|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 247/2008 |
| Fecha | de 24 de julio de 2008 |
| Sala | Sala Primera |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 1470-2008 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1470-2008 |
| Fallo | Mantener la suspensión del art. 88 y de la disposición transitoria tercera de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias, y levantar la de los arts. 104, apartados 10,11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105,  apartados 4 a 9, y 106, apartados 2, 4 y 5 de la misma Ley de Canarias 13/2007. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 22 de febrero de 2008, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 88; 104, apartados 10, 11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9; 106, apartados 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

2. Por providencia de 11 de marzo de 2008 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 b) LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente recurso, señalando de aplicación la doctrina contenida en las SSTC 59/1985, 181/1992, 203/1992, 14/1994, 118/1996, 332/2005 y 341/2005. Asimismo, dio traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y al Parlamento de Canarias al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Finalmente se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Canarias.

3. Por escrito registrado el 31 de marzo de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Diputación Permanente había acordado, en la reunión celebrada el 25 de marzo, personarse en el proceso y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El día 7 de abril de 2008 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de doña. Florentina del Campo Jiménez, Procuradora de los Tribunales de Madrid, en nombre y representación de la Asociación de empresarios de gran turismo de vehículos de alquiler con conductor, por el que solicita que se le tenga por personada como parte coadyuvante en el presente recurso de inconstitucionalidad.

5. El Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias evacuó el día 8 de abril de 2008 el trámite de alegaciones conferido interesando la desestimación del recurso interpuesto.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 10 de abril de 2008, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 8 de abril, había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. La Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias presentó sus alegaciones el día 10 de abril de 2008 en las que solicita la desestimación del recurso.

8. Por providencia de la Sala Primera de 15 de abril de 2008 se acordó oír al Abogado del Estado y a las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias para que, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimaren conveniente sobre la solicitud de personación como parte coadyuvante en el presente recurso de inconstitucionalidad formulada por la Procuradora doña Florentina del Campo Jiménez, en nombre y representación de la Asociación de empresarios de gran turismo de vehículos de alquiler con conductor.

9. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 23 de abril de 2008, considera que no procede acceder a la solicitud de personación formulada. El Parlamento de Canarias, por escrito del 28 de abril, estima que no ha lugar a la personación en calidad de coadyuvante de la Asociación de empresarios de gran turismo de vehículos de alquiler con Conductor debido a la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad. Igualmente, el Gobierno de Canarias considera, en su escrito registrado el día 6 de mayo de 2008, que ha de inadmitirse la solicitud de personación formulada.

10. Estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 27 de mayo de 2008, acordó oír a las partes personadas en el proceso para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

11. El Abogado del Estado, con fecha 4 de junio de 2008, evacuó el trámite conferido, interesando que se acuerde el mantenimiento de la suspensión, por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Comienza su alegato señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que con cierto grado de previsibilidad puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así, estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto de la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

Seguidamente hace referencia a la existencia de Votos particulares a la doctrina anterior (por todos, los formulados en el ATC 349/2003, de 29 de octubre) en los que se pone de manifiesto que la teoría de la irreparabilidad de los perjuicios no resulta de gran utilidad en un proceso abstracto que ha de decidir sobre la constitucionalidad de una Ley de forma que, para una mejor garantía de la supremacía constitucional, en casos como el de este incidente no puede perderse de vista la llamada apariencia de buen derecho. Ello no ha de suponer, a su juicio, prejuzgar la cuestión de fondo, pues señala que han existido ocasiones en las que la cuestión sustantiva, sin ser objeto de un análisis frontal, sí ha sido tenida en consideración en este incidente, en especial en los casos de manifiesta ausencia de cobertura competencial o de bloqueo de la competencia estatal (con cita de los AATC 243/1993, de 13 de julio, 78/1987, de 22 de enero o 336/2005, de 15 de septiembre). Por ello, siguiendo el razonamiento de los Votos particulares antes citados, estima que también resulta cuestionable que se exija a esa parte procesal la plena justificación de la irreparabilidad de los perjuicios que ocasionaría para los intereses públicos o privados la aplicación de la norma autonómica.

