I CONGRESO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE: LOS RETOS DEL TRANSPORTE EN EL SIGLO XXI

Castellón de la Plana, 4-6 mayo 2004

TOMO I

Dirección:
Fernando Martínez Sanz

Coordinación:
Mª Victoria Petit Lavall

CEDIT Centro de Derecho del Transporte Internacional

Universitat Jaume·I

tirant lo blanch

Valencia, 2005

© FERNANDO MARTÍNEZ SANZ
Mª VICTORIA PETIT LAVALL y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email:tlb@tirant.com
http://www.tirant.com
Librería virtual: http://www.tirant.es
DEPOSITO LEGAL: V - 2456 - 2005
I.S.B.N.: 84 - 8456 - 381 - 2 (Tomo I)
I.S.B.N.: 84 - 8456 - 383 - 9 (Obra completa)
IMPRIME: GUADA IMPRESORES , S.L. - PMc Media, S.L.

El compromiso de las Administraciones Públicas ante la evolución en el transporte

Omar Bouazza Ariño
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

M.ª Isabel Rivas Castillo
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

Sumario: I. Notas introductorias. 1. El Transporte como reto de varias Administraciones Públicas. 2. Delimitación conceptual: el «transporte urbano» y el «transporte metropolitano». 3. La Ley catalana 9/2003, de la movilidad; hacia un transporte sostenible. II. Medidas de gestión y financiación relativas a las infraestructuras. 1. Algunos mecanismos de gestión de las infraestructuras del transporte. 2. Su financiación; malabarismos hacia una mejoría en la coordinación de intereses. III. Sobre la Política Común de Transportes (PCT) y la Política de Redes Transeuropeas (RTE). 1. Los transportes y sus infraestructuras, compromisos esenciales Comunitarios. 2. Objetivos y líneas de actuación. IV. La protección del usuario del transporte.

I. NOTAS INTRODUCTORIAS

1. El Transporte como reto de varias Administraciones Públicas

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, «transporte» significa la acción de transportar o transportarse, constituyendo la acción de transportar llevar a alguien o a algo de un lugar a otro.

En el plano jurídico la Constitución Española hace referencia a este sector en materia de distribución competencial. Así, el art. 149.1.21 atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...)» y el art. 148.1.5 dice que las Comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ferrocarriles y carretera cuando su itinerario se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma. Este modelo se inspira en el modelo que se adoptó en España para el Estado Regional que configuraba la Constitución de la II República (1931).

Las Comunidades autónomas, a partir de la habilitación constitucional, han asumido en sus respectivos estatutos de autonomía competencias exclusivas en materia de transporte terrestre.

2. *Delimitación conceptual: el «transporte urbano» y el «transporte metropolitano»*

La Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, era aplicada por las Comunidades autónomas por vía supletoria en aras del funcionamiento armónico de un sistema común de transporte en todo el Estado. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, declaró la inconstitucionalidad del Capítulo VII, Título III de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres dedicado a los transportes urbanos, por entender que, debido a su carácter de intracomunitarios, se trataba de una materia de exclusiva competencia autonómica que debe ser desarrollada por cada una de las Comunidades Autónomas. La Sentencia conducirá a que las Comunidades autónomas elaboren sus respectivas leyes de transporte ante el vacío que ocasiona la citada Sentencia al excluir la posibilidad de una legislación estatal supletoria. Por consiguiente, deberemos acudir al derecho autonómico y más concretamente a las leyes autonómicas aprobadas en la materia.

