

DICTAMEN 6/02

Sobre el Anteproyecto de Ley de Transporte de Viajeros por Carretera.

Bilbao, 22 de noviembre de 2002

I.- ANTECEDENTES

El día 18 de octubre tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Transportes y Obras Públicas por el que se solicitaba informe sobre el Anteproyecto de Ley de Transporte de Viajeros por Carretera, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Dicho Anteproyecto de Ley desarrolla la competencia exclusiva que en esta materia otorga el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que le atribuye competencias exclusivas en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20º de la Constitución, centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes, tomando como referencia necesaria la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

De manera inmediata fue enviada copia del Anteproyecto de Ley a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión Permanente o Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 13 de noviembre se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del Pleno, quien en su sesión del día 22 de noviembre de 2002 acordó aprobar el mismo.

II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley de Transporte de Viajeros por Carretera consta de exposición de motivos, trece Capítulos que comprenden cincuenta y nueve artículos, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final, con el siguiente contenido:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

CAPITULO I - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Artículo 2.- Definiciones

CAPITULO II - REGIMEN COMPETENCIAL

Artículo 3.- Régimen competencial

CAPITULO III - DE LA PLANIFICACION Y COORDINACION

Artículo 4.- Planificación

Artículo 5.- Coordinación

CAPITULO IV - COMISION DEL TRANSPORTE

Artículo 6.- Comisión del transporte

CAPITULO V - DE LOS USUARIOS

Artículo 7.- Derechos

Artículo 8.- Obligaciones de los usuarios

CAPITULO VI - REGIMEN JURIDICO PARA EL DESEMPEÑO DE LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE PUBLICO

Sección primera: Ejercicio de la profesión

Artículo 9.- Requisitos generales

Artículo 10.- Excepciones y modulación de los criterios

Sección Segunda: Títulos administrativos habilitantes

Artículo 11.- Régimen jurídico

Artículo 12.- Libre concurrencia

Artículo 13.- Medidas limitativas

Artículo 14.- Transmisibilidad

Sección Tercera: Requisitos del ejercicio de la actividad.

Artículo 15.- Registro

Artículo 16.- Fianza

Artículo 17.- Vehículos

CAPITULO VII - SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS

Artículo 18.- Criterios generales

Artículo 19.- Acuerdo de establecimiento

Artículo 20.- Regla general: concesión administrativa

Artículo 21.- Prestación pública y directa

Artículo 22.- Exclusividad

Artículo 23.- Duración

Artículo 24.- Otorgamiento

Artículo 25.- Modificaciones

Artículo 26.- Intensificaciones de Tráfico

Artículo 27.- Unificación de concesiones

Artículo 28.- Concesiones zonales

Artículo 29.- Extinción

Artículo 30.- Rescate y renuncia

Artículo 31.- Intervención del Servicio

Artículo 32.- Embargo

CAPITULO VIII - REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE INTERES PUBLICO: LAS AUTORIZACIONES DE TRANSPORTE

Sección Primera: Autorizaciones Especiales

Artículo 33.- Servicios públicos de baja utilización

Artículo 34.- Transportes regulares temporales

Artículo 35.- Transportes regulares de uso especial

Sección Segunda: Otras autorizaciones

Artículo 36.- Transporte público discrecional

Artículo 37.- Transportes turísticos

Artículo 38.- Transportes privados complementarios

Sección Tercera: Actividades excluidas

Artículo 39.- Actividades excluidas

CAPITULO IX - TRANSPORTE URBANO

Artículo 40.- Régimen jurídico

Artículo 41.- Tráficos coincidentes

CAPITULO X - ACTIVIDADES AUXILIARES Y COMPLEMENTARIAS

Artículo 42.- Estaciones de viajeros

Artículo 43.- Establecimiento

Artículo 44.- Iniciativa y explotación

Artículo 45.- Ubicación

Artículo 46.- Régimen de utilización

CAPITULO XI - REGIMEN TARIFARIO

Artículo 47.- Tarifas

Artículo 48.- Régimen especial

CAPITULO XII - REGIMEN DE INSPECCION Y CONTROL

Artículo 49.- Régimen de inspección

Artículo 50.- Documentos de control

CAPITULO XIII - REGIMEN SANCIONADOR Y DE CONTROL DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES Y DE SUS ACTIVIDADES AUXILIARES Y COMPLEMENTARIAS

Sección Primera: Régimen Sancionador

Artículo 51.- Responsabilidad

Artículo 52.- Definición y clasificación de las infracciones

Artículo 53.- Infracciones muy graves

Artículo 54.- Infracciones graves

Artículo 55.- Infracciones leves

Artículo 56.- Sanciones

Artículo 57.- Reincidencia

Artículo 58.- Prescripción

Artículo 59.- Competencia y procedimiento.

