
Life Lanzarote 2001-2004

*Bases jurídicas para la regulación
de la oferta de vehículos de alquiler
sin conductor en Lanzarote*

*Jesús Rodrigo, Abogado
Dirección: F. Prats,
AULA*

Life Lanzarote 2001-2004
Exploración de Nuevas Líneas
de Actuación, Financiación y Fiscalidad
para la Reserva de Biosfera

Proyecto Life de la Unión Europea
ENV/E/0000400

Realización:

Jesús Rodrigo, Abogado

Dirección:

Fernando Prats, Arquitecto Urbanista. AULA

Edición:

La Caja Insular de Ahorros de Canarias

Supervisión de la colección:

Equipo Life 2001-2004. Cabildo de Lanzarote

Impresión:

Gráficas Juma, S.L.

Tel.: 928 48 01 22

© Cabildo de Lanzarote, 2003

Observatorio de la Reserva de Biosfera

Entidad colaboradora:

Programa MaB, UNESCO

Diseño de cubierta:

Juanje Luquero, CDIS

Diseño y maquetación:

Concha Pestaña

Depósito Legal: G.C. 309 - 2003

Impreso en papel ecológico.

TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

*0. Presentación y Propuesta de Trabajo
Un Sistema Insular Integrado*

1. Evolución de Indicadores insulares

2. Metabolismo social y turístico de Lanzarote

*3. Evaluación del Aborro Público producido por la contención
del crecimiento de la oferta turística en Lanzarote*

*4. Informe sobre el establecimiento de un Marco Legal
para la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote*

*5. Informe jurídico sobre la posibilidad de limitar el acceso
a la Segunda Residencia en Lanzarote*

6. Fiscalidad y Medioambiente en la Isla de Lanzarote

*7. Bases jurídicas para la regulación de la oferta
de Vehículos de Alquiler sin conductor en Lanzarote*

*8. Informe jurídico sobre la gestión sostenible de los Flujos Turísticos
en puertos y aeropuertos: el caso del Aeropuerto de Lanzarote*

*9. Ecoordenanza insular sobre la gestión de la Demanda de Agua
en la edificación de Lanzarote*

*10. Ecoordenanza insular sobre la gestión de la Demanda de Energía
en la edificación de Lanzarote*

*11. Análisis de los Materiales empleados en la construcción
en la Isla de Lanzarote y propuesta para su mejor empleo
desde una perspectiva medioambiental*

*12. Un Marco Estratégico para fortalecer el sistema económico insular
compatible con la contención del crecimiento turístico en Lanzarote*

ÍNDICE

- I. *Introducción* Pg.17
- II. *Los datos objetivos que justifican la regulación* Pg.19
- III. *Los principios constitucionales afectados. Las competencias de las Administraciones Públicas para establecer limitaciones al principio de libre empresa. Doctrina del Tribunal Constitucional* Pg.26
- IV. *La normativa reguladora del transporte terrestre y los vehículos de alquiler sin conductor* Pg.36
- V. *La distribución de las competencias en materia de transporte en la Comunidad Autónoma de Canarias* Pg.59
- VI. *Las acciones ya emprendidas, marco en el que deben insertarse las nuevas medidas* Pg.64
- VII. *Medidas jurídicas que pueden adoptarse. Forma jurídica de las mismas. Contenido. Riesgos jurídicos* Pg.66
- VIII. *Conclusiones* Pg.76
- IX. *Propuestas de actuación* Pg.84
- X. *Notas* Pg.86

Nota a la edición: La edición de esta colección, financiada por la Obra Social de la Caja de Canarias, amplía sustancialmente las posibilidades de difusión para los informes resultantes del proyecto Life de la Unión Europea, al tiempo que impulsa la línea editorial del Observatorio de la Reserva de Biosfera.

Los títulos siguen su orden de aparición pública y mantienen el presente formato en todos los casos, excepto el número 0, que ofrecía la propuesta definitiva de trabajo del Life e incluía un conjunto de láminas cartográficas dirigidas a mostrar la unidad geográfica, así como el contexto socioeconómico y ambiental sobre el que se enfocaba el Life, cuya Exploración de nuevas líneas..., queda plasmada en esta colección.

*El contenido de esta colección, así como la documentación complementaria, se halla disponible en: <http://www.cabildodelanzarote.com/biosfera.htm>
English summaries of the collection available on:
<http://www.cabildodelanzarote.com/biosfera.htm>*

Exploración de nuevas líneas de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera

Life Lanzarote 2001-2004

LA CAJA DE CANARIAS

La Obra Social de *La Caja de Canarias* ha querido prestar su ayuda y colaboración a esta iniciativa científica, con objeto de facilitar la difusión y el conocimiento de los estudios realizados por el Consejo de la Reserva de Biosfera de Lanzarote.

Estos informes constituyen una iniciativa de investigación sin precedentes en las Islas, y sus resultados serán de gran utilidad para otras muchas regiones europeas, para toda la comunidad universitaria y para las escuelas de turismo en general.

La acción social de *La Caja de Canarias* tiene por vocación apoyar aquellos estudios científicos que contribuyen al enriquecimiento cultural, económico y científico del Archipiélago, más aún teniendo en cuenta su vinculación con el crecimiento turístico de las Islas, y de Lanzarote en particular.

Antonio Marrero Hernández
Presidente de La Caja de Canarias

CABILDO DE LANZAROTE

Fruto de un Convenio suscrito entre el Cabildo de Lanzarote y *La Caja Insular de Ahorros de Canarias*, se acomete la publicación de los innovadores informes elaborados al amparo del proyecto *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, cofinanciado por la Unión Europea. Con la aportación financiera y la colaboración técnica de *La Caja Insular de Ahorros de Canarias*, se garantiza la difusión de unos informes que pretenden seguir profundizando en la senda de contención y cualificación del crecimiento turístico que viene desarrollando el Cabildo, siendo el propósito fundamental que quienes más la demandan, las Universidades y los estudiosos, tengan acceso a esta documentación.

El cálculo del ahorro público inducido por un escenario de contención del crecimiento turístico, el análisis de las fórmulas jurídicas que posibilitan desarrollar políticas de contención en la Comunidad Autónoma de Canarias o el estudio sobre la posibilidad legal de limitar el acceso a la segunda residencia a no residentes en el marco constitucional europeo, son, entre otros, algunos de los estudios que integran la colección, conteniendo cada uno de ellos un resumen en español traducido asimismo al inglés.

La potencialidad e interés del *Life* y sus estudios deviene de su imbricación en el centro de los procesos institucionales y sociales que vienen aconteciendo y se espera que acontezcan en los próximos años. Por ello, el Cabildo de Lanzarote considera que estos informes son de gran utilidad no sólo para cualificar la reflexión que sobre estos temas acontece en la Isla, sino para contribuir a alentar el debate abierto en el Archipiélago en el mismo sentido, y que se concreta en las Directrices de Ordenación General y del Turismo promovidas por el Gobierno de Canarias.

Enrique Pérez Parrilla
Presidente del Cabildo de Lanzarote

SÍNTESIS DEL INFORME

1. Existen datos objetivos, contrastados por las Administraciones Públicas a todos los niveles, para plantear y valorar si la situación exige modular el crecimiento de la oferta de vehículos de alquiler en Lanzarote. De dichos datos se desprende que: existen datos diferenciales en la oferta en Lanzarote de automóviles de alquiler sin conductor derivados del hecho insular; dentro de las Islas Canarias, Lanzarote tiene una situación particular que no es comparable con la del resto de las Islas; las diferencias de Lanzarote con el resto de las Islas tienden a acentuarse.

2. Si se considerase necesario modular la oferta de vehículos de alquiler sin conductor en Lanzarote, existen medios jurídicos suficientes para adoptar esta medida. También existen precedentes en situaciones análogas.

3. Las medidas de modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor no afectarían al principio constitucional de libertad de circulación, ya que existe suficiente oferta de vehículos de alquiler para que cualquier persona que pretenda utilizar ese medio de transporte pueda obtenerlo en tiempo y forma. La modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor podría afectar al principio de libertad de empresa. Sin embargo, este principio no es una norma aislada sino que debe interpretarse en conexión con los otros artículos de la Constitución que permiten la intervención de las Administraciones Públicas, ya que el principio de libertad de empresa no puede entenderse con carácter absoluto.

4. Existen diversos títulos que habilitan a las Administraciones Públicas para el establecimiento de una normativa que module la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. Pueden citarse los de ordenación del territorio, medio ambiente y la normativa reguladora del turismo. Pero el título que se considera más apropiado, y en el que debe incardinarse una posible modulación de la oferta de vehículos de alquiler, es la normativa de transportes terrestres. El Consejo Consultivo de Canarias, en los distintos dictámenes que ha emitido sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de Canarias en materia de transportes terrestres, ha recordado la conveniencia de la preexistencia de una ley autonómica de transportes terrestres. Sin embargo, se constata que el Gobierno de Canarias ha ido ejerciendo su potestad reglamentaria en base al Decreto 53/1999, de 8 de abril, sin dicha ley autonómica preexistente.

5. La actividad ha estado tradicionalmente sometida a autorización reglada, no discrecional, de la Administración del Estado. En la actualidad confluyen en dicha regulación la legislación estatal y la legislación autonómica, en ejercicio de las competencias que tienen asumidas en sus respectivos Estatutos o le han sido delegadas por la Administración central. La nueva normativa para empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos sin conductor no condiciona el volumen de actividad ni los vehículos ni el radio de acción y

dispone que el otorgamiento de las autorizaciones tiene carácter reglado, previendo que no estará sujeto a limitación cuantitativa alguna. El otorgamiento de esta clase de autorizaciones es, en consecuencia, total y absolutamente reglado, sin que exista margen alguno de discrecionalidad a favor de la Administración. Se trata, por tanto, de meras constataciones operativas.

6. Por el carácter regional, e incluso inraínsular, de este tipo de actividad auxiliar del transporte, se atribuye la competencia para su regulación a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de lo dispuesto en el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía. El Consejo Consultivo de Canarias, en reiterados dictámenes, ha señalado que ésta es la competencia que debe ejercitarse para regular el arrendamiento de vehículos en las Islas Canarias. No procede la aplicación de la normativa estatal, ya que no se trata de transportes que afecten a diversas comunidades autónomas. Si se entiende que las circunstancias objetivas exigen una modulación de la oferta, puede modificarse el Decreto 159/96 y establecer un límite cuantitativo para las empresas autorizadas o una autorización para cada vehículo.

7. Los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla tienen el carácter de Corporación local y son copartícipes de las funciones autonómicas. Los Cabildos tienen transferidas las competencias administrativas en materia de transportes por carretera y actividades complementarias y auxiliares. Sin embargo, la potestad normativa se mantiene en el Gobierno de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin perjuicio de que corresponderá al Parlamento canario la aprobación de la ley que ha solicitado el Consejo Consultivo de Canarias en reiteradas ocasiones respecto al transporte. Puede regularse la oferta de vehículos de alquiler sin conductor por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en la regulación de dicha oferta, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias puede encomendar la fijación de la misma a los Cabildos. Estos deberán determinar si existen, o no, circunstancias objetivas que exijan la modulación de la oferta de vehículos para alquiler sin conductor y, en caso de que ejerciten esta potestad, deberán fijar la cuantía de la oferta a través del procedimiento que establezca el decreto y en el que debería existir una comisión consultiva en la que se integraran los afectados por la medida para poder poner de manifiesto sus observaciones al Cabildo antes de que éste adoptase las correspondientes medidas. Es viable una normativa con rango de decreto de la Comunidad Autónoma de Canarias que establezca los criterios para el otorgamiento de las autorizaciones para realizar la actividad de vehículos de alquiler. En todo caso, se tratará de una potestad que se articule desde un punto de vista del derecho administrativo como un concepto jurídico indeterminado y una potestad reglada, que será susceptible de revisión por los Tribunales de Justicia. Una vez valorada la demanda de vehículos de alquiler sin conductor deberá habilitarse por la normativa administrativa cuál deba ser la oferta y, en su caso, establecer un plan que permita crear una relación armónica entre oferta y demanda, y determinar los criterios objetivos de distribución de los contingentes que se creen.

8. La modulación de la oferta de vehículos de alquiler debe coordinarse con la

planificación que se está realizando a nivel regional en el sector de transportes y en el ámbito de Lanzarote en la Estrategia hacia el desarrollo sostenible de esa Isla. No debe contemplarse como una medida aislada, sino como una medida que se inserta en otras destinadas a lograr un crecimiento sostenible en el marco de la ordenación del territorio y la mejora de los transportes públicos.

9. La legislación que se ha dictado para regular los vehículos destinados al arrendamiento con conductor puede servir de precedente para determinar la forma jurídica de la modulación de la oferta de vehículos para arrendamiento sin conductor. Debe destacarse la conflictividad que ha surgido en el ámbito de los arrendamientos de vehículos con conductor. El Decreto 148/94 de la Comunidad Autónoma de Canarias que establecía la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor fue objeto de suspensión judicial. Por ello, en una segunda fase de este trabajo, se considera muy conveniente el examen de los argumentos utilizados contra el Decreto 148/94 para atenuar, al máximo, los riesgos jurídicos de una repetición de dichos argumentos contra un eventual decreto que regulara una modulación de oferta en el ámbito de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor.

10. Debe destacarse que una eventual restricción cuantitativa de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor afecta al principio general establecido en la Ley Estatal Básica de no establecer límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones, salvo que concurren hechos objetivos que justifiquen esta contingentación. La eventual regulación normativa supondría desviarse de la tendencia seguida desde 1994 hasta la fecha en el ámbito estatal y en la propia Comunidad Autónoma en la regulación de los vehículos de alquiler sin conductor, de pasar de una autorización a las empresas sin establecer límites cuantitativos a los vehículos y, en definitiva, afectaría a la liberalización del mercado que se ha producido tanto en la legislación estatal como autonómica. Sin embargo, existen datos objetivos que permiten afirmar que en la Isla existe una situación objetiva que determina la necesidad de establecer una regulación específica, y, en virtud de dichos datos objetivos, cabe una norma que module la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. Tal como se destaca en el propio documento "*Lanzarote en la Biosfera*" si es posible será necesario requerir un amplio respaldo social y de las asociaciones representativas del sector, para determinar un sistema objetivo de reparto de la capacidad del mercado.

11. Desde un punto de vista formal, caben extraer tres conclusiones respecto a la futura norma, para el caso de que se adopte la valoración de modulación:

a) El Estatuto de Autonomía de Canarias recoge un título, transporte por carretera, que otorga la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre intracomunitario. Y, concretamente, en relación con una modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor claramente se concluye que se pretende la regulación de este tipo de transporte dentro del ámbito de actuación de la competencia exclusiva autonómica, sin que, por tanto, esta potestad le venga, ni pueda venirle, delegada por el Estado. Esto trae la consecuencia que la Comunidad Autónoma no tiene por qué reducirse a desarrollar normas estatales y menos aún reglamentarias sin que esté limitada por tales normas de carácter no pleno o básico.

b) Respecto al rango de la norma, si debe ser una ley o un decreto, esta cuestión deberá ser decidida por el Gobierno canario, si bien ya puede adelantarse que hasta la fecha (la última ocasión mediante el Decreto 53/99, de 8 de abril) este tipo de cuestiones, tanto a nivel de la Comunidad Autónoma como a nivel estatal y de otras comunidades autónomas, se ha regulado mediante norma reglamentaria. La forma adecuada sería establecer una modificación del Decreto 159/96 que regula en el ámbito de Canarias los arrendamientos de vehículos sin conductor. Es evidente que la norma puede establecerse con rango de ley y así ha sido aconsejado, con el carácter de norma habitual, en relación con los decretos anteriores por el Consejo Consultivo de Canarias. Por la entidad de la reforma sería conveniente, aun cuando la decisión es evidente que corresponde al Gobierno de Canarias, solicitar informe del Consejo Consultivo de Canarias para otorgar las máximas garantías a los intereses afectados.

c) La norma autonómica podría seguir contemplando una autorización referida a cada vehículo, en claro paralelismo con la norma estatal ya derogada.

12. Si se opta por una modulación de la oferta, podría efectuarse a través de una contingenciación. Mientras no exista una Ley Autonómica del Transporte, deberá utilizarse el marco establecido en la Ley Básica del Estado. Dado que el problema que existe es un exceso de oferta, la solución lógica es cuantificar y, en su caso, limitar la oferta disponible. Esto podría exigir el establecer una autorización por cada vehículo. Independientemente deberán establecerse los requisitos objetivos que deben cumplir las empresas dedicadas a esta actividad, de forma análoga a como sucede en la actualidad. Las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos podrán otorgarse como autorización a la empresa arrendadora estableciendo limitaciones específicas en relación con los vehículos que hubieran de utilizarse en el ejercicio de la actividad. En este caso la autorización puede referirse, o no, a un vehículo concreto. En el ámbito de la normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias existe un precedente que regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento *con conductor* de vehículos de turismo. En la Disposición Adicional Octava se ordena que:

Los Cabildos Insulares deberán fijar cupos o contingentes máximos de autorizaciones en atención a un correcto ajuste entre oferta y demanda del servicio. Dichos cupos o contingentes requerirán el previo Informe de la Comisión que al efecto constituirá el Cabildo Insular correspondiente, de la que formarán parte, además de las asociaciones que representen los intereses del sector del arrendamiento de vehículos con conductor, las propias del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turismos (autotaxis).

Esto implica que el Cabildo Insular tendría competencia para decidir si deben aplicarse, o no, cupos o contingentes, ya que las circunstancias objetivas varían de una a otras Islas y las circunstancias que pueden exigir el establecimiento de un cupo sólo parecen concurrir en Lanzarote. Sin embargo, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad reglamentaria, conviene atribuir la potestad a todos los Cabildos Insulares. En consecuencia, el Cabildo Insular, si determina fijar cupos o contingentes, debería establecer los criterios objetivos de distribución.

SYNTHESIS OF THE REPORT

1. There is objective data, confirmed by Public Administration on all levels, which enables planning and valuing whether the situation demands adjusting the growth of rental car offers in Lanzarote. This information shows that: there is distinctive data within the offer of rental cars without driver in Lanzarote that derive from insular facts; within the Canary Islands Lanzarote bears a peculiar situation that cannot be compared with the rest of the islands; the differences between Lanzarote and the rest of the islands should be emphasized.

2. If adjustment of rental car offers in Lanzarote was considered necessary, sufficient legal means do exist to adopt such measures. There is also an existing number of precedents in similar situations to lay the foundations for such measures.

3. Measures of rental car adjustments would not affect the constitutional principle of circulation freedom as there is sufficient rental car offer permitting easy access to it for anyone who wishes to use this means of transport. The adjustment of rental car offers without driver could affect the principle of business freedom. Nonetheless, this principle is not an isolated rule as it should be interpreted in connection to other articles of the Constitution that allow the intervention by Public Administration, as the principle of business freedom cannot be understood as absolute.

4. There are various articles that entitle Public Administration to establish rules for the adjustment of rental cars without driver. We can quote town and country planning and environmental and tourist regulation rules. But the article we consider most appropriate is the rule for land transport, where a possible adjustment of rental car offers should be included. The Canarian Consulting Council in different reports emitted on the practice of statutory power by the Canarian Government in land transport matters, reminds about the convenience of the pre-existence of an autonomic land transport law. Nonetheless there is proof that the Canarian Government has practised its statutory power according to Decree 53/1999, dated 8th April, without said pre-existing autonomous law.

5. The activity of rental cars without driver has traditionally been submitted to regulated non-optional authorisation by State Administration. At present state legislation and autonomous legislation meet in mentioned regulation, practising the powers they receive through their respective Statutes or those which have been transferred to them by Central Administration. New rules for businesses that rent cars without drivers do not condition the volume of activity of neither vehicles nor action radius, and provide that the granting of authorizations is ruled foreseeing that it will not be subject to any quantitative limitation so ever. The granting of this type of authorization is, consequently, totally and absolutely ruled, there existing no margin of discretionary nature so ever in favour of the Administration. It is therefore a case of mere operational observations.

*Exploration of new lines
of Action, Financing and Taxation for the Reserve of Biosphere*

6. Due to the regional and more over to the inter-insular characteristics of this type of auxiliary transport activity the competence of its regulation is attributed to the Canarian Autonomous Community according to the content of article 29.13 of the Autonomous Statutes. In several sentences the Canarian Consulting Board denotes that this is the competence that has to be practised to control car rental in the Canary Islands. The application of state norms does not apply as it is not a matter of transport affecting different Autonomous Communities. If it is understood that objective circumstances ask for an adjustment of the offer, Decree 159/96 can be changed and a quantitative limit of authorised businesses or an authorization for each vehicle can be established.

7. The Island Councils, as members of government, administration and representation of each Island bear the characteristics of Local Corporation and are co-participants in autonomic functions. Administrative control of road transport and complementary and auxiliary activities have been transferred to the City Councils. Nonetheless normative control is maintained by the Government of the Autonomous Community. Consequently, carrying out regulatory control falls upon the Autonomous Government, with no prejudice as to the fact that the Canarian Parliament would be responsible for the approval of the transport referring Law that has been repeatedly requested by the Canarian Consulting Board. The offer of rental cars without driver can be adjusted by the Government of the Canarian Autonomous Community, and in this adjustment the Government of the Canarian Autonomous Community can entrust the Island Councils to establish it. The Councils will have to determine whether there are or not objective circumstances that would ask for an adjustment of the offer of rental cars without driver, and in case they carry out this authority they will have to decide on the quantity of the offer through proceedings established by the Decree, whereby a consulting Commission should be formed and of which those affected by these measures could take part in order to bring forward to the Council their objections before the latter adopts corresponding measures. A normative with Decree status by the Canarian Autonomous Community is viable, and can establish criteria for granting permits for rental car activities. In any event it will be a case of an authority constituted from a point of view of administrative right as an indeterminate legal concept and regulated authority, susceptible to review by the Courts of Justice. As a consequence, and once rental car demand has been valued, the administrative normative will have to qualify the offer, and if necessary establish a Plan to permit the creation of a harmonic relationship between offer and demand, determining objective criteria of created quota distributions.

8. The adjustment of rental car offer has to be coordinated with the planning that is being carried out at regional level in the transport sector, and in the field of Lanzarote within the Strategy towards island development. It should not be looked upon as an isolated measure, but as a measure to be inserted in others assigned to obtain sustainable growth within the frame of territorial planning and the improvement of public transport.

9. Legislation dictated to regulate cars assigned to *rental with no driver* can serve as precedent to determine the legal form of adjusting the offer of vehicles without driver.

The Canarian Autonomous Community Decree 148/94 that established the regulation of car rentals with no driver was object to legal suspension. For this reason in the second phase of this report, the examination of arguments used against Decree 148/94 are considered convenient in order to diminish to a maximum the legal risks of a repetition of said arguments against an eventual Decree that would regulate the adjustment of offer within car rental businesses.

10. Emphasis should be given to the fact that an eventual quantitative restriction of car rental offer without driver affects the general established principle of Basic State Law by which no quantitative limits are given to granting permits, except in case objective events contribute to justify installing this quota. Eventual normative regulation would mean a deviation of the inclination followed since 1994 to the present within governmental field as well as within the Autonomous Community in regulating rental cars with no driver, passing from granting permits to businesses without establishing quantitative limits to vehicles, and lastly would affect the market release produced within government as well as autonomous legislation. Nonetheless objective information allows to state that the Island bears an objective situation which determines the needs to establish specific regulation, and according to mentioned objective information a normative that would adjust car rental offer is possible. As stated in the document "Lanzarote in Biosphere" it will possibly be necessary to require ample social support, and therefore it would be convenient to obtain the assent of associations representing the sector, especially to determine an objective distribution system of market capacity.

11. From a formal point of view, three conclusions referring to future normative can be extracted in case assessment of car rental offer adjustment is adopted:

a) Canarian Autonomous Statutes include an article, - road transport -, that grants exclusive competence of inter-communitarian road transport matters. And precisely in relation to adjusting rental car offers it clearly determines that regulation of such transport is sought within the field of exclusive autonomous competence, therefore without this power being granted or having to be granted by the State. Thus bringing about consequences by which the Autonomous Community is not reduced to developing governmental laws and even less statutory laws without being limited by such norms of non unanimous or basic character.

b) Referring to the rule status, and whether it should be Law or Decree, this should be decided by the Canarian Government, although we can anticipate that up to now (last occasion by Decree 53/99, 8th April) these questions have been ruled by statutory rules, at Autonomous Community level as well as at State level and at other Autonomous Community levels. The adequate way would be to establish a change of the Decree 159/96 which rules car rentals with no driver within the Canarian field. Evidently the rule can be established as Law status under the character of a regular rule in relation to foregoing Decrees by the Canarian Consulting Board, and has thus been advised. Because of the reform entity it would be convenient, even though decision evidently concerns the Canarian Government, to seek a report from the Canarian Consulting Board in order to grant maximum guarantee to affected interests.

c)Autonomic rules could still contemplate a permit referring to each vehicle, as clear parallel to the state rule already repealed.

12. If offer adjustment is chosen, it could be carried out by ways of quota contingent. While no Autonomous Transport Law exists, the established frame within the Basic State Law should be used. Since the problem derives from an excess of offer, the logical solution is to quantify, and if necessary, limit available offer. This might require establishing a permit for each vehicle. Independently, the objective requirements that car rental companies have to observe will have to be established in a similar way in which it is done at present. The permits entitling car rental could be granted as permits to the renting company, establishing specific limits in relation to the vehicles to be used in the business practice. In this case the permit can, or not, refer to a specific car. There is a precedent that can specially be applied in relation to the autonomous normative which rules rental cars *with driver*. There is indeed a precedent within the field of the rule dictated by the Canarian Autonomous Community that rules practice and authorisation system for rental of tourist cars *with driver*. In Additional Stipulation Eight it is ruled that:

Island Councils have to establish maximum quota of permits attending to the correct adjustment between offer and demand in such service. Said quotas will require previous Report by the Commission that to the purpose will be constituted by the corresponding Island Council of which it will be part, as well as the Associations representing the interests of the sector of car rental with driver, and those of public discretionary transport of travellers in tourist vehicles (auto taxis).

