

LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

M.^a REMEDIOS ZAMORA ROSELLÓ*
Universidad de Málaga

RESUMEN

Este trabajo estudia la regulación del transporte marítimo en Canarias, con el fin de poner de manifiesto su novedad en el ordenamiento jurídico español. Esta norma inaugura una nueva etapa caracterizada por la preocupación sobre el entorno marítimo y las actividades económicas a él vinculadas.

PALABRAS CLAVE: transporte marítimo, seguridad marítima, medio marino.

ABSTRACT

«The canaries law of management of maritime transport». This work is related to the study of the regulation of shipping in the Canaries, with the aim of highlighting its novelty in the Spanish legal system. This rule opens a new phase characterized by concern about the marine environment and the economic activities associated with it.

KEY WORDS: Maritime transport, maritime safety, marine environment.

1. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Canarias aprobó con fecha de 24 de abril de 2007 la Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias¹; el objeto de esta norma es la regulación del transporte que se desarrolla por mar exclusivamente entre puertos o puntos del litoral de Canarias. La regulación del transporte marítimo es una obligación para cualquier territorio costero, y es evidente que en el caso de un archipiélago se multiplica por las dificultades que supone la comunicación entre las distintas islas que lo conforman.

El carácter insular de la Comunidad Canaria y la distancia que separa el Archipiélago de la Península dificultan las comunicaciones y, por tanto, han condicionado el desarrollo socioeconómico canario. No obstante, estas limitaciones de transporte no se limitan a las comunicaciones con el resto del territorio español, sino que persisten y se recrudecen entre las distintas islas que conforman la Comunidad Autónoma de Canarias. El transporte aéreo y el marítimo condicionan las actividades de la población canaria, desplazamientos por motivos sanitarios, de trabajo, de formación a distintos



niveles, así como el transporte de mercancías, suponen un coste añadido en el quehacer cotidiano de la población canaria, que tiene que soportar un encarecimiento en los productos y en el valor final de cualquier actividad que implique desplazamiento².

A esta realidad cabe sumar la protección ambiental del entorno marítimo canario; en este sentido, y como se señala en la Exposición de Motivos, «la comunicación entre las islas no es la única razón de interés público que debe ser considerada en la ordenación del transporte marítimo interinsular. Tan importante como la garantía de conexión regular entre las islas es la protección del ecosistema marino interinsular, de la fauna, la flora y la propia calidad de las aguas que rodean el Archipiélago, mucho más cuando, como es bien sabido, las islas son un lugar con un alto riesgo de contaminación por hidrocarburos y sustancias peligrosas. Pues bien, una norma que pretende ordenar el transporte marítimo interinsular no puede dejar de lado esta realidad»³.

2. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias⁴ sobre transporte marítimo intracomunitario es exclusiva; sin embargo, y como se pone de manifiesto en el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias en relación al anteproyecto que sirvió de base a esta Ley⁵, el Estado puede incidir sobre el transporte marítimo

* Doctora en Derecho, Doctorado Europeo, Universidad de Málaga.

¹ Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias (BOE, núm. 142, de 14 de junio de 2007).

FERNÁNDEZ CARBAJAL, F., «La organización de los mercados de transporte marítimo», *Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española)*, núm. 2.723, 2002, pp. 1-8.

HERNÁNDEZ LUIS, J., *El transporte marítimo en el contexto socioeconómico de Canarias*, Gobierno de Canarias, Consejería de Turismo y Transportes, Dirección General de Transportes, Las Palmas de Gran Canaria, 1996. De este mismo autor, «La funcionalidad reciente del transporte marítimo interinsular de viajeros en Canarias: una aproximación metodológica a estudio», en ANTÓN BURGOS, J., *La geografía de los servicios en España*, Asociación de Geógrafos Españoles, 1999, pp. 369-379.

LOBETO LOBO, R., «Política marítima de Canarias», *XXIII Semana de Estudios del Mar*, Asociación de Estudios del Mar, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

SÁNCHEZ PÉREZ, J., «El transporte marítimo en el sector turístico», *El turismo en Canarias: IV Jornadas de Estudios Económicos Canarias*, Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 1985, pp. 459-464.

² COLE, S. y VILLA, A., *La intermodalidad en el transporte de mercancías: puertos y hinterland, transporte marítimo incluido el transporte marítimo de corta distancia*, Red Transnacional Atlántica de Agentes Económicos y Sociales, Grupo de Trabajo «Accesibilidad», abril de 2006.

³ Exposición de Motivos, apartado v.

⁴ NOGUEIRA ROMERO, M., «Coordinación Marina Mercante-Gobierno de Canarias», *I Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, INTERREG III B Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

⁵ Dictamen 71/2006, de 11 de abril de 2006, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, ponente Sr. Suay Rincón (EXP. 104/2006 APL).



intracomunitario por medio de dos títulos competenciales: medio ambiente, sobre el que el Estado ostenta la competencia para la elaboración de la legislación básica y la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución; y en materia de salvamento marítimo, cuya regulación es de titularidad estatal y la Comunidad Autónoma debe atenerse a la misma.

En su Dictamen 4/1998, de 27 de enero, el Consejo Consultivo de Canarias se pronunció en los siguientes términos en relación al esquema de distribución de competencias entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, aplicable al transporte marítimo:

El art. 149.1.20^a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante. Y el art. 30.19 del Estatuto de Autonomía de Canarias define, por su parte, como de competencia exclusiva autonómica el transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma.

De la conjunción de estos títulos competenciales, a fin de delimitar la materia que contempla el art. 30.19 del Estatuto de Autonomía de Canarias, resulta que la competencia estatal abarca la potestad normativa y ejecutiva sobre la flota civil con inclusión de sus aspectos personales, técnicos, de seguridad y medio ambientales, la importación y exportación de buques, el transporte marítimo supracomunitario y la navegación exterior.

En cambio, la competencia autonómica consiste por su parte en la potestad normativa y ejecutiva sobre el transporte marítimo entre las Islas Canarias que se realice sin conexión con el resto del territorio nacional o con puertos o puntos del extranjero; es decir, lo que se denomina transporte marítimo intracomunitario o navegación de cabotaje interinsular. La regulación de esta materia es lo que, esencialmente, constituye el propósito central de la normativa proyectada, sometida ahora a la consideración de este Consejo Consultivo.

Esta interpretación del contenido respectivo de ambos títulos competenciales es la que se había sostenido por la Doctrina ante la existencia de preceptos estatutarios similares al art. 30.19 de nuestro Estatuto de Autonomía y es la que ha acogido la Ley estatal 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en sus arts. 6.1.a), 80.3, 81, 83, 86.4 y 8.

