

INFORME RELATIVO A LA CONSULTA PREVIA A LA CIUDADANÍA SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE TERRESTRE DE CANARIAS.

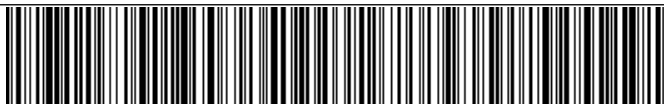
Las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 50/1997, del Gobierno fijan los principios de participación y consulta que deben aplicarse en la elaboración de proyectos normativos en el ámbito del Estado. Dichos principios fueron recogidos y desarrollados en la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de fomento a la Participación Ciudadana y la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública.

En desarrollo de estas normas, el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, estableció las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno, siendo, a su vez, desarrollado por la Orden de 21 de diciembre de 2016, por la que se dictan instrucciones para coordinar la participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa del Gobierno de Canarias.

En aplicación de dicha normativa se elabora el presente informe relativo a la consulta a la ciudadanía que esta Consejería tiene intención de abordar para establecer y actualizar el marco legislativo aplicable en materia de movilidad y transporte terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

1. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA.

La Comunidad Autónoma de Canarias se dotó en el año 2007 con una de las leyes de transportes por carretera más completas dentro del panorama del Estado Español, la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias. Mientras que algunas autonomías todavía no han aprobado una normativa propia en la materia y otras han elaborado leyes que la tratan de forma parcial, Canarias abordó este tema de manera integral y optó desde el primer momento por una norma que contemplara todos los aspectos y permitiera operar sin referencia a la legislación estatal.





Este tratamiento integral permitió adaptar la norma a las características propias de la Comunidad Autónoma, pero, al mismo tiempo, abrió un abanico de posibles divergencias futuras con la legislación estatal en algunos temas que se benefician de un tratamiento uniforme en el ámbito del Estado o que deben ajustarse a la creciente normativa de la Unión Europea.

En el transcurso de los años se fueron poniendo de manifiesto aspectos de la Ley que precisaban ajustes y que dieron pie a diversas modificaciones parciales desde su entrada en vigor, viéndose afectada por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, la Ley 6/2011, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, la Ley 4/2012 de 25 junio de medidas administrativas y fiscales) y la Ley 9/2014 de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales.

En el ámbito del Estado la legislación en esta materia ha seguido evolucionando y tal como evidencian las modificaciones en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres introducidas mediante la Ley 21/2003 de 7 julio, Seguridad Aérea, la ley 9/2013 de 23 de julio por la que se modifica la ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la ley 21/2003 de 7 de julio , de seguridad aérea, la Ley 13/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de infracciones relativas al arrendamiento de vehículos con conductor y para luchar contra la morosidad en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, así como otras normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras, y los reales decretos leyes 3/2018, de 20 de abril y 13/2018 de 28 de septiembre. Además, y siempre en el ámbito de la legislación estatal con incidencia en materia de transportes, se aprobaron en estos años la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley OMNIBUS); la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.





A estas normas, de ámbito estatal pero con repercusión en el ámbito autonómico, hay que añadir la normativa de la Unión Europea que incide también en esta materia y no se tuvo en cuenta en la Ley 13/2007, como son la Directiva 2006/123/del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, el Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo, el Reglamento (CE) nº 1071/2009 por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, el Reglamento (CE) nº 1072/2009 sobre normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, la Directiva 2009/33/CE sobre promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, por citar solo algunas.

Hay que tener en cuenta que en este tiempo ha ido cobrando creciente importancia el concepto de movilidad, como algo diferente del transporte. Al hacer referencia a la movilidad se pone el acento en una visión activa, enfocada a la satisfacción de las necesidades de las personas y el sistema social y económico, mientras que al referirnos solo al transporte parece que se presenta una visión más pasiva, enfocada a la provisión e infraestructuras y servicios. Por si fuera poco, la irrupción del concepto de sostenibilidad y la creciente consciencia del impacto ambiental que tienen las actividades de transporte por carretera, obligan a adoptar un enfoque en el que la movilidad sostenible cobre un papel central. Así lo exigen, además, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que dedica su Título IV a "Movilidad sin emisiones y transporte" y el Proyecto de Ley Canaria de Cambio Climático y Transición Energética actualmente en tramitación en el que las políticas de transporte y movilidad sostenible ocupan un lugar destacado.