This implies that the Island Council, in the case that is object of this report, would have the power to decide whether or not quota should be applied, since as stated before circumstances vary from one island to the other and those circumstances that might require establishing quota apparently only occur in Lanzarote. Nonetheless and from the point of view of wielding statutory power, it would be convenient to attribute this power to all Island Councils. The Island Council, if it determines to establish quotas, will have to establish the objective criteria of distribution.

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe trata sobre los aspectos jurídicos que plantea la posible modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor en la Isla de Lanzarote y la identificación de las competencias que concurren para regular la oferta de vehículos de alquiler sin conductor.

En este sentido, estudia la Administración competente para regular la oferta de los vehículos de alquiler sin conductor, el rango de la norma que debe regular, en su caso, la oferta de este tipo de vehículos de alquiler y los precedentes que puedan existir al respecto, identificando los riesgos jurídicos que puedan plantearse.

Se ha establecido que el trabajo se realice en dos etapas. En una primera fase se identificarán los aspectos básicos de los problemas planteados, los precedentes que existan y se efectuarán propuestas concretas de regulación, desde un punto de vista jurídico, para que puedan ser objeto de valoración en cuanto a la oportunidad de su adopción, dentro del conjunto de medidas que se están adoptando para conseguir una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la Isla de Lanzarote.

En una segunda fase, una vez se hayan adoptado los criterios de oportunidad pertinentes, se concretarán las propuestas que se hayan realizado en la primera fase y se desarrollarán los aspectos que solicite el Cabildo Insular de Lanzarote.

La sistemática que se utiliza para el desarrollo del encargo solicitado es la siguiente:

En primer lugar, se identifican los datos objetivos que pueden justificar una regulación administrativa de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor en la Isla de Lanzarote, desde una perspectiva jurídica.

En segundo lugar, se examinan cuáles son los principios constitucionales que pueden verse afectados por dicha intervención administrativa; y cuáles serían los títulos competenciales que la Administración Pública puede ejercitar para realizar dicha intervención.

En tercer lugar, se describe la normativa dictada por la Administración del Estado, en el ámbito de la normativa de transportes terrestres, para ordenar el alquiler de vehículos sin conductor.

Seguidamente se estudia y describe la normativa dictada por la Comunidad Autónoma canaria para los vehículos de alquiler sin conductor,

así como la normativa relacionada con la misma que pueda suponer un precedente para el objeto de este estudio.

A continuación se estudia la Administración Pública competente para establecer dichas limitaciones en las Islas Canarias y cuáles son los elementos que deben tomarse en consideración para la adopción de esa medida.

Seguidamente se estudia cómo encajaría, desde un punto de vista jurídico, dicha limitación en el contexto de las medidas que está desarrollando el Cabildo Insular de Lanzarote.

Por último, se enumeran cuáles son las medidas que podrían adoptarse, la forma jurídica de las mismas y los riesgos que conllevan, y se efectúa una propuesta de actuación.

*Madrid, 1 de enero de 2000
Revisión julio de 2002*

II. LOS DATOS OBJETIVOS QUE JUSTIFICAN LA REGULACIÓN

En el umbral del nuevo siglo Lanzarote está planificando y ejecutando un giro para reformular su política de crecimiento y nivel de desarrollo y calidad de vida. Los principios que se están aplicando se han concretado en la denominada "Estrategia Lanzarote en la Biosfera" que trata de dar respuesta al compromiso adquirido con la incorporación en 1993 de Lanzarote a la Red Mundial de Reservas de Biosfera de la Unesco. Se considera que si no se gradúan desde la propia perspectiva e intereses de la Isla las tendencias expansivas del mercado internacional, la escala, ritmo y condiciones del crecimiento turístico acabarían provocando una fuerte degradación del sistema insular.

Existe una estrategia ambiciosa y con dos objetivos centrales: reservar los equilibrios básicos del sistema insular y mejorar la calidad de vida de la población lanzaroteña y de sus visitantes. Se trata de un planteamiento global orientado por la sostenibilidad y la compatibilidad entre las necesidades humanas, económicas y ecológicas de la Isla. No se trata de obstaculizar el desarrollo sino, desde la perspectiva del objeto del presente estudio, realizar una mejora del turismo, que es uno de los sectores estratégicos de la Isla. El concepto de sostenibilidad, aplicado a la actividad turística, significa asegurar que los beneficios económicos del desarrollo turístico no se alcanzan a costa de provocar daños ecológicos o la alteración de los modos culturales locales. Además, los proyectos de turismo sostenible deberían asegurar la participación de las comunidades locales en el proceso de planificación y alcanzar la prosperidad a través del incremento de la actividad turística.

El año 1995 resulta clave en relación con la sostenibilidad y el turismo. En abril, se celebró en la Isla de Lanzarote la I Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible, auspiciada por organizaciones internacionales -ONU, OMT, UE- y distintas administraciones del Estado español. Uno de los principales logros fue la promulgación de la Carta del Turismo Sostenible, compuesta por 18 principios, donde se apuesta por la sostenibilidad a nivel local.

Con dichos antecedentes y los conceptos referentes a los valores ambientales, la *Estrategia* que ha presentado el Cabildo plantea ocho grandes líneas de acción en las que a su vez se inscriben 28 posibles programas de actuación y en los que existe el deseo de culminar un auténtico pacto insular sustentado por las instituciones insulares, las fuerzas políticas, alcaldes y representantes económicos y sociales, en torno a una serie de compromisos concretos para orientar el futuro de la Isla hacia bases más sostenibles.

La línea de acción *siete* tiene por objeto gestionar con criterios de sostenibilidad,

*Sostenibilidad en turismo
significa asegurar que los
beneficios económicos no
se alcanzan a costa de
provocar daños ecológicos
o de alterar modos
culturales locales*

Lanzarote es la Isla canaria con más elevada tasa de motorización y una de las poblaciones española con mayor proporción de vehículos por habitante

y usar responsablemente los servicios ambientales básicos: el agua, la energía, los residuos y el transporte. Uno de los cuatros programas de actuación integrado en dicha línea de acción es el Programa de Reconversión Ecológica del Transporte. Esta actuación se ha concretado también en el Plan Insular de Transporte Público Regular de Viajeros por Carretera, urbano de Arrecife e interurbano de la Isla de Lanzarote.

El objeto de la reconversión ecológica del transporte en Lanzarote es orientar a medio y largo plazo la organización del transporte en la Isla con vistas a conseguir los siguientes objetivos:

- asegurar equitativamente la movilidad a todos los ciudadanos.
- moderar el número de vehículos y los impactos locales del transporte.
- frenar el deterioro de las infraestructuras de transporte sobre el territorio.
- disminuir los accidentes de tráfico y los demás costes sociales del transporte.
- reducir el impacto del transporte sobre el medio ambiente global.

El Programa RET-Lanzarote se desarrolla en cinco programas parciales:

- Programa de apoyo a los medios no motorizados.
- Programa de potenciación del transporte colectivo.
- Programa de reducción del uso del automóvil.
- Programa de minimización de nuevas infraestructuras viarias.
- Programa de reducción de emisiones de Co² en el transporte de acceso.

Los agentes implicados en dichos programas son el Cabildo de Lanzarote, el Gobierno de Canarias, los ayuntamientos insulares y las compañías de transportes, pretendiéndose que exista el máximo apoyo social a los objetivos definidos y a los programas emprendidos.

Los datos objetivos que obligan a plantearse la regulación de la oferta de vehículos de alquiler se recogen en el documento de síntesis del Programa de Reconversión Ecológica del Transporte elaborado en febrero de 1998. En dicho informe se señala que:

Lanzarote no sólo es la Isla canaria con más elevada tasa de motorización, sino también una de las comunidades españolas con una mayor proporción de vehículos por habitante.

En el sector del transporte, ningún indicador es tan relevante para valorar la evolución del transporte como el consumo de carburantes, y su comparación con la evolución de la población y el parque de vehículos ofrece una primera visión de síntesis de la evolución del transporte en la Isla:

Parámetro	1988	1996	2001	%Incr. 1988/96	%Incr. 1996/01
Gasolinas	24.666	36.231	39.244	46.9%	8.3%
Parque Vehículos	38.580	63.622	92.436	64.9%	45.3%
Población	85.738	121.251	161.584	41.4%	33.3%

Gasolina en Tm.

Fuente: Anuario Estadístico de Lanzarote (1996).

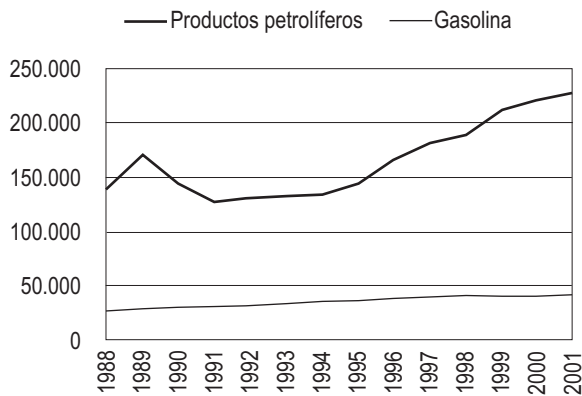
En la tabla se observa el impresionante incremento del consumo de gasolinas, el cual, sin embargo, fue ampliamente superado por el crecimiento del parque, basado fundamentalmente en los turismos (77% del total en 1996). Esta evolución está indicando la sobremotorización de Lanzarote: cuando el número de vehículos comienza a ser netamente superior al número de conductores disponibles, el consumo de combustibles asciende muy por debajo del crecimiento del parque.

A pesar de que a partir del año 2000 haya habido un descenso del consumo de gasolina, esto se ha visto reflejado en el uso de productos alternativos, como el gasoil, el diesel, etc., que se ha visto incrementado desde el año 1996 hasta el año 2001 en un 30.8 %.

El transporte público regular de viajeros apenas representa el 7% de los desplazamientos mecanizados de personas en Lanzarote

Año	Gasolina TM	Productos Petrolíferos TM
1988	24.666	145.070
1989	26.600	162.605
1990	26.441	151.431
1991	27.323	126.989
1992	28.140	131.750
1993	30.005	135.505
1994	31.614	133.940
1995	33.828	142.455
1996	36.231	158.455
1997	39.441	173.490
1998	40.130	189.067
1999	40.191	212.968
2000	39.153	221.050
2001	39.244	227.031

Fuente: Dirección General de Industria y Energía. Gobierno de Canarias.



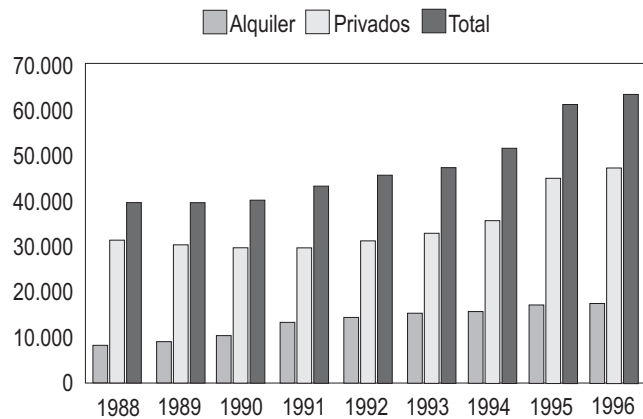
Fuente: Dirección General de Industria y Energía. Gobierno de Canarias.

Mientras el sector del transporte privado experimentaba una evolución como la arriba indicada, los servicios regulares de transporte colectivo se mantienen en una situación precaria. En conjunto, se ha estimado que el transporte público regular de viajeros apenas representa el 7% de todos los desplazamientos mecanizados de personas en la Isla. La tabla en la que se representa el crecimiento del parque de vehículos indica:

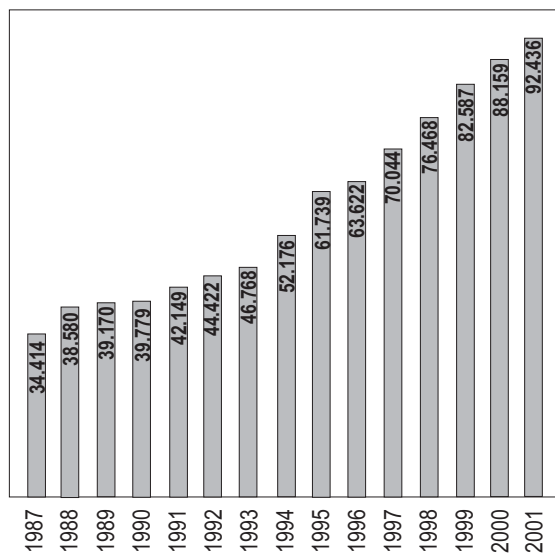
II. Los datos objetivos que justifican la regulación

El objeto de la reconversión ecológica del transporte es orientar a medio y largo plazo su organización para reducir el impacto sobre el medio ambiente global

Evolución del Parque de Vehículos en Lanzarote 1988-1996



Como se puede comprobar en la siguiente tabla existe una evolución creciente del parque de vehículos (1987-01) en Lanzarote. Estos datos, obtenidos de la Jefatura de Tráfico y del Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote, pueden tener variaciones de hasta un 20%.



Fuente: Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior.
Elaboración: Centro de Datos. Cabildo de Lanzarote.

Según los datos de la Asociación de Importadores y Vendedores de Vehículos, en el año 2000 el parque móvil de Lanzarote se estimaba en 87.000 vehículos. No obstante, fuentes del sector automovilístico señalan que las cifras de la Dirección General de Tráfico no se ajustan a la realidad pues consideran que se exagera en el número de vehículos sin conductor, al no tener en cuenta que muchos de ellos no se quedan en Lanzarote sino que van destinados al mercado de la reventa en terceros países. Muchos de esos coches se vendían en el extranjero sin ser usados en la Isla. De ahí que se haya ido incrementado ficticiamente el parking de los automóviles de alquiler sin conductor. En su

opinión la cifra es exagerada, en torno a un 20 o 25 por ciento. La asociación mantiene que las cifras que se aportan desde la Dirección General de Tráfico, no se asemejan a la realidad. Según fuentes municipales y del propio sector de "rent a car" la cifra es mucho menor, casi 20.000 vehículos menos. La comparación del parque de vehículos con la población es la siguiente:

Años	Población Residente	Media de Turistas	Total Población	Parque de Vehículos	Coches de Alquiler (Estimación)	Parque Privado (Todas categorías)
1988	65.503	20.235	85.738	38.580	7.783	30.797
1989	69.650	23.989	93.639	39.170	9.227	29.943
1990	74.007	28.064	102.071	39.779	10.794	28.985
1991	64.911	34.354	99.265	42.149	13.213	28.936
1992	68.581	36.188	104.769	44.422	13.918	30.504
1993	72.755	36.929	109.684	46.768	14.203	32.565
1994	75.110	40.550	115.660	52.176	15.596	36.580
1995	76.413	42.984	119.397	61.739	16.532	45.207
1996	77.233	44.018	121.251	63.622	16.930	46.692
1997	85.660	45.544	131.204	70.044		
1998	90.375	49.678	140.053	76.468		
1999	99.339	49.997	149.336	82.587		
2000	106.255	49.005	155.206	88.159		
2001	111.830	49.759	161.589	92.436		

Fuente: elaboración propia sobre datos del Anuario Estadístico de Lanzarote (1996).

El parque de vehículos, según la clase y el servicio al que se destinan en 1997 conforme se recoge en el Anuario Estadístico de Lanzarote, era el siguiente:

Servicio	Camiones	Furgonetas	Guaguas	Turismos	Motos	Otros	Total
Servicio privado	3.072	8.271	25	34.061	2.293	295	48.017
Servicio público	317	27	216	50	1	372	983
Autotaxi	1	0	0	340	0	0	341
Gran turismo	0	3	0	14	0	0	17
Alquiler sin conductor	129	620	0	19.637	95	1	20.482
Autoescuela	3	1	4	67	19	5	99
Obras y servicios	0	0	0	0	0	105	105
Total	3.522	8.922	245	54.169	2.408	778	70.044

Venta de vehículos en Lanzarote por meses según clase (2001)

Mes	Camiones Furgonetas	Guaguas	Turismos	Motos	Otros	Total
Enero	37	2	182	12	58	291
Febrero	32		244	3	32	311
Marzo	49		541	10	103	703
Abril	54		451	8	69	582
Mayo	44		327	5	55	431
Junio	60		741	5	89	895
Julio	48	1	1.740	35	113	1.937
Agosto	59		356	9	97	521
Septiembre	47		299	4	87	437
Octubre	51		549	10	100	710
Noviembre	49		490	8	76	623
Diciembre	60	3	686	5	97	851
Total	590	6	6.606	114	976	8.292

Fuente: Asociación de Importadores y Vendedores de Automóviles (AIVA).

Mientras en Canarias el porcentaje de vehículos de alquiler sin conductor respecto al total de turismos es del 13%, en Lanzarote el porcentaje es tres veces mayor

Lanzarote es la isla con mayor número de vehículos por 1000 habitantes, superando la media de todo el Archipiélago

De los datos anteriores se comprueba el crecimiento tan importante que ha experimentado el parque de vehículos en los últimos años. En 1997 el parque se fijó en 70.044 unidades, de las que el 77.33% corresponden a turismos², de los que el 36.25% son turismos de alquiler sin conductor³.

Conforme se señala en el Plan Insular de Transporte Público, estos últimos datos son especialmente significativos, ya que mientras en Canarias el porcentaje de vehículos de alquiler sin conductor respecto al total de turismos es del 13%⁴, en Lanzarote el porcentaje es 3 veces mayor.

Los ratios por isla del parque de vehículos que se recogen en el Plan Insular de Transporte Público de Viajeros por Carretera para el año 1996 son:

	Vehículos por 1000 hab.	Turismos por 1000 hab.	Turismos servicio privado por 1000 hab.
Canarias	558	413	355
Lanzarote	823	613	410
Fuerteventura	717	490	371
Gran Canaria	496	370	332
Tenerife	595	442	384
La Gomera	456	294	250
La Palma	493	332	280
El Hierro	478	274	235

Como puede verse, los ratios del parque de vehículos de Lanzarote por municipios en el año 2001 con respecto al año 1996, se han visto incrementados en dos puntos.

Municipio	Vehículos por 1000 hab.	Turismos por 1000 hab.
Arrecife	592	398
Haría	534	330
San Bartolomé	1.179	992
Teguise	856	623
Tías	1.502	1.257
Tinajo	680	437
Yaiza	496	359
LANZAROTE	825	626

Fuente: Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior.
Oficina de Tráfico de Lanzarote.

De estos datos se comprueba que Lanzarote es la Isla con mayor número de vehículos por 1000 habitantes, superando la media de todo el Archipiélago, fundamentalmente por el alto número de vehículos de alquiler sin conductor.

Existen, por tanto, datos objetivos contrastados por las Administraciones Públicas a todos los niveles para plantearse si existen instrumentos jurídicos para modular el crecimiento de la oferta de vehículos de alquiler.

De los datos anteriores se desprende que:

- a) Existen datos diferenciales en la oferta de automóviles de alquiler sin conductor derivados del hecho insular.
- b) Dentro de las Islas Canarias, Lanzarote tiene una situación particular que no es comparable con la del resto de las Islas.
- c) Las diferencias de Lanzarote con el resto de las Islas tienden a acentuarse.

Cualquier regulación de esta materia, deberá fundamentarse en los datos objetivos, ya que la regulación de la oferta como limitación al principio de libre empresa debe estar fundamentada en un interés general que se tutele en una norma del rango adecuado.

Por ello, en primer lugar, se estudia cuáles podrían ser los principios constitucionales afectados y el título que tiene la Administración Pública para su intervención.

Los principios constitucionales que pueden verse afectados son los de libre circulación, libertad de empresa y unidad de mercado

III. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES AFECTADOS. LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA ESTABLECER LIMITACIONES AL PRINCIPIO DE LIBRE EMPRESA. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES AFECTADOS

Tras la promulgación de la Constitución Española, la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres, (en adelante citada como LOTT) instaura en el sistema legislativo de regulación de los transportes terrestres el principio económico de libre competencia y de libertad de empresa, sin perjuicio de las medidas administrativas de intervención imprescindibles para lograr un sistema de transportes eficientes. Esta situación se proclama en la propia Exposición de Motivos de la LOTT que señala:

Por lo que se refiere a los principios económicos y sociales que la presiden, hay que decir que la Ley, respetando en todo caso el sistema de mercado y el derecho de libertad de empresa, constitucionalmente reconocidos, tiende, en todo caso, a que la empresa de transportes actúe en el mercado con el mayor grado de autonomía posible, permitiendo, a la vez, una graduación de intervencionismo administrativo, según cuáles sean las circunstancias existentes en cada momento.

Los principios constitucionales fundamentales que pueden verse afectados por una posible regulación cuantitativa de las empresas que ofrecen automóviles en alquiler sin conductor son los de libre circulación, libertad de empresa y unidad de mercado. Este último se estudia de forma más detallada en el apartado IV.D.4 de este trabajo.

Los límites que la libertad de circulación y libertad de empresa proclamados en la Constitución Española pueden establecer para una regulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor son los siguientes:

B. LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

La libertad de circulación constituye una manifestación concreta de la libertad general de actuación o de la libertad general de autodeterminación individual, que se configura como uno de los valores superiores de nuestro Ordenamiento Jurídico como proclama el artículo 1.1 de la Constitución Española. El artículo 19 de la Constitución proclama que los españoles tienen derecho a circular por el territorio nacional.

Por las características de los modos de transportes habituales en nuestra sociedad, tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional han considerado que el tráfico rodado es hoy una manifestación normal y esencial de la libertad constitucional de circulación. En consecuencia, la libertad de circulación además de garantizar el desplazamiento en sí mismo, se refiere al medio utilizado y, especialmente, a la circulación mediante vehículos a motor.

Sin embargo, *el objeto de este estudio no afecta al derecho reconocido en el artículo 19 de la Constitución Española a circular por el territorio nacional.* En efecto, se entiende que la normativa que en su caso se dicte no afectará a los vehículos de alquiler con contrato de arrendamiento en vigor ocupados por el arrendatario cualquiera que sea el lugar de arrendamiento en el territorio de la Unión Europea. De esta forma, tampoco se afecta a los principios de libertad de circulación reconocidos en los tratados constitutivos de la Unión Europea.

En cualquier caso, a efectos de lo proclamado en el artículo 1 de la Constitución Española, donde se propugna como uno de los valores superiores de nuestro Ordenamiento Jurídico la libertad, y el párrafo 2 del artículo 9 de la Constitución, donde se proclama que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, en la valoración de la oportunidad de la norma jurídica para la regulación de la oferta de vehículos de alquiler debe tomarse en consideración que *el principio general es el de libertad y libre competencia. Las restricciones que se incorporen a dicho principio general deberán estar fundamentadas en criterios objetivos.*

Junto a la libertad de circulación, la Constitución Española también proclama la libertad de empresa y la libre elección de profesión y oficio como manifestación de las libertades económicas.

C. EL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE EMPRESA. SU POSIBLE AFECTACIÓN POR NORMAS REGLAMENTARIAS Y POR AUTORIZACIONES

La LOTT regula la actividad de arrendamiento de vehículos como una actividad auxiliar y complementaria del transporte por carretera⁶. Como ya se ha señalado, la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado⁷ y, respecto a las personas físicas, el derecho a la libre elección de profesión y de oficio⁸. En consecuencia, el principio constitucional que puede verse principalmente afectado por la limitación del número de vehículos de alquiler sin conductor o de las autorizaciones para el establecimiento de nuevas empresas de alquiler de vehículos es el de libre empresa⁹.

El artículo 38 de la Constitución además de reconocer la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, añade que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación. Por ello, el principio de libertad de empresa no es ilimitado, sino que debe interpretarse de acuerdo con los límites que constitucionalmente le han sido impuestos. En efecto, no se trata de una norma aislada sino que debe

La libertad de circulación, además de garantizar el desplazamiento en sí mismo, se refiere también al medio utilizado y, especialmente, a la circulación mediante vehículos a motor

El principio de libertad de empresa no es ilimitado, al supeditar la Constitución su ejercicio a los intereses generales

interpretarse en conexión con otros artículos de la Constitución tales como el artículo 128 (toda la riqueza del Estado queda subordinada al interés general) o el 131 (reserva pública en materia de recursos o servicios esenciales, intervención de empresas contrarias al interés general, planificación de la actividad económica, equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, estimulación del crecimiento de la renta y de la riqueza, y su más justa distribución). En consecuencia, la Constitución reconoce las libertades económicas pero supedita su ejercicio a los intereses generales. El régimen de los distintos servicios de transportes y actividades auxiliares y complementarias, debe interpretarse, en principio, desde esta libertad y cualquier limitación debe estar expresamente prevista en la ley e interpretarse restrictivamente. Estos principios han sido recogidos por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia.

Ciñéndonos, fundamentalmente, a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, éste ha declarado en reiteradas ocasiones la posibilidad de modular el principio de libertad de empresa, señalando que éste no puede entenderse con carácter absoluto, así ha declarado:

“El derecho a la libertad de empresa proclamado en el art. 38 CE no puede entenderse con carácter absoluto, no existiendo razón alguna para que los empresarios se encuentren en situación privilegiada respecto del resto de los ciudadanos, a quienes se reconocen ámbitos de libertad concreta, pero no un ámbito de libertad absoluta, de tal modo que no todas las modificaciones de la concreta libertad de los empresarios se tienen que situar en el marco del art. 38” (Cfr. TS S 25 Jun. 1996).