Sentado lo anterior, considera que, en este caso, el levantamiento de la suspensión habría de producir perjuicios de imposible o difícil reparación, por la diferencia de regímenes en cuanto a la utilización de un instrumento vinculado a la seguridad del tráfico como es el tacógrafo. En tal sentido resalta las diferencias existentes entre la normativa impugnada y la estatal, constituida por el Real Decreto 640/2007, de 18 de mayo, por el que, de conformidad con la normativa comunitaria, se establecen excepciones al cumplimiento de las normas relativas a la instalación y al uso del tacógrafo y a los tiempos de conducción y descanso. De esta forma, de acuerdo con la norma estatal, se mantiene la excepción de la obligatoriedad en el uso del tacógrafo en aquellas islas cuya superficie no exceda de 1500 km2, de tal modo que en Canarias es obligatorio el cumplimiento de los tiempos de conducción y descanso y el uso del tacógrafo en Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura. A fin de cumplir con tales obligaciones se establece un período transitorio en cuya virtud los vehículos matriculados por primera vez a partir de los tres meses de entrada en vigor deberán cumplir las citadas normas y, respecto a los matriculados con anterioridad, prevé un calendario para que pueda realizarse la verificación y adecuación del tacógrafo, calendario establecido atendiendo a las posibilidades de los talleres oficialmente autorizados y que concluye el 31 de agosto de 2009. Por el contrario, la norma impugnada extiende su aplicación a todas las islas pero, sin embargo, no impone la utilización del tacógrafo hasta el 24 de junio de 2011 para los vehículos matriculados antes de la entrada en vigor de la Ley impugnada, existiendo, además, diferencias sustanciales en el ámbito material de la obligación, por cuanto la Ley canaria exceptúa del uso del tacógrafo a determinados vehículos de transporte de viajeros, a diferencia de la legislación estatal que no contempla tales excepciones. De todo lo anterior, el Abogado del Estado deduce que, en caso de no mantenerse la suspensión de la vigencia del art. 88 y disposición transitoria tercera de la Ley se producirían dos consecuencias gravemente perjudiciales para la seguridad del tráfico en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura pues, desde una perspectiva temporal, se retrasaría la obligatoriedad del uso del tacógrafo para los vehículos matriculados antes de la entrada en vigor de la misma, desde el 31 de agosto de 2009, como exige la norma estatal, hasta el 24 de junio de 2011, como prescribe la impugnada disposición transitoria tercera. Además, desde una perspectiva objetiva, en las islas Canarias, a diferencia del resto del territorio nacional, quedarían exceptuados de la obligación del uso del tacógrafo numerosos transportes de viajeros. Lo anterior lleva al Abogado del Estado a afirmar que, teniendo en cuenta la fuerte conexión con la seguridad vial que tiene la normativa sobre tiempos máximos de conducción y descanso así como sobre el uso del tacógrafo, puede producir perjuicios irreparables para esa seguridad vial y, en último término para la vida humana, dada la frecuente irreparabilidad de los daños causados por los accidentes de tráfico. Por ello, estima que la vigencia del art. 88 y de la disposición transitoria tercera de la Ley determinaría que, en el período de tiempo anteriormente mencionado, no fuera a estar vigente, en las islas con mayor densidad de tráfico, una medida directamente relacionada con la seguridad vial así como la excepción de la aplicación de la misma a determinados transporte de viajeros.

En cuanto a los apartados impugnados de los arts. 104, 105 y 106 de la Ley, en los que se reproducen de forma inexacta o divergente tipos sancionadores previstos en la legislación estatal, el Abogado del Estado estima que su vigencia ocasionaría una situación de inseguridad jurídica de la suficiente entidad, por ser incompatible con la garantía de carácter material derivada del art. 25.1 CE, como para justificar el mantenimiento de la suspensión de los mismos.

Finalmente el Abogado del Estado señala que la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos es palmaria y así ha sido declarado por el Tribunal Constitucional en supuestos similares, entre los que cita los resueltos en las SSTC 59/1985, de 6 de mayo, 181/1992, de 16 de noviembre, 118/1996, de 27 de junio o 332/2005, de 15 de diciembre, por lo que es constante la doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación relativa al uso del tacógrafo y establecer el régimen sancionador que imponga el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho uso. Por ello, entiende que resultaría de aplicación la doctrina antes expuesta según la cual, cuando la vulneración de la Constitución es manifiesta y, en concreto, cuando ya ha sido declarada respecto de preceptos similares a los impugnados, procede mantener la suspensión de estos artículos.

12. La Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias presento su escrito de alegaciones el día 6 de junio de 2008.