DISPOSICIONES ADICIONALES

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

DISPOSICION DEROGATORIA

DISPOSICION FINAL

Exposición de Motivos:

En la exposición de motivos previa se señala que la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, abordó con carácter general la ordenación de los transportes terrestres en el ámbito estatal, con el objetivo de renovar una legislación dispersa y anquilosada, si bien incidió en ciertos principios constitucionales que enmarcaban el reparto de competencias en el ámbito del transporte entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y que como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales y por consiguiente nulos en la Sentencia 118/1996 de 27 de junio.

Así, el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 10.32 que la competencia exclusiva en materia de transportes terrestres, marítimos, centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Considerando la conveniencia de dotar al sector del transporte de viajeros en autobús en la Comunidad Autónoma del País Vasco de una regulación propia, se ha determinado la elaboración de esta ley cuyo objeto es la regulación del transporte, tanto urbano como interurbano de viajeros por carretera que se efectúe, en vehículos especialmente acondicionados para el transporte de viajeros y, en su caso, equipajes o encargos, en el ámbito del transporte que transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. Igualmente se regula, como actividad auxiliar y complementaria, las estaciones de viajeros.

Cuerpo dispositivo:

El **Capítulo Primero** establece el objeto de la Ley, que es la regulación del transporte urbano e interurbano de viajeros por carretera que se efectúe, en vehículos especialmente acondicionados para el transporte de viajeros, equipajes o encargos, en el ámbito del transporte que transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma y de las estaciones de viajeros como actividad auxiliar y complementaria. Se definen los diferentes tipos de transporte según su naturaleza (públicos, privados y oficiales), radio de acción (urbanos e interurbanos), periodicidad de los servicios ofrecidos (regulares o discrecionales) y los transportes turísticos.

El **Capítulo Segundo** determina el régimen competencial y su distribución entre Gobierno Vasco (reconocimiento de la capacitación profesional, desarrollo normativo, alta inspección, planificación general y fijará las tarifas del transporte interurbano), Diputaciones Forales (desarrollo de la planificación, y la expedición de los títulos administrativos que habilitan para el ejercicio de la actividad del transporte interurbano, concesiones administrativas de servicio público e inspección directa del transporte interurbano) y Ayuntamientos (transporte urbano y estaciones de viajeros).

El **Capítulo Tercero** se dedica a la planificación y coordinación con especial mención a los planes de transporte y a la coordinación con otras modalidades de transporte.

En el **Capítulo Cuarto** se crea la Comisión del Transporte de Viajeros como órgano consultivo asesor de las diversas Administraciones Públicas en materia de transporte de viajeros por carretera.

El **Capítulo Quinto** define los derechos y las obligaciones de quienes hagan uso de los servicios o actividades reguladas en la Ley.

En el **Capítulo Sexto**, dividido en tres secciones, se regula el régimen jurídico para el desempeño de la actividad de transporte público. En primer lugar se establecen los requisitos para el ejercicio de la profesión así como las excepciones y modulación de los criterios según el específico carácter del transporte. La segunda sección determina los títulos administrativos habilitantes para el ejercicio de la actividad que se otorgaran a quienes además de reunir las condiciones personales para ejercer la profesión, estén al corriente de sus obligaciones de carácter fiscal, laboral o social. Se establece además, que la oferta de transporte se regirá por el sistema de libre concurrencia como regla general, si bien podrán permitirse actuaciones de exclusividad y medidas limitativas. En la sección tercera se examinan los requisitos del ejercicio de la actividad tales como inscribirse en el Registro de Transportistas, la constitución de una fianza o que los vehículos cumplan unas condiciones técnicas.

El **Capítulo Séptimo** se refiere al servicio público de transportes interurbano de viajeros, donde se muestra la preferencia por la gestión indirecta, a través de concesiones administrativas del servicio público y en exclusividad (de entre 5 y 8 años), mientras que a la prestación pública y directa se le otorga un carácter excepcional. Así, los artículos 22 al 32 se dedican a la regulación de las concesiones.

