



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

En cumplimiento de lo preceptuado en la norma primera del artículo único del Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, y de conformidad con el acuerdo adoptado por éste el 28 de enero de 1993, por el que se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de Ley, se redacta la presente memoria justificativa del anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

1º.- Identificación de la situación jurídica y de hecho.

El marco normativo autonómico en materia de transporte marítimo nos viene dado por el artículo 30, apartados 19 y 22, del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. En este sentido, desde el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de transporte marítimo, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 284/1995, de 24 de febrero, el Gobierno de Canarias ha aprobado el Decreto 113/1998, de 23 de julio por el que se establecen las Obligaciones de Servicio Público a que se someten determinadas Líneas Regulares de Cabotaje Marítimo Interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias, aplicándose en todo lo demás la legislación estatal (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre y por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

Dicha legislación estatal no se adapta a las peculiaridades y necesidades que presenta el transporte marítimo en el Archipiélago. La Ley 19/1994 del REF recoge en el capítulo I de su título I algunos preceptos básicos referidos al transporte, tanto interinsular como con el resto de España e internacional, pero que en el ámbito del transporte marítimo en Canarias requiere de un desarrollo y ordenación propia.

Queda consagrado en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias el marco competencial que permite el ejercicio de facultades legislativas para la regulación del transporte marítimo interinsular en Canarias.

2º.- Justificación del anteproyecto.

Como ya se ha expresado y resultado de la experiencia, el actual marco normativo resulta insuficiente para que, dentro del principio de libertad de transporte, se pueda permitir atender la realidad de nuestro territorio fragmentado y alejado y dar cobertura a las necesidades de conectividad entre las islas.

0000029



Con esta ley se pretende de forma general establecer un marco normativo que, atendiendo a los principios de liberalización del transporte marítimo establecidos por la Unión Europea, a su vez garantice la integración territorial, social y económica de nuestro territorio, proporcionando entre islas la garantía de unos servicios mínimos de comunicación marítima, en condiciones de calidad y accesibilidad equiparable a los que disfrutan, en territorio continental, los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea.

La Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias persigue, en concreto, los objetivos siguientes:

- 1) El establecimiento de los principios y criterios que han de observar los poderes públicos en la ordenación, planificación y gestión del transporte marítimo.
- 2) La dotación de los instrumentos legales que permitan la satisfacción de las necesidades de movilidad en Canarias, con especial atención a los colectivos menos favorecidos económicamente.
- 3) El establecimiento de los mecanismos económicos, fiscales o de cualquier otra índole, que permitan la equiparación de los costes que han de satisfacer los usuarios del transporte marítimo interinsular en Canarias a los que soportan los ciudadanos de territorios continuos. Reduciendo los costes de doble insularidad que soportan las islas no capitalinas.
- 4) La adopción de medidas que promuevan la competencia en el sector y el desarrollo de los sectores económicos vinculados o dependientes del transporte de personas y mercancías vía marítima. Medidas destinadas a la eliminación de costes de transportes, como subvenciones y compensaciones, bonificación de tasas y tarifas, dotación de las infraestructuras de puertos adecuadas.
- 5) El reconocimiento, en este rango normativo, para establecer en el transporte de cabotaje marítimo interinsular obligaciones de servicio público, que proporcionen los mecanismos necesarios para que la Comunidad Autónoma pueda garantizar una conectividad marítima básica, si esta no es satisfecha por el mercado, en unas determinadas condiciones de frecuencia, calidad y accesibilidad económica.
- 6) La regulación del transporte marítimo no regular, tanto de ocio como turístico, teniendo en cuenta la fragilidad de nuestro ecosistema marino y conciliando los intereses ambientales con los del sector turístico.
- 7) El establecimiento de los sistemas de control, inspección y sanción.

Este marco legal debe hacer posible la conciliación de las peculiaridades que confiere la situación geográfica, social y económica del Archipiélago con su pertenencia a la Unión Europea.

000030



3º.- Alternativas a una actuación legislativa.

La legislación estatal no ofrece una respuesta diferenciada a la realidad canaria, de manera que favorezca la cohesión y equilibrio necesarios para el desarrollo social, económico y territorial del Archipiélago; razones que fundamentan, por sí mismas, la intervención del legislador autonómico en ejercicio de los títulos jurídico-competenciales reconocidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Es preciso elaborar una política canaria de transportes marítimos desde un marco legal que se adecue y adapte a las singularidades que confiere la lejanía, la insularidad y la dependencia económica, social y cultural del territorio continental.