En el mismo sostiene que el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados no produce perjuicio alguno, pues la aplicación de la normativa autonómica dará uniformidad al uso del tacógrafo superando las excepciones territoriales derivadas de la aplicación del Real Decreto 640/2007, de 18 de mayo, las cuales resultan, a su juicio, susceptibles de provocar distorsiones geográficas interislas de tal magnitud que desnivelaría su desarrollo en sectores tan estratégicos como el turismo, el medio ambiente, la protección de consumidores y usuarios y la vertebración del territorio. Por el contrario, los perjuicios derivados de la aplicación de los preceptos suspendidos serían meramente monetarios y, por tanto, reparables, afectando a un número escaso y determinado de personas, por lo que resultaría aquí de aplicación la doctrina del ATC 417/1997. Por ello, estima que los eventuales perjuicios económicos no pueden prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de la que goza la ley autonómica en virtud de su origen, la cual además no bloquea las competencias estatales relativas a la seguridad vial.

Por otro lado, en cuanto al régimen transitorio derivado de la disposición transitoria tercera de la Ley señala que el mismo es conforme con el derecho comunitario, que permite excluir de la exigencia el tacógrafo a todas las islas de Canarias en razón de su superficie, pues ninguna de ellas supera los 2.300 km2 a los que hace referencia la citada normativa. Asimismo indica que este régimen transitorio supone reactivar la situación aplicable en las islas entre 1996 y 2007, período de tiempo en el que, en virtud del Real Decreto 2242/1996, no era exigible en Canarias ni el tacógrafo ni el control de tiempos de descanso así como que, en lo relativo a la instalación inmediata en vehículos de nueva matriculación, permitirá satisfacer intereses generales y públicos, como la protección del medio ambiente o la defensa de los consumidores y usuarios, sin que tenga efectos negativos sobre la seguridad vial puesto que la incidencia del tacógrafo sobre la misma es remota y a posteriori.

A continuación señala que, de conformidad con la consolidada doctrina constitucional, para mantener la suspensión, en cuanto excepción a la regla general, resulta inexcusable que la representación estatal justifique la existencia de verdaderos perjuicios de imposible o difícil reparación ya que debe partirse de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de conflicto. Finalmente, la representación procesal del Gobierno de Canarias señala que el mantenimiento de la suspensión produce perjuicios pues, por la aplicación de excepciones territoriales al uso del tacógrafo, será imposible ejercitar una política de transportes común en Canarias.

13. La representación procesal del Parlamento de Canarias, mediante escrito registrado el día 6 de junio de 2008, comparece y señala que se adhiere a las alegaciones presentadas por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, por lo que solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si, de acuerdo con el art. 161.2 CE, procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 88; 104, apartados 10,11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9; 106, apartados 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias, preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra los mismos por el Presidente del Gobierno.

Los preceptos impugnados se refieren a dos cuestiones distintas, las cuales, como se verá, serán objeto de consideración separada. Así, el art. 88 regula los casos en los que es preceptivo, en los vehículos dedicados al transporte de mercancías y viajeros, el uso e instalación del tacógrafo, aparato que tiene por finalidad el control del respeto de la velocidad y de los tiempos mínimos de descanso de los conductores. Relacionado con este precepto, la disposición transitoria tercera de la Ley canaria establece una previsión que incide en la aplicación en el tiempo de la exigencia del tacógrafo, estableciendo, su obligatoria instalación en los vehículos de nueva matriculación a la fecha de entrada en vigor de la Ley, esto es, el 24 de junio de 2007 y, transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la misma, en los demás vehículos, momento a partir del cual también resultará aplicable el régimen jurídico de este medio de control. Los otros preceptos impugnados de la Ley tipifican infracciones muy graves, graves o leves y prevén las correspondientes sanciones con respecto a conductas en su mayor parte relativas al uso del tacógrafo y a cuestiones relacionadas con la superación en determinados porcentajes de la masa máxima autorizada de los vehículos de transporte.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión la doctrina constitucional de clara que, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (al respecto, ATC 88/2008, de 2 de abril, y demás resoluciones que allí se citan).

3. En esta ocasión el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos, a los cuales reprocha la contravención de la competencia estatal en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor del art. 149.1.21 CE. En concreto, el art. 88 y la disposición transitoria tercera de la Ley se reputan contrarios a lo establecido en el Real Decreto 640/2007, de 18 de mayo, por el que se establecen excepciones a la obligatoriedad de las normas sobre tiempos de conducción y descanso y el uso del tacógrafo en el transporte por carretera, mientras que los restantes preceptos impugnados de la Ley canaria entrarían en contradicción con lo previsto en diversos preceptos del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, dictado en desarrollo de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres.