En lo que concierne a las autorizaciones referidas a los servicios de transporte de interés público, en el **Capítulo Octavo** la Ley distingue entre las autorizaciones especiales (servicios públicos de baja utilización, transportes regulares temporales, transportes regulares de uso especial) y otras autorizaciones (transporte público discrecional, los transportes turísticos y los transportes privados complementarios), estableciendo también los casos de excepción.

El **Capítulo Noveno** regula el transporte urbano estableciendo su régimen jurídico y estableciendo unas bases mínimas de coordinación entre los servicios regulares urbanos e interurbanos.

El **Capítulo Décimo** está dedicado a las estaciones de viajeros, como actividad auxiliar y complementaria del transporte de viajeros por carretera, examinando los criterios para la aprobación de su establecimiento, iniciativa y explotación, ubicación y régimen de utilización.

El régimen tarifario queda regulado en el **Capítulo Undécimo**, donde éstas deberán cubrir la totalidad de los costes reales del servicio y un razonable beneficio empresarial y se faculta a la administración para establecer reglas a las que deberá ajustarse la revisión tarifaria, que conjuguen, junto a factores objetivos, la productividad de cada concesión, cuando se trata de servicios públicos regulares de uso general.

El **Capítulo Duodécimo** indica el régimen de inspección y control y el **Capítulo Decimotercero** el régimen sancionador, estableciéndose la responsabilidad administrativa por las infracciones, la definición y clasificación de las infracciones, las sanciones aplicables así como la reincidencia, la prescripción y la competencia y procedimiento.

Las **Disposiciones Adicionales Primera y Segunda** establecen que las Diputaciones Forales ejercerán las competencias que se deriven de Convenios, actuales o futuros, con la Administración del Estado, con relación a concesiones o servicios que excedan del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y faculta al Gobierno Vasco para que adapte la cuantía pecuniaria de las sanciones según las circunstancias económicas existentes en cada momento.

La **Disposición Transitoria Primera y Segunda** señalan que en tanto no se desarrolle reglamentariamente esta Ley, se aplicarán, en lo que no se oponga a la misma, las normas vigentes en esta materia y que las concesiones de servicio público regular de transporte de viajeros otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, mantendrán su vigencia, por el plazo establecido, con sometimiento al régimen jurídico establecido en esta Ley.

La **Disposición Derogatoria** deroga las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en esta Ley y la **Disposición Final** establece la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

III.- CONSIDERACIONES

Consideraciones generales

El anteproyecto de ley de Transporte de Viajeros por Carretera refleja la intención del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco de completar la normativa general establecida en el ámbito estatal respecto al transporte de viajeros por carretera establecida en la Ley 16/1987, de 30 de julio. El transporte presenta una gran importancia para nuestra comunidad como uno de los sectores de los que depende el desarrollo y la cohesión económica, y social en un territorio orográficamente difícil y con una alta densidad de comunicaciones, pese a lo cual, y aún disponiendo de los títulos jurídico-competenciales precisos para ello, hasta ahora no se ha abordado la ordenación, vía legislativa, de los transportes de viajeros por carretera privándoles de una regulación propia que contemple los diferentes aspectos de movilidad de la población, la configuración del sector, el grado de intervención necesario y la distribución competencial entre las diversas administraciones de la CAPV.

Este Anteproyecto de Ley está dirigido tanto al sector del transporte de viajeros, como al conjunto de los ciudadanos no sólo como potenciales usuarios de estos servicios sino también como quienes deben soportar los efectos de otros modos alternativos de comunicación, como puede ser el vehículo particular, por lo que es una Ley de interés general y necesaria cuya iniciativa de elaboración debemos valorar positivamente.

No existen, sin embargo, grandes novedades respecto de la Ley 16/1987 a pesar de los 15 años transcurridos desde su aprobación, transcribiéndose casi literalmente lo que en la misma se refería al Transporte de Viajeros por Carretera. Por destacar algunas de las diferencias o novedades más relevantes con respecto a la Ley 16/1987 podemos señalar:

- La distribución competencial entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos de la CAPV, de acuerdo con la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de los Territorios Históricos. Dentro de esta distribución competencial la planificación general, el reconocimiento de la capacitación profesional, la fijación de tarifas interurbanas y la alta inspección corresponden al Gobierno Vasco. El desarrollo de la planificación, la expedición de títulos, la inspección directa y el otorgamiento de concesiones corresponde a las Diputaciones Forales. Finalmente, el transporte urbano es fundamentalmente una competencia municipal. También hay que destacar que la concesión de los permisos necesarios para la creación de estaciones de viajeros se remite a las DDFF (en la Ley 16/1987 esta competencia correspondía en origen a las

CCAA.), si bien no se transcriben las disposiciones relativas a la aportación de las CCAA ni a la capacidad subsidiaria de DDFF y CCAA para realizar una estación de viajeros.