El criterio esencial de distribución de las competencias en esta materia es, pues, que la navegación de cabotaje se desarrolle íntegramente entre puertos o puntos de las Islas Canarias. De este modo, el criterio espacial del alcance de la navegación resulta decisivo, porque la atribución de competencia exclusiva sólo cabe en la medida en que esa navegación no recalce en puertos o puntos situados fuera del archipiélago canario, ya que en este caso su ordenación y la ejecución de ésta es competencia exclusiva del Estado. De ello se deriva que éste no puede ejercer potestades normativas ni ejecutivas sobre el transporte marítimo intracomunitario; materia que hay que deslindar de aquellos aspectos que, por tratarse de un transporte que se realiza por medio de buques de flota civil, caen dentro del ámbito de la marina mercante que es de competencia exclusiva estatal.

El Estatuto de Autonomía canario reconoce en su artículo 30.19 la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autó-





noma⁶. No obstante, hasta la aprobación de la Ley sobre transporte marítimo de Canarias, el marco normativo se encontraba limitado a las previsiones contenidas en la Ley estatal 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y en el Decreto autonómico 113/1998, de 23 de julio, que establece las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje interinsular. La Comunidad Autónoma de Canarias no había ejercido sus competencias en este ámbito, a pesar de la relevancia del transporte marítimo para el desarrollo socioeconómico del Archipiélago y las destacadas consecuencias ambientales de esta actividad sobre el entorno marino⁷.

Como ha señalado el Consejo Económico y Social de Canarias, en su Dictamen 2/2006 de 27 de enero de 2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias:

A diferencia de los territorios continentales, en Canarias toda persona o mercancía que entre o salga de su territorio debe efectuar una ruptura en el proceso de transporte entre los modos terrestre/marítimo o terrestre/aéreo. Los tiempos de desplazamiento en barco hasta el continente y el elevado coste del medio aéreo para el transporte de carga, hacen que los tráficos de pasajeros y mercancías desde o hacia Canarias sean cautivos de los modos aéreo y marítimo respectivamente. La insularidad representa un encarecimiento de los precios en los productos por los costes del transporte y supone un problema adicional de carácter logístico al requerir necesidades de almacenamiento importante y mayor eficacia de los centros de distribución.

El territorio pequeño y fragmentado del Archipiélago multiplica las necesidades de infraestructuras y servicios de transporte, al requerirse al menos un puerto y un aeropuerto por isla y una compleja red de servicios directos y conexiones que elevan el coste de los servicios, al dificultar el aprovechamiento de las economías de escala que se derivarían de la prestación de los mismos recursos en un territorio continental. La construcción o el mero acondicionamiento de las infraestructuras de transporte se desenvuelven en unas condiciones de penuria de suelo y de dificultades físicas que hacen muy costosa cualquier intervención. Todas estas dificultades se ven incrementadas por la circunstancia del alto valor ambiental y paisajístico de la mayor parte del espacio regional, que hace aún más compleja cualquier operación, obligada a extremar su armonía con tales valores.

La Ley 12/1007 es el marco previsto para que el Gobierno de la Comunidad desarrolle sus competencias sobre regulación, ordenación y planificación del transporte marítimo, y de las actividades relacionadas con el mismo; correspondiendo a la Consejería con atribuciones en la materia las competencias sobre inspección, control, régimen sancionador y actividades vinculadas.

⁶ LO 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

⁷ Sobre las dificultades que presenta la doble insularidad de algunos territorios y sus repercusiones sobre el transporte, ESPÍNOLA, E., «Conclusiones del IV Foro del Transporte», *IV Foro del Transporte de Canarias*, Fuerteventura, 13-14 de febrero de 2008.

3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO. LIMITACIONES Y GARANTÍAS PARA LA SEGURIDAD MARÍTIMA

El régimen de prestación de los servicios de transporte marítimo constituye el grueso de esta regulación; la norma distingue tres regímenes de prestación de servicios de transporte marítimo: general, especial y el particular de los transportes con finalidad turística, recreativa, educativa o similar. El principio general es la libre prestación de servicios, con la limitación de aquellos servicios que respondan a una obligación de servicio público⁸; la protección del ecosistema insular como una zona marítima especialmente sensible también se configura como uno de los motivos que «modulan» la libre prestación de servicios marítimos⁹.

La Ley canaria condiciona la libertad de prestación de servicios de transporte marítimo al respeto de los valores ambientales, en base a la propia declaración de las aguas canarias como una Zona Marina de Especial Sensibilidad. La protección medioambiental podrá materializarse a través de la imposición de cargas, el establecimiento de límites, o incluso la prohibición para determinadas actividades. Como se reconoce en el texto de la norma, nos encontramos ante una previsión de carácter general, sin embargo el legislador canario estima que esta referencia puede

⁸ Sobre la aplicación de la libre prestación de servicios en el cabotaje marítimo STJCE Luxemburgo (Pleno) de 20 febrero 2001, ponente C.W.A. Timmermans (TJCE 2001\53); STJCE Luxemburgo (Pleno) de 24 julio 2003, ponente C.W.A. Timmermans (TJCE 2003\218); STJCE Luxemburgo (Sala Segunda) de 11 enero 2007, ponente J. Klucka (TJCE 2007\2). ALOMAR MARTÍN, C., «La incidencia de la libre prestación de servicios en el cabotaje marítimo», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 14, 1997, pp. 155-166.

⁹ El art. 5.2 de la Ley 12/2007 dispone: «Igualmente, la libre prestación de servicios marítimos podrá ser modulada con las medidas que sean necesarias para contribuir a asegurar la protección del ecosistema insular como una zona marítima especialmente sensible. Reglamentariamente, se regularán las medidas y las obligaciones que resulten necesarias dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma». En relación a los criterios que sigue la Consejería para las líneas de transporte marítimo ha tenido ocasión de pronunciarse el consejero de Obras Públicas y Transportes en los siguientes términos: «El régimen jurídico que establece la actual Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias para la prestación de los transportes marítimo es el siguiente:

- 1.- Libertad de prestación, sometido a régimen de comunicación previa.
 - 2.- Obligaciones de servicio público, para la cual es necesario que previamente el Gobierno, mediante reglamentos, concrete las mismas, al objeto de que sean atendidas las necesidades básicas de comunicación.
 - 3.- Contratación de obligación de servicio público, que tiene un «carácter excepcional» para el caso de aquellas líneas que atiendan necesidades básicas de transporte marítimo regular 'interinsular' y no sean servidas por ninguna empresa en aplicación a los dos regímenes anteriores».
- La pregunta sobre los criterios que seguía la Consejería para las líneas de transporte marítimo en Tenerife fue presentada por María Dolores Padrón Rodríguez, del Grupo Parlamentario Socialista y apareció publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 59/2007, p. 9, y la respuesta fue publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 48/2008, pp. 17 y 18.



ser suficiente para atender a las necesidades de protección ambiental del espacio marítimo afectado por el transporte marítimo interinsular.