La petición de mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada se fundamenta, en primer lugar, en la necesidad de que, para la resolución de este incidente cautelar, sea tenida en cuenta, en ciertos casos como serían, por ejemplo, las situaciones de manifiesta ausencia de cobertura competencial, de reproducción de preceptos ya declarados inconstitucionales o de bloqueo de las competencias estatales, la apariencia de buen derecho que se derivaría del fondo del asunto. De esta forma, el Abogado del Estado reclama que tal circunstancia sea tenida en cuenta en casos en los que las normas estatales se verían desplazadas por la aplicación de las autonómicas ahora suspendidas, las cuales presentan serias dudas de constitucionalidad, sin que, por dicha razón, debiera imponerse a esa parte procesal la plena justificación de los perjuicios que ocasionaría para los intereses públicos o privados la aplicación de la norma autonómica. En segundo lugar, señala que es reiterada la doctrina constitucional que ha encuadrado la normativa relativa al uso de tacógrafo y a los tiempos máximos de conducción y descanso en el título competencial estatal relativo al tráfico y circulación de vehículos a motor, citando a tal efecto las SSTC 59/1985, de 6 de mayo, 181/1992, de 16 de noviembre, 118/1996, de 27 de junio y 332/2005, de 15 de diciembre, por lo que, dada la existencia de una clara doctrina sobre la inconstitucionalidad de preceptos similares a los recurridos, estima procedente el mantenimiento de la suspensión simplemente por ese motivo. Respecto al art. 88 y a la disposición transitoria tercera de la Ley, argumenta específicamente que el levantamiento de la suspensión de los mismos retrasaría, en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura, la obligatoriedad del uso del tacógrafo hasta el 24 de junio de 2011, fecha en la que transcurre el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley, al que hace referencia la disposición transitoria tercera de la misma, quedando, en todo caso y según dispone el art. 88 de la Ley, exceptuados de la obligación de instalación y uso de dicho aparato numerosos transportes de viajeros. Por último, en relación con el resto de preceptos de la Ley impugnados, considera que la reproducción inexacta de tipos sancionadores ya previstos en normas estatales ocasiona una situación de inseguridad jurídica que justificaría el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

A las anteriores consideraciones se opone la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, estimando en sus alegaciones —a las que se ha adherido la representación procesal del Parlamento de Canarias— que el levantamiento de la suspensión no produce perjuicio alguno, pues la aplicación de la normativa autonómica proporcionará uniformidad al uso del tacógrafo en el Archipiélago, superando así las excepciones territoriales derivadas de lo dispuesto en la norma estatal, las cuales, por el contrario, podrían impedir ejercitar correctamente una política razonable de ordenación de transportes en Canarias. Asimismo, considera que los daños ocasionados por la aplicación de los preceptos suspendidos serían, en cuanto relativos al coste de la instalación del tacógrafo en vehículos de nueva matriculación o a la imposición de sanciones, meramente monetarios y reducidos a un escaso número de personas y, por tanto, resarcibles. Añade a lo anterior que las normas autonómicas no bloquean el ejercicio de las competencias estatales en materia de seguridad vial, pues las mismas pueden ejercerse a través de otras medidas distintas de las relacionadas con el tacógrafo. Específicamente en relación con el régimen transitorio previsto, señala que el mismo es conforme con el derecho comunitario y supone, simplemente, la aplicación del régimen vigente en Canarias entre 1996 y 2007, sin que vaya a tener efectos negativos sobre la seguridad vial, coadyuvando, por el contrario, a la satisfacción de intereses generales y públicos como los relacionados con la protección del medio ambiente y la defensa de los consumidores y usuarios.

4. Así, expuestos los argumentos relativos a los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que han de producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación que es propia de este incidente cautelar. Para ello deberemos tener en todo momento presente que su resolución ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues la interpretación de las reglas de deslinde competencial aplicables al caso debe quedar deferida a la sentencia que resuelva la controversia competencial planteada, dado que “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y las resoluciones allí citadas).

Según la doctrina constitucional expuesta, incumbe al Abogado del Estado justificar que el levantamiento de la suspensión del precepto recurrido lesionaría los intereses generales o de terceros, produciendo con ello perjuicios irreparables o de difícil reparación. De acuerdo con ello, podemos ya descartar la alegación del Abogado del Estado relativa a la necesidad de tener en cuenta lo que denomina apariencia de buen derecho en relación con la eventual falta de cobertura competencial de la norma recurrida y el bloqueo de las competencias estatales, dado que es cuestión vinculada a la pretensión de fondo de este proceso constitucional. Lo mismo sucede con las diversas Sentencias resolutorias de recursos de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado ha invocado para su aplicación en la resolución de este incidente, pues, debe señalarse al respecto que, teniendo en cuenta la naturaleza provisional y precautoria de la suspensión acordada, el cese o mantenimiento de la misma ha de decidirse sin prejuzgar el problema de fondo planteado y, por tanto, no resulta procedente en este trámite invocar una doctrina cuyo contenido, sea o no aplicable al presente recurso, prejuzgaría la resolución de fondo del presente proceso, en el que se debate la delimitación entre la competencia estatal relativa al tráfico y circulación de vehículos a motor respecto a la autonómica en materia de transporte por carretera.