(TS 3.ª Secc. 6.ª S 4 Feb. 1997 - Ponente: Sr. Mateos García)

La Ley, 1997, 4244.

Este principio ha sido, también, aplicado al ámbito de los transportes terrestres, y el Tribunal Supremo ha señalado:

“El propio art. 38 CE posibilita una modulación del principio de libertad de empresa en razón de las exigencias de la economía nacional y, en su caso, de la planificación, atemperamiento que también aparece en los arts. 4.3 y 49.1 L 16/1987 de 30 Jul. (Ordenación de los transportes terrestres). En relación al art. 38 CE, la jurisprudencia, tras poner de relieve el predominio del carácter de garantía institucional sobre el de derecho fundamental, admite expresamente la posibilidad de limitar la libertad absoluta de empresa, recordando que son numerosísimas las normas de derecho que disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesiones y oficios, imponiendo diversos requisitos, doctrina que se recoge por la STS 28 Oct. 1988, al decir que el derecho a la libertad de empresa debe acomodarse a la norma específica que regule la actividad a que se contrae, siempre, por supuesto, que las limitaciones que se impongan no tengan un carácter irrazonable, no sean arbitrarias y sí justificadas por la índole de la actividad y la entrada en juego de otros intereses dignos de protección”.

(TS 3.ª Secc. 3.ª S 17 Jun. 1997 - Ponente: Sr. Movilla Álvarez)

La Ley, 1997, 8849.

El Tribunal Supremo también ha declarado que el principio proclamado en el

artículo 38 de la Constitución Española puede ser limitado por una norma de carácter reglamentario, aunque siempre habrá que tener presente el principio de legalidad, que impide a la Administración dictar normas sin la suficiente habilitación legal. Así el Tribunal Supremo ha señalado:

“El TC ha establecido la posibilidad de que el ejercicio del derecho a la libertad de empresa proclamado por el art. 38 CE sea limitado por una norma de carácter reglamentario, expresando que si bien el art. 53 CE impone reserva de ley en relación con los derechos y libertades del Cap. II, Tít. I y la obligación del legislador de respetar el contenido esencial de tales derechos y libertades, es evidente, de una parte, que no hay un contenido esencial, constitucionalmente garantizado, de cada profesión o actividad empresarial concreta y, de otra, que en el art. 38 se reconoce el derecho a iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las actividades empresariales no es, por tanto, regulación de los derechos constitucionales garantizados en el precepto, aunque siempre habrá que tener presente el principio de legalidad, que impide a la Administración dictar normas sin la suficiente habilitación legal. *La reserva de ley sólo afecta a las cuestiones con incidencia directa y grave*, según terminología del propio TC, sobre aquél, y hay que tener en cuenta el resto de la literalidad del precepto, de donde se deduce que el principio de libertad de empresa está coonestado con las demandas del interés general y del bien público”.

(TS 3.ª Secc. 6.ª S 4 Feb. 1997- Ponente: Sr. Mateos García)
La Ley, 1997, 4244.

Por último, como han recogido diversos Tribunales Superiores de Justicia fundamentándose en la doctrina del Tribunal Constitucional es posible establecer autorizaciones o licencias que limiten el derecho a desarrollar cualquier actividad recogida en el artículo 35.1 de la Constitución Española o el derecho a acometer cualquier empresa recogida en el artículo 38 de la Constitución, aun cuando el artículo 38 implica que no puede desconocerse el contenido esencial del derecho si éste queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable o lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Puede citarse a este respecto:

“El art 35.1 CE no garantiza el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el art. 38 CE se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden, y entre ellas las licencias o autorizaciones, que constituyen actos de intervención administrativa en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a desarrollar sus actividades empresariales, como una manifestación del principio constitucional de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, que recoge el citado art. 38, pero se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (Cfr. TC Pleno SS 24 Jul. 1984, La Ley, 1984-4, 95 y 26 Mar. 1987, La Ley, 1987-3, 5), que es defecto en que incurre el art. 5 de las ordenanzas sobre

El Tribunal Supremo ha declarado la posibilidad de modular el principio de libertad de empresa, señalando que éste no puede entenderse con carácter absoluto

Ya no es suficiente una política desarrollista y existen otros valores, como el de sostenibilidad, que exigen ser protegidos por las administraciones a fin de conseguir una auténtica libertad de los ciudadanos

instalación y funcionamiento de actividades hosteleras y similares, aplicables al ayuntamiento de autos, al prohibir la apertura de nuevos establecimientos (bares, tabernas, bodegones, sidrerías, etc.), sin que sea suficiente la limitación al suelo urbano, dada la extensión superficial que comprende, especialmente en función de la clientela potencial de los establecimientos vedados, que sólo podrá establecerse, más limitadamente, por acotación de usos en los planes de ordenación, sin llegar a la general prohibición del art. 5 citado, que supone infracción del art. 38 CE.”

(TSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo S 9 Ene. 1990 - Ponente: Sr. Torres y López Lacalle). La Ley, 1990-2, 825 (12863-R).

Por su parte el Tribunal Supremo ha señalado:

“En conclusión, el reglamento y las ordenanzas locales pueden establecer en virtud de habilitaciones legales específicas, limitaciones a la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 38 de la Constitución Española, pero tales limitaciones habrán de producirse dentro de los términos de la habilitación utilizada y ser idóneas y proporcionadas con el fin pretendido”.
Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 31 enero 2001. RJ 2001\1726.

En este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Canarias recientemente ha manifestado que dicha regulación no supone la afectación a la libertad establecida en la Constitución, como es el principio de libertad de empresa. Concretamente ha señalado:

“Con ello no se produce una invasión de la libertad de mercado y competencia (como denuncia el actor) sino el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Canarias, en vía reglamentaria, de sus competencias a través de la actuación administrativa en el ámbito del transporte y en particular, en el ámbito del alquiler de vehículos sin conductor. Y, por otra parte, una interpretación distinta a la que aquí se sostiene supondría negar cualquier eficacia jurídica a los sucesivos regímenes transitorios cuya misión fue, precisamente, establecer plazos de adaptación para empresas con un número de vehículos inferior al necesario para el ejercicio de la actividad y, en definitiva, permitir que empresas no adaptadas sigan en el mercado pues, con ello, nos estaríamos apartando del régimen jurídico previsto que, insistimos, sólo permite la actividad empresarial de aquellas que lleguen a veinte vehículos en oficina central o única”.
Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, Sentencia de 9 de julio de 2002. JUR 2002\78461.

En consecuencia, no existe ningún impedimento constitucional para establecer una regulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, si bien deberá tomarse en cuenta para efectuar dicha regulación, las libertades establecidas en la Constitución Española y la forma de definir su contenido, respetando, en todo caso, el principio de legalidad y el de mínima intervención de las Administraciones Públicas. Si bien, conforme se señala en las consideraciones siguientes y a la vista de los datos objetivos que se han expuesto, puede

concluirse que cabe, desde un punto de vista jurídico, la regulación administrativa de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. Por ello, en el apartado siguiente, se determina cuál es el título administrativo más apropiado para fundamentar dicha regulación.

D. TÍTULOS PARA ESTABLECER LA REGULACIÓN

Una vez comprobado que no existe ningún principio constitucional que impida la intervención administrativa, si existen datos objetivos que justifiquen el interés general de la medida, procede examinar cuál es el ámbito competencial en el que debe fundamentarse la posible modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. Se trata de identificar cuál es el interés afectado ya que ésta es la pieza clave al definir las competencias y el marco de operatividad de su ejercicio. De los datos objetivos que se han expuesto en el apartado II se desprende que el Cabildo Insular de Lanzarote tienen interés evidente en la regulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor y en el ámbito del Archipiélago tienen interés las Instituciones de la Comunidad Autónoma canaria.

Los títulos clásicos de intervención de las Administraciones Públicas en el transporte terrestre han sido los de policía de tráfico, seguridad vial y circulación por las vías públicas. Sin embargo, conforme ya recoge la propia LOTT, cada vez son más amplios los títulos en los que se fundamenta la intervención de las Administraciones Públicas dentro del principio general de libertad. Se considera que ya no es suficiente una política desarrollista y que existen otros valores reconocidos en la propia Constitución como los de ordenación del territorio, medio ambiente y, en definitiva, sostenibilidad del desarrollo que exigen ser protegidos por las Administraciones Públicas a fin de conseguir una verdadera libertad de los ciudadanos.

Los títulos de intervención en los que puede fundamentarse la normativa que regule la oferta de arrendamiento de vehículos de alquiler son, entre otros, los de ordenación del territorio, medio ambiente, normativa reguladora del turismo y normativa reguladora del transporte terrestre y de sus actividades auxiliares y complementarias.

De todos estos títulos el que se considera más viable, y existen múltiples precedentes de su utilización, es el de la regulación de las actividades auxiliares y complementarias de transporte terrestre. Sin embargo, dicho título puede ser complementado con otros ya que:

- a) Ordenación del territorio: Es evidente que uno de los aspectos fundamentales que se ven afectados por la oferta de vehículos de alquiler sin conductor es el de la ordenación del territorio. En consecuencia, el Cabildo podrá regular los distintos aspectos derivados de la oferta de vehículos de alquiler al regular la ordenación del territorio y los usos que pueden efectuarse del suelo. Las Corporaciones locales, a través de la aprobación de los correspondientes planes y ordenanzas, podrá regular en su territorio los aspectos concretos que afecten a la oferta de vehículos de alquiler, y de una forma indirecta, se podrá modular la oferta de vehículos de alquiler.

El título más viable en el que pueda fundamentarse la normativa moduladora es el de la regulación de las actividades auxiliares y complementarias de transporte terrestre

En cuanto se establezcan planes generales para regular el medio ambiente, de una forma indirecta se podrá también modular la oferta de vehículos de alquiler

b) Medio Ambiente: Dada la concentración de oferta de vehículos de alquiler sin conductor en la Isla de Lanzarote, la misma puede afectar a los objetivos que se fijan para el mantenimiento de su medio ambiente. En cuanto se establezcan planes generales para regular el medio ambiente de una forma indirecta se podrá, también, modular la oferta de vehículos de alquiler. Pero por el carácter indirecto de esta regulación se considera que no es la más apropiada para efectuar una regulación de dicha oferta, sin perjuicio que pueda coadyuvar a las medidas que se adopten desde el punto de vista de la normativa de transportes terrestres.

c) Normativa reguladora del turismo: Por la importancia que ha adquirido el hecho del turismo en todo el Estado español y, más en particular, en determinadas comunidades autónomas, han ido surgiendo normas con rango de ley que, de una forma global y conjunta, regulan a las empresas que realizan actividades turísticas¹⁰.

En el ámbito de las Islas Canarias se dictó la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, y en su ámbito de aplicación se incluyen a las empresas de transportes y a las agencias de vehículos de cualquier tipo, con o sin conductor, que de forma exclusiva u ocasional realicen actividades turísticas. Es evidente que en el ámbito de dicha normativa se puede afectar indirectamente a la oferta de vehículos de alquiler pero el título más directo de regulación de esta materia es el de la normativa que regula las actividades auxiliares y complementarias de los transportes terrestres, ya que ésta ha sido la vía utilizada por la Administración del Estado y por la propia Comunidad Autónoma.

En efecto, conforme se señala en las consideraciones siguientes, la normativa que ha regulado los transportes terrestres ha afectado a las empresas de alquiler de vehículos sin conductor. Conforme ya se ha señalado, la LOTT recoge como actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera a las empresas que ofrecen alquiler de vehículos sin conductor. Procede, por ello, examinar la forma en la que la LOTT ha regulado a este tipo de actividades.

La LOTT proclama¹¹ que el marco de actuación en el que habrán de desarrollarse los servicios y actividades de transporte es el de economía de mercado, con la obligación, a cargo de los poderes públicos, de promover la productividad y el máximo aprovechamiento de los recursos. Al regular las disposiciones de aplicación general a los transportes por carretera y a las actividades auxiliares y complementarias de los mismos, se reafirma que¹² como regla general, la oferta de transporte se regirá por el sistema de libre competencia. Ésto no obstante el sistema de acceso al mercado del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo, podrá ser restringido o condicionado por la Administración, en las formas previstas en esta Ley, en los siguientes supuestos:

a) Cuando existan desajustes entre la oferta y la demanda que impliquen unas condiciones del mercado tales que no quede asegurada la correcta prestación de las actividades o servicios.

- b) Cuando en una situación de mercado equilibrado el aumento de la oferta sea susceptible de producir los desajustes y disfunciones expresados en el apartado a) anterior.
- c) Cuando el adecuado funcionamiento del sistema de transporte exija un dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas.
- d) Cuando existan razones de política económica general ligadas a la mejor utilización de los recursos disponibles.
- e) Cuando el funcionamiento del sistema de transportes en su conjunto pueda ser perjudicado.

A los efectos del presente estudio debe destacarse que el Tribunal Supremo ha interpretado que la potestad restrictiva que establece el citado artículo 48 tiene el carácter de concepto jurídico indeterminado. Así el Tribunal Supremo ha establecido que:

“Si la norma del art. 49 L 16/1987, de 30 Jul. (ordenación de los transportes terrestres) y el art. 11 RD 763/1979, de 16 Mar. (reglamento de los servicios urbanos e interurbanos de transportes) exigen que el otorgamiento de licencias de auto-taxi venga determinado por la necesidad y conveniencia del servicio y dispone además, con todo detalle, cuáles son los elementos a valorar para acreditar dicha necesidad y conveniencia, entre ellas, la situación del servicio antes de la modificación, las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio y la repercusión de las nuevas licencias, es claro que de tal exigencia legal, fácilmente se advierte, de una parte, que no se está estrictamente ante un supuesto de actuación discrecional de parte de la Administración, y sí propiamente ante un supuesto de aplicación y desarrollo de *conceptos jurídicos indeterminados*”.
(TS 3.ª Secc. 4.ª S 9 Jul. 1996 - Ponente: Sr. Martí García)
La Ley, 1996, 8899.

En consecuencia, toda la regulación que se pueda efectuar de la oferta, deberá apoyarse en datos objetivos emitidos por técnicos. Análogamente puede aplicarse la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo que señala que:

“La Administración se limita a emplear la fórmula estándar de que el aumento de plazas para el transporte de viajeros por carretera tendría «gran repercusión sobre la ordenación del sector». Probablemente se esté refiriendo, sin mencionarlo, a la restricción que se prevé en el artículo 49.1 b), precepto que, después de sentar la regla general de que la oferta del transporte se regirá por el sistema de libre concurrencia, permite que pueda condicionarse en el supuesto de que en una situación de mercado equilibrado el aumento de la oferta sea susceptible de producir desajustes y disfunciones, tales que no quede asegurada la correcta prestación de las actividades o servicios. Ahora bien, no hay en el expediente, informe o estudio alguno sobre la oferta y demanda que pueda fundamentar una declaración de ese tipo. En un sistema de libertad, en que la restricción constituye la excepción y el otorgamiento de los títulos administrativos

Las medidas limitativas podrán ser adoptadas en relación con determinados tipos de servicios o actividades, pudiendo circunscribirse a áreas geográficas concretas

Basta como elemento legitimador que se persiga el adecuado funcionamiento del transporte mediante un dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas

habilitantes para la realización de los transportes es reglada, conforme indica el art. 51 de la mencionada Ley, es necesario apoyarse en datos objetivos emitidos por técnicos para denegar la ampliación de plazas. A falta de ellos, cumplidos los requisitos previstos en el artículo 48.1, debe necesariamente concederse”.

(TS 3.ª Secc. 3.ª S 10 Nov. 1997 - Ponente: Sr. González González)
La Ley, 1998, 68.

La LOTT añade¹³que:

1. Las medidas limitativas a que hace referencia el artículo 49 podrán ser adoptadas bien en forma general, o bien parcialmente en relación con determinados tipos de servicios o actividades, *puediendo, asimismo, circunscribirse a áreas geográficas concretas.*

2. Las referidas medidas limitativas podrán establecerse bajo alguna o algunas de las siguientes modalidades:

- a) Otorgamiento de los títulos con imposición de determinadas condiciones, obligaciones modales o restricciones de circulación.
- b) Fijación de cupos o contingentes máximos de las distintas clases de títulos habilitantes a expedir en los períodos de tiempo que se señalen.
- c) Suspensión o limitación temporal del otorgamiento de nuevos títulos.

En consecuencia, se comprueba que si se cumplen las razones objetivas que se especifican en el artículo 49 de la LOTT y que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha indicado que tienen el carácter de concepto jurídico indeterminado, es decir, no existe potestad discrecional, se pueden adoptar las medidas limitativas recogidas en el artículo 50 de la LOTT, incluso en relación con determinados tipos de servicios y circunscritos a áreas geográficas concretas. Se comprueba, por tanto, que existe título habilitante para la Administración Pública para afectar el principio de libertad de empresa en la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor siempre que se cumplan los presupuestos de hecho del concepto jurídico indeterminado que vaya a aplicarse, bastando como elemento legitimador de las potestades administrativas que se persiga el adecuado funcionamiento del sistema de transporte mediante un dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas.

Sin embargo, debe señalarse que, como ha puesto de relieve el Consejo Consultivo de Canarias¹⁴, dado el carácter de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, a efectos de la afectación del principio de libertad de empresa, reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española, el criterio del Consejo Consultivo de Canarias¹⁵ es destacar que el presupuesto del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno autonómico de Canarias en materias reservadas a la ley exige la preexistencia de una ley autonómica de cobertura.

Por ello, el citado Consejo Consultivo propugna la procedencia de la aprobación

de leyes autonómicas para disipar eventuales vulneraciones de reservas legales que se susciten con ocasión del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno canario¹⁶.

Sin perjuicio de recoger la observación realizada por el Consejo Consultivo de Canarias cuando informa del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno autónomo, debe destacarse que hasta el momento ha sido posible el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, aun cuando es deseable la aprobación de una legislación con rango de ley, en tanto ésta se dicta, si concurren los presupuestos de hecho de los conceptos jurídicos indeterminados que se recogen en la LOTT, el Gobierno de Canarias tiene competencia para ejercitar la potestad reglamentaria.

El Consejo Consultivo propugna la aprobación de leyes autonómicas para disipar eventuales vulneraciones que se susciten con ocasión del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno canario

IV. LA NORMATIVA REGULADORA DEL TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS VEHÍCULOS DE ALQUILER SIN CONDUCTOR

A. INTRODUCCIÓN

La actividad del alquiler de vehículos sin conductor ha estado tradicionalmente sometida a autorización de la Administración del Estado. En la actualidad confluyen en dicha regulación la legislación dictada por el Estado y la legislación dictada por las comunidades autónomas en ejercicio de las competencias que tienen asumidas en sus respectivos estatutos o les han sido delegadas por la Administración central. En primer lugar, se expone la legislación vigente, y la evolución que ha sufrido, dictada por la Administración del Estado y, posteriormente, se hace referencia a la normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias. Por último se hace referencia a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional para definir la distribución de competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas en relación con los vehículos de alquiler o actividades complementarias del transporte.

B. LEGISLACIÓN DEL ESTADO RESPECTO AL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS

1. Introducción

La normativa fundamental en esta materia viene constituida por la LOTT y la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera, (en adelante LODFECA) así como las disposiciones reglamentarias que desarrollan a la primera de dichas normas.

2. La regulación de la LOTT

El arrendamiento de vehículos se regula en el Título IV dedicado a las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera. En los artículos 133 a 137 se establecen los diversos supuestos en los que el arrendamiento de vehículos se sujeta a la LOTT y los principios que debe cumplir. En particular, se regula el arrendamiento de vehículos con conductor y sin conductor, si bien, en el artículo 137 se establece el principio general que salvo en los casos expresamente exceptuados en la LOTT y en sus normas de desarrollo, el arrendamiento de vehículos deberá hacerse sin los servicios del conductor, y sin que quepa contratar los servicios del mismo con la empresa arrendadora. El arrendamiento deberá hacerse por períodos de tiempos determinados, pudiendo establecerse por la Administración prescripciones sobre la duración de los mismos. El principio fundamental que establece la

LOTT¹⁷ es que únicamente podrán realizar la actividad de arrendadores de vehículos automóviles destinados a la prestación de los transportes públicos o privados previstos en esta Ley, las personas físicas o jurídicas que cumplan las prescripciones de dicho capítulo, y obtengan la correspondiente autorización administrativa que les habilite para el arrendamiento.

Tanto el arrendamiento de vehículos con conductor como sin conductor, por las características de la regulación de la LOTT, pueden calificarse como actividades del transporte, ya que no se exigen las condiciones de carácter personal exigidas para otras prestaciones de los servicios públicos de transportes, y únicamente deben cumplirse los requisitos de acceso a la prestación efectiva.

La LOTT vincula la correspondiente autorización administrativa, de forma finalista, a la clase o modalidad de transporte que vaya a realizar el arrendatario. En los aspectos a los que se refiere el presente estudio, la LOTT y su desarrollo reglamentario distinguen entre alquiler de vehículos con conductor y sin conductor.

La LOTT establece un marco y permite que el Reglamento opte entre exigir una autorización por empresa sin más limitaciones o que se utilice la modalidad de autorización que supone establecer límites en relación con los vehículos a utilizar o las características de los mismos. En efecto, en su artículo 135 ordena que las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos podrán otorgarse según modalidades análogas a las previstas en los párrafos a) y c) del apartado 1 de su artículo 92; es decir, como:

- a) autorización a la empresa arrendadora sin condicionar el volumen de actividad permitida ni los vehículos concretos con que la misma haya de llevarse a cabo, o
- b) como autorización a la empresa arrendadora estableciendo limitaciones específicas en relación con los vehículos que hubieran de utilizarse en el ejercicio de la actividad. En este caso la autorización puede referirse, o no, a un vehículo concreto.

El Reglamento en una primera etapa utilizó tanto para el arrendamiento con conductor, como sin conductor, la modalidad de exigir una autorización para cada vehículo. En una segunda etapa, se pasó a la implantación de dos formas diferentes de autorización, la de empresa para el arrendamiento sin conductor, y la de vehículo para el realizado con conductor. En efecto, el Reglamento de la LOTT, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, (en adelante ROTT) optó en la primera etapa, en sus artículos 174 a 179, por exigir a los vehículos destinados a ser arrendados una autorización para *cada uno de los vehículos* que hubieran de dedicarse por la empresa a dicha actividad. El Reglamento fue desarrollado por órdenes ministeriales diferentes para cada uno de los tipos de arrendamiento¹⁸.

Sin embargo, el Real Decreto 858/1994, de 24 de abril, modificó los artículos 174, 175, 176 y 178 del ROTT en cuanto a la forma de las autorizaciones para los arrendamientos de vehículos sin conductor. En su exposición de motivos se señaló que los cambios acaecidos desde la entrada en vigor de dicha norma,

El ROTT optó en una primera etapa por exigir una autorización para cada uno de los vehículos que hubiera de dedicar la empresa a dicha actividad

Más tarde se sustituyó la autorización de cada vehículo por una referida a la empresa, sin condicionar el volumen de actividad permitida a la misma

tanto en el ámbito general de los transportes y sus actividades auxiliares y complementarias, en el que la actividad de las empresas se desarrolla en un mercado progresivamente más transparente, como en el específico del arrendamiento de vehículos sin conductor, en el que las condiciones de competencia exigen, cada vez más, una mayor flexibilidad en la gestión empresarial que permita la rápida adecuación de la oferta a las exigencias de la demanda sin demérito de la calidad del servicio prestado, aconsejan *sustituir los controles administrativos referidos al volumen de actividad, que las empresas arrendadoras puedan desarrollar, por otros referidos a su cualificación y capacidad para la prestación del servicio* que garanticen el equilibrio de las condiciones de competencia y de la calidad del servicio que se oferta al mercado.

En consecuencia, se procedió a modificar, en parte, la sección 1.^a del capítulo IV del título V del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, sustituyendo la modalidad hasta entonces vigente de autorización referida a cada vehículo concreto que se dedique a la actividad de arrendamiento sin conductor, por la de una autorización referida a la empresa arrendadora sin condicionar el volumen de actividad permitida a la misma ni los vehículos concretos con que ésta haya de realizarse, cuyo otorgamiento se supeditó a la previa constatación del cumplimiento de determinados requisitos subjetivos de capacidad referidos a la empresa, que en todo caso tienen el carácter de mínimos.

La nueva normativa para empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos sin conductor no condiciona el volumen de actividad ni los vehículos ni el radio de acción y dispone que el otorgamiento de las autorizaciones tiene carácter reglado, previendo que no estará sujeto a limitación cuantitativa alguna¹⁹. El otorgamiento de esta clase de autorizaciones es, en consecuencia, total y absolutamente reglado, sin que exista margen alguno de discrecionalidad a favor de la Administración²⁰. Se trata, por tanto, de meras constataciones operativas.

Los artículos del Reglamento han sido desarrollados, en el ámbito estatal, mediante la Orden de 20 de julio de 1995²¹. En virtud de dicha normativa para el ejercicio de la actividad de arrendamientos sin conductor de vehículos y automóviles de más de 3 ruedas es necesaria la obtención de la preceptiva autorización administrativa que habilite específicamente para la realización de dicha actividad. Dicha autorización se otorga a la empresa arrendadora sin condicionar el volumen de actividad permitida ni los vehículos concretos con que la misma haya de llevarse a cabo, conforme a la normativa del Estado. En la Orden Ministerial citada se añade²²:

“Las empresas, de conformidad con el artículo 175.2 del ROTT, deberán ser titulares de *una autorización domiciliada en cada una de las provincias* en que pretendan abrir un local dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor, teniendo la consideración de autorización para sede central la correspondiente a aquella provincia en que tengan su domicilio fiscal y de autorizaciones para sucursales las demás”.