Como ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen sobre la norma que analizamos, este precepto incorpora una restricción a la libertad de servicios de cabotaje insular que no se encuentra prevista en la regulación comunitaria sobre esta materia. El Reglamento comunitario 3577/1992 permite a los Estados miembros limitar la libre prestación de servicios en este ámbito por la imposición de normas sobre la tripulación y de obligaciones de servicio público, pero no incorpora referencia alguna a la protección ambiental.

El ponente, Suay Rincón, considera que «la finalidad del precepto no parece dirigirse a limitar la libre prestación, impidiendo que por razones medioambientales los armadores comunitarios puedan operar en el transporte marítimo interinsular, sino únicamente a establecer la obligación de éstos de cumplir con las normas de protección del ecosistema insular dictadas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias sobre medioambiente, cuestión distinta y de diferente alcance que las restricciones a la libre prestación. En aras de evitar la posible contradicción con el Derecho comunitario, esta obligación no puede establecerse en los términos previstos ni formar parte de este artículo dedicado a la libre prestación». El Dictamen considera más adecuada la técnica prevista en el artículo 16.4 del texto, que contempla la imposición, por parte del Gobierno de Canarias, de obligaciones específicas con la única motivación de la protección ambiental¹⁰.

El Consejo Económico y Social, por su parte, considera que el texto debería hacer referencia expresa al «establecimiento de obligaciones de servicio público relacionadas con restricciones a la navegación, el establecimiento de rutas obligatorias para proteger determinadas zonas, así como la imposición de sistemas de notificación de entrada y salida en zonas protegidas»; de esta forma, se concretaría el contenido de la previsión sobre la posible intervención para la protección ambiental del espacio marítimo¹¹.

El texto de la norma canaria no hace referencia a una limitación de la libre prestación de servicios en sentido estricto, sino que reconoce la riqueza del entorno marítimo del Archipiélago Canario y establece una previsión para su protección. La redacción del apartado que analizamos, así como su situación junto a las referencias a las obligaciones de servicio público, puede ocasionar una interpretación errónea de la voluntad del legislador.

¹⁰ El art. 16.4 de la Ley 12/2007 establece: «Con carácter excepcional y con independencia de lo dispuesto en los apartados anteriores, el Gobierno de Canarias podrá establecer obligaciones específicas singulares a las empresas navieras que realicen servicios de cabotaje interinsular a los que se refiere esta ley, estrictamente por motivos de protección medioambiental, salvamento marítimo, u otras causas graves de utilidad pública o interés social que sean competencia de la Comunidad Autónoma. Esta exigencia podrá dar lugar a compensaciones económicas por los costes adicionales especiales en que hubieran incurrido».

¹¹ Dictamen 2/2006, de 27 de enero de 2006, del Consejo Económico y Social de Canarias, apartado 3.4, p. 17.

El principal problema es la inexistencia de una apuesta clara por la protección del medio marino a lo largo de todo el articulado, como un principio que debe regir la ordenación del transporte marítimo en la Comunidad Autónoma. Cada una de las referencias a la protección del entorno marítimo se encuentran enlazadas con otros aspectos de la regulación del transporte, cuando hubiera sido necesario incluir uno o varios preceptos en el apartado dedicado a los principios que aglutinaran las referencias ambientales de la norma y les otorgara coherencia y uniformidad.

Desde las instituciones comunitarias se ha realizado en los últimos años un considerable esfuerzo en la elaboración de una política marítima de la Unión Europea. El transporte marítimo es uno de los medios de transporte de mayor proyección y las disposiciones comunitarias no han dudado en la necesidad de su desarrollo, lo que no ha sido óbice para el establecimiento de medidas de distinta naturaleza que persiguen la protección de la riqueza ambiental del entorno marítimo. La protección del ecosistema insular no puede ser analizada como una actuación accesoria ni secundaria de la ordenación del transporte marítimo, ni como un efecto colateral del mismo. Por tanto, la regulación del transporte marítimo interinsular es incompleta mientras no atienda a las necesidades ambientales del medio en el que se realiza.

3.1. CARACTERES DEL RÉGIMEN GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

El régimen general exige la comunicación previa¹² de la actividad de transporte marítimo, que se aspire a realizar, a la autoridad autonómica competente, además de presentar la documentación oportuna que acredite los requisitos exigidos por la propia norma. Entre los requisitos exigidos por la Ley canaria los interesados en desempeñar actividades de transporte marítimo deben «acreditar que la embarcación o embarcaciones que se destinan al transporte cumplen los requisitos exigidos por la normativa vigente para poder navegar y los requerimientos técnicos y de seguridad en función de las características del transporte a realizar», además de «cumplir cualquier otro requisito referente al buque, a su tripulación o a la actividad de transporte que se pretende desarrollar que sea legalmente exigible».

Estas exigencias comprenden las referencias a los requisitos de seguridad marítima exigidos en las disposiciones internacionales, comunitarias y nacionales. Sin embargo, el legislador canario no ha incluido referencia expresa alguna a la protección del entorno marino, aun cuando la posición estratégica del Archipiéla-

¹² Dictamen 71/2006, de 11 de abril de 2006, del Consejo Consultivo de Canarias, p. 12, en relación al art. 8, afirma: «La comunicación previa no puede, consecuentemente, equipararse a la figura de la autorización administrativa. La comunicación previa constituye un acto de los interesados que ponen en conocimiento de la Administración su intención de iniciar la actividad de transporte marítimo y en consecuencia no se incardina dentro de la actividad autorizatoria de la Administración, es decir, no constituye en ningún caso una solicitud a la Administración para que autorice el ejercicio de tal actividad».



go, ruta de paso de numerosos buques y la presión económica, principalmente como consecuencia de la industria turística, convierten al medio marino situado en el territorio canario en una zona de especial sensibilidad¹³.

3.2. EL REGISTRO CANARIO DE NAVIEROS

Uno de los aspectos más destacados de esta regulación son las referencias al Registro Canario de Navieros, de carácter administrativo, y cuya finalidad es la inscripción de las personas que hayan realizado la comunicación previa de prestación de servicios de transporte, los servicios que presten, sus modificaciones y cuantos otros se determinen reglamentariamente. El Registro realiza una labor meramente informativa, por lo que la inscripción no condiciona la eficacia de la comunicación previa de inicio de la actividad. La Ley prevé que la gestión de este Registro se lleve a cabo por la Consejería competente en materia de transporte marítimo y que el mismo sea de acceso público¹⁴.