- La regulación de los transportes urbanos, cuya referencia en la Ley 16/1987 fue declarada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 118/96, de 27 de Junio (y que declara nulos, entre otros, los artículos 113 a 118 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres), en los que se regulaba el Transporte Urbano y Metropolitano, por entender que la competencia para su regulación corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas.
- Una más detallada enumeración de las infracciones.
- La creación de un organismo encargado de asesorar a las distintas instituciones competentes en el área de los transportes de viajeros por carretera, como es la Comisión de transporte de viajeros (a similitud del Consejo Nacional de Transportes Terrestres estatal).

Existen algunas otras cuestiones menores como la introducción de un nuevo concepto como son los viajes oficiales (anteriormente presente en otras leyes autonómicas como es el caso de la Ley 12/1987 del Parlamento de Cataluña).

Por el contrario, si se pueden advertir algunas ausencias bien que estaban presentes en la Ley 16/1987 y que no lo están en ésta (en especial las referidas a la garantía de ciertos derechos de los usuarios o a la información por parte de las compañías concesionarias), bien referidas a cuestiones que en este lapso de tiempo transcurrido han adquirido una mayor relevancia en nuestra sociedad.

Así, podemos mencionar la ausencia en este Anteproyecto de referencias al principio de **sostenibilidad y respeto medioambiental**¹ que deben inspirar las actuaciones en un asunto de tanta trascendencia como es el transporte. Así mismo, la necesidad de coordinación de los diferentes modos de transporte y una mayor atención a la **intermodalidad y a la accesibilidad**.

Se podría argumentar que este Anteproyecto tiene un marcado carácter técnico. Pero siendo cierto esto, no lo es menos que en él se muestran (por acción u omisión) elementos de una política general que no cumplen el objetivo comunitario de integrar la variable ambiental (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, de 7 de febrero de 1992²), de no precisar convenientemente los criterios de coordinación e intermodalidad, aparte de no definir claramente el reparto competencial entre las instituciones vascas, entre otras deficiencias.

Los procesos de concentración urbana, las necesidades de movilidad, la mayor utilización del vehículo privado, los problemas medioambientales, etc., hacen imprescindible una política integral del transporte dirigida a resolver los problemas de movilidad. De hecho, la atención a la intermodalidad de la red integrada de transportes o la coordinación e integración de diferentes modos de transporte en un mismo desplazamiento que permite al usuario combinarlos de la manera que satisfaga mejor sus necesidades de desplazamiento, es uno de los instrumentos de los que se tiene que servir una política del transporte para alcanzar sus objetivos.

Por ello, es preciso subrayar la ausencia de un Plan de los Transportes de la CAPV que defina la filosofía, los fines y objetivos, los elementos básicos de la política que se quiere impulsar y permita el establecimiento de un marco de desarrollo del

¹ Las únicas referencias se encuentran en el artículo 45 referido a la ubicación de estaciones de viajeros.

² "Artículo 2.. La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado;"

sistema general de los transportes en todo el territorio, de los mecanismos de interrelación entre éste y los sistemas de comunicación de otros ámbitos territoriales y que, en consecuencia, se deberían reflejar en las leyes que desarrollen esta política. En este sentido, ni siquiera se atiende al transporte combinado, que ya se encontraba recogido en la Ley 16/1987³, y puede afectar a un buen número de personas.

En cuanto al modelo de transporte, no se puede avanzar nada en la definición de la **planificación** a que alude el Anteproyecto porque no existe el marco, aunque su desarrollo obliga a definir criterios de **reparto competencial**, los cuales llevan implícitos elementos de planificación del modelo de transporte que se adopta. Así, en primer lugar el marco general debería condicionar esta ley precisando qué es un sistema de transporte "armónico y equilibrado" (tal como se define en el art. 4.1) de viajeros por carretera y su coordinación intermodal. De hecho, el artículo 5.1 hace referencia a una legislación inexistente en el tema de la intermodalidad.

