

## **INFORME DE 29 DE MAYO DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA DENEGACIÓN POR LA COMUNIDAD DE AUTÓNOMA DE CANARIAS DE UNA AUTORIZACIÓN DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA (UM/013/14).**

### **I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 13 de mayo de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación de 6 de mayo anterior, de un transportista de mercancías por carretera, referida a la denegación por parte del Gobierno de Canarias de una autorización de ámbito nacional para el transporte de mercancías por carretera.

La reclamación se formuló al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En concreto, el reclamante señala:

- Que, tras recibir una oferta de trabajo de una empresa de ámbito nacional, adquirió un vehículo industrial y realizó los trámites oportunos para realizar la actividad de transporte por carretera por cuenta propia (alta como trabajador autónomo y como sujeto pasivo tanto del Impuesto de Actividades Económicas como del Impuesto General Indirecto Canario)<sup>1</sup>.
- Que el 2 de abril de 2014 solicitó “*autorización de transporte de la serie MDL, de ámbito nacional*” ante la DG de Transporte de la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Gobierno de Canarias.
- Que en fecha 8 de abril de 2014 la citada DG denegó la autorización con base en los siguientes fundamentos:
  - Que “*la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por carretera de Canarias y el Decreto 72/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley... tiene por objeto y ámbito de aplicación la ordenación del transporte por carretera y de las actividades auxiliares complementarias relacionadas con el mismo que se desarrollen en el ámbito territorial de Canarias*”.

---

<sup>1</sup> El escrito de reclamación viene acompañado de la siguiente documentación: DNI del reclamante, ficha técnica y permiso de circulación del vehículo, último recibo de pago del régimen especial de trabajadores autónomos, solicitudes de alta en el Impuesto de Actividades Económicas y el Impuesto General Indirecto Canario, declaración responsable, certificado de saldo en cuenta corriente, normativa aplicable (extractos del Decreto 72/2012 y de la Ley 9/2013), Resolución desestimatoria de 8 de abril de 2014.

- Que “*la Normativa estatal no es aplicable a las actividades de transporte que se desarrollen en el ámbito territorial de Canarias*”.
- Que “*los Cabildos Insulares son las Administraciones competentes para la tramitación de autorizaciones y títulos habilitantes referidos a los transportes por carretera y de las actividades relacionadas con los mismos, según lo establecido en el artículo 7.1 de la citada Ley*”.
- Que, “*tras buscar asesoramiento me indican que es posible que la negativa dada sea porque la normativa Canaria (el Decreto 72/2012, de 2 de agosto) mantiene unos requisitos muy exigentes para el ejercicio de la actividad en el territorio de Canarias*”.
- Que, en vista de lo anterior, solicita que se “*inste al organismo oportuno a tramitar mi solicitud de autorización de transporte (MDL-NACIONAL), entendiendo que puedo ejercer la actividad mencionada al amparo de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 20/2013 desde este momento*”.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado ha remitido la reclamación anterior a los efectos del informe previsto en el artículo 28 LGUM.

## II. CONSIDERACIÓN ÚNICA

El artículo 149.1.21<sup>a</sup> de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia del transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma<sup>2</sup>. El art. 148.1.5<sup>a</sup> del mismo texto dispone la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en transporte intracomunitario, es decir, aquel cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma<sup>3</sup>.

De ahí que el criterio delimitador de las respectivas competencias estatal y autonómica en esta materia venga dado por la circunstancia de que el transporte transcurra o no exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma. En el primer caso, será aplicable la normativa autonómica. En el segundo, procederá aplicar la normativa estatal. Dicho criterio ha sido confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> En ejecución de dicho título se ha dictado la siguiente normativa estatal: **Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; **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; **RD 1211/1990**, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley anterior; y **Orden FOM/734/2007**, de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera.

<sup>3</sup> La normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias dictada al amparo de dicha competencia consiste, en esencia, en la **Ley 13/2007**, de 17 de mayo, de Ordenación de Transporte por Carretera de Canarias y en el **Decreto 72/2012**, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley anterior.

<sup>4</sup> La Sentencia declaró: “*Sobre la distribución de competencias en materia de transporte por carretera que se contiene en los arts. 149.1.21 y 148.1.5 C.E., y en los preceptos pertinentes de*

En el presente asunto el reclamante es un transportista de mercancías por carretera que pretende actuar en todo el territorio nacional. En vista de ello, debería aplicarse la normativa estatal.

El artículo 42 de la Ley 16/1987 exige estar en posesión de una autorización para el ejercicio de la actividad de transporte público de mercancías. Dicha autorización, a tenor del artículo citado, será *“expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado”*. Y añade, *“Como regla general, las autorizaciones de transporte público deberán domiciliarse en el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal”*.

La Ley Orgánica 5/1987 contiene una delegación de facultades a las Comunidades Autónomas en materia de transporte terrestre. En su artículo 5 establece: *“Respecto a los servicios de transporte público discrecional de... mercancías, prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma, se delegan en la Comunidad Autónoma que resulte competente con arreglo a las normas que se establecen en el artículo siguiente las siguientes funciones: a) El otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios”*<sup>5</sup>.

Dicho título habilitante para el transporte de mercancías por carretera viene previsto también en el capítulo II del RD 1211/1990, cuya norma de desarrollo es la Orden FOM/734/2007, al amparo de la cual el reclamante formuló su solicitud de autorización a la DG de Transportes autonómica.

La Orden mencionada establece la validez de las autorizaciones de ámbito nacional en todo el territorio del Estado (art. 6): *“Las autorizaciones de transporte*

---

*los Estatutos de Autonomía, el Tribunal ha declarado que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, 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 (SSTC 86/1988, fundamento jurídico 3º y 180/1992, fundamento jurídico 3º). Así, pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de modo que la competencia exclusiva a la que se refieren el art. 148.1.5 C.E. y los correspondientes 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 Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado”*.