5. En cuanto a la apreciación de los concretos perjuicios relevantes para los intereses generales o particulares que se seguirían de la aplicación de los preceptos impugnados procede que, a la vista de los alegatos de las partes en el presente incidente, los analicemos distinguiendo los vinculados al art. 88 y disposición transitoria tercera de la Ley de aquellos otros referidos a los restantes preceptos impugnados, preceptos todos ellos relacionados con la tipificación de determinadas infracciones en materia de transportes.

Así pues, comenzando por los citados art. 88 y disposición transitoria tercera de la Ley, recordaremos que el Abogado del Estado asocia a la vigencia de estos preceptos el retraso, en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura, de la obligatoriedad del uso del tacógrafo así como el establecimiento de excepciones para el uso del citado aparato en numerosos transportes de viajeros. Para valorar la concurrencia de los perjuicios citados debemos tener en cuenta lo que, respecto al momento de implantación y ámbito de la obligación de instalación y uso del tacógrafo en el transporte de mercancías y personas por carretera, establecen los preceptos autonómicos así como también la norma estatal a la que antes se ha hecho referencia, esto es el Real Decreto 640/2007, de 18 de mayo.

Por lo que respecta a las disposiciones autonómicas en la materia (art. 88 y disposición transitoria tercera de la Ley, objeto del presente incidente) debemos tener presente que, conforme dispone el art. 88, “será preceptiva la instalación y utilización en los vehículos dedicados a los transportes públicos y privados complementarios de viajeros y de mercancías de un aparato homologado de control y registro de la velocidad, distancias recorridas, tiempos de conducción y marcha de los mismos, y tiempos de descanso”. Tal obligación se extiende, en principio, a la totalidad del ámbito territorial autonómico si bien, conforme a la disposición transitoria tercera, será exigida a todos los vehículos de transporte una vez transcurridos cuatro años de la entrada en vigor de la Ley canaria, esto es, puesto que la misma entró en vigor el 24 de junio de 2007 (disposición final segunda de la Ley), la exigencia de instalación y preceptivo uso del tacógrafo se hace efectiva a partir del 24 de junio de 2011, con la excepción de aquellos vehículos en los que fuera técnicamente imposible su implantación, que deberán ser exceptuados de forma expresa por la Administración. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los vehículos de nueva matriculación debieran incorporar ese aparato desde la entrada en vigor de esta norma prevista para el 24 de junio de 2007, pero sin que dicha previsión suponga adelanto alguno en el plazo de aplicación del régimen jurídico propio de este medio de control, pues el mismo queda diferido por la propia Ley hasta el 24 de junio de 2011. Finalmente, en cuanto a los concretos transportes excluidos de la obligación, el art. 88.2 de la Ley dispone literalmente que “Quedan excluidos de esta obligación los vehículos de transporte de viajeros a que se refieren los artículos 4 y 13 del Reglamento (CEE) 3820/1985 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, con la excepción de las letras a) y h) de su número 1, de acuerdo con la Directiva 2006/22, de 15 de marzo”. Así de la remisión que efectúa a lo dispuesto en diversas normas comunitarias, algunas de ellas, como el Reglamento (CEE) 3820/1985, de 20 diciembre, ya derogadas, podemos concluir que la instalación del tacógrafo no resulta ser obligatoria, en lo que a los efectos de la resolución de este incidente interesa, en los vehículos destinados al transporte de viajeros que, por su tipo de construcción y su personal, pueden transportar a nueve personas como máximo, incluido el conductor, y que se empleen a tal fin, así como en los destinados al transporte de viajeros en servicios regulares cuyo recorrido no supere los 50 kilómetros; (art. 4, apartados 2 y 3 del Reglamento (CEE) 3820/1985, de 20 diciembre, únicos que se refieren al transporte de viajeros), mientras que, por el contrario, resulta ser obligatorio, por no aplicárseles la excepción derivada de la remisión a la normativa comunitaria, en los supuestos previstos en el art. 13.1, letras a) y h), del mismo Reglamento (CEE) 3820/1985, de 20 diciembre, esto es, a los vehículos destinados al transporte de viajeros que, por su tipo de construcción y su personal, puedan transportar a diecisiete personas como máximo, incluido el conductor, y que se empleen a tal fin [letra a)] así como a los vehículos que circulen exclusivamente en islas cuya superficie no supere los 2.300 kilómetros cuadrados y que no estén unidas al resto del territorio nacional por ningún puente, vado o túnel abierto a los vehículos de motor [letra h)].