“Para la *apertura de locales auxiliares* en provincias en las que se halle

autorizada una sucursal, o en la que radique la sede central de la empresa, no será necesaria la autorización específica de la Administración de transportes, siendo *suficiente*, a tal efecto, la *previa comunicación fehaciente* a dicha Administración de la referida apertura, con expresión de los datos identificativos del local, a fin de posibilitar la inspección y control de las actividades realizadas en el mismo”.

Las autorizaciones se documentan en tarjetas ASCC (para sede central) y ASCS (para sucursal), siglas a las que se añade la letra I (cuando la empresa ha justificado disponer del número mínimo de vehículos correspondientes al arrendamiento de autobuses o de vehículos o de transportes de mercancías o mixtos de más de 2 toneladas de peso máximo autorizado) y la letra T (cuando se trata de turismos o vehículos de transporte de mercancías o mixtos que no excedan de 2 toneladas de peso máximo autorizado), adicionándose ambas letras si se ha justificado el número mínimo de vehículos de las dos clases.

En la normativa del Estado se regulan los requisitos generales para el otorgamiento de las autorizaciones, el número mínimo de vehículos y el órgano competente, precisando que la solicitud de las autorizaciones se presentará ante el órgano estatal o autonómico que, directamente, o por delegación, ostente la competencia para su otorgamiento por razón del territorio en que vaya a ubicarse la sede central o la sucursal. Asimismo, se regulan la documentación para la solicitud de las autorizaciones de sede central, de sucursal, las fianzas, el visado de las autorizaciones, los contratos de arrendamiento y la utilización de los vehículos.

Las condiciones que deben cumplir las empresas que pretenden obtener autorizaciones para arrendamientos sin conductor afectan principalmente a los siguientes aspectos:

Disponibilidad de un local u oficina abierto al público que se dedique solamente al arrendamiento.

Disposición del número mínimo de vehículos a fijar por la Administración del Estado, o en su caso, por las comunidades autónomas.

Suscripción de los seguros que cubran la responsabilidad civil por daños.

Disponibilidad de los garajes o aparcamientos oportunos cuando así lo exija la Administración del Estado o las comunidades autónomas que ejerzan por delegación, competencia de otorgamiento de las autorizaciones.

Aquellas otras condiciones que determine la Administración del Estado o las comunidades autónomas.

En último término, para los vehículos de alquiler sin conductor se establece un tratamiento análogo al aplicable a las profesiones de agencia y transitario o almacenista-distribuidor, por lo que quien pretenda dedicarse al arrendamiento sin conductor debe obtener una autorización para la sede central y una por cada sucursal que establezca en provincias distintas a aquella, en la que tenga bien el

Los preceptos de la LOTT fueron impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad por considerar que lesionaban las competencias autonómicas

En general esto supone que si no existe plan o programa de transporte, el ayuntamiento no tendrá prácticamente margen de discrecionalidad en su decisión

domicilio de la sede central o alguna sucursal, aplicándose también el mismo tratamiento legal cuando se trata de abrir locales auxiliares, cuya apertura sólo se somete a la previa comunicación fehaciente a la Administración de transportes. Los preceptos de la LOTT, artículos 133 a 137, fueron impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña por considerar que su carácter de normas de aplicación directa lesionaba las competencias de Cataluña. Sin embargo, como veremos posteriormente, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/1996/FJ 40) estimó que los preceptos impugnados no son contrarios a la Constitución.

En cuanto pueda servir como precedente para algunas de las cuestiones objeto de este estudio, debe señalarse que en los artículos 180 a 182 el ROTT regula el arrendamiento de vehículos con conductor²³. Así se reguló en la derogada Orden de 1 de febrero de 1992, sustituida por la Orden de 30 de julio de 1998. En esta normativa se establece un régimen específico para regular las relaciones entre los ayuntamientos y la Administración que otorga la autorización estableciéndose que el informe desfavorable del ayuntamiento es preceptivo y vinculante, mientras que si el informe del ayuntamiento es favorable, el órgano competente para otorgar la autorización puede decidir su denegación, regulando la normativa el margen de discrecionalidad de las administraciones, según exista plan de programación del transporte o no.

El informe del ayuntamiento, en el que éste valora las circunstancias concurrentes, se manifiesta sobre la procedencia del otorgamiento de la autorización solicitada y sólo puede ser desfavorable si se comprueba el incumplimiento de algunos de los requisitos exigidos o cuando así proceda en aplicación del contenido del plan o programación de transporte que pueda existir. En general, esto supone que si no existe plan, el ayuntamiento no tendrá prácticamente margen de discrecionalidad en su decisión, sin embargo, si existe plan o programación, existirán criterios relacionados con la prestación de actividad y su distribución territorial que son susceptibles de apreciación subjetiva por la Corporación local a través de una potestad discrecional.

3. La Ley Orgánica 5/87 de delegación de potestades

Simultáneamente a la aprobación de la LOTT, se aprobó una ley orgánica de delegación de potestades del Estado en las comunidades autónomas. En efecto, el 30 de julio de 1987 se dictó la Ley Orgánica 5/87 de Delegación de Facultades del Estado (LODFECA) en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y cable. Con dicha Ley Orgánica se completó la regulación dispuesta en la LOTT realizándose en la misma la delegación de funciones de titularidad estatal en dicha materia a las comunidades autónomas.

Se pretende con dicha delegación la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo.

De esta forma, la pretendida existencia de un marco de normación sustantiva común establecido en la LOTT, se intenta que sea aplicado por vía directa o

supletoria en el mayor ámbito posible a través de su voluntaria aceptación por parte de las comunidades autónomas, habiéndose dado a su contenido, a tal fin, una notable flexibilidad. En relación con la actividad de arrendamiento de vehículos, regulada en la LOTT y cuya competencia corresponde al Estado, el artículo 8 ordena que las comunidades autónomas ejercerán por delegación del Estado las siguientes facultades:

- a) La autorización para la apertura de la agencia o el ejercicio de la actividad, así como la revocación de la misma cuando proceda.
- b) La autorización para la transmisión del título habilitante para ejercer la actividad siempre que no conlleve el traslado del domicilio a otra Comunidad Autónoma.
- c) La autorización de traslado de domicilio dentro del ámbito territorial de la comunidad.
- d) La expedición de la autorización de traslado de agencias constituidas al amparo de autorizaciones otorgadas por el Estado u otra Comunidad Autónoma o de apertura de sucursales de las mismas, cuando proceda.
- e) Cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo sean necesarias para el funcionamiento de los servicios y no se reserve para sí el Estado.

El ejercicio de las citadas funciones corresponderá a la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial vaya a domiciliar su actividad el solicitante o se encuentre domiciliado el intermediario o auxiliar del transporte, según los casos. Esta delegación se entenderá sin perjuicio de las competencias que en su caso correspondan a las comunidades autónomas sobre las materias a que se refiere la misma. A efectos del objeto de este estudio, las características que deben destacarse respecto a la delegación son las siguientes:

- a) Cada Comunidad Autónoma ejercerá, por delegación del Estado, la inspección de los servicios y demás actividades de transporte de competencia de aquél por carretera y por cable que se desarrollen dentro de su ámbito territorial, así como las facultades sancionadoras sobre las infracciones que, en la prestación de los referidos servicios y actividades, se produzcan dentro de dicho ámbito, independientemente de que los referidos servicios y actividades hayan sido objeto o no de delegación, y de que esta delegación lo sea en su favor o en la de otra comunidad.
- b) Como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las comunidades autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las comunidades autónomas. Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste.
- c) El otorgamiento de las autorizaciones habilitantes para la prestación de

Debe plantearse la cuestión de si los Cabildos pueden ejercitar las competencias delegadas por la Administración del Estado en las comunidades autónomas

La normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido pionera, dada la importancia que ha ido adquiriendo esta actividad

servicios de transporte público discrecional y para la realización de actividades complementarias o auxiliares del transporte, que atribuye el artículo 8 a las comunidades autónomas como facultad delegada, se acomodará a los cupos, contingentes y demás limitaciones que con carácter general establezca en su caso el Ministerio de Fomento.

La delegación realizada por la LODFECA plantea un problema específico en las Islas Canarias. Aun cuando esta cuestión se trata de forma específica en el apartado V al definir la distribución de competencias en materia de transporte en la Comunidad Autónoma de Canarias, ya puede adelantarse que en el ámbito de objeto de este estudio, en el arrendamiento de vehículos de alquiler sin conductor, debe plantearse la cuestión de si los Cabildos pueden ejercitar las competencias delegadas por la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma. Previamente a tratar esta cuestión se describe en el apartado siguiente la normativa que la Comunidad Autónoma ha dictado en relación con las empresas dedicadas al alquiler de vehículos sin conductor.

C. LA LEGISLACIÓN DICTADA SOBRE ALQUILER DE VEHÍCULOS SIN CONDUCTOR POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

1. Introducción

La Comunidad Autónoma de Canarias es competente en materia de carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios, con carácter exclusivo, dentro de su ámbito territorial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.5 de la Constitución Española y del artículo 29.13 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, (en adelante EACan). En el artículo 39 del EACan se define el alcance de tal competencia refiriéndolo a la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva de una parte y a la limitación espacial de la otra, ya que todas las competencias contenidas en el Estatuto se entienden referidas al territorio de Canarias.

La normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido pionera en la legislación dictada por las comunidades autónomas dada la progresiva importancia que ha ido adquiriendo la actividad de alquiler de automóviles de viajeros sin conductor en el Archipiélago canario y el aumento notable del número de vehículos dedicados a esta actividad. Con la normativa dictada por la Comunidad Autónoma, con rango de decreto, se han llenado las lagunas y vacíos que se advertía en la legislación estatal y que no se adaptaba a la situación del Archipiélago canario. En efecto, la normativa autonómica permite adaptar la legislación estatal a las características específicas que existen para la oferta de alquiler de vehículos sin conductor en las Islas Canarias.

La normativa dictada por la Comunidad Autónoma ha sufrido la misma variación que la que hemos descrito en el ámbito estatal. En una primera etapa se establece una autorización por vehículo que, posteriormente, ha sido sustituida por una autorización reglada a las empresas que se dedican a esta actividad, sin establecer volumen máximo de oferta de las empresas. En primer lugar, se dictó el Decreto nº 7/90, de 9 de enero, que reguló el alquiler de automóviles sin conductor en vehículos de transportes de viajeros de más de 3 ruedas. El citado decreto, además de regular las características de las autorizaciones, a los

efectos del presente expediente regula, también, el subarrendamiento de vehículos de otras empresas arrendadoras y la residencia en el territorio de la Comunidad de aquéllos vehículos que matriculados y debidamente autorizados en otras comunidades autónomas se trasladen al Archipiélago canario.

Partiendo de la experiencia adquirida, se modificó el citado Decreto mediante el Decreto 215/1994 de 28 de octubre, a fin de incorporar la regulación del procedimiento de otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones administrativas para facilitar a los Cabildos Insulares la gestión y tramitación de los títulos habilitantes y asimismo se profundizó en los requisitos materiales y personales que debían cumplir las empresas que se dedicasen a esta actividad. La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, sometió a la misma a las empresas de transporte y las agencias de alquiler de vehículos de cualquier tipo con o sin conductor, que de forma exclusiva u ocasional realicen actividades turísticas. En el artículo 51 se establecía que eran obligaciones de tales empresas:

- a) El mantenimiento de la calidad de sus servicios.
- b) La cualificación de su personal.
- c) La limpieza de la zona donde actúen y no proyectar a los espacios públicos residuos, olores, ruidos y otras causas de molestia.
- d) Las empresas que oferten actividades deportivas, de aventura o similares que puedan comportar riesgo, deberán disponer de un seguro de responsabilidad civil que cubra los daños de los que deban responder, en la cuantía que reglamentariamente se determine.
- e) Las que reglamentariamente se establezcan.

Pese al escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Decreto 215/94, la Comunidad Autónoma consideró necesario adaptarlo de acuerdo con el régimen general que en esta materia había llevado a cabo el Estado mediante el Real Decreto 858/94 y, por tanto, mediante el Decreto 159/1996, de 4 de julio, se incorporó a la normativa dictada por la Comunidad Autónoma el régimen de autorizaciones referidas a las empresas, sin condicionar el volumen de la actividad permitida ni los vehículos concretos con que la misma haya de llevarse a cabo, a diferencia de la regulación anterior que exigía una autorización para cada vehículo como requisito necesario para desarrollar la actividad de arrendamiento.

Conforme se señaló en la exposición de motivos, se consideraba que el mantenimiento del régimen previsto en el citado Decreto 215/1994, habría supuesto un agravio para este sector empresarial en la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con las empresas que desarrollan la actividad de arrendamientos de vehículos sin conductor en el resto del territorio nacional.

2. La autorización para las empresas de alquiler de vehículos sin conductor

La norma vigente en la actualidad que regula la autorización para las empresas de alquiler de vehículos es el Decreto 159/1996, de 4 de julio²⁴.

Conforme se señala en las exposiciones de motivos de los Decretos 7/90 y

Se consideraba que el régimen previsto en el Decreto 215/1994 suponía un agravio para las empresas de Canarias con las empresas del resto del territorio nacional

Las empresas deberán ser titulares de una autorización domiciliada en cada una de las islas en que pretendan abrir un local dedicado al arrendamiento

215/94, los decretos que han regulado la actividad de alquiler de los de automóviles para viajeros sin conductor se han dictado en aplicación de la potestad reglamentaria que atribuye el artículo 29.13 del EACan. Por ello, expresamente se recoge en el artículo 1 del Decreto 159/96 que su ámbito de aplicación es el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. No consta que se haya hecho uso, para la regulación de los automóviles de vehículos de alquiler sin conductor, de la delegación realizada por la LODFECA.

Para el otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, el Decreto 159/96 habilita a los Cabildos Insulares que ostenten la competencia por razón del territorio atendiendo a los diversos criterios que establece el artículo 159/96. Se establece un régimen de autorización reglada, que debe ser objeto de visado cada dos años. Las personas físicas o jurídicas que se pretenden dedicar a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor deberán contar con una *autorización administrativa de ámbito regional*, referida a la empresa que las habilite específicamente para la realización de dicha actividad.

Las empresas deberán ser titulares de una *autorización domiciliada en cada una de las Islas* en que pretendan abrir un local dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor, teniendo la consideración de autorización para sede central la correspondiente a aquella Isla en que tengan su domicilio fiscal y de autorizaciones para sucursales las demás.

Para la apertura de locales auxiliares en las Islas en las que se haya autorizado una sucursal, o en la que realice la sede central de la empresa, no será necesaria la autorización específica de la Administración competente en materia de transportes, siendo suficiente y obligatorio a tal efecto, la previa comunicación fehaciente de dicha Administración de la referida apertura, con expresión de los datos identificativos del local, a fin de posibilitar la inspección y control de las actividades realizadas en el mismo. Se comprueba, que el régimen que se establece de autorización de la sede central, de las sedes provinciales y mera comunicación de los locales auxiliares es análoga a la establecida con carácter general en la normativa dictada por la Administración central.

En el D159/96²⁵ se establecen los requisitos generales para el otorgamiento de las distintas autorizaciones²⁶. Los vehículos²⁷ deben tener una antigüedad máxima de dos años y no podrán seguir utilizándose en la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor cuando alcancen una antigüedad de 7 años. Asimismo, deben estar residenciados en la Comunidad Autónoma canaria y debe constar en su permiso de circulación su destino a la actividad de arrendamiento sin conductor. A los efectos que nos ocupan y en cuanto a la vigencia y extensión de las autorizaciones se establece en el Decreto 159/96 que:

- a) Para la realización de la actividad de arrendamiento sin conductor en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias²⁸, con vehículos pertenecientes a empresas cuya autorización haya sido otorgada por otras comunidades autónomas, deberán presentar ante el Cabildo Insular correspondiente, relación detallada de dichos vehículos, con expresión de la Isla en la que van a prestar servicio, tiempo de permanencia en la misma,

y demás datos que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto 159/96. El Cabildo Insular que reciba dicha información trasladará la mencionada relación a la Dirección General competente en materia de transportes terrestres.

b) Los titulares de las autorizaciones reguladas en el citado decreto²⁹, deberán comunicar al Cabildo Insular correspondiente en razón de la residencia del vehículo, los aumentos, disminuciones o cualquier otra modificación que afecte a la flota en explotación por la empresa, debiendo aportar a tal efecto los permisos de circulación y certificados de características técnicas, así como el seguro de responsabilidad civil ilimitada.

c) Las empresas arrendadoras, además de arrendar los vehículos de su propiedad, podrán subarrendar otros vehículos que previamente hayan tomado a su vez en arriendo a otras empresas que cuenten con la necesaria autorización administrativa, debiendo reunir el contrato de subarriendo los mismos requisitos exigidos para los contratos de arrendamiento, pero sustituyéndose la referencia a la empresa arrendadora por la que realice el subarriendo. No se podrá arrendar a otras empresas arrendadoras y subarrendar un porcentaje superior al 25% del total de los vehículos que se disponga como empresa arrendadora³⁰.

d) La Administración competente puede autorizar la novación subjetiva de las autorizaciones, a favor de la persona que adquiera los vehículos siempre que dicho adquirente cumpla todos los requisitos subjetivos y objetivos exigidos en este Decreto para el otorgamiento *ex novo* de dichas autorizaciones, salvo el de antigüedad de los vehículos³¹.

e) Las autorizaciones que hayan perdido sus efectos por no haberse procedido a su visado, podrán ser renovadas por el órgano competente para su expedición, siempre que se solicite en el plazo de un año contado a partir del día del vencimiento del período ordinario del visado, y el solicitante acredite las razones que impidieron el cumplimiento de dicha obligación³².

En consecuencia, se comprueba que los Cabildos Insulares deben recibir información de la oferta que existe en su ámbito territorial de vehículos de alquiler sin conductor que cuenten con autorización otorgada por otras comunidades autónomas y de la oferta que ponen a disposición del público los titulares de las autorizaciones que habilitan a prestar servicios en su término municipal. Esta información es de gran utilidad para comprobar que se cumplen los hechos determinantes para la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados establecidos en la legislación vigente para restringir la oferta de vehículos de alquiler sin conductor.

3. Normativa de transportes terrestres que puede servir de precedente para la modulación de la oferta de los vehículos de alquiler sin conductor

La normativa que puede servir de precedente para estudiar la oportunidad de modular la oferta de vehículos de alquiler sin conductor es, principalmente, la

Los titulares de las autorizaciones deberán comunicar al Cabildo correspondiente, los aumentos, disminuciones o cualquier otra modificación que afecte a la oferta

Los Cabildos deben recibir información de la oferta que existe en su ámbito territorial de vehículos que cuenten con autorización otorgada por otras comunidades autónomas

normativa que se ha dictado para el alquiler de vehículos con conductor. Ya se han expuesto los principios generales de dicha normativa en el ámbito de la normativa estatal. A semejanza de lo que sucede en la normativa administrativa de vehículos de alquiler sin conductor en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias se ha regulado, también, el alquiler de vehículos con conductor estableciendo una autorización por cada vehículo.

El principal precedente es el de la normativa de vehículos de alquiler con conductor denominados en general "autoturismos". El autoturismo que es un servicio privado de interés público, plantea puntos de fricción con el servicio de taxis y, por ello, la normativa que lo regula ha sido objeto de diversas impugnaciones en sede judicial. Ya se han señalado las normas que lo regulan en el ámbito estatal.

La situación conflictiva del sector se manifestó en el ámbito de la Comunidad Autónoma mediante diversos decretos que suspendieron el otorgamiento de licencias, en concreto, mediante Decreto 280/1993, de 8 de octubre, se suspendió en el ámbito territorial de Canarias el otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento con conductor, serie V.T.C., durante el plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigor del citado Decreto. Decreto que fue prorrogado por plazos de 3 meses mediante el Decreto 7/1994, de 14 de enero, y el 95/1994, de 27 de mayo, culminando la regulación con el Decreto nº 148/1994 que regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo.

Sin embargo, dicho Decreto 148/94 fue objeto de impugnación y mediante diversos autos³³ se acordó suspender los efectos del Decreto 148/94 del Gobierno autonómico por el que se aprobó la ordenación del régimen de las autorizaciones en cuestión.

Dado que al suspenderse el Decreto 148/94, el régimen de las autorizaciones pasaba a regularse completamente por la ordenación estatal en la materia que antes se ha referido, se dictó el Decreto 212/94 por el que se suspendía el otorgamiento de nuevas autorizaciones, dado que las circunstancias particulares del sector del transporte de viajeros en el ámbito autonómico, alejadas de las realidades reguladas en la ordenación estatal, exigían la suspensión para evitar producirse situaciones irreversibles para el procedente funcionamiento del mercado de transporte y de sus actividades auxiliares y complementarias.

El citado Decreto 212/94 fue objeto, también, de recurso Contencioso-Administrativo que ha sido desestimado por la sentencia 1187/97, de 12 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, Sección Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

El contenido de dichas normas del alquiler de vehículos con conductor y de los recursos que se han interpuesto contra las mismas pueden servir de precedente para determinar la oportunidad de la modulación de la oferta de los vehículos de alquiler sin conductor para evitar incidir en aspectos conflictivos sin el oportuno consenso con los sectores implicados, si éste es posible, a efectos de evitar situaciones litigiosas que, sin duda, empeorarían la situación actual.

Asimismo, se ha regulado mediante el Decreto 125/1995, de 11 de mayo, la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos todo terreno que circulen formando caravanas y mediante el Decreto 124/1995, de 11 de mayo, se ha establecido el régimen general de uso de las pistas de espacios naturales protegidos que derogó a la Orden de 14 de marzo de 1989.

Conforme se señala en los apartados siguientes existen precedentes en las normas citadas que avalarían las normas jurídicas de modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, aun cuando parece que continúa pendiente de sentencia el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 148/94 cuya aplicación se encuentra suspendida.

Sin embargo sobre la aplicación de esta normativa ha tenido ocasión ya el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, de pronunciarse mediante Sentencia de fecha 9 de julio de 2002, en el Recurso Contencioso-Administrativo 3099/1997, declarando la aplicación de los decretos reguladores de la actividad.

“Y a este Decreto de 1994 sucedió el aprobado el 4 de julio de 1996 (nº 155/96), bajo la rúbrica, 155/1996, de 4 de julio, de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros, actividad y régimen de autorizaciones, cuya Disposición Transitoria Única prevé que "el canje de las vigentes autorizaciones a la entrada en vigor de este Decreto por las establecidas en el mismo se producirá en conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 858/1984, de 29 de abril", que ya hemos transcrito”.

“Es decir, la técnica normativa empleada por la Comunidad Autónoma es la remisión al régimen transitorio previsto en una norma estatal: Real Decreto 858/1984, a la que hicimos referencia en el primer fundamento, lo cual no supone otra cosa que el ejercicio autonómico de las competencias de orden reglamentario asumidas estatutariamente, en virtud de las cuales decidió optar por esta técnica normativa”.

Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, Sentencia de fecha 9 de julio de 2002. JUR 2002\78461.

D. DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TRANSPORTE POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN A LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE ALQUILER DE AUTOMÓVILES SIN CONDUCTOR

1. Introducción

La cuestión de la distribución de las competencias entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas en materia de transporte ha sido una cuestión conflictiva que ha tenido que ser examinada frecuentemente por el Tribunal Constitucional.

Afortunadamente, se cuenta ya con doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, tanto en relación con los transportes de mercancías y viajeros

El contenido de las normas del alquiler de vehículos con conductor y sus recursos, pueden servir para evitar situaciones litigiosas que empeorarían la situación actual

*El Tribunal
Constitucional ha
declarado que el criterio
territorial se configura
como elemento esencial en
el sistema de competencias
de transportes*

intracomunitarios o intercomunitarios como con las denominadas actividades auxiliares y complementarias del transporte. En efecto, se ha planteado ante el Tribunal Constitucional la cuestión de la distribución de competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas en relación con determinadas actividades complementarias y auxiliares del transporte como los centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte por carretera y de las agencias de transporte de mercancías. También se planteó por la Generalidad de Cataluña su pretensión de competencia exclusiva en materia de la actividad auxiliar de arrendamiento de vehículos sin conductor.

Estas cuestiones plantean matices peculiares en la Comunidad de Canarias dado que se trata de actividades realizadas en Islas con características muy peculiares que determinan el reconocimiento de un mayor margen de autonomía de los órganos que tienen atribuida la representación y gobierno de los intereses peculiares de las Islas: los Cabildos.

En cualquier caso, las características de la cuestión planteada en el presente estudio facilitan que se pueda concretar la cuestión atribuyendo la competencia para la regulación normativa y para la ejecución a la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. La normativa que atribuye las competencias

El examen de la distribución de competencias entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas en materia de transportes debe enmarcarse dentro de los criterios de reparto y articulación de las competencias económicas entre el Estado y las comunidades autónomas. Como en todas las competencias, en esta materia deben aplicarse los principios fundamentales del artículo 2 de la Constitución Española: unidad y autonomía complementados por la solidaridad y con la aplicación de los principios de colaboración entre las Administraciones Públicas y, en último término, la aplicación del principio de coordinación.

La distribución de competencias en materia de transportes se realiza en la Constitución Española en los artículos 148.1.5 y 149.1.21. El primero de ellos posibilita la asunción por todas las comunidades autónomas, de competencias en relación con el transporte que se realice por carretera y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma. El segundo atribuye competencia exclusiva al Estado sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional han interpretado que este criterio se aplica, también, a las actividades complementarias y auxiliares, sin perjuicio de que junto con el título de la policía y regulación del transporte puedan concurrir otros títulos como el referente a la legislación mercantil u otros aplicables.

De los preceptos anteriores se comprueba que el Constituyente ha utilizado el criterio territorial para delimitar la competencia en materia de transporte.