Si acudimos a la Ley 2/2003, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía (BOE 18. VI.2003), se entiende por transporte urbano el que se desarrolle íntegramente dentro del mismo término municipal (art. 7). Por otra parte, el sistema de transportes metropolitanos se regula en el art. 12 de la misma ley, entendiéndose por ámbitos metropolitanos «(...) los constituidos por municipios contiguos y completos entre los cuales se produzcan influencias recíprocas entre sus servicios de transportes derivadas de su interrelación económica, laboral o social. Su delimitación territorial se realizará por el Consejo de Gobierno, oídas las Entidades Locales afectadas.» (art. 12.1), estando integrado el sistema de transportes en estos ámbitos por los servicios, tráficos, infraestructuras e instalaciones de interés metropolitano (art. 12.2.) Finalmente, el apartado 3.° del mismo precepto dispone que se consideran de interés metropolitano «los servicios, tráficos, infraestructuras e instalaciones de transporte público de viajeros declarados como tales» en la ley.

La experiencia acumulada de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las competencias en materia de transportes, ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de problemas de ámbito supramunicipal, como son todos los relacionados con el crecimiento de las ciudades entre cuyos núcleos

de población existen vinculaciones económicas, sociales o territoriales, la mayor demanda de transporte público, la ausencia de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte urbano e interurbano, la dificultad de garantizar servicios de transporte en áreas de bajo nivel poblacional, junto con otros, que exigen una planificación conjunta y una gestión coordinada de estos servicios esenciales.

De esta manera se prevén mecanismos de coordinación entre Administraciones Públicas como los Planes Coordinados de Explotación de ámbito supramunicipal (art. 12) 1. Los Ayuntamientos o las Entidades Locales competentes, de oficio, a instancia de los operadores de transporte o a petición de la Consejería competente en materia de transportes, elaborarán los Planes Coordinados de Explotación de ámbito superior al municipal. Serán estas entidades quienes adopten el acuerdo de formulación del Plan, oída, en todo caso, la Administración de la Comunidad. A este fin, encargarán su redacción inicial a una Comisión Técnica cuya constitución, composición y funcionamiento se determinarán en el acuerdo de formulación del Plan. En la composición de cada Comisión deberá estar representada, necesariamente, la Administración de la Comunidad y, en su caso, la del Estado.

Elaborado el borrador del Plan, se remitirá a la Consejería competente en materia de transportes que, tras comprobar que cumple las determinaciones mínimas previstas en el artículo 19 de la presente Ley y que contiene el suficiente grado de detalle, lo someterá a información pública por espacio de 20 días, mediante anuncio que se publicará en el «Boletín Oficial de la Provincia» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y mediante notificación a los demás Ayuntamientos del mismo área, a las asociaciones de empresarios de transporte de la provincia y de la región y a los titulares de servicios regulares de transporte de viajeros que puedan verse afectados, total o parcialmente, en el ámbito de influencia del Plan. Asimismo, se recabará el informe del Consejo Regional de Transportes de Castilla y León.

Recibidos los anteriores informes, observaciones, alegaciones y sugerencias, la Consejería competente en materia de transportes remitirá, junto con su informe, el borrador del Plan a los Ayuntamientos o Entes Locales competentes que procederán a su aprobación provisional, una vez atendidos, en su caso, los informes, observaciones y sugerencias recibidas. Después lo enviarán a la Consejería competente en materia de transportes debidamente diligenciado.

Corresponde a la Consejería competente en materia de transportes proponer a la Junta de Castilla y León la aprobación definitiva de los Planes Coordinados de Explotación, que se llevará a cabo mediante Acuerdo publicado en el «Boletín Oficial de Castilla y León». La aprobación definitiva podrá denegarse cuando:

a) se altere el equilibrio económico de los servicios regulares permanentes de viajeros de transportes interurbanos preexistentes;

b) existan defectos no subsanables en la tramitación del Plan; o

c) resulte incompatible con la planificación municipal o autonómica en materia de infraestructuras, transportes, urbanismo, ordenación del territorio o no se ajuste a la normativa vigente, especialmente la referida a tráfico, protección del medio ambiente, paisaje y patrimonio histórico artístico y accesibilidad.

Si alguna Entidad Local incumple lo determinado en el Plan Coordinado de Explotación se aplicará lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León.