Por lo que hace al alcance de la obligación impuesta en la normativa estatal, constituida por el ya citado Real Decreto 640/2007, de 18 de mayo, el uso del tacógrafo resulta ser obligatorio en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura, por ser éstas las que superan los 1.500 kilómetros cuadrados de extensión, a partir de los cuales no se aplica la excepción prevista en el art. 2, letra p), del Real Decreto 640/2007. Asimismo, desde una perspectiva temporal, el tacógrafo resulta ser de aplicación en las tres islas citadas mediante un calendario gradual de aplicación establecido en la disposición transitoria primera del mismo. En virtud de dicho calendario, todos los vehículos matriculados por primera vez a partir de los tres meses de la entrada en vigor del Real Decreto 640/2007, que tuvo lugar el 19 de mayo de 2007, debían cumplir con las normas sobre tiempos de conducción y descanso y sobre el uso del tacógrafo, mientras que, para los vehículos ya matriculados, se estableció un calendario de adecuación en función del número de matrícula, calendario que se inició en febrero de 2008 y ha de culminar el 31 de agosto de 2009. En cuanto al ámbito material de la obligación, están exceptuados, entre otros, los transportes enumerados en el artículo 3 de Reglamento (CE) 561/2006, de 15 de marzo (art. 2 del Real Decreto 640/2007) entre los que, por lo que ahora interesa, se encuentran los vehículos destinados al transporte de viajeros en servicios regulares cuando el trayecto de que se trate no supere los 50 kilómetros [apartado a) del citado precepto]. Del mismo modo, la norma estatal, cuyo objeto es, de acuerdo con su art. 1, establecer excepciones al cumplimiento de las normas comunitarias relativas a la instalación y uso del tacógrafo y a los tiempos de conducción y descanso, tampoco se refiere a los vehículos destinados al transporte de nueve personas como máximo, pues éstos últimos están excluidos de la aplicación de la normativa comunitaria [art. 2.1.b del citado Reglamento (CE) 561/2006] y, en consecuencia, también están excluidos de la aplicación del Real Decreto 640/2007.

6. En suma, de lo anteriormente expuesto podemos alcanzar ya una primera conclusión consistente en descartar la afirmación del Abogado del Estado según la cual la aplicación de ambos preceptos autonómicos supondría que quedarían exceptuados de la obligación del uso del tacógrafo numerosos transportes de viajeros, pues podemos comprobar que, en este punto, las previsiones de ambas normas resultan ser similares, de suerte que ambas excluyen de la obligación derivada de la normativa comunitaria y en aplicación de la misma únicamente a los transportes de viajeros en servicios regulares cuando el trayecto del servicio de que se trate no supere los 50 kilómetros. En efecto, para los restantes transportes de viajeros la instalación del tacógrafo resulta ser obligatoria, bien por no estar contemplado el concreto transporte de que se trate en las excepciones establecidas en la norma comunitaria citada a la que se remite el art. 88.2 de la Ley (caso, por ejemplo, de los vehículos destinados al transporte de más de diecisiete personas), o bien por lo que podemos denominar excepción a la excepción que se deriva de la referencia expresa que el art. 88.2 de la Ley realiza al art. 13.1, letras a) y h), del anterior Reglamento citado (caso de los vehículos destinados al transporte de diecisiete personas como máximo y de los que circulen por todas las islas, pues ninguna de ellas supera los 2.300 kilómetros cuadrados de superficie).

Descartado lo anterior, y analizando conjuntamente ambas disposiciones, de acuerdo con lo que anteriormente hemos expuesto, podemos colegir que el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos autonómicos supondría, amén de la instalación del tacógrafo en los vehículos de nueva matriculación, lo que también viene exigido por la normativa estatal, la obligatoriedad de su uso en todo tipo de vehículos destinados al transporte de mercancías y viajeros a realizar en las islas del archipiélago canario, con la única excepción de los vehículos en los que no resulte técnicamente posible su instalación, si bien la exigencia de tal obligación quedaría diferida, en todo caso, hasta el 24 de junio de 2011, fecha en la que se cumplirían los cuatro años desde la entrada en vigor de la norma, a los que hace referencia la disposición transitoria tercera de la Ley. Por el contrario, de acuerdo con la norma estatal, el uso de este aparato resulta ser obligatorio en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura para todo tipo de transportes de mercancías y viajeros, excluidos aquellos cuyo trayecto no supere los 50 kilómetros, resultando exigible tal obligación, para los vehículos de nueva matriculación, a partir de los tres meses de la entrada en vigor del Real Decreto 640/2007 y, para los restantes, en una fecha límite determinada en función de su placa de matrícula, siendo esa obligación plenamente efectiva el 31 de agosto de 2009.