<sup>5</sup> En coherencia con la doctrina constitucional relativa al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, el artículo añade: *“No se entenderán comprendidos en la presente delegación los servicios de transportes discrecionales de viajeros, mercancías o mixtos prestados dentro de una Comunidad Autónoma, al amparo de autorizaciones, de ámbito o radio intracomunitario que la misma haya podido crear mediante disposiciones propias dictadas al amparo de su correspondiente Estatuto”*. Cuando, como es este caso, la autorización haga referencia a un vehículo, será competente para expedir la autorización la Comunidad Autónoma *“en cuyo territorio esté fijado el lugar de residencia del vehículo”* (art. 6.a de la Ley).

*otorgadas conforme a esta Orden habilitan para realizar transporte en todo el territorio del Estado, sin limitaciones con respecto a su radio de acción”.*

Asimismo, la Orden asigna a la autoridad competente del domicilio del solicitante la facultad de otorgar la autorización: *“El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público y privado complementario se realizará por el órgano competente por razón del lugar en que las mismas hayan de estar domiciliadas, con arreglo a lo previsto en esta Orden”.* Y, respecto del domicilio, precisa, en los mismos términos que la Ley 16/1987: *“Las autorizaciones de transporte público deberán estar domiciliadas, por regla general, en el lugar en que su titular tenga domicilio fiscal”.*

Finalmente, el artículo 10 y siguientes de la mencionada Orden establecen los requisitos exigidos a los titulares de las autorizaciones: ser persona física; nacionalidad de un Estado miembro de la UE (este requisito y el anterior se acreditan mediante la presentación del DNI); capacitación profesional (acreditado mediante certificado de capacitación profesional o a través de la información del Registro General de Transportistas); honorabilidad (no haber sido condenado o sancionado acreditado mediante declaración responsable); capacidad económica (disponer de un capital de 9.000€ acreditado mediante declaración del impuesto de patrimonio o, en caso de estar exento, mediante certificación de entidad financiera o declaración responsable); cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y sociales (mediante certificación administrativa cuando proceda o documentos de alta); y disponer de un número mínimo de vehículos, que es 1 en el caso del transporte de mercancías por carretera para vehículos ligeros (acreditado mediante la presentación del permiso de circulación, ficha de inspección técnica etc.).

En vista de que el reclamante tiene domicilio fiscal en Canarias (como resulta de la documentación aportada) formuló su solicitud ante la Administración de dicha Comunidad Autónoma. Sucede que la DG de Transportes del Gobierno de Canarias denegó la citada autorización, ya sea por la interpretación del objeto de la solicitud y de la normativa aplicable, o bien al no estimarse competente para la resolución de la misma, al considerar que tal competencia correspondería al Cabildo. En este último caso, lo procedente hubiera sido remitir la actuación a dicha autoridad (si bien en principio, la competencia para el ejercicio de competencias delegadas por la Ley Orgánica 5/1987 viene atribuida a la Comunidad Autónoma<sup>6</sup>).

La CNMC considera que el cumplimiento de los requisitos (así como su acreditación) conforme a lo establecido en la Orden mencionada debe poder dar acceso a la autorización para el transporte de ámbito estatal solicitada por el operador en cualquier parte del territorio nacional. Por ello, una eventual defectuosa calificación de la solicitud por parte de la autoridad competente podría

---

<sup>6</sup> Dicha competencia de la Comunidad Autónoma resultaría del artículo 6.k) de la Ley 13/2007, que atribuye a la Administración autonómica *“el ejercicio de las competencias delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de junio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carreteras y por cable”.*

suponer un obstáculo *de facto* a la unidad de mercado si, efectivamente, el reclamante ve denegada su solicitud de acceso a la actividad, ya sea por una incorrecta apreciación de la competencia para resolver dicha solicitud, ya sea sobre la base de disposiciones autonómicas (Ley 13/2007) que no podrían condicionar el ejercicio de una competencia estatal (sujeta a la Ley 16/1987) delegada a la Comunidad Autónoma (LO 5/1987). La citada normativa autonómica, interpretada en los términos exigidos por el Tribunal Constitucional, no puede perjudicar la eficacia en todo el territorio nacional de las autorizaciones otorgadas en aplicación de la normativa estatal. Así pues, la afección a dicha unidad de mercado vendría dada por la actuación administrativa consistente en denegar una solicitud de autorización de ámbito estatal con base en la normativa autonómica. En su lugar, la autoridad autonómica debería haber resuelto dicha solicitud con arreglo a la normativa estatal, en vista de la delegación existente en la materia.

### **III. CONCLUSIÓN**

A juicio de esta CNMC, y sin perjuicio de una ulterior valoración a la vista de los informes del órgano competente y del Ministerio de Fomento, la autoridad autonómica parece haber incurrido en una defectuosa calificación e interpretación de la normativa aplicable a la solicitud de una autorización de transporte de ámbito estatal. Desde ese punto de vista, la resolución denegatoria de dicha autorización podría constituir, *de facto*, un obstáculo a la unidad de mercado, en la medida en que veda injustificadamente el acceso a la actividad.

Al hilo de esta reclamación, y en línea con informes previos de la CNMC y anteriormente de la CNC, se recuerda la necesidad de que los requisitos de acceso a la actividad de los transportes estén justificados con base en criterios de necesidad y proporcionalidad, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. Las divergencias injustificadas entre las diferentes normativas ponen de manifiesto la conveniencia de una revisión de las mismas a la luz de los mencionados criterios de necesidad y proporcionalidad.