3. *La Ley catalana 9/2003, de la movilidad; hacia un transporte sostenible*

Esta ley tiene por objeto establecer los principios y objetivos para una correcta gestión de los sistemas de movilidad para las personas y el transporte terrestre en el ámbito territorial de Cataluña. Para conseguir tal fin, la planificación se convierte en la herramienta fundamental para minimizar el impacto sobre el medio que la actividad puede ocasionar sin una correcta ordenación.

Se pretenden promover los medios de transporte colectivos públicos o privados, como el transporte escolar o el de empresa. Asimismo se pretende potenciar el transporte ecológico así como una mayor racionalización del uso del transporte privado. La Ley también incide en los conceptos de accesibilidad, coste social del transporte, desplazamiento, medio de transporte, coste social del transporte, movilidad, sostenibilidad, transporte público y transporte colectivo.

Para ordenar estos objetivos, se instauran una serie de mecanismos de planificación territorial que tendrán en cuenta, en relación con la movilidad territorial, variables como las consideraciones demográficas, socioeconómicas y ambientales. Los instrumentos que se crean son las Directrices autonómicas de movilidad y los planes de movilidad urbana.

II. MEDIDAS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN RELATIVAS A LAS INFRAESTRUCTURAS

Gestión, administración y financiación de infraestructuras sobre la base de lo establecido en diversas normas estatales y autonómicas sectoriales; la nueva regulación del contrato de concesión de obras públicas (Ley 13/2003, de 23 de mayo), en la que se ofrece un protagonismo considerable, dentro de la construcción y explotación de este tipo de obras, a la iniciativa y al capital privado.

1. Algunos mecanismos de gestión de las infraestructuras del transporte

La construcción y la gestión de obras públicas» vienen a representar una relación directa, dentro de cuyo campo de acción hemos de situar a las infraestructuras de transporte.

En cuanto a la gestión de las infraestructuras de transporte podemos ver cómo en los diversos ámbitos, esto es, en relación con los diferentes medios de transporte, la AAPP ha considerado como oportuna, con carácter general, la opción de acudir a las Administraciones instrumentales o institucionales. Será mediante la creación de diversos organismos y entes de naturaleza pública la solución subjetiva adoptada por las diferentes AAPP, tanto estatal como autonómica o local, para afrontar sus obligaciones relacionadas con la administración y gestión de este tipo de infraestructuras[1].

Desde la AGE son varias las entidades públicas que se han creado dependientes todas ellas del Ministerio de Fomento con la finalidad básica de procurar una mejora en la gestión de estos medios físicos necesarios como soporte de una realidad prestacional. Puertos del Estado y Autoridades Portuarias en el sector marítimo, «AENA» en el ámbito aéreo, y los ya desaparecidos RENFE y Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (sustituidos por el ADIF - Administrador de Infraestructuras Ferroviarias)[2]—) en el sector del ferrocarril, son ejemplos de estas empresas de corte y naturaleza pública que desde el Estado se han considerado idóneas para las labores de administración, mantenimiento, su-

---

1 Por supuesto, debemos tener en cuenta el variado panorama que nos ofrece no solo la Legislación estatal sino también la autonómica en lo que respecta a los diferentes tipos y diversas denominaciones de clasificación de las Administraciones instrumentales.

2 Ver la recientemente aprobada Ley del Sector Ferroviario (Ley 39/2003, de 17 de noviembre) (BOE de 18 de noviembre de 2003).

pervisión, conservación y/o explotación de algunas de las infraestructuras más importantes, con carácter general, dentro del panorama de las obras públicas (muestras del interés y compromiso de los Poderes Públicos en el desarrollo de estas infraestructuras del transporte son las partidas presupuestarias, traducidas en inversiones, que tanto a nivel estatal como autonómico se han ido aprobando en los últimos tiempos).