Aunque aparentemente pueda parecer que la legislación canaria regula con mayor amplitud la exigencia de instalación y uso del tacógrafo, lo cierto es que únicamente lo es respecto a las islas cuya superficie no supere los 1.500 kilómetros cuadrados y, aun en éstas, no resultará exigible a los vehículos en los que no sea técnicamente posible su instalación. Sin embargo, frente a ello, es de apreciar que el régimen diseñado por la Ley impugnada hace que la utilización del tacógrafo en ningún caso resulte exigible en parte alguna de Canarias antes del 24 de junio de 2011, fecha en la que cumplen los cuatro años desde la entrada en vigor de la norma a los que hace referencia la disposición transitoria tercera de la Ley. Por el contrario, de acuerdo con la norma estatal, la utilización del tacógrafo es obligatoria, en las tres islas de mayor extensión y, por tanto, es de presumir que con mayor volumen de tráfico de mercancías y viajeros, desde el momento de su instalación en los vehículos, siguiendo para ello un calendario preestablecido, proceso que no contempla excepciones y, en todo caso, culmina antes de los cuatro años a los que hace referencia la disposición transitoria tercera de la Ley.

Por ello, exclusivamente desde la perspectiva cautelar propia de este incidente, fácilmente se colige que la aplicación de la normativa canaria en este momento resultaría susceptible de reducir las garantías derivadas de la instalación y uso del tacógrafo y, en cuanto tal, producir mayores riesgos para la seguridad del tráfico, no solamente por el mayor plazo de implantación previsto sino también por el hecho, relacionado con el anterior, de que su efectiva exigencia se produciría transcurrido un período mayor de tiempo.

Al respecto, no debe olvidarse que nos encontramos ante un ámbito especialmente sensible para la vida e integridad de las personas como es la seguridad en el transporte por carretera, lo que deja fuera de toda duda la afectación a los intereses generales. Se trata así de proteger la seguridad del tráfico en relación con las condiciones en las que se efectúan los transportes por carretera, cuestión también relacionada con el tiempo de conducción y los períodos de descanso, cuyo incumplimiento hace peligrar la seguridad de la carretera, tiempos de conducción que, presumiblemente, serán superiores en las tres islas mayores debido tanto a su también mayor volumen de tráfico como a su propia extensión. En relación con ello, no puede obviarse que el tacógrafo constituye un medio adecuado para detectar la existencia de las infracciones en materia de transporte terrestre más cualificadas por el riesgo que suponen para la seguridad vial, como son las relativas al exceso en el tiempo de conducción o la minoración del de descanso. Por ello, la importante función que desempeñan estos aparatos en el ámbito de la seguridad vial, a fin de registrar los datos relativos a la velocidad y al recorrido efectuado por los vehículos así como el tiempo de actividad y de descanso de los conductores, hace conveniente evitar demoras en su implantación, lo que determina que el adelanto en su aplicación efectiva, desde el punto de vista temporal, haya de prevalecer en esta ocasión pues, dada la finalidad del aparato en cuestión, el mismo supone una mejora objetiva en las condiciones de seguridad vial, entendida como la actividad dirigida a la protección de las personas y bienes que intervienen en la circulación, mientras que, por el contrario, el retraso derivado de su implantación puede producir perjuicios de imposible o difícil reparación vinculados a la seguridad del tráfico de mercancías y, sobre todo, de viajeros. Por ello, las cuestiones vinculadas al ámbito territorial de la obligación de instalación y uso del tacógrafo han de ceder ante el riesgo de producción de los irreparables perjuicios antes referidos, debiendo tenerse en cuenta, además, que el mantenimiento de la suspensión de los preceptos examinados en ningún caso implica una minoración del nivel actual de seguridad vial aplicable al transporte de mercancías y viajeros que se desarrolla en las restantes islas del archipiélago, por lo que en ningún caso padecería el grado de seguridad actual del transporte por la inaplicación de unas medidas que, en cualquier caso, tampoco se derivan de lo dispuesto en la normativa comunitaria.