Por otro lado, dado que se trata de una innovación profunda del ordenamiento jurídico aplicable, se requiere tratamiento a través de norma con rango de ley, quedando descartada la posibilidad de regulación por vía reglamentaria.

4º.- Aspectos técnicos-jurídicos.

El fundamento jurídico para dictar esta norma legal lo encontramos en el Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

De acuerdo con el artículo 30 de dicha norma institucional básica, en la redacción que le diera la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, ubicado sistemáticamente en el título segundo, «De las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias», ésta tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

«19. Transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma.

...
22. Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros; puertos y aeropuertos deportivos».

En el ejercicio de las competencias referidas, corresponde a la Comunidad Autónoma las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, que deberá ejercer con sujeción a la Constitución y al presente Estatuto.

En el marco de la Unión Europea, las directrices de la política europea de transportes pueden resumirse en cinco principios:

1) Homogeneización, que permita la equiparación entre todos los territorios y ciudadanos de la Unión Europea, mejorando la eficiencia de los servicios de transporte.

2) Liberalización del mercado, para ofrecer igualdad de oportunidades, siendo necesario armonizar las legislaciones laborales y técnicas de los diferentes Estados.

0000031



3) Aplicación de reducciones sostenibles, para garantizar la movilidad de la población europea potenciando los medios de transportes que hacen un uso más racional de los recursos disponibles.

4) Fomento del transporte público.

5) Red integrada, que permita un transporte puerta a puerta, individualizado, a través de los modos de transporte público. Los tres elementos principales de un sistema integrado son horarios coordinados, billetes integrados y terminales intermodales.

Estos principios constituyen referentes necesarios para la regulación de los transportes en Canarias si bien el reconocimiento de las Islas Canarias como región ultraperiférica en la Constitución Europea permite la modulación de los mismos acogiéndonos a las excepciones que se contemplan o deban asumirse sin perturbaciones en la legislación comunitaria.

Al tratarse de la primera ley canaria sobre esta materia no modifica ni ha de confrontarse con disposiciones anteriores.

En cuanto a otras comunidades autónomas, cabe señalar que sólo la Comunidad Autónoma de Cataluña ha regulado dicho modo de transporte con la Ley 10/2000, de 7 de julio, de Ordenación del Transporte en Aguas Marítimas y Continentales.

5º.- Contenido esencial del proyecto.

El anteproyecto de Ley regulará, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, definido en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía^[1], los aspectos siguientes:

1.- Las previsiones generales relativas al objeto y ámbito de la Ley, actividades sujetas a la misma y principios y objetivos generales de la política de transporte marítimo en Canarias.

2.- La ordenación de la actividad de transporte marítimo interinsular en sus distintas modalidades (el regular y el discrecional u ocasional), el alquiler de embarcaciones y las medidas de control).

3.- El régimen de inspección y sanciones.

4.- El Registro Canario de Transporte marítimo.

^[1] Artículo 2 E. A. C. : «El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura».



6º.- Efectos económicos y sociales.

La aplicación de la ley, en principio, no va a tener incidencia alguna en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias ni, específicamente, supondrá incremento del gasto público, si bien, el establecimiento de las obligaciones de servicio público, puede suponer la necesidad de realizar las oportunas previsiones presupuestarias que garanticen la prestación de unos servicios básicos.

En cuanto a la gestión del Registro Canario de Transporte Marítimo se realizará por el personal propio de la Consejería con competencias en la materia, debiendo acreditarse este extremo en los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias que desarrollen las previsiones legales al respecto.

Desde el punto de vista económico y social, esta disposición legal supondrá para Canarias importantes logros:

1º.- La determinación de las condiciones mínimas de prestación de las líneas marítimas y la conexión entre las distintas islas posibilitando en su caso la imposición de las obligaciones de servicio público, si fuera necesario, así como las compensaciones, en caso necesario convocando las oportunos concursos bajo los principios de transparencia, no discriminación y libertad de competencia.

2º.- La consecución, fomento y potenciación del desarrollo normalizado de las actividades económicas, laborales, educativas, culturales, sanitarias y de ocio que dependan del transporte marítimo, en unas condiciones más acordes con las necesidades de movilidad de personas y mercancías en Canarias.

3º.- La potenciación de las actividades de control e inspección del cumplimiento de la regulación sectorial.

7º.- Aspectos relativos a su aplicación.

Es evidente que una ley no puede abordar pormenorizadamente todos y cada uno de los aspectos relacionados con la misma, siendo preciso facultar al ejecutivo para que proceda a su desarrollo reglamentario.