¹³ La declaración de Zona de Especial Sensibilidad, aprobada por la OMI en 2005, ha introducido nuevas medidas de protección para el entorno marino del territorio canario. Sobre las consecuencias de esta declaración resulta de interés la respuesta de la ministra de Fomento, doña Magdalena Álvarez, a la interpelación del senador don Ricardo Melchior, sobre el tránsito de buques con mercancías peligrosas, tras la entrada en vigor de la Zona Marina de Especial Sensibilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, especialmente en lo que se refiere al protocolo de las comunicaciones interadministrativas entre el Estado y el Gobierno de Canarias (S. 670/000147, Diario de sesiones del Senado, Sesión del Pleno, 7 de marzo de 2007, pp. 6.893-6.894). La señora ministra de Fomento manifestó: «Estas medidas de protección asociadas a la Zona Marina de Especial Sensibilidad entraron en vigor en nuestro país el 1 de diciembre de 2006. ¿Y qué suponen? Suponen que los buques tanque mayores de 600 toneladas de peso muerto que transporten hidrocarburos pesados y que estén en tránsito por la Zona Marina de Especial Sensibilidad tienen la obligación de notificar a las autoridades marítimas sus entradas y salidas por esta zona. Dichas notificaciones se hacen a los centros de coordinación de Salvamento Marítimo del Ministerio de Fomento en la isla de Gran Canaria y Tenerife. Además, tienen obligación de navegar por dos rutas o dispositivos de separación que han sido aprobados por la OMI a propuesta del Gobierno español y que están equidistantes de las costas de Gran Canaria, de Fuerteventura y de Tenerife. Lo anterior era para los buques que tienen esas características. Para los buques que transportan hidrocarburos de cualquier clase o cualquier otra mercancía peligrosa a granel, la OMI, también a propuesta del Gobierno español, ha establecido cinco zonas a evitar, que significa que solo pueden navegar por esa zona determinados barcos, y ahora vamos a ver cuáles son. En esta zona, como medida de protección del ecosistema y preservación de la biodiversidad, solo está permitida la navegación para la pesca artesanal y el tráfico marítimo interinsular con origen y destino en puertos situados en el interior de dicha zona. Estas medidas de protección entraron en vigor el 1 de diciembre de 2006, es decir, se han acotado áreas con las cuales o bien hay que navegar o bien no se puede navegar, pero para que esto se aplique hay que controlar que, efectivamente, se respete. Para ello, se ha establecido como norma que hay que notificar que se entra o se sale por la zona determinada. El ámbito competencial, la responsabilidad de controlar que esto sea así, es de la dirección General de la Marina Mercante, como usted ha dicho. Por lo tanto, hemos tenido que poner unos medios adicionales para comprobar que esto se haga así».

¹⁴ Debe ser destacado que en Canarias también tiene su sede el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias, creado en el año 1992 al amparo de la Disposición adicional

3.3. CARACTERES DEL RÉGIMEN ESPECIAL

DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO REGULARES

La demanda de la población canaria de una mejora en el transporte marítimo de mercancías y personas se concreta en la regulación de este régimen especial¹⁵. La finalidad de estas previsiones es garantizar las necesidades básicas de cabotaje interinsular, para lo cual se determinarán desde la Administración autonómica las condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad y precio del servicio¹⁶.

Esta regulación tiene su equivalente, a nivel de las competencias de la Administración General del Estado, en el Real Decreto 1516/2007 que determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público. Esta disposición estatal tiene su origen en las previsiones de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y fue modificada como consecuencia de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁷.

decimoquinta de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Este Registro desempeña su labor a través de dos oficinas adscritas al Ministerio de Fomento, y su principal finalidad es potenciar la competitividad de la flota mercante y de las empresas navieras españolas.

DOMÍNGUEZ CABRERA, M., «El Registro Especial de Buques de Canarias», *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, núm. 2, 2004, pp. 109 y 122. Esta autora define al Registro Especial de Buques de Canarias como «segundo registro de carácter público y administrativo, especial, opcional, heterónomo, adicional al Registro Marítimo ordinario y, en atención al objeto registrable, selectivo». Asimismo esta autora afirma que «su finalidad coincide con la que explica la aparición, desde la década de los años ochenta, de los segundos registros nacionales: frenar el éxodo hacia las banderas de conveniencia e invertir la tendencia al mejorar la competitividad de la flota mercante y las empresas navieras españolas (reducción de costes e incentivos diversos)». ROMERO PI, J., «El Registro Especial de buques en la Ley de Modificación del REF», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 130, noviembre de 1995, p. 135 y ss. SAN JOSÉ AMÉZAGA, J., «Segundos registros de buques», EIZAGUIRRE, J. (coord.), *IV Jornadas de Derecho Marítimo de San Sebastián* (San Sebastián, 23 y 24 de mayo de 1996), Donostia, 1997, p. 53 y ss.

¹⁵ CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DEL GOBIERNO DE CANARIAS, «El Plan Estratégico de Transportes, una revolución a la vista», *Canarias: Obras Públicas y Transportes. Revista de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias*, núm. 31, noviembre de 2007, p. 7. En este artículo se afirma que la misión del Plan Estratégico de Transportes que «es el desarrollo, articulación y optimización de los elementos que configuran la oferta multimodal de transportes y contribuir a una mejor ordenación de las demandas de movilidad de viajeros y mercancías. En definitiva, que la oferta multimodal de transportes atienda a las demandas de movilidad de los canarios en condiciones apropiadas de calidad y de coste y con una perspectiva sostenible a medio y largo plazo».

¹⁶ El Consejero de Obras Públicas y Transportes, Juan Ramón Hernández, compareció el 27 de noviembre de 2007 ante la Comisión de Turismo y Transportes del Parlamento de Canarias, para explicar el plan de actuaciones de su Consejería para el desarrollo normativo de la Ley de Ordenación del Transporte Marítimo. En una nota de prensa publicada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, con fecha de 6 de marzo de 2008, se informó desde la Consejería que se encontraba ultimado el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Especial de Prestación de los Transportes Marítimos Regulares, y que se presentaría a la mayor brevedad.

¹⁷ Esta regulación tiene su origen en el art. 138.1 CE, en el que enuncia la obligación del Estado de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el estableci-

En aquellos supuestos en que las navieras, al prevalecer su interés económico, no asumirían el transporte en estas líneas o no lo desempeñarían en las condiciones mínimas exigibles que garanticen los niveles básicos de comunicación, se impondrá su sometimiento a una serie de obligaciones de servicio público.

