esos efectos, por su propia índole, la certificación municipal de residencia" (Expediente 1.627/2007).

Por otro lado, por razones de seguridad jurídica se debería concretar el plazo otorgado al beneficiario para justificar, con posterioridad a la adquisición del billete, la condición de residente a efectos de obtener el reembolso del importe de la reducción.

#### **- Artículo 4.6, en relación con el art. 9.**

El art. 4.6 del PD exige como condición para obtener la reducción en el precio de los billetes la entrega por parte de los pasajeros a las compañías navieras o intermediarios turísticos que proporcionen los billetes, las fotocopias de los documentos reseñados en los apartados anteriores (como el DNI, en el que figura, además de la residencia, el número, el titular del documento, su imagen, etc.). Esta aportación documental que excede de la mera exhibición del documento o



documentos requeridos, según los casos, debe reunir las garantías de protección que concierne al tratamiento de datos personales (L.O. 15/1999, de 13 de diciembre).

**- Artículo 8.**

Este precepto que regula el reembolso de las bonificaciones a las empresas navieras, adolece de una marcada indeterminación en ciertos aspectos que resultan esenciales en el establecimiento del régimen de las mismas, sin contener por consiguiente la regulación detallada que le es propia de conformidad con lo dispuesto en la citada Disposición Adicional Segunda LOTMC.

Así, por lo que se refiere al plazo de presentación de solicitudes para el reembolso a las empresas navieras dispone su apartado 1 que se “determinará anualmente mediante orden departamental” y, por lo que se refiere a su efectivo reembolso, que “se hará efectivo una vez que acrediten la realización de la actividad objeto de compensación” (apartado 6). De esta forma, el precepto mantiene una absoluta indeterminación sobre el reembolso de estas bonificaciones.

Con ello, el Proyecto de Decreto, que se dirige a la regulación del régimen de las bonificaciones que se crean, no cumple su función, al no contemplar los aspectos esenciales del mismo relativos a la tarifa sobre las que se aplica, como hemos señalado anteriormente, ni al régimen del reembolso, que se atribuye a la Consejería competente a través de una habilitación genérica.

**- Artículo 9.3.**

El plazo de seis meses establecido en este precepto no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda Pública Canaria, pues, al tratarse la bonificación que se regula de una subvención de forma directa, el plazo de duración del procedimiento es de 3 meses.

- Finalmente, la norma no contempla el supuesto de la adquisición de los billetes por vía telemática o telefónica, casos en los que puede suceder que no se pueda acreditar la residencia en ese momento -u otra circunstancia personal- que pueda suponer una bonificación en el precio del billete y que podría acarrear la consecuencia de que el interesado deba abonar su importe completo sin posibilidad de reintegro, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.7 del Proyecto de Decreto.

### - Disposición Final Segunda.

Si el art. 1.1 remite a orden departamental el establecimiento del importe de las tarifas máximas bonificadas por cada trayecto, tarifas sobre las que se calculará la bonificación -lo cual ya se ha objetado-, la aplicación del presente PD queda supeditada a aquella norma, por lo que no se justifica la necesidad de la entrada en vigor del decreto proyectado el día siguiente al de su publicación en el BOC, pues su operatividad dependerá de la previa determinación de las citadas tarifas.

Por todo ello, tal y como ya se señaló en los Dictámenes 353 y 464/2012, entre otros, sería más adecuado por seguridad jurídica respetar el período ordinario de la *vacatio legis*.

## C O N C L U S I O N E S

1. El Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de bonificaciones al transporte marítimo interinsular de pasajeros residentes en Canarias se ajusta, con carácter general, al marco normativo jurídico aplicable.

2. En el Fundamento III del presente Dictamen se formulan determinados reparos y observaciones a algunos artículos y disposiciones del texto reglamentario.