A todo ello debe añadirse que, en el caso de los vehículos destinados al transporte interinsular de mercancías y pasajeros, es evidente que los mismos deberán cumplir con las exigencias de la normativa aplicable, lo que, sin duda, permitirá avanzar en la implantación del tacógrafo en aquellos ámbitos territoriales en los que la instalación del citado aparato no resulte obligatoria. Por otra parte, aun no resultando obligatorio su uso en determinados ámbitos territoriales, es evidente que nada impide a los transportistas la instalación del referido aparato en los vehículos destinados a ese fin alcanzándose así, siquiera de forma parcial, la finalidad perseguida por la norma autonómica en cuanto a la armonización de las condiciones de trabajo y de la competencia en el sector del transporte por carretera.

Por todo ello, procede el mantenimiento de la suspensión de ambos preceptos autonómicos, pues, además, el levantamiento de la suspensión que pesa sobre el art. 88 de la Ley manteniéndola, no obstante, en relación con su disposición transitoria tercera produciría el efecto, no deseado y expresamente desechado por el legislador autonómico, de exigencia inmediata, al margen de calendario alguno de implantación, de la instalación y uso del tacógrafo en los vehículos dedicados al transporte de mercancías y vehículos en Canarias. A lo anterior ha de añadirse que la vigencia, en los antedichos términos, del art. 88 de la Ley canaria entraría también en directa contradicción con lo regulado por la normativa estatal lo que, con independencia de la valoración que esa contradicción pueda merecer desde la perspectiva competencial, supone un alteración sustancial del régimen de la normativa estatal y comunitaria respecto a la instalación y uso del tacógrafo.

7. Finalmente, respecto a los apartados impugnados de los arts. 104, 105 y 106 de la Ley, los mismos, según alega el Abogado del Estado, reproducen, si bien en algunos casos de forma inexacta o divergente, la tipificación de determinadas infracciones administrativas ya incluidas en los correlativos preceptos de la legislación estatal lo que, a su juicio, ocasionaría una situación de inseguridad jurídica incompatible con la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes que se deriva del art. 25.1 CE.

Este planteamiento del Abogado del Estado no puede ser acogido. Así, ya hemos señalado en casos anteriores que “la dualidad de órganos sancionadores es consecuencia de la existencia de dos normativas diferentes, la estatal y la autonómica, dotadas ambas de presunción de legitimidad y ... que ya existen precedentes de levantamiento de la suspensión de normas autonómicas atributivas de la potestad sancionadora a órganos propios” (ATC 175/2002, de 1 de octubre, FJ 7, recogiendo la doctrina al respecto de los AATC 390/1998, FJ 2; 200/2000, FJ 4; y 230/2000, FJ 4). En efecto, dijimos en el ATC 27/2000, de 20 de enero (FJ 5): “Como afirmamos en el ATC 144/1999, FJ 3, con cita del ATC 417/1990, en el que se planteaba similar cuestión sobre la existencia de una dualidad de Administraciones actuantes derivada de dos regulaciones diferentes, la estatal y la autonómica, tal dualidad no puede sustentar el mantenimiento de la suspensión de la norma autonómica "en procedimientos como el presente donde se discute una atribución competencia, pues, aparte de que sería igualmente sostenible el razonamiento inverso si la Sentencia reconociera a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia, de admitirse el criterio del Abogado del Estado, estos incidentes terminarían siempre, como dijimos antes, con el mantenimiento de la suspensión de la norma o acto autonómico".

Además, en este caso, con independencia de la valoración que, desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, pueda merecer la reproducción normativa efectuada por los preceptos autonómicos, tampoco puede desconocerse lo que al respecto dispone el art. 100.1 de la Ley, relativo a la necesidad de que el personal de los servicios de inspección ponga en conocimiento de los órganos competentes los hechos que descubra en ejercicio de su función que pudiesen ser constitutivos de infracción de la normativa reguladora de otros sectores, especialmente en lo referente al ámbito laboral, fiscal y de seguridad vial. Por último, no ha de olvidarse tampoco que la eventual declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de estos preceptos de la Ley canaria, por un lado, no acarrearía necesariamente la impunidad de las conductas que en ellos se sancionan y, por otro, que tales actuaciones sancionadoras autonómicas podrían ser, llegado el caso y dado su carácter económico (art. 108 de la Ley), resarcibles.

En conclusión, procede el levantamiento de la suspensión de los arts. 104, apartados 10, 11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9, y 106, apartados 2, 4 y 5 de la Ley.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Mantener la suspensión del art. 88 y de la disposición transitoria tercera de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias, y levantar la de los arts. 104, apartados 10,11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105,

apartados 4 a 9, y 106, apartados 2, 4 y 5 de la misma Ley de Canarias 13/2007.

Madrid, a veinticuatro de julio de dos mil ocho.