La Ley establece que una línea no atenderá las necesidades básicas de comunicación cuando el transporte que realice tenga una finalidad turística, recreativa o educativa; o bien se ocupe del transporte de viajeros con islas sin núcleo de población residente estable o islotos. Estas excepciones tienen su origen en la propia naturaleza de este régimen especial cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida de la población residente en el Archipiélago, que se encuentra en situación desventajosa con respecto a otros territorios como consecuencia de las limitaciones en los medios de comunicación que pueden emplear para el transporte de personas y mercancías.

La decisión de la Administración autonómica de otorgar esta relevancia a una determinada línea regular se encuentra condicionada por una serie de requisitos que deben ser respetados. Con carácter genérico, se debe atender a la realidad socioeconómica afectada por la medida y a la finalidad última de conseguir un servicio de transporte eficiente que garantice una oferta de calidad a precios reducidos. De forma específica, una vez detectadas las deficiencias del mercado se exige el cumplimiento de los principios de objetividad, transparencia, no discriminación y conocimiento previo por los interesados, con el fin de garantizar la competencia en la prestación del servicio.

La autorización previa es el título administrativo que permite la explotación de una línea regular adscrita a este régimen especial, e incorpora las obligacio-

miento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y con especial atención a las circunstancias del hecho insular. En desarrollo de esta previsión, y en referencia al transporte marítimo, debe ser mencionada la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que dispone en su art. 7.4: «El Gobierno en el ámbito de las competencias del Estado podrá establecer, en su caso, que la prestación de todas o alguna de estas navegaciones se realice con imposición de obligaciones de servicio público con el fin de garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular con destino a y/o procedencia de las islas Baleares, islas Canarias, Ceuta y Melilla o bajo el régimen de contrato administrativo especial en atención a la satisfacción de forma directa o inmediata de la finalidad pública que aquéllas representan»; en el art. 81 de la Ley 27/1992 se especifica esta previsión en los siguientes términos: «2. La realización, con finalidad mercantil, de navegaciones de línea regular de cabotaje que, a tenor del artículo 7.4 de esta Ley se considere de interés público, se prestará de acuerdo con lo previsto en dicho artículo. El Ministerio de Fomento determinará los requisitos que deberán cumplir las empresas navieras en orden a acreditar su capacidad económica, así como la de los buques para poder dedicarse a este tipo de navegaciones. 3. A los efectos de esta Ley tendrán la consideración de línea regular aquellos servicios de cabotaje, que, sin denominarse de tal modo, se oferten de forma general a los posibles usuarios y se presten en condiciones de regularidad, publicidad y contratación asimilables a los servicios regulares de cabotaje. 4. Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de transporte marítimo cuando éste transcurra entre puertos o puntos de la misma Comunidad sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales».

nes de servicio público que deben ser cumplidas¹⁸. El transportista que aspire a obtener la autorización, además de cumplir las condiciones previstas con carácter genérico en la Ley, deberá acreditar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, así como una serie de requisitos económicos y de planificación que aspiran a asegurar la eficacia en la prestación del servicio, y el cumplimiento de los objetivos trazados por la Administración Canaria para la línea sobre la que se ostentará la autorización.

En aquellos supuestos en que ninguna compañía naviera desempeñe sus servicios en líneas que atiendan las necesidades básicas de comunicación, la norma canaria autoriza a la Consejería de Obras Públicas y Transportes a celebrar contratos de obligación de servicio público, excepcionando de esta forma el régimen básico de autorización administrativa. La regulación de este tipo de contratos también supone un régimen excepcional a la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo.

Las limitaciones a la libre prestación de servicios en el transporte marítimo deben realizarse al amparo de las disposiciones comunitarias. Nuestro país ya ha sido condenado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a propósito de una normativa autonómica en este ámbito, en concreto en relación a algunas de las previsiones incluidas en la Ley 4/1999 de declaración de servicio público de titularidad de la Junta de Galicia del transporte público marítimo de viajeros en la ría de Vigo. El Tribunal consideró:

Una medida nacional que reserva los servicios de transporte marítimo en la ría de Vigo a una única empresa por medio de una concesión administrativa de veinte años, prorrogable por un plazo de diez años, puede obstaculizar o incluso impedir la prestación de dichos servicios por empresas establecidas en otros Estados miembros y constituye, por tanto, una restricción a la libre prestación de servicios. Lo mismo puede decirse del criterio de selección relativo a la experiencia demostrable en el transporte marítimo en la ría de Vigo [...] Por lo que se refiere a la admisibilidad de dichas restricciones, procede recordar que la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida. Además, para que esté justificada de tal modo, la normativa nacional en cuestión deberá ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo¹⁹.

¹⁸ Sobre un incumplimiento por parte de una naviera que operaba en una línea de interés público y sometida a obligaciones de servicio público, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 27 de noviembre de 2007 (RJ 2008\279).

¹⁹ Apartados 44º y 45º de la STJCE Luxemburgo (Sala Segunda) de 9 de marzo de 2006, ponente C.W.A. Timmermans, (TJCE 2006\68).

3.4. EL RÉGIMEN PARTICULAR DE LOS TRANSPORTES MARÍTIMOS CON FINALIDAD TURÍSTICA, RECREATIVA, EDUCATIVA O SIMILAR

La norma canaria incorpora un régimen propio para la regulación de la actividad de transporte marítimo de pasajeros cuando actúa como soporte de una actividad turística, recreativa, educativa o similar a cambio de una contraprestación económica. La regulación de este ámbito es genérica y se remite a un posterior desarrollo reglamentario, si bien se incorporan una serie de previsiones que atienden a la peculiar naturaleza de estas actividades.

Esta modalidad de transporte se encuentra sometida a la comunicación previa en idénticos términos de los analizados en la regulación del régimen general; sin perjuicio de las especificidades que se incorporen en un posterior desarrollo reglamentario, cuyo contenido mínimo deberá atender a aquellos requisitos y exigencias técnicos y administrativos de aplicación. Asimismo, el reglamento de desarrollo también atenderá a la necesaria coordinación entre las Administraciones y departamentos que por razón de materia turística, educativa, medioambiental o de pesca puedan resultar afectados.

La Administración competente debe ser informada de cualquier modificación de las condiciones de prestación de los servicios con una antelación de diez días antes de su entrada en vigor, de forma que el organismo competente tenga conocimiento de esta alteración y pueda controlar su conformidad con la regulación vigente.

En este régimen particular es necesario tener presente que la actividad principal es una actividad turística, recreativa, de ocio, o de enseñanza, mientras que la actividad de transporte marítimo es accesoria; consecuencia de esta realidad, la comunicación a efectos de la realización del transporte marítimo no es suficiente, sino que con carácter previo será preceptiva la obtención de las autorizaciones, licencias o permisos que sean necesarios para realizar la actividad principal (turística, recreativa, de ocio o de enseñanza) que se pretenda desarrollar.