A la acumulación de normas sobrevenidas durante los años de vigencia de la Ley 13/2007, hay que añadir las cuestiones que se han ido suscitando en estos años en torno a la aplicación cotidiana de la Ley, algunos de los cuales solo pueden solventarse mediante una actualización de la misma.

La iniciativa legislativa se propone, en consecuencia, hacer frente a tres grandes grupos de problemas.





- 1) Por una parte, los derivados de la necesidad de adaptar la legislación canaria a la legislación del Estado y la normativa Europea en materias donde la norma autonómica ha dejado de estar plenamente ajustada a principios o criterios que deben ser tenidos en cuenta en el ámbito autonómico.
- 2) En segundo lugar, los problemas que la aplicación cotidiana de la Ley ha ido poniendo de manifiesto, en forma de lagunas, inconcreciones o contradicciones, que deben solventarse con una norma de rango legal.
- 3) Y, en tercer lugar, la necesidad de incorporar al marco normativo de los transportes en Canarias los conceptos y principios de la nueva legislación sobre cambio climático y transición energética, en particular todo lo relativo a la movilidad sostenible y la transformación del sector de los transportes terrestres hacia una nueva realidad que asegure su viabilidad ecológica.

2. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.

De lo expuesto en relación a los problemas que se pretenden solucionar, queda claro que la legislación vigente en la actualidad no puede mantenerse y necesita una profunda actualización. Al abordar el contenido concreto de esta actualización se ha puesto de manifiesto que la extensión y alcance de las alteraciones que resulta necesario introducir en el texto hacen aconsejable acometer la redacción de un texto legal enteramente nuevo en el que los problemas antes reseñado y las innovaciones que requiere la nueva legislación sobre cambio climático puedan presentarse de una forma nueva y estructuradas sin necesidad de sujetarse a las ataduras que supone la mera revisión de un texto existente.

Tanto a efectos de redacción de la norma como de la posterior interpretación y aplicación de la misma resulta preferible abordar la redacción de un nuevo texto que sustituya al antiguo y pueda aplicarse de forma autónoma sin obligar al lector a realizar continuas referencias a textos antiguos u obligar al legislador a elaborar un texto refundido.

Por razones de obsolescencia sobrevenida y de la aparición de nuevas necesidades se considera necesario actualizar el marco normativo aplicable en Canarias en estas materias, y por razones de coherencia normativa y facilidad de manejo se ha optado por la elaboración de un texto





enteramente nuevo. Esto no significa que se cambie la totalidad del contenido de la Ley 13/2007, pero sí que dicho contenido, además de actualizarse donde sea necesario, se presenta de manera coherente en forma de un nuevo texto que sustituye enteramente al anterior.

Resulta oportuno abordar en este momento la redacción de esta nueva legislación en la medida en que algunos de los problemas que suscita su falta de adecuación al marco estatal o europeo exigen una solución que no debería dilatarse, sino que, además, la próxima aprobación de legislación en materia de movilidad sostenible, tanto a nivel autonómico como estatal, exigen que estos conceptos se incorporen cuanto antes al marco autonómico.

3. OBJETIVOS DE LA NORMA.

Partiendo de la base de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa y teniendo en cuenta los objetivos instrumentales antes expuestos en cuanto a la adecuación a la evolución del marco legislativo estatal, la integración de lo dispuesto en la normativa europea y la incorporación del concepto y los principios de la movilidad sostenible, pueden enumerarse los siguientes objetivos sustantivos que se espera alcanzar con la aplicación de la nueva ley:

- a) La satisfacción de la demanda de movilidad de la población en general, garantizando su derecho a desplazarse de forma segura y sostenible y a un transporte público regular, de calidad, accesible y sostenible, con especial atención a los estratos sociales menos favorecidos económicamente y a aquellos colectivos que presenten algún tipo de movilidad reducida o demanden un transporte adaptado.
- b) La implantación de un sistema de transportes que fomente en su conjunto la creciente utilización del transporte colectivo y de modos no contaminantes que permitan reducir el consumo energético y las emisiones.
- c) La existencia en cada una de las islas de un servicio de transporte público regular de viajeros, accesible, sostenible y de calidad, en coordinación con los distintos modos de transporte.
- d) La existencia de redes de infraestructuras y equipamientos destinados al servicio de los modos de transporte no contaminantes.