La calificación estatutaria de la competencia autonómica sobre los transportes regionales y sobre las actividades auxiliares y complementarias como exclusiva significa que las comunidades autónomas tienen en el ámbito de su territorio todas las potestades públicas, ésto es, las funciones legislativa, reglamentaria y

ejecutiva, incluida la inspección, como se señala en cada uno de los Estatutos de Autonomía y ha declarado el Tribunal Constitucional³⁴. El carácter exclusivo de la competencia implica que los únicos límites que tiene las comunidades autónomas para regular esta materia, son los que se derivan del marco constitucional y de la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

Sin embargo, Canarias y Baleares por su insularidad, no precisan el criterio territorial para la definición de competencia ya que, salvo en relación a los transportes multimodales o combinados, el transporte por carretera será en todo caso regional y por ello, el artículo 29.13 del EACan se limita a incluir la competencia exclusiva en relación con carreteras y el transporte desarrollado por estos medios. Competencia que debe extenderse, también, a las actividades complementarias y auxiliares.

Pero la adscripción de competencias a la Comunidad Autónoma canaria es aún más amplia en virtud de lo establecido en el artículo 34. A) 5. que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias, también, competencias legislativas y de ejecución en relación con los transportes, dentro del territorio del Archipiélago, no incluidos en el artículo 29.13. El artículo 35 del EACan determina cómo pueden asumirse dichas competencias y, en virtud de lo dispuesto en la LODFECA y en la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias, han permitido la atribución de todas las competencias en materia de transportes no reservadas, expresamente, al Estado.

En consecuencia, en relación con la regulación de los vehículos de alquiler sin conductor puede concluirse que la competencia para su regulación corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias. Únicamente habrá de determinarse si se trata de una competencia propia exclusiva o de una competencia asumida por delegación o en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 A)5. del EACan. La diferencia entre una y otra forma de atribución de la competencia radica en cuáles son los límites que tiene la Comunidad Autónoma para establecer la regulación y cuáles son las potestades de control que tiene atribuida la Administración central.

En cualquier caso, antes de concretar esta cuestión se precisa cuál es el concepto de criterio territorial de distribución de competencias y unidad de mercado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional.

3. El criterio territorial

El criterio fundamental de distribución de competencias en materia de transporte por carretera que se deriva de los artículos 149.1.21 y 148.1.5 de la Constitución Española y en los preceptos pertinentes de los Estatutos de Autonomía es el territorial. Aun cuando su aplicación genérica es clara, su definición concreta en las materias específicas del transporte ha creado discusiones doctrinales y diferencias de criterio entre el Estado y las Comunidades Autónomas que han debido ser resueltas por el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional ha declarado que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencia de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de

Canarias y Baleares no precisan el criterio territorial para la definición de competencia, ya que el transporte por carretera será en todo caso regional

*El Estado tiene
competencia sobre las
agencias que realizan
actividades de transporte
cuyo origen o destino se
sitúa fuera del territorio
autonómico*

referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las comunidades autónomas. Este criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional desde 1988 y puede citarse, especialmente la Sentencia 118/1996, de 27 de junio que declara que:

En la distribución de competencias en materia de transporte por carretera, que se contiene en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE, y en los preceptos pertinentes de los Estatutos de Autonomía, *el criterio territorial se configura como elemento esencial*, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los *itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas*; así pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de modo que la competencia exclusiva a que se refiere el art. 148.1.5 CE, y los preceptos de los Estatutos de Autonomía que la han asumido, es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE); ahora bien, *la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no significa que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional*. De ello se desprende que *el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte*. Finalmente, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez --desarrollo íntegro del transporte en el territorio--, *las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta*.

*(TC Pleno S 118/1996 de 27 Jun. - Ponente: Sr. Vives Antón)
La Ley, 1996, 8076.*

La aplicación del criterio territorial a las actividades auxiliares y complementaria del transporte, en especial respecto a los centros de contratación y terminales de carga y las agencias de transporte, también planteó conflicto entre las comunidades autónomas y la Administración central. La inclusión de las actividades auxiliares y complementarias, entre las que se encuentra el arrendamiento de vehículos, en la competencia más amplia de transportes por carretera, permitió entender que todas las comunidades autónomas habían asumido dicha competencia. Se planteó entonces la problemática de si debía aplicarse el criterio del domicilio social a efectos de determinar la Administración competente o el criterio del radio de acción del transporte al que se refería la actividad auxiliar o complementaria.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 180/1992, resolvió el conflicto competencial en esta específica materia entre el Estado y Cataluña, aplicando estrictamente el criterio territorial del radio de acción del transporte, por lo que

las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva sobre las agencias o empresas que limitan su actividad a contratar servicio de transporte por itinerarios que discurren íntegramente dentro de su territorio, y competencia ejecutiva cuando el transporte, en cuya contratación actúan, tiene su origen y destino dentro del territorio autonómico. El Estado tiene competencia sobre las agencias-empresas que llevan a cabo actividades de transporte cuyo origen o destino se sitúa fuera del territorio autonómico. Sin embargo, se ha planteado especial problemática respecto a si las agencias de transporte o empresas de competencia estatal pueden intermediar, además de tráficos supraautonómicos también en tráficos intraautonómicos. Cuestión que examinamos en el apartado siguiente.

Este criterio territorial se ha visto matizado por la inclusión, también, del criterio del interés, criterios que eventualmente pueden yuxtaponerse aun cuando igualmente puedan operar de modo autónomo o no convergente.

Aun cuando no pueden subsumirse las competencias sobre carreteras con las competencias de transporte³⁵, en el supuesto objeto del presente estudio para determinar los criterios de distribución de competencias entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma deben aplicarse, también, los criterios de territorialidad e interés³⁶. En particular, se considera que el criterio del interés es pieza clave ya que implica el contenido último y es el definidor de las competencias y del marco de operatividad de su ejercicio. Evidentemente el máximo interés para la adecuación de la oferta a la demanda de arrendamiento de vehículos sin conductor, corresponde al Cabildo Insular de Lanzarote que para obtener dichas competencias deberá basarse en la competencia normativa que la Constitución atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del principio de territorialidad.

En cualquier caso, deberá aplicarse el principio de cooperación tal como ha señalado el Tribunal Constitucional³⁷ y aplicar los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas definidos en la nueva redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En último término, deberá aplicarse el principio de lealtad institucional, aun cuando en relación con las empresas de alquiler de vehículos sin conductor no se han planteado los problemas de distribución de competencias que han aparecido en otros ámbitos del transporte.

4. El principio de unidad del mercado

La existencia de un criterio territorial para la delimitación de las competencias y, más en particular, la atribución al Gobierno de la Comunidad de Canarias de la potestad normativa para regular a las empresas de alquiler de vehículos sin conductor no puede oscurecer el principio de unidad del mercado de transporte y actividades auxiliares que se infiere de la propia Constitución Española.

La ausencia en los artículos 141.1.21 y 148.1.5 de la Constitución Española de un criterio flexibilizador no implica que la Constitución no establezca con carácter claro el principio de unidad del sistema de transportes. Baste recordar

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad consideraba que la actividad de arrendamiento podía ser objeto de regulación desde un sólo centro de poder y le correspondía la competencia absoluta

En la aplicación del criterio de territorialidad en el arrendamiento de vehículos, existen diversos grados según se trate de potestades normativas o de ejecución

que el Tribunal Constitucional³⁸, no ha vacilado al afirmar la unidad económica, concreción de la unidad del Estado, proclamada en el artículo 2 de la Constitución. Este principio constitucional, que garantiza la unidad del Estado, no implica una competencia estatal, sin embargo, debe ser aplicado por todas las Administraciones Públicas al ejercitar las competencias atribuidas en la Constitución Española.

Aplicando el principio de lealtad institucional todas las Administraciones Públicas que tienen atribuidas competencias en relación con las empresas dedicadas al alquiler de vehículos sin conductor deberán tomar en consideración en el ejercicio de sus propias competencias el principio de unidad del mercado. Conforme se deriva de los artículos 138 y 139 de la Constitución Española, esto implica que:

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y *atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.*

Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Las diferencias entre los Estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Estos principios que conforman la unidad del mercado deberán ser respetados por todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, la Comunidad Autónoma en cuanto titular de la potestad normativa de la regulación de las empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos sin conductor, deberá respetar los límites establecidos por las instituciones de la Unión Europea. A este respecto, únicamente existe la Directiva del Consejo 84/647/CEE, de 19 de diciembre relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera³⁹. No se establece ningún límite especial a los efectos del presente estudio.

En todo caso para potenciar la aplicación de estos principios deberá aplicarse el principio de cooperación resaltado, de forma creciente, por la doctrina del Tribunal Constitucional.

5. Aplicación de estos principios a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor

Una vez definidos los principios fundamentales aplicables a la distribución de competencias en materia de transporte y actividades auxiliares conviene precisar éstos a la problemática que se plantea en este estudio: las bases jurídicas para modular la oferta de vehículos de alquiler sin conductor.

En esta materia, alquiler de vehículos sin conductor, se aplica el criterio general territorial y, en consecuencia, debe tomarse en consideración el ámbito de la actividad realizada por las empresas. En este caso, al tratarse de una isla, habrá que aplicar los caracteres específicos del hecho insular como señala el propio artículo 138.1 de la Constitución Española. Por las características de los contratos que se suscriben para el arrendamiento de vehículos, la actividad se inicia en el Isla de Lanzarote y, en general, se establece la obligación de entregar el vehículo en la misma Isla. En consecuencia, nos encontramos ante una actividad intracomunitaria e incluso intransular.

Por ello, la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias. Deberán aplicarse los principios establecidos en los artículos 133 a 137 de la LOTT. En cuanto a la aplicación concreta de estos principios a la actividad de arrendamientos de vehículos sin conductor la Sentencia 118/1996 del Tribunal Constitucional, resolvió, desestimando la petición en contra del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, declarar constitucionales los artículos 133 a 137 de la LOTT. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad consideraba que la actividad de arrendamiento de vehículos tal como la concebía la LOTT se resumía en una típica actividad tributaria del transporte que, por encontrarse localizada en el territorio como las restantes de carácter auxiliar o complementario, podía ser objeto de regulación y de intervención administrativa en sus aspectos públicos desde un solo centro de poder y por ello, a juicio del Consejo Ejecutivo, debía concluirse que por las mismas razones caía bajo la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña. En consecuencia, solicitó su declaración de inconstitucionalidad.

Esta pretensión fue rechazada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/1996 que señaló:

“Las normas que disciplinan los contratos de arrendamiento de vehículos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la materia competencial relativa al transporte, sino de la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), que incluye la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales, de modo que al Estado le corresponde establecer las condiciones para la celebración de dichos contratos, pudiendo condicionar el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos a determinadas prescripciones. Por otra parte, nada en los arts. 133 a 137 L 16/1987 de 30 Jul. (ordenación de los transportes terrestres) impide que las normas administrativas a que se remiten, ni las demás intervenciones públicas que establecen, puedan llevarse a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias de transporte, por lo que tales preceptos no son contrarios a la CE”.

(TC Pleno S 118/1996 de 27 Jun. - Ponente: Sr. Vives Antón)
La Ley, 1996, 8076.

Por tanto, será la Comunidad Autónoma de Canarias la que en el ámbito de sus competencias de transportes regule y ejercite las intervenciones públicas que se enumeran en los artículos 133 a 137 de la LOTT.

Este criterio se recogió también en la Sentencia del Tribunal Constitucional

Adeje pretendió regular la actividad por medio de una ordenanza de apertura de locales, siendo anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias

180/92 Fundamento Jurídico Tercero, para las actividades auxiliares del transporte. Esta Sentencia como ya se ha señalado anteriormente estableció:

“Tercero. La solución que debe darse a la polémica acerca de la intervención administrativa en las agencias de transporte de ámbito supraautonómico, aunque establecidas en Cataluña, no ofrece especiales dificultades. Como hemos afirmado en la STC 86/1988, el criterio territorial figura como elemento esencial en el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de transporte por carretera. Por ello, el criterio territorial del radio de acción del transporte por carretera resulta decisivo, de modo que la competencia reguladora de la CA sobre tal modo de transporte sólo cabe en la medida en que su itinerario no transcurre más allá de su propio territorio [fundamento jurídico 3º a]. Así lo hemos afirmado desde la inicial STC 37/1981 fundamento jurídico 1º4, y confirmado desde entonces en las SSTC 97/1983, 53/1984 y 86/1988”.

*(TC Pleno S 180/1992 de 16 Nov. - Ponente: Sr. López Guerra)
La Ley, 1993-2, 27 (2037-TC).*

Como ya se ha señalado en el presente caso, al ser una actividad auxiliar de transporte intraautonómica nos encontramos en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

En el caso de que en alguna situación fuese aplicable una actividad ejecutiva de la Comunidad Autónoma de una potestad estatal, únicamente debe destacarse que han existido discrepancias doctrinales en relación con las actividades auxiliares y complementarias de si se trata de delegación de funciones ejecutivas a través de ley o de competencias asumidas a través del Estatuto de Autonomía y no por delegación.

En esta primera fase del estudio basta, únicamente, con poner de manifiesto esta situación que no parece sea aplicable al supuesto de modulación de oferta de una actividad intraautonómica que, además, se desarrolla en el ámbito de una sola isla.

Por último, únicamente, debe destacarse que en la aplicación del criterio de territorialidad en el ámbito de la actividad del arrendamiento de vehículos sin conductor, como en cualquier otra actividad, existen diversos grados según se trate de potestades normativas o de ejecución, como ya ha destacado el Tribunal Constitucional:

“El criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema constitucional de distribución de competencias de transporte por carretera entre el Estado y la CA Navarra, ya que el art. 49 números 1 f. y 2 LO 13/1982, de 10 Agosto, (reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra), de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.21 CE, toma como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio foral; no obstante, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio se muestra con gran rigidez, las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad aun cuando el transporte de mercancías o

viajeros no discurra íntegramente por el territorio foral, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de la Comunidad Autónoma".
(TC Pleno S 3 May. 1988 - Ponente: Sr. Rodríguez Piñero).
La Ley, 1988-3, 87 (1021-TC).

E. DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LAS CORPORACIONES LOCALES. APLICACIÓN A LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE ALQUILER DE AUTOMÓVILES SIN CONDUCTOR

La potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales está reconocida implícitamente en el artículo 137 de la Constitución al dotarlos de autonomía para la gestión de sus intereses propios.

Ésta puede ejercerse en la doble vertiente de relaciones de supremacía o sujeción especial y de relaciones de supremacía o sujeción general.

En la primera, al tratarse de relaciones "*ad intra*", tales como las referentes a su propia organización, régimen de los servicios públicos, utilización especial o privativa (no general) de los bienes de dominio público, sus reglamentos u ordenanzas pueden tener el carácter de independientes, reconociéndose a tales entes una libertad de disposición normativa que se traduce en la producción de normas organizativas o "*praeter legem*" sin necesidad de una previa habilitación o cobertura legal distinta de la primaria atribución por ley de la potestad reglamentaria.

En la segunda, por el contrario, al tratarse de relaciones "*ad extra*", que van dirigidas a los administrados en general, no unidos a la Administración por vínculos estatutarios o contractuales, limitando sus derechos y libertades, la potestad reglamentaria de los mencionados entes locales precisa de una previa habilitación legal al modo de los reglamentos ejecutivos dictados en desarrollo de las leyes en el que se exprese en cada caso los criterios y directrices a que debe sujetarse la norma delegada.

Quiere ello decir en el orden práctico, que el establecimiento de medidas administrativas limitadoras de derechos privados por meros reglamentos supuestamente independientes de la ley no es válido, y mucho más aún si esos derechos cuya limitación se pretende encuentran en la ley su configuración y atribución. El artículo 84 de la Ley 7/1985 permite a las entidades locales intervenir en la actividad de los ciudadanos por medio de ordenanzas y bandos; pero también lo es que en el apartado 2 de dicho precepto se establece que dicha intervención habrá de acomodarse a determinados postulados, tendentes todos ellos a garantizar el respeto a la libertad individual, y también que la misma no puede contravenir lo establecido en otros órdenes normativos superiores.

Para expresarlo con la frase contenida en la Sentencia de esta Sala de 22 de julio de 1992 (RJ 1992\6581), la autonomía municipal es una «autonomía en blanco», aunque de menor entidad que la estatal y la de las Comunidades Autónomas, a cuyas potestades se encuentra subordinada, máxime en todos aquéllos campos que excedan de las competencias propias y específicas del ente local correspondiente, y en las que se limita a compartir con las

Es reiterada la jurisprudencia del TS en la que limita la intervención de los ayuntamientos a la función de policía en materia de seguridad, salubridad, subsistencias o urbanismo

Al obligar a las empresas de "rent a car" a mostrar los contratos se estaría violando el derecho a la intimidad de los clientes, puesto que en ellos constan datos personales

últimamente mencionadas la facultad de gestionar y ordenar las actividades correspondientes sin poder extravasar el límite de la potestad compartida que le ha sido señalado, como ocurre con la protección del medio ambiente y la política de emplazamiento de las actividades clasificadas, motivaciones éstas que alega en defensa del recurso de casación. Hasta la fecha han existido varios intentos de regular la actividad privada de alquiler de vehículos. Dichos intentos han acabado todos ellos en recursos contencioso-administrativos.

1. Mediante la regulación de la apertura de los locales

El Ayuntamiento de Adeje, dictó una ordenanza reguladora de la apertura de locales para el ejercicio de la actividad de alquiler de vehículos sin conductor. Dicha Corporación, por medio de su potestad reglamentaria, como ente local que es, pretendió regular la actividad por medio de una ordenanza de apertura de locales, siendo anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife y, ratificada dicha anulación por el Tribunal Supremo, al considerar que la ordenanza entró a regular situaciones de supremacía, para lo cual no está facultada la Corporación local.

"La Ordenanza cuya legalidad ahora enjuiciamos entra a regular situaciones de supremacía o sujeción general, al contener el régimen de apertura de ciertos establecimientos destinados a la actividad privada de alquiler de vehículos sin conductor. En ella se expresan una serie de limitaciones y condicionantes para su ejercicio, que inciden directamente en el derecho a la libertad de empresa que como derecho fundamental consagra el artículo 38 de la Constitución, y que además exceden de los que con carácter general establece el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955. En efecto, la exigencia de garajes con superficies mínimas (artículo 4), las limitaciones de estacionamientos (artículos 6 y 7), la restricción de los lugares de contratación (artículo 8) y de la publicidad (artículos 9, 10 y 11) son requisitos que superan a los presupuestos que deben poseerse para la obtención de una simple licencia de apertura. Si a ello añadimos que se establecen una serie de infracciones y sanciones por determinadas conductas (artículos 18 y siguientes), concluiremos que se está lesionando el principio de reserva de ley que proclama el artículo 25 de la Constitución. Tal reserva no queda salvada por la mención que hace el artículo 7.1 del Real Decreto 262/1987, de 13 febrero -que regula el arrendamiento de vehículos y su utilización en el transporte- a la necesidad de disponer de, al menos, un local u oficina con nombre o título registrado, abierta al público, previo cumplimiento de los requisitos legales sobre apertura de locales u oficinas, pues aparte de su rango normativo inferior a la Ley, su remisión sólo puede entenderse hecha a los requisitos normales establecidos en el Reglamento citado, pues si hubiese pretendido otros de mayor rigor, habría infringido los límites de la potestad reglamentaria, por las mismas razones antes señaladas en relación con las normas emanadas de los Entes locales".

Sentencia de 18 diciembre 1997. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 1997\9368.

Como se puede comprobar, no es admisible el hecho de que un ente local por medio de la solicitud de unos requisitos para la apertura de locales para el

ejercicio de la actividad de alquiler de vehículos sin pasajero, esté regulando directamente el régimen de apertura de los locales, vulnerando el artículo 38 de la Constitución que regula la libre empresa.

En este sentido, pero en distinta materia, ya se ha pronunciado anteriormente el Tribunal Supremo, manteniendo la línea jurisprudencial fijada.

“La finalidad explícitamente perseguida por la Ordenanza de 29 de octubre de 1984 es ciertamente elogiable en la medida en que pretende controlar e incluso erradicar el excesivo consumo de alcohol entre la población, preferentemente la juvenil; pero tampoco se puede olvidar que la facultad de intervenir en la actividad de los administrados por medio de Ordenanzas que impongan obligaciones o restricciones legales a la misma tiene que ser congruente con los motivos y fines justificativos de la misma, según el mismo artículo 84 de la Ley 7/1985 en su apartado segundo, de suerte que para impugnar con éxito por este motivo la decisión del Tribunal de origen sería preciso demostrar, en primer lugar, dicha congruencia, lo que no resulta viable, ya que una prohibición absoluta -supuesto que descarta el mismo Ayuntamiento- se opondría frontalmente al lícito ejercicio del derecho de empresa que consagra el artículo 38 de la Constitución, y una prohibición relativa -como es el caso- no aparece objetivamente justificada en sí misma, ya que únicamente supone el traslado de los establecimientos a otro u otros puntos de la localidad, lo cual puede ser razonable desde el punto de vista de una política redistributiva desde una óptica comercial, pero no resulta amparado por la finalidad expresa pretendida”.

Sentencia de 7 julio 1999. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª. RJ 1999\6869.

Es reiterada la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que limita la intervención de los ayuntamientos en la actividad de sus administrados a los casos de la función de policía en materia de tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, subsistencias, urbanismo, servicios de particulares destinados al público en que se utilice de forma especial o privativa los bienes de dominio público, y, en los demás casos autorizados legalmente.

2. Mediante la inclusión en la regulación sobre la circulación

En este sentido, en relación con el alquiler de vehículos sin conductor, debemos señalar que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca dictó el 26 de abril de 2001, la Ordenanza Municipal de Circulación, en la que varios de sus artículos se referían a las empresas de alquiler de vehículos. Ésta ya no sólo se refiere a la apertura de los locales, sino que regula directamente la actividad.

La Ordenanza regula entre sus artículos más cuestionados la obligación a las industrias de aparcar sus flotas en garajes cerrados y no dejarlas estacionadas en las calles. Asimismo, dispone que cada uno de los automóviles arrendados deberá exhibir en el parabrisas una copia del contrato de alquiler. El Ayuntamiento se ha visto obligado a incluir dicho requisito debido a las grandes concentraciones de vehículos arrendados en las zonas turísticas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares ha conocido del recurso interpuesto por la Agrupación Empresarial de

Los vehículos de alquiler no son de servicio público y no se les puede imponer distintas obligaciones que al resto de vehículos particulares

La forma de regular la actividad no vendría dada por una regulación emanada de los entes locales, sino de la Comunidad Autónoma

Alquiler de Vehículos de Baleares, (AEVAL), por considerar que dicha normativa vulnera la legalidad al usurpar competencias al Govern balear, lesionando de este modo sus derechos constitucionales, como son el de libre empresa.

La Agrupación pivota su recurso en fundamentos: la vulneración de los derechos fundamentales, la asunción de competencias ajenas a las Corporaciones locales y la vulneración a la protección de datos.

Considera la vulneración de sus derechos fundamentales al obligar a las empresas de "rent a car" a mostrar los contratos, ya que se estaría violando el derecho a la intimidad de los clientes, regulado en el artículo 18 de la Constitución, puesto que en éstos constan datos de carácter personal de sus clientes, tales como domicilio, carnet de identidad, etc...

Otra de las fundamentaciones de la Agrupación radica en que al identificarse los coches alquilados, esto conllevaría un riesgo en la seguridad de los clientes, dado que los contratos recogen datos personales, vulnerando su derecho a la intimidad y el secreto a las telecomunicaciones.

Asimismo, el recurso sostiene que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca no tiene competencias para regular el sector de alquiler de vehículos, al ser una materia del Govern balear.

Como hemos señalado, del mismo modo se regula la obligación de disponer de garajes o estacionamientos para los coches, siendo ésta una regulación indirecta de industria vetada a las Corporaciones locales. Esta regulación puede tener el carácter de ilegal pues los vehículos de alquiler no son de servicio público y no pueden imponérseles distintas obligaciones que al resto de vehículos particulares.

Esa misma Sala que conoce del mencionado recurso, ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta materia anulando la normativa de coches de alquiler del Municipio de Capdepera, al considerar que el municipio había invadido competencias del Govern balear al obligar a identificar a los coches de alquiler y forzar a las empresas a poseer garajes o estacionamiento para el 80 por ciento de sus vehículos.

El Tribunal Superior de Justicia de Baleares por el momento, mediante Auto, ha decretado la suspensión de los cinco artículos que se referían a las empresas de alquiler de vehículos a expensas de resolver sobre el fondo del recurso.

Como puede comprobarse la forma de regular la actividad no vendría dada por una regulación emanada de los entes locales, sino que ésta debería emanar de la Comunidad Autónoma, competente a estos efectos como hemos visto, conforme a la jurisprudencia.

V. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Conforme se ha señalado, en materia de transportes terrestres actividad auxiliar de arrendamiento de vehículos sin conductor, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuidas competencias exclusivas. Asimismo, tiene competencias delegadas de la Administración del Estado asumidas estatutariamente. Antes de examinar los aspectos concretos de la normativa conviene precisar cuál es el engarce de los Cabildos Insulares con la Comunidad Autónoma en el nuevo Estado de las Autonomías. Canarias ha tenido tradicionalmente un régimen administrativo especial derivado de su particular configuración, a fin de constituir un régimen jurídico especial que permitiera la mejor defensa de los intereses generales.

Mediante la Ley de 11 de julio de 1912, se restablecieron los Cabildos Insulares⁴⁰. A partir de 1912, el Cabildo ha sido, fundamentalmente, una Corporación local equiparada en lo concerniente a organización, funcionamiento y competencias a las Diputaciones Provinciales de la Península⁴¹. Los Cabildos han sido los órganos de Administración y representación de cada Isla y, tradicionalmente, la doctrina ha manifestado que por la riqueza de los intereses que deben defender, su naturaleza jurídica transcendía al ámbito de las Diputaciones Provinciales de la Península.