Con el fin de garantizar la seguridad marítima, las empresas dedicadas al alquiler de embarcaciones sin patrón deben garantizar, de acuerdo con las previsiones que se establezcan reglamentariamente, la formación adecuada de los usuarios de sus servicios. De esta forma se añade un requisito más al desempeño de esta actividad, ya que las empresas se encuentran obligadas a solicitar a la Administración competente la oportuna autorización para poder entregar a los usuarios la correspondiente tarjeta de recreo.

Una de las principales actividades turísticas que se han desarrollado en los últimos años en las aguas del Archipiélago Canario es la observación de cetáceos. La Comunidad Autónoma de Canarias fue pionera en la regulación del avistamiento de cetáceos en el año 1995 y en la actualidad esta materia se encuentra regulada por el Decreto 178/2000 sobre las actividades de observación de cetáceos²⁰.

²⁰ RODRÍGUEZ LUENGO, J., «El papel del Gobierno de Canarias en la conservación de los cetáceos», *Western African Talks on Cetaceans and their Habitats*, Adeje, Tenerife, España, 16-20 de octubre de 2007; HEREDIA, B., «Observación de ballenas en España: Trabajando hacia una regula-



El objetivo de la norma es regular la observación de cetáceos con el fin de establecer las medidas de conservación necesarias para la protección de las especies existentes en el territorio canario. La realización de un Estudio Básico de Impacto Ecológico y la obtención de la pertinente Declaración de Impacto Ecológico constituyen requisitos ineludibles para la obtención de la autorización administrativa que legitime el desempeño de la actividad de observación de cetáceos con fines turísticos. Mientras que para la obtención de la autorización administrativa en el supuesto de actividades realizadas con fines científicos, educativos, técnicos, culturales o de conservación se tendrán en cuenta aquellos factores, de cualquier naturaleza, que puedan interferir o influir negativamente en la conservación de los cetáceos. En este último caso, las autorizaciones administrativas podrán incorporar limitaciones y condicionamientos de carácter ambiental con el fin de conservar y proteger a las especies y a su hábitat natural.

La cuestión que nos planteamos es por qué el legislador canario no incorpora referencia alguna a la protección del medio marino en lo que respecta a las autorizaciones previas para el ejercicio del transporte de personas y mercancías con finalidad turística, recreativa, educativa o similar, a pesar de que esta actividad también compromete la conservación del medio marino y por tanto a las especies marinas y a su hábitat natural. Este régimen particular de transporte marítimo es deudor directo de los recursos naturales del Archipiélago Canario, cuya climatología, paisaje, playas, aguas marinas, flora y fauna, atraen cada año a millones de turistas. Al menos con carácter subsidiario a la regulación específica que pudiera resultar de la aplicación a la actividad principal, la norma canaria sobre transportes debiera incorporar algún tipo de previsión, siguiendo el modelo ya implantado en la regulación sobre observación de cetáceos, que permitiera garantizar la conservación y la protección de los recursos naturales que hacen tan atractivas la realización de estas actividades de turismo, educación u ocio.

3.5. CONTROL E INSPECCIONES

Las actividades de control sobre las empresas que desempeñen actividades de transporte marítimo son asumidas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que actuará a través de los mecanismos oportunos para comprobar la eficacia de los servicios prestados. Sin perjuicio de la relevancia de esta supervisión de la Administración Autónoma, el control más directo es el de los propios usuarios, los directamente afectados.

ción nacional para prevenir molestias», *Western African Talks on Cetaceans and their Habitats*, Adeje, Tenerife, España, 16-20 de octubre de 2007. Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, que regula las actividades de observación de cetáceos (BO Canarias de 6 octubre de 2000, núm. 133), ha sido desarrollado por las Órdenes de 23 de octubre de 2001 y de 19 de febrero de 2003. A nivel de la Administración General del Estado debe ser mencionado el Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos. Este Decreto es un modelo acertado de una regulación capaz de conjugar los intereses económicos, turísticos, educativos y de ocio con la protección del medio marino y, en concreto, de los mamíferos marinos.



Es relevante la actuación de los consejos de usuarios, regulados en la norma canaria, y cuya principal finalidad es defender los intereses de los usuarios de los servicios de líneas regulares, además de ofrecer asesoramiento sobre los servicios marítimos. La función de intermediación que realizan estos consejos entre la Administración y el ciudadano resulta clave para trasladar la realidad diaria de los usuarios a la Consejería competente. Estas asociaciones de usuarios existían con anterioridad a la entrada en vigor de la norma canaria, e incluso participaron activamente en su elaboración.

La función inspectora resulta clave y necesita de una especial atención; la norma canaria no incorpora referencia alguna al número mínimo de inspectores, ni a la cualificación de los mismos. Si analizamos el texto de la Ley, se reconoce que el resultado de la inspección, formalizada en documento público, tendrá valor probatorio. Las referencias que realiza la norma canaria a la labor de inspección necesita de un desarrollo reglamentario posterior que concrete las competencias de la Administración autonómica, la estructura organizativa que debe ser implantada por la Consejería competente para hacer frente a un mínimo de inspecciones, así como el número de personal cualificado que sea necesario para desempeñar esta actividad.

La relevancia del transporte marítimo en el Archipiélago Canario se encuentra determinada por dos factores claves, de un lado la insularidad del territorio, que condiciona a los residentes a emplear este medio para el transporte de mercancías y de pasajeros de forma cotidiana; de otro lado, la relevancia de la industria turística canaria, que multiplica la demanda del transporte marítimo para cubrir las necesidades de una población flotante que acude a las Islas Canarias durante todo el año.

A la vista de esta realidad, se debe establecer un sistema planificado de inspecciones que permita mantener los niveles de calidad exigidos. Es oportuno tomar como modelo la regulación de la Administración General del Estado sobre la inspección y certificación de buques civiles; y también debe ser analizado el sistema de inspecciones vinculados al control por el Estado rector del puerto sobre buques extranjeros, y que está demostrando su eficacia a nivel internacional. Ambas actividades de inspección tienen como finalidad comprobar que el buque reúne todas las prescripciones previstas en la normativa vigente en materia de seguridad marítima, comprensiva de la seguridad de la vida humana en la mar, del buque y de la navegación, y prevención de la contaminación del medio ambiente marino producida desde los buques.