En los capítulos II, sobre régimen competencial, y III, sobre planificación y coordinación, el reparto competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales no aparece claramente diferenciado, lo cual pone en cuestión la existencia de un organismo capaz de planificar, poner en marcha y supervisar una estrategia de transporte. De hecho, observamos que mientras el artículo 3.1 concede al Gobierno Vasco la "planificación general", el artículo 3.2 confiere a las Diputaciones Forales las competencias de "creación, otorgamiento, unificación, modificación, supresión y rescate de servicios" en una serie de casos que parece que agotan la casuística. Esto lleva a preguntarnos si no existe de partida una colisión de competencias, porque las atribuciones de las Diputaciones pueden poner en cuestión la coherencia de la planificación. Además, no queda claro cómo se va a lograr un sistema armónico de transporte a escala de Comunidad Autónoma si cada Diputación actúa en su marco territorial, más aún cuando la experiencia actual es que existen deficiencias en las conexiones interterritoriales, especialmente en las conexiones de comarcas de un territorio con otros territorios.

Además, contienen algunas imperfecciones formales. Así, el artículo 3.1 declara que el "*Gobierno Vasco realizará también* (es decir, entre otras tareas) *la planificación general*", mientras que el artículo 4.1 afirma que "*la Administración podrá planificar la evolución y desarrollo del transporte regulado en esta Ley a fin de propiciar su desarrollo armónico y equilibrado engarzándole con el conjunto del sistema de transportes*", no entendiéndose claramente la diferente terminología empleada: o bien es el Gobierno Vasco el encargado de la planificación o bien es otra administración, y en este caso se debería de aclarar cual es y explicarse los ámbitos de planificación de ambas entidades. Por otro lado, tampoco se entiende el uso del término "*podrá planificar*" porque si no lo hace la Administración ¿qué institución se va a encargar de lograr "un desarrollo armónico y equilibrado (...) del sistema de transportes" que no sea la propia Administración que tiene las competencias?

En cuanto a la **organización del sector**, una de las directrices fundamentales de la política europea común de transportes es la transformación de un mercado de transportes altamente regulado en el ámbito nacional por las respectivas administraciones en un mercado abierto, plurinacional y donde la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios sea la clave para su regulación. Además, los abultados déficits del sistema de transporte justifican una mayor atención en la defensa del principio de competencia. Por ello, otro de los temas en los que consideramos que existe poca claridad en este Anteproyecto de Ley es el de la **defensa de la competencia en la prestación de los servicios de transporte de viajeros por carretera**. De hecho, observamos que existe una cierta contradicción entre el establecimiento del criterio de que la oferta de transporte se regirá por el sistema de libre competencia como regla general (art. 12), con la preferencia por concesiones cerradas y con una profunda intervención administrativa (a las que se dedica 10 artículos de la misma), de forma que estamos ante una ley que parece más preocupada por intervenir la oferta de servicios de transporte que por satisfacer la demanda de los usuarios de estos servicios. Pero además de fomentar la libre competencia, las autoridades públicas deben establecer los mecanismos para vigilar que la misma no se oponga a los intereses de los usuarios. Por ello, el CES Vasco estima oportuno llamar la atención sobre la necesaria vigilancia de las normas y principios de la libre competencia, evitando que el sector pueda derivar hacia oligopolios u otras

³ Artículo 28. 1. *Se considera transporte combinado o sucesivo aquel en que existiendo un único contrato con el cargador o usuario es realizado materialmente de forma sucesiva por varias empresas porteadoras en uno o varios modos de transporte*

prácticas restrictivas de la competencia no deseadas y contrarias a los términos de la regulación del sector que aquí se proponen, y cree conveniente completar el artículo 12 con el siguiente tenor: *"El Gobierno Vasco velará por el fomento y la defensa del principio de libre competencia"*.

Otro tema ligado con el anterior es el establecimiento y la determinación de las **tarifas**. En el Artículo 47 la Administración hace explícito que las tarifas o política de precios del sector será fijada por la "administración competente", sin referirse a los factores constitutivos y dejando un amplio abanico sobre los procedimientos de revisión, cuando es uno de los factores con mayor incidencia en los usuarios, por lo que es preciso demandar de la Administración más precisión en este punto. También en relación con este mismo punto resulta pertinente señalar la conveniencia de que dichas tarifas no se establezcan como precio único, sino como precio máximo referencial. Por ello, El CES Vasco considera necesario modificar el Artículo 47 del Proyecto de Ley en su Apartado 2 para que las tarifas aprobadas tengan el carácter de "máximas" y no de únicas (en línea con la normativa comunitaria y con las nuevas iniciativas reguladoras de sectores económicos) y que se precise el desglose de los factores constitutivos de las mismas. Además, consideramos necesario recoger la necesidad de que en el establecimiento de las mismas se tenga en cuenta la necesidad de proteger la posición de los usuarios, tal como establece el art. 18.2 de la Ley 16/1987⁴ y la atención a las necesidades sociales que como servicio público pueden ser requeridas, independientemente de que estas sean indemnizadas.