Si nos trasladamos a la legislación autonómica, dentro de su competencia en materia de transportes, podemos igualmente encontrarnos con entes de naturaleza jurídico-pública como elección para la gestión de estas infraestructuras. La entidad de derecho público «Ports de la Generalitat» (creado por la Ley 5/1998, de 17 de abril); la Entidad Pública de Transportes Metropolitanos de Valencia (Ley 9/2000, de 23 de noviembre); el ente público «MINTRA» (Madrid, infraestructuras del transporte) creado por Ley 22/1999, de 21 de diciembre; el ente «Infraestructuras ferroviarias de Cataluña» (Ley 19/2001, de 31 de diciembre), o el recién constituido «Ente de gestión de Ferrocarriles andaluces» (por Ley 2/2003, de 12 de mayo) son algunos de los ejemplos de los diferentes entes públicos a que nos venimos refiriendo.

No es una novedad hablar a día de hoy de la separación entre infraestructuras del transporte y los servicios que sobre aquéllas se prestan. El fenómeno de la liberalización, la apertura del mercado de los transportes a la competencia es una realidad ineludible, acorde a las nuevas exigencias y parámetros políticos, económicos y sociales. Situarnos ante un plano diseñado con líneas de liberalización no ha de suponer detrimento de los compromisos que los Poderes Públicos tienen para con la sociedad; los modelos son distintos, trabajaremos ahora con instrumentos diferentes, pero con objetivos análogos, fines que tendrían como baluarte la cobertura de las necesidades sociales.

En torno a las grandes infraestructuras del transporte, la opción genérica es la de mantener su titularidad en mano pública, frente a la ya mencionada oleada liberalizadora en el ámbito de los servicios. Los medios de transporte forman parte de las denominadas infraestructuras en red, pero así como en otros sectores las tendencias privatizadoras han venido a afectar tanto a los servicios como a su soporte físico, esto es, a las infraestructuras (telecomunicaciones, energía e hidrocarburos), aún en nuestro objeto la titularidad pública es una nota esencial.

2. *Su financiación; malabarismos hacia una mejoría en la coordinación de intereses*

Otra de las cuestiones que deberíamos considerar al tiempo de analizar las infraestructuras de transporte es la relativa a su financiación. En relación con

los diferentes medios o fórmulas de financiación de las grandes obras públicas es de obligada mención, a día de hoy, hacer referencia al contenido novedoso de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas (Ley 13/2003, de 23 de mayo), con la que el legislador estatal pretende devolver a esta figura centenaria sus rasgos definidores. Con ello nos encontramos ante un panorama relativo a la financiación y construcción de las obras públicas que podría resumirse en un plano sostenido sobre tres vértices, o tres modalidades: la construcción de las infraestructuras mediante un contrato de obra pública con la financiación de una o varias Administraciones públicas (Título I, del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas); la construcción de las obras mediante la modalidad de abono total del precio (financiación por el contratista y pago aplazado por la Administración Pública); y en tercer lugar, la construcción y explotación de la obra pública mediante concesión (en cuyo caso el protagonismo estaría en la iniciativa y en el capital privado).

La importancia de la concesión viene a estar marcada por su propio tratamiento constitucional (recordemos que en el art. 149.1.18.° de la CE se hace mención a la concesión como una de las materias de competencia exclusiva del legislador estatal). La nueva Ley tiene carácter básico, por lo que las leyes sectoriales y autonómicas, al respecto, solo pueden ser complementarias (salvo que el legislador estatal considere excepciones). Junto a una nueva definición más completa de la concesión de obras públicas (en la que hemos de destacar la utilización por el legislador del concepto de «servicio público de naturaleza económica»), se vienen a regular extremos tales como el procedimiento para su adjudicación, elementos relativos a la ejecución de las obras, los derechos y las obligaciones del concesionario y las prerrogativas de la AAPP concedente, disposiciones relativas al equilibrio económico del contrato, extinción del mismo, orden jurisdiccional para conocer de las cuestiones litigiosas que puedan derivarse de este contrato, y, por último, diversas fórmulas de financiación privada (orientadas a evitar la congelación de las inversiones que se realicen y así actuar como medida de fomento a la participación privada).