En concreto, con independencia del ejercicio de la potestad reglamentaria general, el anteproyecto de ley demanda disposiciones secundarias ejecutivas para regular:

1. El formato de los libros de reclamaciones, sus características, los deberes de la empresa respecto a la tenencia y puesta a disposición de los usuarios y el procedimiento de tramitación de las quejas y reclamaciones.

000033



2. El régimen de otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones administrativas, expedidas por el órgano competente de la Consejería del Gobierno de Canarias que tenga atribuida la materia de transportes, para el desarrollo del transporte marítimo regular lleven o no aparejadas obligaciones de servicio público.

3. Los requisitos aplicables al transportes de interés público sujetos a obligaciones de servicio público que no sean servidos por empresas en aplicación del régimen autorizador.

4. Los requisitos y exigencias para el ejercicio de las actividades de arrendamiento de embarcaciones de recreo, con o sin tripulación, motos y artefactos acuáticos con capacidad motora.

5. El transporte marítimo con finalidad turística, recreativa, educativa o similares, el libro de reclamaciones, las autorizaciones y contratos de servicio público, los documentos y elementos de control exigidos por la normativa de aplicación deberán llevarse a bordo de las embarcaciones en todo momento debidamente cumplimentados de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.

6. Las campañas de inspección marítima ejercidas por la Comunidad Autónoma de acuerdo con un plan específico que elabore y apruebe el Consejero del Gobierno de Canarias competente en materia de transportes.

8º.- Aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno.

En la elaboración del anteproyecto de ley se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia a las consejerías de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los cabildos insulares, la Federación Canaria de Municipios y distintas entidades y asociaciones, entre las que cabe señalar las cámaras de comercio, industria y navegación de ambas provincias, las confederaciones y asociaciones de empresarios, las organizaciones sindicales, las autoridades portuarias, el Consejo de Usuarios del Transporte Marítimo y Aéreo, la Asociación de Consignatarios y Estibadores de Buques, las capitanías marítimas, la Dirección General de la Marina Mercante, las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios, y las empresas navieras que operan en Canarias. Igualmente, se sometió el texto a información pública.

Asimismo, se ha recabado el dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias, de acuerdo con el artículo 4.2.a) de la Ley territorial 1/1992, de 27 de abril y el artículo 2.2 del Decreto 100/1992, de 26 de junio, siendo éste favorable al texto del anteproyecto y cuyas observaciones fueron incorporadas al mismo.

Al amparo de lo dispuesto en los artículos 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio del Consejo Consultivo de Canarias, se recabó con carácter urgente el Dictamen 71/2006, de 11 de abril, en el que se concluye que el anteproyecto de ley es conforme a



Derecho. No obstante, se han incorporado todas las consideraciones señaladas en el dictamen relativas a la forma y al fondo del anteproyecto, con excepción de las siguientes:

- La relativa al artículo 5.2, pues la libre prestación de servicios de transporte marítimo, en tanto es una manifestación particular de la libertad de prestación de servicios, no sólo puede limitarse por las causas señaladas en el Reglamento CEE 3577/1992, de 7 de diciembre, sino, además, por motivos de orden, salud y seguridad pública y otros de interés general, entre los cuales se encuentran las razones de protección medioambiental (STJUE de 13 de junio de 2002 – C-430 y 431/99 apartado 39).
- Se mantiene la redacción del artículo 7.2, dado que es una copia literal del vigente artículo 80 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992.
- Se mantiene el artículo 8.4, pues no existe diferencia entre libertad de prestación de servicios y libertad de empresa. Además, la carga de continuar con el servicio quince días más se refiere sólo a los transportes regulares, sobre los que existe un compromiso de prestación por parte del transportista de acuerdo con el artículo 9.2.c) del anteproyecto. Un supuesto análogo con un plazo superior, es recogido en el artículo 6.2 a) del Real Decreto 424/2005.
- Por último, se han mantenido los artículos 28.5) y 28.7), pues en ellos no se fijan normas de seguridad sino que se recoge una competencia ejecutiva.

Finalmente, al tratarse de una norma afectada por el Reglamento CEE 3577/1992, de 7 de diciembre, deberá comunicarse el proyecto de ley a la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea de la Consejería de Economía y Hacienda a los efectos de su traslado a la Comisión Europea, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 9 del citado Reglamento.

Santa Cruz de Tenerife, 18 de abril de 2006



Consejero de Infraestructura, Transportes y Vivienda
Antonio-Á. Castro Cordobez