El Reglamento de Inspección y Certificación de Buques Civiles elaborado por la Administración General del Estado desarrolla la competencia encomendada al Ministerio de Fomento sobre ordenación y ejecución de las inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación del medio ambiente marino de todos los buques civiles españoles, de los que se hallen en construcción en España y de los extranjeros en los casos autorizados por los acuerdos internacionales²¹. Las disposiciones sobre control por el Estado rector

²¹ El Real Decreto 1837/2000, de 10 noviembre, que aprueba el Reglamento de Inspección y Certificación de Buques Civiles tiene su origen en el art. 86.5 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

del puerto están determinadas por dos modelos principales de implantación, en Estados Unidos y en la Unión Europea, por lo que pueden ser adoptadas las previsiones de ambos modelos que más eficacia han demostrado²².

En primer lugar es indispensable dotar a la Administración competente de personal cualificado suficiente, que debe someterse a procesos de formación y evaluación periódicos. Una vez asumida la obligación de disponer de los medios personales y materiales necesarios, se debe atender a la selección de los buques que deben ser inspeccionados. La propuesta más adecuada sería realizar una inspección anual y la implantación de un sistema como el estadounidense, basado en el control y la inspección de los buques de alto riesgo, caracterizada por la inspección selectiva de buques con referencia en un sistema de puntuación en función de criterios previamente establecidos.

3.6. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La norma canaria prevé un conjunto de sanciones de naturaleza diversa, desde el simple apercibimiento hasta la inhabilitación para el transporte marítimo. La gravedad de la infracción condicionará la sanción que se imponga por la autoridad competente. La potestad sancionadora la ejerce la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que se encuentra legitimada para imponer las sanciones y las medidas provisionales previstas en la Ley.

Las sanciones previstas son seis: el apercibimiento, la multa, el cese de la actividad, la caducidad de la autorización, la inhabilitación para el transporte marítimo y la resolución del contrato de obligación de servicio público. La multa funciona como una sanción básica complementada, en determinados supuestos, por el resto de las medidas sancionadoras previstas.

El texto de la norma no fija una cuantía mínima para las infracciones leves, cuya cuantía máxima se sitúa en 10.000 euros; esta inexistente previsión de mínimos debe ser corregida una vez que se realice el desarrollo reglamentario de esta disposición. Las infracciones graves parten de la cuantía máxima de las infracciones leves, 10.001 euros, y pueden alcanzar la cifra de 150.000 euros; mientras que las infracciones muy graves pueden llegar hasta los 300.000 euros.

La cuantía de la multa puede ser modulada en función de criterios para atenuar o incrementar su importe. Cuando el infractor corrija la situación creada

²² El Memorándum de París, que entró en vigor en 1982, inauguró una etapa en el ámbito del control por el Estado rector del puerto; tanto en sus inicios como en la actualidad, es el modelo de buena parte de los Acuerdos internacionales adoptados. La actual regulación comunitaria sobre el control por el Estado rector del puerto, la Directiva 95/21/CE, así como la norma española de transposición de la misma, el RD 91/2003, siguen las directrices del Memorándum. Estados Unidos no es miembro pleno de ninguno de los Acuerdos regionales en materia de control por el Estado rector del puerto. La estrategia elegida ha sido la dotación de los medios suficientes al cuerpo de guardacostas nacional, que se ha convertido en el encargado de realizar el control de los buques de bandera extranjera que arriban a los puertos estadounidenses.

por la comisión de la infracción, previo requerimiento y en el plazo que reglamentariamente se determine, el órgano sancionador podrá acordar la disminución en la cuantía de la multa. Asimismo, la cuantía podrá incrementarse hasta el doble cuando la infracción afecte a una línea que atiende necesidades básicas de transporte regular o al medio ambiente marino, siempre en función de la gravedad de la infracción cometida. Por tanto, la cuantía máxima de una multa impuesta al amparo de esta norma será de 600.000 euros. Esta graduación de la sanción destaca la importancia de los dos fundamentos básicos que deben inspirar la regulación del transporte marítimo en Canarias, la protección del entorno marino y la garantía en la regularidad y calidad del transporte.

La Ley aclara el supuesto en el que se impondrá el apercibimiento, ante una infracción leve, siempre que no existan antecedentes y que no se estime conveniente la imposición de multa. También se incorpora una previsión para cuatro de las infracciones calificadas como graves, la inexistencia de la comunicación previa, las deficiencias o la inexistencia de los seguros obligatorios, y en aquellos supuestos en que no se complete la garantía económica obligatoria. En estos supuestos, además de la sanción de multa que corresponda, la autoridad competente podrá suspender la actividad por un plazo máximo de un año.

En lo que respecta a la comisión de aquellas infracciones muy graves que tengan su origen en acciones u omisiones que compromentan la seguridad del buque, de su tripulación y pasaje, o del tráfico marítimo²³, la norma canaria añade a la multa que corresponda una sanción de naturaleza no pecuniaria, como el cese de la actividad, o la caducidad de la autorización correspondiente por un plazo máximo de tres años.

Para el resto de sanciones no existen referencias equivalentes, sino un conjunto de criterios que serán tenidos en cuenta para valorar la gravedad de la sanción que debe ser impuesta y su proporcionalidad ante la infracción cometida. El listado de los criterios que deben ser analizados para la imposición de una sanción no es taxativo, ya que se incluye una cláusula genérica que permite tener presente cualquier circunstancia que pueda incidir en el grado de responsabilidad, en un sentido positivo o negativo.

²³ Las infracciones muy graves que tienen su origen en acciones u omisiones que compromentan la seguridad del buque, de su tripulación y pasaje, o del tráfico marítimo se enumeran en el art. 31 de la Ley 12/2007 y son las siguientes: «1) Realizar los servicios de transporte marítimo regular sin autorización administrativa previa cuando sea exigible; 2) La negativa u obstrucción a la actuación de los servicios de inspección que impida el ejercicio de las funciones que legal o reglamentariamente tengan éstos atribuidas; 3) El incumplimiento de las normas que reservan a buques mercantes de bandera de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea la realización de transporte marítimo de acuerdo con lo previsto en esta ley; 4) El incumplimiento de las normas que reservan a empresas de nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea la realización de transporte marítimo; 5) Prestar servicios de transporte o de alquiler de embarcaciones en condiciones que pongan en riesgo la seguridad de las personas; 6) Prestar cualquier transporte de pasajeros o de mercancías en número o peso superiores al permitido; 7) Modificar las características técnicas y de seguridad de la embarcación acreditadas por la Administración competente en materia de seguridad en el transporte y de la vida humana en el mar, y en materia de inspección técnica y operativa de embarcaciones, tripulaciones y mercancías, sin la preceptiva autorización por parte de las autoridades competentes».