El Real Decreto-Ley de 8 de mayo de 1928 modificó el Estatuto Provincial para recoger la división provincial de las Islas Canarias, pero mantuvo la situación de los Cabildos.

El artículo 10 de la Constitución Española, de 9 de diciembre de 1931, también reconoció la importancia de los Cabildos ordenando:

“... en las Islas Canarias, además cada Isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las provincias. Las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico”.

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, y el Texto Articulado y Refundido de 24 de junio de 1955, mantuvieron el Régimen de Cabildos como Instituciones de Régimen Local.

La Constitución Española de 1978 constituye el Estado de las Autonomías y en

*El Cabildo es, además,
copartícipe de las
funciones autonómicas,
tal como ha declarado el
Consejo Consultivo de
Canarias*

su artículo 141.3 al regular la Administración local ordena que en los Archipiélagos, las Islas tendrán, además, su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) y el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, configuran⁴² a los Cabildos Insulares como órganos de Gobierno, Administración y representación de cada Isla, asumiendo las competencias de las Diputaciones Provinciales, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica.

Sin perder el Gobierno y representación de los intereses peculiares de las Islas, y manteniendo su autonomía, al configurarse la Comunidad Autónoma de Canarias, los Cabildos han asumido una dimensión adicional al ser copartícipes de las funciones autonómicas. En efecto, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias⁴³ el Cabildo es, además, una Institución de la Comunidad Autónoma de Canarias y conforme se recoge en el Preámbulo de la Ley 14/1990, de 26 de julio, es copartícipe de las funciones autonómicas, tal como ha señalado en diversas ocasiones el Consejo Consultivo de Canarias⁴⁴.

Conforme al artículo 7.2 del EACan las Islas tienen, además de las Instituciones de la Comunidad Autónoma⁴⁵, su Administración propia en forma de Cabildos, que siguen regulándose por su legislación específica y ejercen, así mismo, las funciones que el Estatuto les reconoce.

La doble naturaleza jurídica de los Cabildos Insulares canarios se plasma, especialmente, en el artículo 23 del EACan⁴⁶ que ordena:

1. Canarias articula su organización territorial en siete Islas.
2. Las Islas gozan de *autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios*. También gozarán de autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica.
3. Los Cabildos constituyen los *órganos de Gobierno, administración y representación de cada Isla*. Su organización y funcionamiento se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución.
4. A las Islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.
5. Los Cabildos Insulares, *en cuanto Instituciones de la Comunidad Autónoma*, asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y

de la Administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley.

6. El Gobierno canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Canarias, recogiendo criterios constitucionales, no se limitó a crear unos nuevos poderes regionales, Parlamento y Gobierno, manteniendo a los ayuntamientos y Cabildos Insulares en su posición histórica de Corporaciones locales, sino que, sin perder tal carácter, elevó a estos últimos a la categoría de Instituciones de la Comunidad Autónoma, dotándolos de iniciativa legislativa configurándolos como representantes ordinarios del Gobierno de Canarias y obligados ejecutores de sus acuerdos, y permitiendo que el Gobierno regional actúe sus competencias ejecutivas a través de las Administraciones insulares, mediante diversas técnicas de traslación.

Esta configuración fue desarrollada por la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, modificada por la Ley 14/1990, de 26 de julio⁴⁷. La normativa atribuye a los Cabildos Insulares, en consecuencia, competencias propias, delegadas, transferidas y competencias encomendadas.

Dichas Leyes de 1986 y 1990 afrontaron la regulación de los Cabildos Insulares en su doble consideración de Instituciones de la Comunidad Autónoma y de Entidades locales. En el primero de estos aspectos se han desarrollado las facultades conferidas a los mismos por el Estatuto de Autonomía en las materias de iniciativa legislativa ante el Parlamento regional, representación ordinaria del Gobierno de Canarias y ejercicio de las competencias administrativas propias de la Comunidad Autónoma. Como Entidades locales se han desarrollado los diversos sistemas de atribución de competencias, propias de su esfera de autonomía constitucionalmente garantizada, iniciándose ya la incorporación a tal esfera de concretas funciones administrativas hasta ahora prestadas por la Administración de la Comunidad Autónoma.

Una vez delimitado el marco normativo y el tipo de competencias atribuidas a los Cabildos procede determinar qué tipo de competencias se le han atribuido en materia de transporte y más en particular las competencias relativas a la regulación de la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor.

La Ley de 18 de noviembre de 1986⁴⁸, transfirió determinadas competencias a los Cabildos Insulares, transferencia que ha sido reiterada en la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio⁴⁹.

En efecto, la norma básica de la Comunidad integró a los Cabildos Insulares en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma haciéndoles copartícipes de las funciones autonómicas, sin que ello supusiera mengua alguna en las competencias propias que históricamente asumieron las islas ni la desnaturalización de su carácter autónomo. Entre estas actividades se encontraba la de transportes por carretera, entre las que deben incluirse,

En el Decreto 159/94 se especifica que son competencias transferidas a los Cabildos, la gestión del trámite de otorgamiento de autorizaciones

Cabe concluir que será el Gobierno autónomo el que deba establecer el procedimiento a utilizar y habilitar la potestad de modular la oferta de vehículos

también, las actividades auxiliares y complementarias del transporte en la forma definida en la LOTT. La doctrina ha criticado a las citadas leyes por configurar a las competencias transferidas como competencias propias de la autonomía local de los Cabildos Insulares. Esta discusión doctrinal no afecta al objeto de este estudio ni a sus conclusiones por lo que no se recoge en esta primera fase del estudio.

En cualquier caso, existe práctica unanimidad en la doctrina y en la práctica para distinguir las competencias transferidas de las competencias delegadas y el diferente régimen jurídico que se aplica a cada una de ellas, ya que mediante la transferencia existe una técnica traslativa de la competencia que no puede identificarse con la delegación, ya que la competencia transferida pasa la responsabilidad del Cabildo, sin perjuicio de los controles de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, mientras que en la delegación únicamente se transfiere el ejercicio de la competencia.

De las distintas formas de habilitación de competencias a los Cabildos en la materia de transporte en particular, en la actividad auxiliar de arrendamiento de vehículos sin conductor se ha utilizado la fórmula de la transferencia de competencias. La transferencia de competencias a los Cabildos Insulares se realizó mediante decretos del Gobierno de Canarias⁵⁰.

En materia de transportes se aprobó el Decreto nº 61/1988, de 12 de abril de traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad a los Cabildos Insulares que ha sido completado por el Decreto 159/1994, de 21 de julio. En dichos Decretos se describen las competencias y funciones que, en materia de transportes terrestres han sido transferidas a los Cabildos Insulares en virtud del artículo 47 de la Ley 8/1986, y de la Disposición Adicional Primera apartado I de la Ley 14/1990. También se describen aquellas competencias que han quedado reservadas a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En el artículo 2.3.d. del Decreto 61/88, se traspasan a los Cabildos Insulares, con el carácter de funciones y servicios propios de los mismos, los relativos a los autos de alquiler sin conductor. El ejercicio de dichas competencias conlleva las funciones de recepción, expedición y tramitación de documentos y expedientes, resolución, archivo y registro.

En el artículo 2.5. del Decreto 159/94 se especifica que son competencias y funciones transferidas a los Cabildos Insulares⁵¹, la gestión del trámite de otorgamiento de autorizaciones de vehículos de arrendamiento con y sin conductor.

En el artículo 3 del Decreto 159/94⁵², se especifica que son competencias y funciones cuya titularidad corresponde a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias la planificación regional de la actividad de transportes en Canarias y de su infraestructura, con audiencia de los Cabildos Insulares y la Ordenación de la actividad del sector de transportes, elaborando y aprobando las disposiciones en esta materia.

En el artículo 4 se establece que son funciones concurrentes a ejercer por la

Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los Cabildos Insulares el establecimiento de los cauces de coordinación y cooperación entre ambas Administraciones Públicas.

Conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria del Decreto nº 159/94, el Acta de recepción y entrega de servicios en esta materia fue suscrita el 29 de diciembre de 1997. Dicha Acta fue complementada mediante acuerdo del Pleno del Cabildo de Lanzarote de 16 de octubre de 1998, mediante el cual se aceptaron plenamente las funciones previstas en el Decreto 159/94, en materia de transportes terrestres y por cable.

En consecuencia, la competencia normativa corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma. La competencia de ejecución está transferida a los Cabildos Insulares. Desde el punto de vista del objeto del presente estudio cabe, pues, concluir que será el Gobierno de la Comunidad Autónoma el que deba establecer el procedimiento a utilizar y habilitar la potestad de modular la oferta de los vehículos de alquiler sin conductor. En dicha normativa deberán respetarse los límites constitucionales anteriormente referidos y utilizarse la técnica de las potestades regladas y los conceptos jurídicos indeterminados, tan habituales en la legislación del transporte.

Por el carácter de los Cabildos Insulares como órganos de Gobierno y representación de las Islas, la determinación de si se aplica, o no, la modulación en una Isla determinada y la cuantificación del límite de oferta, corresponde a los Cabildos Insulares.

Tanto a nivel de la Administración del Estado como de la propia Comunidad Autónoma de Canarias existen precedentes de modulación de oferta de vehículos de alquiler con conductor. Estos precedentes se entiende que pueden ser de gran utilidad para el establecimiento del procedimiento para modular la oferta de vehículos de alquiler sin conductor y de la forma de cuantificar la oferta.

En consecuencia a los efectos que se ha solicitado este estudio para la primera fase, puede concluirse que desde un punto de vista jurídico es viable la modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, la normativa imprescindible para adoptar esta medida debe ser adoptada por el Gobierno de la Comunidad de Canarias y se aconseja que la determinación del límite de oferta se fije por los Cabildos Insulares.

Como adelanto del trabajo en que consistiría la segunda fase, en caso de adoptarse el criterio de oportunidad de modular la oferta de arrendamiento de vehículos de alquiler, y a efectos de poner a disposición del órgano que debe adoptar el criterio de oportunidad, se adelantan algunos de los aspectos que podría contener la normativa que regulara la modulación de la oferta de los vehículos de alquiler sin conductor.

*Es viable la modulación,
la normativa debe ser
adoptada por la
Comunidad de Canarias
y el límite de la oferta
fijado por los Cabildos*

Esta medida aislada no tendría viabilidad económica, ya que podría implicar un alza en los precios si la oferta de vehículos fuera inferior a la demanda

VI. LAS ACCIONES YA EMPRENDIDAS, MARCO EN EL QUE DEBEN INSERTARSE LAS NUEVAS MEDIDAS

En primer lugar debe significarse que la modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor no es una medida aislada, sino que es una medida accesoria a otras decisiones muy importantes que deben adoptarse respecto al tipo de desarrollo y oferta turística que va a ofrecer la Isla de Lanzarote.

La adopción de la medida de formular una modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor adoptada aisladamente no tendría viabilidad económica, ya que podría implicar un alza en los precios, dado que las tarifas son libres. Si la oferta de vehículos de alquiler fuera inferior a la demanda y si esta medida no es aceptada socialmente y por los operadores económicos a través del sistema de recursos y medidas paralelas, podría ponerse en duda su eficacia.

Sin embargo, como ya se ha señalado en la primera parte de este estudio, existe un conjunto de medidas adoptadas en las que puede integrarse perfectamente la medida de modulación de la oferta de alquiler de vehículos sin conductor. Estas medidas se están adoptando tanto sobre la planificación de la ordenación del territorio como la mejora del sistema de transportes, en especial los transportes colectivos en la Isla de Lanzarote.

En primer lugar, la medida deberá integrarse en las líneas de acción y programas contemplados en el documento "*Lanzarote en la Biosfera, una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la Isla*" que es la aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote, en cuanto reserva de Biosfera declarada por la Unesco. La modulación de la oferta de vehículos de alquiler, a la vista de los datos objetivos que concurren, es congruente con las líneas de acción y programas recogidos en dicho documento.

La concreción de las distintas líneas de actuación y programas del documento anterior debe realizarse en los instrumentos jurídicos adecuados. En la segunda fase deberá comprobarse que la medida que se haya decidido adoptar es congruente con el Plan Insular de Ordenación del Territorio y con los planes sectoriales de transporte. En una primera apreciación, y desde un punto de vista jurídico, parece adecuado el adaptar la oferta de vehículos en arrendamiento sin conductor a la demanda y a las condiciones de la Isla. En particular, dicha medida podría ser congruente con el Decreto aprobado por el Gobierno de Canarias el 25 de mayo de 1999, respecto a la moratoria de licencias de edificación para frenar un deterioro irreversible de la Isla a consecuencia del

crecimiento desproporcionado de la oferta de alojamiento en relación con las infraestructuras existentes.

Desde el punto de vista más específico del transporte la medida debe incardinarse dentro del Programa de Reversión Ecológica del Transporte⁵³, con el Plan Insular de Transporte Público Regular de Viajeros por Carretera, urbano de Arrecife, interurbano de la Isla de Lanzarote de 1998 y, en último término, con el Libro Blanco de los Transportes en Canarias de julio de 1998. A este respecto debe señalarse que, especialmente el primero de dichos documentos ha puesto de relieve el desequilibrio existente en la oferta de vehículos de alquiler sin conductor y el Libro Blanco ha señalado que:

El sector de alquiler de vehículos sin conductor es también representativo por el elevado número de turistas que visitan las Isas. La problemática del sector puede resumirse por el gran número de empresas, de tamaño por lo general pequeño, que compiten en un mercado saturado.

Las relaciones con los municipios son también problemáticas. Este tipo de empresa está obligada por ley a disponer de una superficie de garaje mínima para ubicar al menos un 25% de su flota.

La lógica comercial aconseja que estas superficies estén lo más próximas posible a los puntos de alquiler donde, por lo general, la disposición de suelo es escasa. Se denuncia a este respecto el incumplimiento de la normativa urbanística por la especulación del suelo en los municipios más turísticos, que ha llevado a destinar a usos más lucrativos las reservas de suelo para aparcamientos.

También se aprecian dificultades en el envío de coches alquilados de una Isla a otra. La normativa les obliga a dar de baja al vehículo en la isla de origen y de alta en la de destino si quieren que el vehículo pueda volver a ser alquilado. En este sentido sería deseable la equiparación a la normativa estatal que permite a las empresas radicadas en diferentes municipios la devolución del vehículo en cualquiera de sus sedes posibilitando nuevamente su alquiler.

Respecto a la última observación contenida en el Libro Blanco, deberá habilitarse a los Cabildos a determinar si concurren, o no, en el ámbito de su Isla, razones fundadas para permitir el envío de coches alquilados de una Isla a otra y permitir que como garantes de los intereses de cada Isla, y sin perjuicio del principio de unidad de mercado, puedan determinar el mantenimiento de la situación actual, ya que el adoptar esta normativa solicitada por el Libro Blanco implicaría dejar sin contenido la modulación de la oferta.

La problemática del sector puede resumirse por el gran número de empresas, de tamaño por lo general pequeño, que compiten en un mercado saturado

Una eventual restricción de la oferta puede afectar al principio general de la LOTT de no establecer límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones

VII. MEDIDAS JURÍDICAS QUE PUEDEN ADOPTARSE. FORMA JURÍDICA DE LAS MISMAS. CONTENIDO. RIESGOS JURÍDICOS

A. INTRODUCCIÓN

De las consideraciones jurídicas que se han recogido en los apartados anteriores, se comprueba que puede regularse la oferta de vehículos de alquiler sin conductor por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en la regulación de dicha oferta, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias puede encomendar la fijación de la misma al Cabildo Insular de Lanzarote.

Existen precedentes en el ámbito de los arrendamientos de vehículos con conductor de dicha actuación y dichos precedentes, que han sido informados favorablemente por el Consejo Consultivo de Canarias y que pueden ser aplicables a las empresas de arrendamiento de vehículos sin conductor.

Sin embargo, debe destacarse, que el Decreto 148/94 de la Comunidad Autónoma de Canarias que establecía dicha regulación fue objeto de suspensión por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. No se ha tenido acceso para la elaboración de este estudio a dichos Autos ni al contenido de los escritos de formalización de la demanda y contestación de la demanda respecto a dichos recurso contencioso-administrativos. En la segunda fase de este trabajo, se considera muy conveniente el examen de los argumentos utilizados contra el Decreto 148/94 para atenuar, al máximo, los riesgos jurídicos de una repetición de dichos argumentos contra un eventual decreto que regulara una modulación de oferta en el ámbito de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor.

Debe añadirse, que una eventual restricción cuantitativa de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor puede afectar al principio general establecido en la LOTT de no establecer límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones salvo que concurran hechos objetivos que justifiquen esta contingencia. En concreto, esta eventual regulación normativa supondría desviarse de la tendencia seguida desde 1994 hasta la fecha en el ámbito estatal y en la propia Comunidad Autónoma en la regulación de los vehículos de alquiler sin conductor de pasar de una autorización a las empresas sin establecer límites cuantitativos a los vehículos y en definitiva a la liberalización del mercado que se ha producido tanto en la legislación estatal como autonómica.

Sin embargo, existen datos objetivos que permiten afirmar que en la Isla de Lanzarote existe una situación objetiva que determina la necesidad de establecer una regulación específica, y en virtud de dichos datos objetivos cabe una norma que module la oferta de vehículos de alquiler sin conductor.

Tal como se destaca en el propio documento "Lanzarote en la Biosfera" si es posible será necesario requerir un amplio respaldo social y, por ello, convendría obtener el consenso de las asociaciones representativas del sector, especialmente para determinar un sistema objetivo de reparto de la capacidad del mercado.

Por el efecto que produce el anuncio de este tipo de medidas, de adelantar las decisiones de inversión en el sector y adelantar el aumento de la capacidad, deberá determinarse cuál es el procedimiento más adecuado para evitar un efecto contrario al deseado y un aumento del parque de vehículos de alquiler sin conductor, cuando se anuncie la posibilidad de aprobarse este tipo de normas.

Como ya se ha señalado, el estudio se ha dividido en dos fases, una primera que es determinar la viabilidad jurídica de la adopción de este tipo de medidas y una segunda en la que se profundice en la solución que se adopte una vez se haya realizado la valoración de oportunidad de adopción de la medida que todavía no está adoptada. A continuación se detallan las principales cuestiones jurídicas que puede plantear la norma, para el caso de que se adopte el juicio de oportunidad, a fin de destacar cuáles son los principales riesgos jurídicos que existen.

Una vez adoptada la decisión de oportunidad, y si se solicita pasar a la segunda fase, se profundizará en todos y cada uno de estos aspectos, aun cuando ya se adelantan en esta primera fase todos los elementos para que pueda adoptarse una decisión de oportunidad.

A fin de poder realizar el juicio de oportunidad, se definen las principales características que debería tener la norma y los precedentes que existen respecto a las mismas. En primer lugar, se estudian los aspectos formales y, posteriormente, los aspectos sustantivos. Por último, se estudiará la viabilidad de poder realizar una suspensión previa de licencias mientras se tramita el decreto y, por último, se resaltarán de nuevo, la necesidad de contar con el respaldo de los sectores afectados, para evitar la situación que se ha producido con el arrendamiento de vehículos con conductor, aun cuando la situación de este sector no sea comparable a la de arrendamiento de vehículos sin conductor.

B. ASPECTOS FORMALES

1. Introducción

De las consideraciones anteriores se deriva que es viable una normativa con rango de decreto de la Comunidad Autónoma de Canarias que establezca los criterios para el otorgamiento de las autorizaciones para realizar la actividad de arrendamiento de vehículos de alquiler sin conductor.

Como se ha estudiado en las consideraciones anteriores, la situación objetiva

Existen datos objetivos que permiten afirmar que en Lanzarote existe una situación que determina la necesidad de establecer una regulación específica

La situación en cada isla es diferente por lo que la solución es habilitar a los Cabildos para que determinen los criterios objetivos

de cada una de las Islas es diferente respecto al problema planteado. Por ello, la solución lógica es habilitar a los Cabildos Insulares para que determinen si son necesarias y, en su caso, los cupos o contingentes máximos de autorizaciones en atención a un correcto ajuste entre oferta y demanda del servicio, y establecer en una norma de rango adecuado, preferentemente una orden, los criterios objetivos de distribución de los contingentes que se establezcan.

En todo caso, se tratará de una potestad que se articule desde un punto de vista del derecho administrativo como un concepto jurídico indeterminado y una potestad reglada, que será susceptible de revisión por los tribunales de justicia. En consecuencia, una vez valorada la demanda de vehículos de alquiler sin conductor deberá habilitarse por la normativa administrativa, cuál deba ser la oferta y, en su caso, establecer un plan que permita crear una relación armónica entre oferta y demanda, y determinar los criterios objetivos de distribución de los contingentes que se creen.

Antes de examinar las cuestiones de fondo que plantea la norma deben precisarse tres cuestiones formales:

- a) Determinar, de entre las diversas competencias que en materia de transporte se han atribuido a la Comunidad Autónoma de Canarias, cuál es la que debe ejercitarse, si las competencias propias y exclusivas de la Comunidad Autónoma relativas a los transportes intracomunitarios o las potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación estatal, en este caso, los artículos de la LOTT dedicados al arrendamiento de vehículos sin conductor.
- b) Determinación del rango de la norma, examinando si es procedente una norma con rango de ley o basta una norma reglamentaria con rango de decreto.
- c) Fijación de los límites que debe respetar la Comunidad Autónoma al dictar la norma y, en concreto, si puede establecerse un contingente cuando en la normativa estatal, a partir de 1994, se ha establecido un sistema de autorización a las empresas sin fijación de un límite a la oferta que pueden realizar.

Cada una de estas cuestiones se estudia por separado.

2. Especificación de la competencia estatutaria que debe ejercitarse para modular la oferta de alquiler de vehículos sin conductor

Como ya se ha señalado, existen diversos títulos para que la Comunidad Autónoma de Canarias regule una actividad auxiliar del transporte. La cuestión que se plantea es si al regular el arrendamiento de vehículos sin conductor se está ejercitando la competencia prevista en el artículo 29.13 del EACan o si debe insertarse en el ámbito del artículo 34 A) 5 de la norma estatutaria. La opción por uno u otro título tiene importancia en la intervención de los Cabildos, ya que para las potestades delegadas, como ha señalado el propio Consejo Consultivo de Canarias⁵⁴, en la Ley Orgánica de Delegación no se prevé la posibilidad de atribuir competencias a los Cabildos, sin perjuicio de las técnicas de

coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas que no precisan amparo normativo concreto, pudiendo extenderse incluso a competencias exclusivas del Estado.

Conforme ha reiterado el Consejo Consultivo de Canarias⁵⁵ en los Dictámenes 29, 49, y 53 de 1994, 39/95, la competencia ejercitada en este caso es la del artículo 29.13 de EACan ya que dicha competencia recoge un título, transporte por carretera, que subsume la ordenación administrativa de cualquier medio que pudiera realizarlo, que otorga la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre intracomunitario. Y, concretamente, en relación con una modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, claramente se concluye que se pretende la regulación de este tipo de transporte dentro del ámbito de actuación de la competencia exclusiva autonómica, sin que, por tanto, esta potestad le venga, ni pueda venirle, delegada por el Estado. Esto trae como consecuencia que la Comunidad Autónoma no tiene por qué reducirse a desarrollar normas estatales y menos aún reglamentarias sin que esté limitada por tales normas de carácter no pleno o básico.

3. Rango de la norma

Esta cuestión deberá ser decidida por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, si bien ya puede adelantarse que hasta la fecha, la última ocasión mediante el Decreto 53/99, de 8 de abril, este tipo de cuestiones, tanto a nivel de la Comunidad Autónoma como a nivel estatal y de otras comunidades autónomas se ha regulado mediante norma reglamentaria.

Es evidente que la norma puede establecerse con rango de ley y que puede aplicarse lo establecido respecto a las competencias de los Cabildos Insulares en la iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias⁵⁶. Dichas proposiciones de Ley deben estar aprobadas por los plenos corporativos de los Cabildos Insulares, pudiendo delegar en dos consejeros insulares a los fines de su defensa ante el Parlamento de Canarias.

Sin embargo, por los antecedentes que se han ido citando a lo largo del estudio, se estima que no es necesario ejercitar el derecho de iniciativa de manera formal, sino que por la vía de colaboración interadministrativa debería plantearse al Gobierno de las Islas Canarias la situación planteada en Lanzarote y proponer, con la correspondiente moción, la regulación de las autorizaciones de las empresas de vehículos de alquiler sin conductor.

La forma adecuada sería establecer una modificación del Decreto 159/96.

Por la entidad de la reforma sería conveniente, aun cuando la decisión es evidente que corresponde al Gobierno de Canarias solicitar informe del Consejo Consultivo de Canarias para otorgar las máximas garantías a los representantes de las empresas afectadas.

En la segunda fase del estudio, a la luz de los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Canarias, se profundizaría sobre el carácter de esta potestad reglamentaria, si tiene carácter ejecutivo de la ley estatal o si es una competencia autónoma y en este caso, cómo se cumple el principio de legalidad al afectar al principio de libertad de empresa. A efectos de la valoración de

Determinación del rango de la norma, examinando si es procedente una norma con rango de ley o basta una norma reglamentaria con rango de decreto

Ya se puede adelantar que hasta la fecha, este tipo de cuestiones, tanto a nivel estatal como de Comunidad Autónoma, se han regulado mediante norma reglamentaria

oportunidad de la medida, baste señalar que el criterio aplicado hasta la fecha por el Gobierno Autónomo de Canarias es ejercitar una potestad reglamentaria, previo informe del Consejo Consultivo de Canarias.