- e) La promoción y, en su caso, la priorización del transporte público regular de viajeros frente al transporte privado.
- f) La equiparación de los costes de la movilidad a la media que soportan los usuarios de esta clase de transporte en territorios continuos, como condición necesaria para garantizar la igualdad con aquéllos, teniendo en cuenta la condición insular y ultraperiférica del archipiélago.
- g) El establecimiento de un sistema de tarificación homogéneo, para el transporte público regular de viajeros por carretera.
- h) La articulación y, en su caso, coordinación, de las estrategias públicas sobre la movilidad y los transportes por carretera en relación con las que se adopten sobre infraestructuras.
- i) La utilización racional de los recursos públicos que se destinen a inversiones y al fomento de la movilidad y los transportes, debiéndose emplear en proyectos y actuaciones que ofrezcan la mayor viabilidad, rentabilidad social y menor impacto ambiental.
- j) La consecución de la máxima calidad y seguridad en la prestación de la actividad de transporte terrestre y la reducción de los impactos y coste medioambiental.
- k) La promoción de la agrupación y redimensionamiento de las empresas de transporte por carretera en orden a asegurar su competitividad y su proyección exterior.
- l) El fomento de la competencia como instrumento para evitar situaciones de monopolio o cualquier otra forma de posición dominante.
- m) La colaboración, comunicación, información, y coordinación de actuaciones de las Administraciones Públicas, entre éstas y la ciudadanía sobre la base de la simplificación administrativa.
- n) La implantación de herramientas digitales que permitan incrementar la eficiencia global del sistema, mejorar la disponibilidad de la información y operar sistemas integrados de tarificación.
- o) La introducción del concepto y los principios de la movilidad sostenible en todas las actuaciones públicas y privadas relacionadas con el movimiento de personas y mercancías por vía terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma.





p) La introducción y aplicación de instrumentos específicos para la planificación de la movilidad sostenible y la ejecución de los mismos.

4. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

La necesidad de actualizar el contenido de una ley vigente excluye la posibilidad de adoptar una solución no regulatoria para conseguir los fines que se persiguen, amén de que la introducción de nuevas obligaciones, tanto para las Administraciones como para los ciudadanos, en materia de movilidad sostenible hace imperativa la aprobación de una norma legal para atenerse al marco constitucional vigente en cuanto a regulación de derechos y obligaciones.

Dentro de las alternativas regulatorias podrían caer tres grandes aproximaciones diferentes.

Primera: Modificación puntual de los contenidos de la vigente Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias sin abordar en el mismo texto el tema de la movilidad sostenible.

Segunda: Modificación puntual de los contenidos de la vigente Ley 13/2007 e incorporación dentro de su texto de los preceptos necesarios para la regulación de la movilidad sostenible.

Tercera: Actualización integral de las normas de rango legal en materia de transportes terrestres incluyendo dentro de las mismas los principios, objetivos e instrumentos de la movilidad sostenible.

La primera alternativa parece la menos atractiva en la medida que no garantiza la coherencia integral del texto, puesto que se revisa por partes de manera puntual, por otra parte, deja sin regulación la materia de la movilidad sostenible, que precisa dotarse urgentemente de un adecuado marco normativo para cumplir con las obligaciones derivadas de la legislación sobre cambio climático y, en algunos casos, acceder a la financiación europea para determinadas actuaciones.

La segunda alternativa permitiría resolver el problema de la ausencia de normativa en relación con la movilidad sostenible, pero obligaría a encajar este tema dentro de una ley concebida inicialmente sólo para regular los transportes por carretera. Al mismo tiempo se mantendría la





dificultad de manejar un texto repleto de modificaciones puntuales que pueden poner en peligro la coherencia del mismo y no contribuyen en nada a la buena comprensión e interpretación del mismo.

La tercera alternativa parece preferible en la medida que permite abordar conjuntamente tanto los problemas derivados de la falta de actualización de la normativa sobre transportes terrestres, como la incorporación al marco normativo canario de los conceptos y principios propios de la movilidad sostenible.

EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPORTES
D. Manuel Ángel Hernández Dámaso

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MANUEL ANGEL HERNANDEZ DAMASO - DIRECTOR/A GENERAL	Fecha: 14/03/2022 - 12:52:33
En la dirección https://sede.gobiernodecanarias.org/sede/verifica_doc?codigo_nde= puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 04N2Gjt9yfwdhpXZTc1lFnkYiOBAtJrOK	 
El presente documento ha sido descargado el 14/03/2022 - 14:00:09	