III. SOBRE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES (PCT) Y LA POLÍTICA DE REDES TRANSEUROPEAS (RTE)

Orígenes de dos políticas independientes pero necesariamente conectadas. Desde el Tratado de Roma al Libro Blanco de 2001 sobre el transportes. Relación directa entre redes Transeuropeas y desarrollo económico y social de la UE; protagonismo de las infraestructuras de transporte en la materialización

eficiente del Mercado Europeo. Valoración de conceptos tales como interoperabilidad, interconexión de redes, cohesión e intermodalidad.

El transporte combinado y la intermodalidad, dos realidades diferentes, un solo objetivo común: la interoperabilidad de las RTE.

1. *Los transportes y sus infraestructuras, compromisos esenciales Comunitarios*

A la hora de plantearnos el desarrollo de la PCT, hemos de partir de una idea fundamental, idea que no nace sino de la esencia misma de los transportes y de su protagonismo en la materialización efectiva de los objetivos propios de la Unión Europea. Para la consecución de fines compartidos entre diversos Estados, cuando se trata de objetivos básicamente comerciales y de mercado, será necesario dotar a esos países de mecanismos comunes relativos a los transportes, así como de infraestructuras suficientes que sirvan de soporte.

Muestra de la importancia de los transportes en el seno Comunitario es el propio texto del TUE, y su expresión en el Título V[3]; pero si nos remontamos al germen mismo de la actual UE ya nos encontramos con su reflejo en el Tratado de Roma de 1957, donde exclusivamente se les confiere autonomía de tratamiento en el Texto a tres sectores, tras considerar su esencialidad por el Comité Spaak, sectores que no fueron otros que el comercio exterior, la política agraria y la política de transportes.

Desde los orígenes de la que es hoy UE la armonización de los diversos modos de transporte en los Estados miembros ha sido una de las preocupaciones constantes, propósitos que han llegado hasta nuestros días (no olvidemos que los diferentes países han mantenido posturas reticentes en la adopción final de este tipo de medidas puesto que suponía la modificación de sus respectivos sistemas internos). Sin embargo, el tratamiento de las infraestructuras ha sido nacional hasta la década de los noventa. Hace poco más de diez años que la necesidad de mallas intracomunitarias de transporte se ha convertido en una auténtico Reto europeo; sería, así, con el Tratado de Maastricht de 1992 cuando se le confiere autonomía como Política comunitaria (Título XV).

---

3 Podemos contemplar esa primera referencia al transporte y su conexión con los objetivos centrales Comunitarios en el artículo 3 del TUE, donde se recogen los fines de la Unión.

2. *Objetivos y líneas de actuación*

Al tiempo de analizar el contenido real de estas políticas, así como sus avances, es fundamental hacer hincapié en los trabajos desarrollados desde el seno de la Comisión, como Institución directamente comprometida en su impulso. Diversas han sido las medidas orientadas a la consecución de una serie de objetivos bien delimitados; desde garantizar la movilidad tanto de personas como de bienes, ofrecer infraestructuras de calidad, posibilitar la utilización óptima de las capacidades existentes, alcanzar altos niveles de interoperabilidad, adoptar medidas relativas a la coordinación entre diversos modos de transporte, procurar una red que abarque a toda Europa, hasta la preparación de su adaptación a los futuros Estados miembros.

Conseguir las conexiones entre las redes internas de todos los Estados (interconexión), alcanzar, como ya hemos considerado anteriormente, altos niveles de interoperabilidad en los elementos del transporte, aprovechar las infraestructuras ya existentes y reconsiderar las cuestiones medioambientales de la red, son las líneas últimas de actuación en sede Comunitaria.