La autoridad competente debe analizar el beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la repercusión social, la negligencia o intencionalidad, el daño causado o la gravedad del estado de riesgo creado, y la reincidencia, considerando los últimos tres años contados a partir del día siguiente al de la comisión de la infracción. La aplicación de estas circunstancias agravantes no se desarrolla en el texto de la Ley, únicamente se incluye una previsión para aquellas infracciones muy graves que tengan su origen en acciones u omisiones que compromentan la seguridad del buque, de su tripulación y pasaje o del tráfico marítimo, y en las que concurran tres o más circunstancias de las enumeradas con anterioridad; supuestos en los que de forma excepcional se impondrá la inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un plazo no superior a cinco años.

La regulación del procedimiento sancionador debe ser clarificada en el desarrollo reglamentario de la norma; el texto de la Ley simplemente expone de forma genérica los criterios que deben ser analizados en el procedimiento sancionador, pero existe un alto componente de discrecionalidad en su aplicación. Mediante el reglamento deberán ser concretadas las previsiones sobre las sanciones que corresponden ante cada infracción a través de una redacción que permita dar seguridad jurídica a las compañías que operan en el tráfico marítimo, así como a los propios pasajeros y a las autoridades autonómicas competentes en esta materia.

Las sanciones reguladas son insuficientes ante la relevancia de los bienes jurídicos a proteger, el medio marino y el transporte interinsular. Por tanto el procedimiento sancionador no cumple con su función disuasoria en la comisión de infracciones. Un ejemplo de esta situación se encuentra en el apercibimiento, a la vista de la inexistencia de una cuantía mínima en las multas para las infracciones leves, el apercibimiento debiera estar complementado por una multa de escasa cuantía pero que reforzara la finalidad sancionadora.

4. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

La Ley 12/2007 elaborada por la Comunidad Autónoma de Canarias merece una valoración positiva en cuanto da respuesta a las necesidades de un sector clave para la economía de cualquier Comunidad costera, y en especial de una Comunidad cuyo territorio está formado por un archipiélago alejado de la Península. La norma canaria ha abierto la puerta al resto de Comunidades para la elaboración de disposiciones específicas sobre transporte marítimo en el ámbito de sus competencias.

El legislador canario ha desaprovechado la oportunidad de incorporar una apuesta clara y concreta para la protección ambiental del entorno marino. La falta de concreción, y en este sentido coincidimos con las conclusiones del Consejo Económico y Social²⁴, es una de las deficiencias del texto normativo, que se agrava en el

²⁴ Dictamen 2/2006, de 27 de enero de 2006, del Consejo Económico y Social de Canarias, apartado IV, titulado «Conclusiones y recomendaciones», p. 18.

ámbito del medio ambiente. Las escasas referencias ambientales son en exceso genéricas y, a pesar de lo dispuesto en la Exposición de Motivos ya analizada, tras el análisis global de la norma no se puede afirmar que la protección ambiental se encuentre entre una de las prioridades de la Ley, su presencia es meramente secundaria y condicionada al desarrollo reglamentario posterior²⁵.

La escasa relevancia de las referencias ambientales en el texto de la Ley contrasta con las iniciativas que se han llevado a cabo en esta Comunidad para la protección del entorno marino. Cabe destacar la aprobación del Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias, mediante el cual la Comunidad Autónoma de Canarias ha entrado a formar parte del selecto grupo de Comunidades, junto a Galicia, Cataluña y Murcia, que han elaborado este tipo de planificación; también se han desarrollado proyectos internacionales de cooperación en la región Macaronésica, comprensiva de los territorios de las Azores, Madeira y Canarias²⁶.

²⁵ La Administración General del Estado ha manifestado sus discrepancias con el texto del art. 31.7 de la Ley 12/2007, que incorpora entre las infracciones muy graves la modificación de «las características técnicas y de seguridad de la embarcación acreditadas por la Administración competente en materia de seguridad en el transporte y de la vida humana en el mar, y en materia de inspección técnica y operativa de embarcaciones, tripulaciones y mercancías, sin la preceptiva autorización por parte de las autoridades competentes». Con fecha de 23 de julio de 2007, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias adoptó un Acuerdo para iniciar las negociaciones a fin de resolver las discrepancias manifestadas sobre el artículo 31.7 de la Ley de Canarias 12/2007, y designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda, en base a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Resolución de 25 de julio de 2007, por la que se da publicidad a los Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con las Leyes 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, y 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, Boletín Oficial de Canarias núm. 153, de 31 de julio de 2007, pág. 19287). En la reunión celebrada el 23 de enero de 2008, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias consideró solventadas las discrepancias, gracias al Acuerdo mediante el cual la Comunidad Autónoma de Canarias se compromete a promover, en el plazo de seis meses, la modificación del apartado 7 del artículo 31 de la Ley de Canarias 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, en los siguientes términos: «7. La modificación de las circunstancias o requisitos acreditados para ejercer la actividad al realizar la comunicación previa, o la falsedad de la declaración responsable a que se refiere el artículo 8.3» (Resolución de 31 de enero de 2008, por la que se da publicidad a los Acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias).

²⁶ MOLINA HERRERA, T., «Las competencias administrativas ante una contingencia por contaminación marina», II Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica, *INTERREG III B Azores-Madeira-Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 16 de junio de 2006.

MORENO MORENO, J., «Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias, medidas adoptadas para hacer frente a contingencias por contaminación marina en las

A pesar del carácter estratégico del transporte marítimo interinsular en el Archipiélago Canario, el legislador autonómico ha dilatado en el tiempo la elaboración de una disposición que debía encontrarse entre las primeras normas canarias. Su aprobación se caracterizó por el consenso de todos los grupos políticos, lo cual es una muestra de la acuciante necesidad de una regulación en este sector y de las demandas ciudadanas en este sentido. No obstante, esta norma puede quedar reducida a una declaración de intenciones si no se adoptan las medidas adecuadas. Sin perjuicio del inexcusable desarrollo reglamentario de esta disposición, su aplicación efectiva exige una importante dotación de medios personales y materiales por parte de la Administración Autonómica; el procedimiento de inspección es el instrumento que va a garantizar la implantación de esta Ley y se encuentra condicionado por la voluntad de las autoridades competentes.

aguas de la Macaronesia», *11 Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica*, INTERREG III B Azores-Madeira-Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 16 de junio de 2006.

NOGUEIRA ROMERO, M., «Relación entre el Ministerio de Fomento y el Plan de Contingencia Marina de Canarias», *1 Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica*, INTERREG III B Azores-Madeira-Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

TROITEIRO ARROYO, S., y VÁZQUEZ CASTILLO, L., «Avance del Plan de Contingencia de Contaminación Marina de Canarias», *1 Jornadas Técnicas: Plan de Contingencia de Contaminación Marina de la Región Macaronésica*, INTERREG III B Azores-Madeira-Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 26 de noviembre de 2004.