4. Límites de la potestad reglamentaria del Gobierno de Canarias

Como se ha señalado anteriormente, las comunidades autónomas al utilizar las competencias atribuidas con carácter exclusivo en materia de transportes, únicamente se encuentran limitadas por los límites constitucionales de los derechos fundamentales, las obligaciones asumidas en el marco de la Unión Europea y por las normas básicas dictadas por el Estado.

Como ya se ha señalado, en el año 1994, de las diversas alternativas que permitía la LOTT, la normativa estatal optó por la autorización de las empresas sin contingentación de la oferta. En consecuencia, se sustituyó el régimen de autorizaciones antes referidas a cada vehículo por el de una autorización referida a la empresa arrendadora sin condicionar el volumen de actividad permitida a la misma, ni los vehículos concretos con que ésta haya de realizarse.

Conforme se indicó en el Dictamen 49/94 del Consejo Consultivo de Canarias al proyecto de Decreto 215/94, de 28 de octubre, pese a la modificación operada en el ámbito estatal, la norma autonómica podía seguir contemplando una autorización referida a cada vehículo, en claro paralelismo con la norma estatal ya derogada.

En puridad competencial el Consejo Consultivo de Canarias consideró que esta circunstancia no resultaba cuestionable si se tiene en cuenta que el fundamento estatutario del ejercicio de esta actividad normativa se encuentra, como ya hemos señalado, en el artículo 29.13 del EACan, que otorga la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre, lo que implica que la Comunidad Autónoma no se encuentra condicionada por la paralela legislación estatal, salvando la incidencia de otros posibles títulos competenciales que la Constitución Española reserve al Estado y que en este caso no se ven afectados.

C. CUESTIONES DE FONDO

1. Introducción

La Administración tiene competencia para determinar la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. En virtud de la distribución de competencias le corresponde determinar el procedimiento para fijar la oferta de vehículos al Gobierno de la Comunidad Autónoma, que lo puede realizar mediante decreto.

2. La modulación de la oferta

Si se opta por una modulación de la oferta puede efectuarse a través de una contingentación. Mientras no exista una ley autonómica del transporte, deberá utilizarse el marco establecido en la LOTT. Dado que el problema que existe es un exceso de oferta, la solución lógica es cuantificar y, en su caso, limitar la oferta disponible.

Esto exige el establecer una autorización por cada vehículo.

Independientemente deberán establecerse los requisitos objetivos que deben cumplir las empresas dedicadas a esta actividad, de forma análoga a como sucede en la actualidad.

Como ya se ha señalado, la LOTT establece un marco y permite que el Reglamento opte entre exigir una autorización por empresa sin más limitaciones o que se utilice la modalidad de autorización que supone establecer límites en relación con los vehículos a utilizar o las características de los mismos.

Las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos podrán otorgarse, como autorización a la empresa arrendadora estableciendo limitaciones específicas en relación con los vehículos que hubieran de utilizarse en el ejercicio de la actividad. En este caso, la autorización puede referirse, o no, a un vehículo concreto. La modulación consiste en la fijación de un cupo o límite en el número de títulos habilitantes que puedan otorgarse en un periodo de tiempo determinado.

Desde un punto de vista jurídico, se instrumentará a través de autorizaciones que, sin perder su inicial condición de técnica de control, sirven para ordenar el propio sector, orientando y encauzando las iniciativas en beneficio de la optimización del sistema tal como han señalado los artículos 3 a), 7 e), 12.2 y 15 de la LOTT.

Para establecer la instrumentación debe partirse del carácter reglado del otorgamiento de este tipo de autorizaciones administrativas⁵⁷ y aplicar criterios objetivos que garanticen la igualdad, a través de una distribución reglada y no discrecional conforme ordena el artículo 51.2 de la LOTT. Por ser de naturaleza restrictiva y excepcional esta medida limitativa, su aplicación práctica debe estar presidida por criterios objetivos, mediante los cuales se justifique su necesidad y cuantificación y se objetive su reparto.

En la segunda fase del estudio, en el caso de que se solicite, se estudiarán los módulos posibles para la distribución de los contingentes con criterios objetivos que permitan constituir un concepto jurídico indeterminado que, en su día, será revisable por los tribunales.

A efectos de que pueda ser de utilidad para la adopción del juicio de valoración de la oportunidad de la medida, a continuación se detalla un precedente que, aun cuando se encuentra recurrido en la actualidad en vía contencioso-administrativa, puede ser de utilidad para determinar la forma de operar en el sector de empresas de arrendamiento de vehículos sin conductor.

3. Procedimiento utilizado para la modulación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor

En el ámbito de la normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias, relativa a la actividad de arrendamiento con conductor, existe un precedente en el Decreto nº 148/94, de 15 de julio, que regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo. En la Disposición Adicional Octava se ordena que:

Mientras no exista una ley autonómica del transporte, deberá utilizarse el marco establecido en la LOTT

La modulación consiste en la fijación de un cupo o límite en el número de títulos habilitantes que puedan otorgarse en un periodo de tiempo determinado

Los Cabildos Insulares deberán fijar cupos o contingentes máximos de autorizaciones en atención a un correcto ajuste entre oferta y demanda del servicio.

Dichos cupos o contingentes requerirán el previo informe de la comisión que al efecto constituirá el Cabildo Insular correspondiente, de la que formarán parte, además de las asociaciones que representen los intereses del sector del arrendamiento de vehículos con conductor, las propias del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turísticos (autotaxis).

Esto implica que el Cabildo insular, en el caso objeto de este estudio, tendría competencia para decidir si deben aplicarse, o no, cupos o contingentes, ya que como se ha señalado anteriormente, las circunstancias objetivas varían de una a otras Islas y las circunstancias que pueden exigir el establecimiento de un cupo sólo parecen concurrir en Lanzarote. Sin embargo, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad reglamentaria, conviene atribuir la potestad a todos los Cabildos Insulares.

El Cabildo Insular, si determina fijar cupos o contingentes, debería establecer los criterios objetivos de distribución. En la segunda fase del estudio se determinará, si desde un punto de vista jurídico, conviene fijar los criterios objetivos en el decreto o por cada uno de los Cabildos Insulares.

Por tanto, existen precedentes, en otros sectores distintos pero relacionados con el alquiler de vehículos sin conductor, para atribuir competencias a los Cabildos Insulares para determinar el cupo de vehículos de alquiler.

Como ya se ha señalado, en el sector del arrendamiento de vehículos con conductor, desde la aprobación del ROTT se ha seguido el criterio de autorizar vehículos en lugar de autorizar empresas como a partir de 1994 se hace en el sector de arrendamiento de vehículos sin conductor.

En el ámbito estatal la última norma dictada en el ámbito del arrendamiento de vehículos con conductor es la Orden Ministerial⁵⁸ de 30 de julio de 1998⁵⁹.

De la citada normativa, aplicable al resto de las comunidades autónomas, se pueden obtener dos conclusiones importantes a los efectos del objeto de este estudio:

En primer lugar, la normativa estatal, como es evidente, admite que las comunidades autónomas en el sector de transportes puedan especificar la proporción entre la oferta y la demanda que determina el mejor cumplimiento de los intereses generales.

En segundo lugar, permite que se fijen números diferentes por cada provincia de una misma Comunidad Autónoma para atender a las características específicas de cada uno de los territorios de la Comunidad Autónoma. Si esta potestad se otorga para diferenciar por provincias, aún es más evidente que podrá especificarse por las diferentes islas que tienen una identidad más acusada que una provincia respecto a las otras.

Por otra parte, la citada Orden de 30 de julio de 1998, al establecer el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vehículos con conductor y el carácter del informe del ayuntamiento, establece dos criterios para regular de forma objetiva las condiciones para el otorgamiento de la autorización.

En primer lugar, debe destacarse que el contexto del procedimiento es favorable al otorgamiento de las autorizaciones ya que se establece que en el caso de que los ayuntamientos no emitan el informe en el plazo de un mes, se considerará que se informa favorablemente y se establecen limitaciones en la orden a los ayuntamientos para otorgar informes desfavorables.

En lo que se refiere al ámbito del presente estudio, debe destacarse que en el artículo 14 se establecen dos criterios para determinar cuándo se puede denegar el informe favorable⁶⁰. Los criterios que se establecen en la citada Orden parecen demasiado complejos, por el procedimiento que se establece de informes vinculantes de los ayuntamientos para aplicarlos a los arrendamientos de vehículos sin conductor, ya que como se ha señalado anteriormente, las circunstancias que concurren en el sector de autoturismos no son análogas a las que concurren en el alquiler de vehículos sin conductor. Sin embargo, si que conviene destacar la posibilidad de establecer normativas diferentes entre diversas comunidades autónomas por las circunstancias objetivas diferentes que concurren y la posibilidad de establecer requisitos distintos en una provincia de una Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de un estudio más detallado en la segunda fase de este trabajo, cuando se adopte la decisión de oportunidad debe significarse que:

1. Debería establecerse con carácter transitorio, mientras dure la inadecuación de la oferta y la demanda, un cupo o contingente de vehículos para arrendamiento sin conductor. Para ello debería establecerse una tarjeta insular a cada vehículo. Existen precedentes a este respecto en el alquiler de vehículos pesados.

2. La regulación no debería hacerse con carácter general para todas las Islas Canarias sino que debería habilitarse a los Cabildos Insulares a establecerla.

Al establecerse la tarjeta insular se establecería una limitación al traslado de vehículos autorizados en otras Islas y a los que tuvieran una tarjeta estatal.

3. Deberá establecerse la forma en que se coordina la autorización al vehículo con la autorización a la empresa y, dado que va a ser una medida que se aplicaría únicamente en algunas Islas, la forma más sencilla de establecerla.

4. En consecuencia, durante el período transitorio de modulación de la oferta, sería posible constituir nuevas empresas pero siempre que se acreditase que se contaba con el número mínimo de vehículos autorizados para operar la empresa.

Al establecer la tarjeta insular, se establecería una limitación al traslado de vehículos autorizados en otras islas y a los que tuvieran una tarjeta estatal

Una disposición normativa de suspensión de licencia de transporte en régimen de alquiler de vehículos no tiene, por sí misma, entidad bastante para vulnerar la libertad de empresa

5. Una vez adoptada la decisión de modular la oferta, debe establecerse el mecanismo más sencillo para regularla y ésta es una de las cuestiones que en el trámite de audiencia a los sectores interesados debe plantearse.

D. POTESTAD DE SUSPENDER LAS LICENCIAS

De las consideraciones que se han recogido anteriormente se desprende que deberá existir una moción del Cabildo al Gobierno Autónomo de Canarias para que ejercite su potestad reglamentaria. Al tratarse de un reglamento deberá seguirse el procedimiento establecido en la legislación territorial y estatal y en consecuencia, debe transcurrir un período de tiempo desde que se inicie la tramitación del proyecto de norma hasta que se produzca su aprobación y publicación en el Boletín Oficial.

En el momento en que trascienda la posibilidad de establecer una contingentación para los vehículos de alquiler sin conductor y se haya adoptado por el Cabildo la valoración de oportunidad, se producirá un efecto anuncio y, en consecuencia, se adelantarán por las empresas las decisiones de inversión en el sector. Por ello, a semejanza de la actuación que se ha seguido en la regulación de los vehículos para arrendamiento con conductor, debe plantearse la posibilidad de dictar un decreto que suspenda el otorgamiento de nuevas autorizaciones para la autorización de nuevas empresas de alquiler de vehículos sin conductor y para fijar la oferta de las empresas que ya se encuentran autorizadas.

En la segunda fase del estudio se profundizará más en este aspecto, pero ya puede adelantarse que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Tercera) en su Sentencia 1187/97, de 12 de diciembre, ha señalado que:

a) Una disposición normativa de suspensión administrativa de licencia de transporte en régimen de alquiler de vehículos no tiene, por sí misma, entidad bastante para vulnerar el principio constitucional de libertad de empresa.

b) El mecanismo de suspensión de licencias es de carácter general y no precisa la habilitación expresa en la concreta norma reguladora de cada clase de licencia suspendida. Al respecto, debe recordarse que la suspensión enjuiciada en dicha sentencia se hizo no a través de un acto administrativo ordinario, sino de una disposición general, es decir, la realiza el poder ejecutivo autonómico en el ejercicio de su potestad normativa dentro de sus competencias y dicha forma de actuar ha sido admitida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

c) Por la forma en la que se encuentran redactados los artículos 49 y siguientes de la LOTT, una suspensión de autorizaciones, siempre que concurren algunos de los cinco supuestos previstos en dichos artículos de la LOTT es conforme a derecho y, la propia Sala ha señalado que dada la ambigüedad de dichos conceptos su ámbito operativo es amplio para fundamentar las citadas suspensiones.

E. COLABORACIÓN DE LOS SECTORES AFECTADOS

A fin de evitar que el efecto anuncio de la norma provoque un adelanto de las decisiones de inversión por las empresas del sector, conviene destacar, desde el primer momento de elaboración de la norma, la necesidad de una colaboración con los distintos sectores implicados.

Por ello, a semejanza de lo establecido en la Disposición Adicional Octava del Decreto 148/1994, en la norma que, en su caso se dicte, debería establecerse una comisión que informe al Cabildo de los cupos o contingentes, de la que deberían formar parte las asociaciones que representen los intereses del sector del arrendamiento de vehículos sin conductor y las propias que representen otros intereses afectados por dicha actividad del transporte.

Este aspecto se considera de especial importancia para el éxito de la norma y para evitar situaciones conflictivas que redundarían, a la larga, en un perjuicio para los propios intereses generales que se tratan de proteger.

VIII. CONCLUSIONES

PRIMERA. Existen datos objetivos, contrastados por las Administraciones Públicas a todos los niveles, para plantear y valorar si la situación exige modular el crecimiento de la oferta de vehículos de alquiler en la Isla de Lanzarote.

De dichos datos se desprende que:

Existen datos diferenciales en la oferta en Lanzarote de automóviles de alquiler sin conductor derivados del hecho insular.

Dentro de las Islas Canarias, Lanzarote tiene una situación particular que no es comparable con la del resto de las Islas.

Las diferencias de Lanzarote con el resto de las Islas tienden a acentuarse.

SEGUNDA. Si por motivos de oportunidad se considera necesario modular la oferta de vehículos de alquiler en la Isla de Lanzarote, existen medios jurídicos suficientes para adoptar esta medida. También existen precedentes en situaciones análogas que pueden fundamentar dichas medidas.

TERCERA. Desde la óptica de los principios constitucionales afectados, las medidas de modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, se entiende que no afectan al principio constitucional de libertad de circulación, ya que existe suficiente oferta de vehículos de alquiler para que cualquier persona que pretenda utilizar ese medio de transporte pueda obtenerlo en tiempo y forma.

Dadas las características de las medidas que se estudian, la modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, pueden afectar al principio de libertad de empresa. Sin embargo, este principio no es una norma aislada sino que debe interpretarse en conexión con los otros artículos de la Constitución que permiten la intervención de las Administraciones Públicas, ya que el principio de libertad de empresa no puede entenderse con carácter absoluto.

La propia Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, permite la modulación del principio de libertad de empresa, tal como ha declarado el Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

CUARTA. Existen diversos títulos que habilitan a las Administraciones Públicas para el establecimiento de una normativa que module la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. Pueden citarse los de ordenación del

territorio, medio ambiente, y la normativa reguladora del turismo. Pero el título que se considera más apropiado, y en el que debe incardinarse una posible modulación de la oferta de vehículos de alquiler, es la normativa de transportes terrestres que regula las actividades auxiliares y complementarias.

Aun cuando la LOTT insta en la regulación de los transportes terrestres el principio económico de libre concurrencia y de libertad de empresa, cuando concurren las circunstancias que se enumeran en su artículo 48, permite la restricción de la oferta y las restantes medidas limitativas que se enumeran en su artículo 50. La LOTT expresamente permite que dichas medidas limitativas se refieran a áreas geográficas concretas.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que las circunstancias que se enumeran en el artículo 48 de la LOTT, tienen el carácter de conceptos jurídicos indeterminados. En consecuencia, si se decide la modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, en el expediente administrativo de la norma en la que se recoja dicha medida, deberán acreditarse los datos objetivos que fundamentan la adopción de la misma.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias ha admitido expresamente la aplicación de las medidas de intervención administrativa previstas en la LOTT para adaptar la oferta a la demanda en la normativa del Gobierno de la Comunidad de Canarias.

El Consejo Consultivo de Canarias, en los distintos dictámenes que ha emitido sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de Canarias en materia de transportes terrestres, ha recordado la conveniencia de la preexistencia de un ley autonómica de cobertura en materia de transportes terrestres para el ejercicio de la potestad reglamentaria que posee el Gobierno Autonómico de Canarias. Sin embargo, se constata que el Gobierno Autonómico de Canarias ha ido ejerciendo su potestad reglamentaria tal como se ha realizado, últimamente, en el Decreto 53/1999, de 8 de abril, sin dicha ley autonómica preexistente.

QUINTA. La actividad del alquiler de vehículos sin conductor ha estado tradicionalmente sometida a autorización reglada, no discrecional, de la Administración del Estado. En la actualidad confluyen en dicha regulación la legislación dictada por el Estado y la legislación dictada por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de las competencias que tienen asumidas en sus respectivos Estatutos o le han sido delegadas por la Administración central.

El arrendamiento de vehículos se regula en el Título IV de la LOTT dedicado a las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera. El principio fundamental que establece la LOTT es que únicamente podrán realizar la actividad de arrendadores de vehículos, automóviles destinados a la prestación de los transportes públicos o privados previstos en esta Ley, las personas físicas o jurídicas que cumplan las prescripciones de dicho capítulo, y obtengan la correspondiente autorización administrativa que les habilite para el arrendamiento.

La LOTT establece un marco y permite que el Reglamento opte entre exigir una

autorización por empresa sin más limitaciones o que se utilice la modalidad de autorización que supone establecer límites en relación con los vehículos a utilizar o las características de los mismos. Por ello las alternativas que permite la LOTT son:

- autorización a la empresa arrendadora sin condicionar el volumen de actividad permitida ni los vehículos concretos con que la misma haya de llevarse a cabo, o
- autorización a la empresa arrendadora estableciendo limitaciones específicas en relación con los vehículos que hubieran de utilizarse en el ejercicio de la actividad. En este caso la autorización puede referirse, o no, a un vehículo concreto.

El Reglamento de la LOTT en una primera etapa utilizó tanto para el arrendamiento con conductor, como sin conductor, la modalidad de exigir una autorización para cada vehículo. En una segunda etapa, se pasó en 1994 a la implantación de dos formas diferentes de autorización, la de empresa para el arrendamiento sin conductor, y la de vehículo, para el realizado con conductor.

La nueva normativa para empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos sin conductor no condiciona el volumen de actividad ni los vehículos ni el radio de acción y dispone que el otorgamiento de las autorizaciones tiene carácter reglado, previendo que no estará sujeto a limitación cuantitativa alguna. El otorgamiento de esta clase de autorizaciones es, en consecuencia, total y absolutamente reglado, sin que exista margen alguno de discrecionalidad a favor de la Administración. Se trata, por tanto, de meras constataciones operativas.

SEXTA. Por el carácter regional, e incluso intraindular, de este tipo de actividad auxiliar del transporte se atribuye la competencia para su regulación a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de lo dispuesto en el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía de Canarias. El Consejo Consultivo de Canarias, en reiterados dictámenes, ha señalado que ésta es la competencia que debe ejercitarse para regular el arrendamiento de vehículos en las Islas Canarias. No procede la aplicación de la normativa estatal en virtud de la delegación realizada por la Administración central, ya que no se trata de transportes que afecten a diversas comunidades autónomas. En ejercicio de dichas competencias se han dictado los Decretos 7/90, 215/94 y 159/96. El Consejo Consultivo de Canarias ha señalado que la Administración autónoma no está limitada por los condicionantes establecidos en la Administración estatal y es perfectamente admisible una regulación específica para las Islas Canarias. De esta situación ya existe el precedente del Decreto 215/94 que establecía para los vehículos destinados al arrendamiento sin conductor un régimen de autorización por vehículo cuando en la Península existía un régimen de autorización a empresas sin condicionar la oferta de las mismas.

Conforme a la legislación vigente en las Islas Canarias, Decreto 159/96:

- a) Las personas físicas o jurídicas que se pretenden dedicar a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor deberán contar con una

autorización administrativa de ámbito regional, referida a la empresa que las habilite específicamente para la realización de dicha actividad.

b) Las empresas deberán ser titulares de una *autorización domiciliada en cada una de las Islas* en que pretendan abrir un local dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor, teniendo la consideración de autorización para sede central la correspondiente a aquella Isla en que tengan su domicilio fiscal y de autorizaciones para sucursales las demás.

c) Para la apertura de locales auxiliares en las Islas en las que se haya autorizado una sucursal, o en la que realice la sede central de la empresa, no será necesario la autorización específica de la Administración competente en materia de transportes, siendo suficiente y obligatorio a tal efecto la previa comunicación fehaciente a dicha Administración de la referida apertura, con expresión de los datos identificativos del local, a fin de posibilitar la inspección y control de las actividades realizadas en el mismo.

d) Para la realización de la actividad de arrendamiento sin conductor en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, con vehículos pertenecientes a empresas cuya autorización haya sido otorgada por otras comunidades autónomas, deberán presentar ante el Cabildo Insular correspondiente, relación detallada de dichos vehículos, con expresión de la Isla en la que van a prestar servicio, tiempo de permanencia en la misma, y demás datos que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto 159/96.

e) Los titulares de las autorizaciones reguladas en el citado Decreto, deberán comunicar al Cabildo Insular correspondiente en razón de la residencia del vehículo, los aumentos, disminuciones o cualquier otra modificación que afecte a la flota en explotación por la empresa, debiendo aportar a tal efecto los permisos de circulación y certificados de características técnicas, así como el seguro de responsabilidad civil ilimitada.

Si se entiende que las circunstancias objetivas exigen una modulación de la oferta puede modificarse el Decreto 159/96 y establecer un límite cuantitativo para las empresas autorizadas o una autorización para cada vehículo.

SÉPTIMA. Los Cabildos Insulares como órganos de Gobierno, administración y representación de cada Isla tienen el carácter de Corporación local y son copartícipes de las funciones autonómicas. Los Cabildos tienen transferidas las competencias administrativas en materia de transportes por carretera y actividades complementarias y auxiliares. Sin embargo, la potestad normativa se mantiene en el Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin perjuicio de que corresponderá al Parlamento canario la aprobación de la ley que ha solicitado el Consejo Consultivo de Canarias en reiteradas ocasiones respecto al transporte. De las

consideraciones jurídicas que se han recogido en los apartados anteriores, se comprueba que puede regularse la oferta de vehículos de alquiler sin conductor por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en la regulación de dicha oferta, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias puede encomendar la fijación de la misma a los Cabildos Insulares. Los Cabildos deberán determinar si existen, o no, circunstancias objetivas que exijan la modulación de la oferta de vehículos para alquiler sin conductor y, en caso de que ejerciten esta potestad, deberán fijar la cuantía de la oferta a través del procedimiento que establezca el decreto y en el que debería existir una comisión consultiva en la que se integraran los afectados por la medida para poder poner de manifiesto sus observaciones al Cabildo antes de que éste adoptase las correspondientes medidas.

De las consideraciones anteriores se deriva que es viable una normativa con rango de decreto de la Comunidad Autónoma de Canarias que establezca los criterios para el otorgamiento de las autorizaciones para realizar la actividad de vehículos de alquiler.

En todo caso, se tratará de una potestad que se articule desde un punto de vista del derecho administrativo como un concepto jurídico indeterminado y una potestad reglada, que será susceptible de revisión por los tribunales de justicia. En consecuencia, una vez valorada la demanda de vehículos de alquiler sin conductor deberá habilitarse por la normativa administrativa cuál deba ser la oferta y, en su caso, establecer un plan que permita crear una relación armónica entre oferta y demanda, y determinar los criterios objetivos de distribución de los contingentes que se creen.

OCTAVA. La modulación de la oferta de vehículos de alquiler debe coordinarse con la planificación que se está realizando a nivel regional en el sector de transportes y en el ámbito de la Isla de Lanzarote en la estrategia hacia el desarrollo sostenible de esa Isla. No debe contemplarse como una medida aislada sino como una medida que se inserta en otras destinadas a lograr un crecimiento sostenible en el marco de la ordenación del territorio y la mejora de los transportes públicos.

NOVENA. La legislación que se ha dictado para regular los vehículos destinados al arrendamiento con conductor puede servir de precedente para determinar la forma jurídica de la modulación de la oferta de vehículos para arrendamiento sin conductor.

Debe destacarse la conflictividad que ha surgido en el ámbito de los arrendamientos de vehículos con conductor. La experiencia sufrida en dicho ámbito debe servir para evitar situaciones conflictivas en el sector de arrendamiento de vehículos sin conductor y los recursos contencioso-administrativos que se han tramitado y continúan tramitándose en esta materia, deberían ser objeto de estudio especial para evitar incidir en las áreas conflictivas que se han manifestado, en particular las que han motivado la suspensión por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias del Decreto 148/94.

Sin embargo, debe destacarse, que el Decreto 148/94 de la Comunidad

Autónoma de Canarias que establecía dicha regulación fue objeto de suspensión por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. No se ha tenido acceso para la elaboración de este estudio a dichos autos ni al contenido de los escritos de formalización de la demanda y contestación de la demanda respecto a dichos recursos contencioso-administrativos. En la segunda fase de este trabajo, se considera muy conveniente el examen de los argumentos utilizados contra el Decreto 148/94 para atenuar, al máximo, los riesgos jurídicos de una repetición de dichos argumentos contra un eventual decreto que regulara una modulación de oferta en el ámbito de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor.

DÉCIMA. Debe destacarse que una eventual restricción cuantitativa de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor afecta al principio general establecido en la LOTT, de no establecer límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones salvo que concurran hechos objetivos que justifiquen esta contingencia.