Es reflejo de todas estas medidas el último gran texto emitido por la Comisión relativo a los transportes y a sus redes transeuropeas, en el Libro Blanco del Transporte de 2001[4], un texto que pretende servir de base promotora en una tarea, que a pesar de su tradición comunitaria, reclama aires de evolución que solo se conseguirán a través de esfuerzo, voluntad y dedicación de todos sus Estados.

IV. LA PROTECCIÓN DEL USUARIO DEL TRANSPORTE

La legislación sobre el transporte terrestre muestra una especial preocupación por asegurar la protección del usuario turístico. A tal fin se crean las Juntas Arbitrales de Transportes, fórmulas de protección ya reguladas en la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio. De esta manera, la Ley andaluza antes citada realiza una remisión expresa a las Juntas Arbitrales previstas en la ley estatal como mecanismo para la solución de los conflictos entre los usuarios turísticos (art. 6 de la ley andaluza).

---

4 LIBRO BLANCO. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad.

Las Juntas Arbitrales en la ley estatal están reguladas en el Capítulo VIII, artículos 37 y 38. Deberán formar parte de las Juntas en todo caso miembros de la Administración, a los que corresponderá la Presidencia, representantes de los cargadores y usuarios.

Las Juntas Arbitrales decidirán, con los efectos previstos en la legislación general de arbitraje, las controversias surgidas en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte terrestre y de las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera

Siempre que la cuantía de la controversia no exceda de 500.000 pesetas, las partes someterán al arbitraje de las Juntas cualquier conflicto que surja en relación con el cumplimiento del contrato, salvo pacto expresado en contrario.

En las controversias cuya cuantía exceda de 500.000 pesetas, las partes contratantes podrán pactar expresamente el sometimiento al arbitraje de las Juntas de los conflictos surgidos en el cumplimiento de los referidos contratos de transporte.

El procedimiento conforme el cual debe sustanciarse el arbitraje, se establecerá por el Gobierno, debiendo caracterizarse por la simplificación de trámites y por la no exigencia de formalidades especiales.

Las Juntas Arbitrales realizarán, además de la función de arbitraje a la que se refieren los puntos anteriores, cuantas actuaciones le sean atribuidas.

En otras Comunidades se establece un régimen específico. Es el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

En efecto, la Disposición Adicional Segunda de la Ley foral 7/1998, de 1 de junio, del transporte público de Navarra, establece que la Junta Arbitral de Transportes de Navarra realizará en el ámbito del transporte urbano las funciones que le atribuye el Decreto Foral 511/1991, de 18 de noviembre (RN 1991/373 y LNA 1991/373).

Corresponde a las otras personas que ostenten un interés legítimo en su cumplimiento.

Asimismo, les corresponderá resolver, en idénticos términos a los anteriormente previstos, las controversias surgidas en relación con los demás contratos celebrados por empresas transportistas y de actividades auxiliares y complementarias del transporte cuyo objeto esté directamente relacionado con la prestación por cuenta ajena de los servicios y actividades que, conforme a lo previsto en la presente Ley, se encuentran comprendidos en el ámbito de su actuación empresarial.

Subvenciona la Publicación

GENERALITAT VALENCIANA
CONSELLERIA DE EMPRESA, UNIVERSIDAD Y CIENCIA

Patrocinadores del Congreso

fundación Bancaja · SPAIN-TIR · SCANIA · IBERIA regional AIR NOSTRUM · Castelló Cultural

MINISTERIO DE FOMENTO · MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA · Excmo. Ayuntamiento de Castellón de la Plana · GENERALITAT VALENCIANA CONSELLERIA D'INFRAESTRUCTURES I TRANSPORT

ALSTOM · [redacted] · SHORTSEA PROMOTION CENTRE · SPAIN · Transporte XXI

Patrocinadores CEDIT

Francisco Corell · DIPUTACIÓ DE CASTELLÓ · PORTCASTELLÓ · Cámara Castellón · bp · GEC CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE CASTELLÓN