La eventual regulación normativa supondría desviarse de la tendencia seguida desde 1994 hasta la fecha en el ámbito estatal y en la propia Comunidad Autónoma en la regulación de los vehículos de alquiler sin conductor de pasar de una autorización a las empresas sin establecer límites cuantitativos a los vehículos y en definitiva afectaría a la liberalización del mercado que se ha producido tanto en la legislación estatal como autonómica.

Sin embargo, existen datos objetivos que permiten afirmar que en la Isla de Lanzarote existe una situación objetiva que determina la necesidad de establecer una regulación específica, y en virtud de dichos datos objetivos cabe una norma que module la oferta de vehículos de alquiler sin conductor. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia para establecer dicha norma.

Tal como se destaca en el propio documento "*Lanzarote en la Biosfera*" si es posible será necesario requerir un amplio respaldo social y, por ello, convendría obtener el consenso de las asociaciones representativas del sector, especialmente para determinar un sistema objetivo de reparto de la capacidad del mercado.

DÉCIMO PRIMERA. Desde un punto de vista formal, caben extraer tres conclusiones respecto a la futura norma, para el caso de que se adopte la valoración de modular la oferta de vehículos de alquiler sin conductor:

- Conforme ha reiterado el Consejo Consultivo de Canarias en los Dictámenes 29, 49 y 53 de 1994, 39/95, la competencia ejercitada en este caso es la del artículo 29.13 del EACan ya que dicha competencia recoge un título, transporte por carretera, que subsume la ordenación administrativa de cualquier medio que pudiera realizarlo, que otorga la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre intracomunitario. Y, concretamente, en relación con una modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor, claramente se concluye que se pretende la regulación de este tipo de transporte dentro del ámbito de actuación de la

competencia exclusiva autonómica, sin que, por tanto, esta potestad le venga, ni pueda venirle, delegada por el Estado. Esto trae como consecuencia que la Comunidad Autónoma no tiene por qué reducirse a desarrollar normas estatales y menos aún reglamentarias sin que esté limitada por tales normas de carácter no pleno o básico.

- Respecto al rango de la norma, si debe ser una ley o un decreto, esta cuestión deberá ser decidida por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, si bien ya puede adelantarse que hasta la fecha, la última ocasión mediante el Decreto 53/99, de 8 de abril, este tipo de cuestiones, tanto a nivel de la Comunidad Autónoma como a nivel estatal y de otras comunidades autónomas se ha regulado mediante norma reglamentaria.

La forma adecuada sería establecer una modificación del Decreto 159/96 que regula en el ámbito de Canarias los arrendamientos de vehículos sin conductor.

Es evidente que la norma puede establecerse con rango de ley y así ha sido aconsejado, con el carácter de norma habitual, en relación con los decretos anteriores por el Consejo Consultivo de Canarias.

Por la entidad de la reforma sería conveniente, aun cuando la decisión es evidente que corresponde al Gobierno de Canarias, solicitar informe del Consejo Consultivo de Canarias para otorgar las máximas garantías a los intereses afectados.

- Conforme se indicó en el Dictamen 49/94 del Consejo Consultivo de Canarias al proyecto de Decreto 215/94, de 28 de octubre, pese a la modificación operada en el ámbito estatal, la norma autonómica podía seguir contemplando una autorización referida a cada vehículo, en claro paralelismo con la norma estatal ya derogada. En puridad competencial el Consejo Consultivo de Canarias consideró que esta circunstancia no resultaba cuestionable si se tiene en cuenta que el fundamento estatutario del ejercicio de esta actividad normativa se encuentra, como ya hemos señalado, en el artículo 29.13 del EACan, que otorga la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre, lo que implica que la Comunidad Autónoma no se encuentra condicionada por la paralela legislación estatal, salvando la incidencia de otros posibles títulos competenciales que la Constitución Española reserve al Estado y que en este caso no se ven afectados.

DÉCIMO SEGUNDA. Si se opta por una modulación de la oferta puede efectuarse a través de una contingentación. Mientras no exista una ley autonómica del transporte, deberá utilizarse el marco establecido en la LOTT. Dado que el problema que existe es un exceso de oferta, la solución lógica es cuantificar y, en su caso, limitar la oferta disponible. Esto podría exigir el establecer una autorización por cada vehículo. Independientemente deberán establecerse los requisitos objetivos que deben cumplir las empresas dedicadas a esta actividad, de forma análoga a como sucede en la actualidad.

Las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos podrán

otorgarse, como autorización a la empresa arrendadora estableciendo limitaciones específicas en relación con los vehículos que hubieran de utilizarse en el ejercicio de la actividad. En este caso la autorización puede referirse, o no, a un vehículo concreto.

Existe un precedente especialmente aplicable en relación con la normativa autonómica que regula los vehículos de alquiler con conductor. En efecto, en el ámbito de la normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias, relativa a la actividad de arrendamiento con conductor, existe un precedente en el Decreto nº 148/94, de 15 de julio que regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo. En la Disposición Adicional Octava se ordena que:

“Los Cabildos Insulares deberán fijar cupos o contingentes máximos de autorizaciones en atención a un correcto ajuste entre oferta y demanda del servicio. Dichos cupos o contingentes requerirán el previo informe de la comisión que al efecto constituirá el Cabildo Insular correspondiente, de la que formarán parte, además de las asociaciones que representen los intereses del sector del arrendamiento de vehículos con conductor, las propias del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turísticos (autotaxis)”.

Esto implica que el Cabildo Insular, en el caso objeto de este estudio, tendría competencia para decidir si deben aplicarse, o no, cupos o contingentes, ya que como se ha señalado anteriormente, las circunstancias objetivas varían de una a otras Islas y las circunstancias que pueden exigir el establecimiento de un cupo sólo parecen concurrir en Lanzarote. Sin embargo, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad reglamentaria conviene atribuir la potestad a todos los Cabildos Insulares.

El Cabildo Insular si determina fijar cupos o contingentes debería establecer los criterios objetivos de distribución. En la segunda fase del estudio se determinará si desde un punto de vista jurídico conviene fijar los criterios objetivos en el decreto o por cada uno de los Cabildos Insulares.

DÉCIMO TERCERA. Por el efecto que produce el anuncio de este tipo de medidas, de adelantar las decisiones de inversión en el sector y adelantar el aumento de la capacidad, deberá determinarse cuál es el procedimiento más adecuado para evitar un efecto contrario al deseado y un aumento del parque de vehículos de alquiler sin conductor, cuando se anuncie la posibilidad de aprobarse este tipo de normas.

En el momento en que trascienda la posibilidad de establecer una contingentación para los vehículos de alquiler sin conductor y se haya adoptado por el Cabildo la valoración de oportunidad, se producirá un efecto anuncio y, en consecuencia, se adelantarán por las empresas las decisiones de inversión en el sector. Por ello, a semejanza de la actuación seguida en la regulación de los vehículos para arrendamiento con conductor, debe plantearse la posibilidad de dictar un decreto que suspenda el otorgamiento de nuevas autorizaciones para la autorización de nuevas empresas de alquiler de vehículos sin conductor y para fijar la oferta de las empresas que ya se encuentran autorizadas.

IX. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

PRIMERA. A la luz de las consideraciones jurídicas anteriormente expuestas y de las circunstancias objetivas que concurren, se determinará por el órgano competente si, desde un punto de vista de oportunidad, procede la modulación o no de la oferta de vehículos de alquiler.

SEGUNDA. En la segunda fase, y una vez se haya adoptado la decisión sobre la oportunidad de adopción de la medida deberá profundizarse sobre su fundamentación jurídica siguiendo la sistemática utilizada por el Tribunal Constitucional⁶¹ para determinar que la intervención administrativa es congruente con los derechos fundamentales recogidos en la Constitución. En el presente supuesto se estudiará:

La determinación del contenido del derecho a la libertad de empresa, en el ámbito de las actividades auxiliares del transporte.

Determinación de la relevancia de la intervención y comprobación si la modulación de la oferta de vehículos de alquiler sin conductor tiene relevancia suficiente para afectar con una mínima importancia al derecho de libertad de empresa.

Si se considera que la actividad es relevante se examinará la compatibilidad de la intervención con el sistema de fuentes, es decir, se comprobará que la intervención respeta los principios básicos articuladores de dicho sistema, en particular, jerarquía normativa, (no vulneración de una norma de rango superior) y el principio de competencia (concretado, sobre todo, en la reservas de ley y en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas). Como ya se ha señalado, se entiende que la norma puede adoptarse por decreto de la Comunidad Autónoma de Canarias aunque tenga relevancia suficiente para afectar al derecho de libertad de empresa.

Una vez comprobada, como ya se ha adelantado en esta primera fase del estudio, el respeto del sistema de fuentes de la intervención en el sector, se examinará la constitucionalidad propiamente dicha. Estudio que se efectuará en dos aspectos:

El fundamento constitucional de la intervención, ya que debe existir una norma constitucional que directa o indirectamente dote de cobertura a la actividad de la Administración. Ya se ha señalado que en este caso se entiende que existe cobertura, en virtud de los artículos de la Constitución Española anteriormente citados que

permiten la intervención de la Administración Pública en la oferta de transportes. En virtud de los artículos de la LOTT que permiten la intervención administrativa en las actividades auxiliares se entiende que, en virtud de lo dispuesto en la Sentencia 118/96, la competencia para intervenir corresponde a la Comunidad Autónoma. Además deberá examinarse, más detalladamente en la segunda fase, a la luz de las acertadas consideraciones del Consejo Consultivo de Canarias, la necesidad de contar con una Ley Autonómica para entender cumplido el principio de legalidad.

Una vez comprobados todos los aspectos anteriores se comprobará que la intervención respeta el principio de proporcionalidad y se examinarán los tres elementos, recibidos en la jurisprudencia española procedentes de la jurisprudencia constitucional alemana:

Si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (*juicio de idoneidad*).

Si la medida es además necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (*juicio de necesidad*).

Si la medida es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (*juicio de proporcionalidad en sentido estricto*⁶²).

TERCERA. Puede adelantarse, que a reserva de la sentencia que se dicte por la Sala en el recurso frente al Decreto 148/1994, relativo a vehículos de alquiler con conductor, cabe la regulación por decreto del Gobierno de la Comunidad de Canarias.

CUARTA. Para atenuar los posibles riesgos jurídicos que pueden plantearse, como en cualquier ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno, deben examinarse los Autos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto a la suspensión del Decreto 148/94, para evitar incidir de nuevo en las causas que han motivado dicha suspensión.

También, en el caso de optarse por la modulación de la oferta, debe determinarse la forma de realizar el trámite de audiencia de los sectores interesados, a fin de evitar el efecto anuncio y que en el momento en que trascienda el juicio de oportunidad realizado, se adelanten inversiones previstas para futuros ejercicios a fin de evitar los contingentes.

QUINTA. Debería estudiarse desde el punto de vista operativo la carga administrativa que va a suponer el establecimiento del cupo o contingente y, desde un punto de vista económico, la incidencia que puede tener la contingentación respecto a los precios de los vehículos de alquiler.

X. NOTAS

1 Fuente: Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior.

2 En 1996 correspondían el 76.7%

3 En 1996 era el 34 %

4 En Gran Canaria es el 9% y en Tenerife el 12%

5 Este derecho también se consagra en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Protocolo nº 4 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950. El derecho a la libre circulación también se contempla en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

6 Título IV, capítulo VI, artículo 1.1.2º y artículos 133 a 137.

7 Artículo 38.

8 Artículo 35.1.

9 Si la actividad se realiza por persona física, el principio afectado sería el de libertad de elección de profesión y oficio proclamado en el artículo 35.1.

10 A partir de mediados de los años 80 se fue regulando por las Comunidades Autónomas la función inspectora y sancionadora en materia de turismo. Sin embargo, a partir de la década de los años 90 se van regulando, por normas con rango de Ley, por las Comunidades Autónomas, las infraestructuras de las zonas turísticas y a partir de 1994 se regulan, por normas con rango de Ley, los principios y criterios a los que se acomoda la acción administrativa de las Comunidades Autónomas en lo concerniente a la planificación, promoción y fomento de la actividad turística. Cabe citar la Ley 6/1994, de 16 de marzo, del País Vasco, la Ley 8/1995, de 28 de marzo de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/1997, de 20 de marzo de Extremadura, la Ley 9/1997, de 21 de agosto de Galicia, la Ley 11/1997, de 12 de diciembre de Murcia, la Ley 10/1997 de 19 de diciembre de Castilla y León y la Ley 3/1998, de 21 de mayo de la Comunidad valenciana.

11 Artículo 12.1, 4.3.

12 Artículo 49.1.

13 Artículo 50.

14 Dictámenes 39/95 respecto al Decreto 154/1995, 44/96 respecto al Decreto 158/1996 y 30/99 respecto al Decreto 53/1999, de 8 de abril, que posteriormente serán objeto de descripción.

15 Dictamen 35/1998.

16 Dictamen 36/1998.

17 Artículo 133.1.

18 Mediante la Orden de 1 de febrero de 1992, se reguló inicialmente las autorizaciones para arrendamientos con conductor y mediante la Orden Ministerial de 27 de marzo de 1992, se regularon los arrendamientos de vehículos sin conductor.

19 Artículo 174.2 ROTT, según la nueva redacción dada por RD 858/94.

20 Artículo 8, Orden 20 de julio de 1995.

21 Dicha Orden deroga expresamente a la Orden de 27 de marzo de 1992, antes citada.

22 Artículo 2

23 En el arrendamiento de vehículos con conductor se ha mantenido, sin embargo, la exigencia de una autorización para cada vehículo destinado a tal fin.

24 Este Decreto derogó al Decreto 215/1994 de 28 de octubre.

25 Artículos 4, 6 y 7.

26 Conforme al artículo 9 las tarjetas existentes son: ASC-C; autorización de Sede central; ASC-S; autorización de Sede sucursal.

27 Artículo 5

28 Disposición Adicional Primera D 159/96.

29 Disposición Adicional Cuarta D 159/96.

30 Artículo 20 Decreto D 159/96.

31 Artículo 15 D 159/96.

32 Artículo 17 D 159/96.

33 Autos de 27 de septiembre, 6 de octubre y 3 de noviembre de 1994, de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el primero de la de las Palmas y los otros de la de Santa Cruz.

34 Así se señala en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre y muy particularmente, en la Sentencia 118/1996 de 27 de junio.

35 No cabe entender la competencia sobre carreteras subsumida en la relativa a los transportes terrestres. De igual manera que la titularidad de la carretera no conlleva la competencia para la ordenación del transporte que se realiza a través de ella -en cuanto que ésta no proviene de la titularidad demanial sobre la carretera, sino de un poder de intervención respecto de lo que la L 25/1988 de 29 de julio (carreteras) califica de servicio público-, tampoco la competencia para la ordenación del transporte ha de atraer, en principio, la relativa a la infraestructura. Se trata de funciones públicas diferenciadas, que también constituyen materias diversas a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

(TC Pleno S 65/1998 de 18 Mar. - Ponente: Sr. Gimeno Sendra). La Ley, 1998, 3561.

36 El Tribunal Constitucional ha declarado a este respecto que: Para el supuesto de redes viarias de transporte -ferrocarriles y carreteras-, la atribución competencial entre las comunidades autónomas viene delineada por la concurrencia de dos criterios: el territorio y el interés, que eventualmente pueden yuxtaponerse, aun cuando igualmente puedan operar de modo autónomo o no convergente. En casos como el considerado en autos, de conflicto competencial entre comunidades en materia de transporte, adquiere plena virtualidad la exigencia, consagrada en el art. 63.2. LOTC, de comunicar el requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Nación, a fin de que éste pueda conocer oficialmente de la iniciación del conflicto y tomar, si lo estima conveniente, las medidas a su alcance para intervenir en él. Constatado que la actuación pretendida por la CA Cantabria, de construcción de una carretera cuyo trazado discurre en parte por el territorio de la CA Castilla y León, ha excedido los límites territoriales que enmarcan el lícito ejercicio de sus competencias, y habida cuenta que ningún dato permite un pronunciamiento acerca del eventual interés general de la obra proyectada, dimanante de la integración de la carretera en la red viaria del Estado, dada la no comparecencia en el proceso del Gobierno de la Nación, la conclusión parece nítida: la Diputación Regional de Cantabria ha lesionado el ámbito competencial de la de Castilla y León, en la medida en que el proyecto cuestionado -construcción de la carretera-, viene afectado de un vicio de incompetencia.

(TC Pleno S 132/1996 de 22 Jul. - Ponente: Sr. González Campos) La Ley, 1996, 8567

37 El artículo 42.6 L 12/1987 de 28 May. CA Cataluña (transporte por carretera de viajeros mediante vehículos de motor) establece que la Administración autonómica coordinará, en lo que afecta a los tránsitos autonómicos, los transportes de la Comunidad Autónoma y los estatales cuando los itinerarios de éstos pasen por el territorio de la Comunidad Autónoma. Pues bien, tratándose en el caso de una materia -tránsitos autonómicos, de un lado, y tránsitos estatales, de otro-, sobre la que la Comunidad Autónoma y el Estado tienen competencia exclusiva, ninguno de los dos Entes puede imponer unilateral y coercitivamente al otro, que es el rango definitorio de la coordinación, medidas encaminadas a conseguir la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones. En estos casos de competencias exclusivas, y por tanto situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la de cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición

de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado. Cataluña no se encuentra, respecto de los transportes de competencia estatal que discurren por su territorio, en esa situación de superioridad y, por ello, hay que concluir que el art. 42.6 L 12/1987 CA Cataluña es inconstitucional y nulo por infringir el art. 149.1.21 CE.

(TC Pleno S 118/1996 de 27 Jun. - Ponente: Sr. Vives Antón). La Ley, 1996, 8076.

38 Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982 de 28 de enero, respecto a las Cajas de Ahorro.

39 Modificada por la Directiva del Consejo 90/398/CEE, de 24 de julio de 1990.

40 Mediante Decreto de 12 de octubre de 1912 se desarrolló el Reglamento de Cabildos Insulares de Canarias.

41 El Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 20 de marzo de 1925 (que dedica el Título VI del Libro I al Régimen del Archipiélago canario), suprimió oficialmente la Diputación Provincial, fortaleciendo a los Cabildos y creando una Mancomunidad Interinsular obligatoria.

42 Artículos 3 y 41 LRDL.

43 Aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

44 Dictamen nº 1/1985, de 31 de octubre con motivo del Anteproyecto de Ley Reguladora de las Administraciones Públicas de Canarias. (Ponente: Sr. Gumersildo Trujillo Fernández).

45 Parlamento, Gobierno y presidente.

46 Artículo 23, redactado y renumerado por L.O. 4/1996, de 30 de diciembre (B.O.E. 31 de diciembre), de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. Se corresponde con el anterior artículo 22.

47 En consecuencia, la Legislación específica de los Cabildos la componen:

- a) Ley de 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago canario, en cuanto no esté derogada.
- b) La LBRL.
- c) El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.
- d) La Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986.
- e) La Legislación Estatal y/o Territorial que se dicta al regular los diferentes sectores de la acción pública, conforme a la distribución constitucional de competencias.
- f) Sus propias Ordenanzas.

48 Artículo 47.2.

49 En sus Disposiciones Adicionales Primera y Segunda se describen, de forma no muy distinta a la contenida en la Ley de 1986, que se modifica, la lista de competencias que se transfieren a los Cabildos Insulares y el enunciado de aquéllas que, manteniéndose en la titularidad de la Administración regional, su ejercicio pueda ser delegado por el Gobierno de Canarias en las Administraciones insulares. Las principales normas, de la Ley 14/1990, sobre transferencias son:

A) Art. 12.1. La Comunidad Autónoma de Canarias, al regular los diversos sectores de la acción pública, que sean de su competencia legislativa, transferirá a los Cabildos Insulares la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular. *Las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos Insulares.*

B) Art. 44. Asimismo, los Cabildos Insulares ejercen en régimen de autonomía las competencias cuya titularidad les transfiera tanto esta Ley como las sectoriales que pueda aprobar el Parlamento de Canarias en el futuro, conforme al procedimiento y régimen jurídico regulado en el capítulo siguiente.

C) Disposición Adicional Primera. Por la presente Ley quedan *transferidas* a los Cabildos Insulares, en el ámbito de su respectiva isla, las siguientes competencias administrativas:

L) transportes por carretera y por cable.

50 Los procesos de transferencias iniciados al amparo de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, se realizaron mediante Decreto de Gobierno de Canarias de 12 de abril de 1988, que aprobó la metodología que recibía la valoración de las competencias que e

transfiriesen a los Cabildos Insulares, y por el de 19 de septiembre de 1990, que creó la Comisión de Transferencias de Competencias a los Cabildos Insulares. El proceso se llevó a cabo mediante la aprobación de los Decretos 55 a 63, de 12 de abril de 1988.

51 En el Decreto 159/1994, ya no se señala que son funciones y servicios propios de los Cabildos Insulares a diferencia de lo que se señalaba en el artículo 2 del Decreto 61/88.

52 En el artículo 3 del Decreto 61/88, existía una regulación análoga.

53 Documento de Síntesis, febrero de 1998.

54 Dictamen 30/1999.

55 Dictámenes nº 28/94, de 5 de julio. Ponente: Sr. Petrovelly, Curbelo.

56 Artículos 11.4. Estatuto Autónomo de Canarias y 36.2.a, y 37 a 39 de la Ley de Cabildos de 1990.

57 Artículo 51.1. de la LOTT.

58 Que deroga a la Orden Ministerial de 14 de junio de 1993, que también desarrolló el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

59 Debe significarse que esta Orden Ministerial al referirse a la normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias sigue un criterio diferente del recogido por el Consejo Consultivo de Canarias al especificar la competencia que se ejercita por el Gobierno de Canarias. Este último, como se ha señalado anteriormente, incardina la competencia de la Comunidad Autónoma dentro de sus competencias exclusivas, mientras que la Orden Ministerial de 30 de julio de 1998 se refiere a las competencias delegadas en virtud de la Ley Orgánica 5/1987. En dicha norma se reconoce la peculiaridad de los intereses generales que concurren en las Islas Canarias y, por ello, en su Disposición Adicional Tercera ordena que:

“Las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de Canarias podrán dictar, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1. de la Ley Orgánica 5/1987, normas de desarrollo o ejecución de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, siendo de aplicación supletoria respecto de tales normas las contenidas en esta Orden.

Si en la Orden de 30 de julio se recoge esa particularidad de las Islas Canarias se debe al contenido de la Disposición Adicional Segunda de la Orden que en virtud de lo que dispone el propio artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987, establece los criterios de aplicación que deben respetar todas las comunidades autónomas al desarrollar la Norma estatal. En efecto, en la Disposición Adicional Segunda de la Orden de 30 de julio de 1998, se ordena que:

Segunda. Conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987 de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, las Comunidades que, al amparo de la misma, ostenten competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar, dentro de su ámbito territorial, la relación prevista en el artículo 14.2 como determinante de la desproporción entre la oferta y la demanda de esta clase de arrendamiento.

También podrán las comunidades autónomas fijar un número mínimo de vehículos diferente al establecido en el artículo 10, siempre que todas las provincias afectadas, a las que este precepto se refiere, pertenezcan a la misma comunidad autónoma. El nuevo número mínimo de vehículos podrá ser diferente para cada provincia de una misma comunidad autónoma, pero no podrá ser inferior a cinco o al número que resulte de verse afectada por poblaciones de provincias limítrofes de otras comunidades autónomas de conformidad con el citado artículo.

A efectos del presente estudio baste citar la referida discordancia que no afecta al contenido del mismo.

60 En primer lugar, en el artículo 14.2 se establece una proporción, que como ya hemos visto las comunidades autónomas pueden variar, para determinar cuándo existe proporción entre la oferta y la demanda. La citada Orden establece que:

El órgano competente podrá denegar la autorización aun cuando el informe del ayuntamiento fuera favorable, si apreciara una desproporción manifiesta entre el

número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio. Se entenderá manifiesta dicha desproporción cuando en relación entre el número de autorizaciones vigentes de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

En consecuencia, vemos que se establece en la Orden Ministerial un criterio objetivo que, prácticamente, establece una potestad reglada sin que exista discrecionalidad en la Administración que tiene que otorgar la autorización una vez se obtiene el informe favorable del ayuntamiento. Pero sin embargo, en base a lo establecido en la Orden Ministerial o en la normativa que dicte la comunidad autónoma, el órgano que debe otorgar la autorización dispone de un criterio objetivo para denegar las autorizaciones cuando, a su juicio, exista una desproporción entre la oferta y la demanda.

El mecanismo anterior se completa en la Orden Ministerial y el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones puede aprobar planes o programas de transporte en el que se establezcan limitaciones al otorgamiento de autorizaciones o criterios relativos a la prestación de la actividad y su distribución territorial. De esta forma, se permite que se obtenga una mayor flexibilidad por parte de la Administración sin perder garantías los administrados. Puede citarse a este respecto el artículo 14.2 de la Orden de 30 de julio que ordena:

No obstante lo previsto en el párrafo anterior, cuando haya desajustes entre la oferta y la demanda de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en una determinada zona, el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones podrá, previa audiencia a los ayuntamientos afectados, aprobar un plan o un programa de transporte en el que se establezcan limitaciones al otorgamiento de autorizaciones o criterios relativos a la prestación de la actividad y de su distribución territorial. En tal caso, el informe municipal y el otorgamiento de las autorizaciones que hayan de domiciliarse en el territorio afectado sólo revestirán carácter negativo cuando se incumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo 5 y cuando así deba resultar en aplicación de los criterios previstos en el plan.

61 Sentencias del Tribunal Constitucional 66/1995, 55/1996, 207/1996 y 37/1998. La Ley, 1998, 3481.

62 FJ Octavo, Sentencia Tribunal Constitucional 37/1998.