En este sentido tampoco se dispone que las compañías concesionarias deban de facilitar los datos para la correcta aplicación de las tarifas, tal como hace la Ley 16/1987⁵:

"19.6. La falta de aportación por parte de un concesionario de los datos estadísticos relativos a una concesión en los términos reglamentariamente establecidos tendrá como consecuencia, independientemente de las sanciones a que legalmente haya lugar, que no se revise la tarifa de esa concesión hasta que dicha falta sea subsanada.

La omisión, el error o la falsedad en los referidos datos aportados por el concesionario tendrá como consecuencia, independientemente de la sanción a que, en su caso, pudiera haber lugar conforme a lo legalmente establecido, que, una vez detectados aquéllos, se proceda a rectificar la tarifa revisada que se hubiera calculado tomando en cuenta tales datos, así como todas las que, en su caso, se hubiesen aprobado con posterioridad."

En consecuencia, y para subsanar algunas de estas deficiencias, creemos conveniente que para definir correctamente los principios de este Anteproyecto de Ley se debería de empezar por reconocer como principios generales los recogidos en los artículos 3 y 4 que conforman el Capítulo Segundo del Título Preliminar de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, bajo la rúbrica «Principios generales», y que convenientemente transcritos podrían recogerse como un nuevo artículo 2 en el Anteproyecto de Ley del siguiente modo:

"Art.2.1. La organización y funcionamiento del sistema de transportes de viajeros por carretera se ajustará a los siguientes principios: a) Establecimiento y mantenimiento de un sistema coordinado de transporte en toda la CAPV, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes. b) Satisfacción de las

⁴ 18.2. El establecimiento de tarifas obligatorias previsto en el punto anterior deberá venir determinado por razones de ordenación del transporte vinculadas a la necesidad de las mismas para proteger la posición de los usuarios y/o de los transportistas, para asegurar el mantenimiento y continuidad de los servicios o actividades de transporte o para la realización de los mismos en condiciones adecuadas.

⁵ Modificada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE 31.12.2001) en su Artículo 80. Modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Normas sobre revisión periódica general de las tarifas y obligaciones contables en relación con los servicios públicos regulares interurbanos permanentes de uso general de transportes de viajeros por carretera.

necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social. c) Respeto medioambiental.

Art.2. 2. A). Los Poderes públicos promoverán la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos, en condiciones idóneas de seguridad, con atención especial a las categorías sociales desfavorecidos y a las personas con capacidad reducida, así como a las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso. B). La eficacia del sistema de transportes deberá, en todo caso, quedar asegurada mediante la adecuada utilización de los recursos disponibles, que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos. Los Poderes públicos velarán, al respecto, por la coordinación de actuaciones, unidad de criterios, celeridad y simplificación procedimentales y eficacia en la gestión administrativa. C). Los Poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios a todas las personas usuarias."

Por otro lado, consideramos necesario que, debido a sus especiales características e importancia debería de haberse definido el **transporte escolar** como una categoría distinta del transporte público regular (en el que como caso particular podemos destacar el universitario que se realiza entre las diversas capitales y los diferentes campus universitarios), tal como por ejemplo se ha hecho con los denominados *viajes oficiales*. No es preciso recordar los problemas de siniestralidad que han venido sufriendo este tipo de transportes ni las medidas de seguridad que desde diversos ámbitos se han demandado para establecer su especificidad, como parece hacer este Anteproyecto al menos en el apartado de infracciones.

Aparte de esto, el artículo 35 puede afectar de forma especial a este tipo de transporte. Así, el apartado 2º de este artículo 35 establece que "se determinarán, en la misma forma, los supuestos en los que no procede autorizar el establecimiento de un servicio de uso especial por existir uno de uso general coincidente que pueda atender adecuadamente las necesidades surgidas, fundamentalmente cuando ésta sea de débil tráfico, baja rentabilidad o carácter rural, así como las condiciones en las que, en su caso, el mismo debe realizar el transporte específico de colectivos de que se trate."

A nuestro juicio la aplicación efectiva de este derecho puede producir distorsiones en el mercado, toda vez que una buena parte de los itinerarios escolares pueden coincidir con los del transporte regular de viajeros, con lo que una empresa concesionaria podría ejercer este derecho y detentar el 100 % del transporte escolar. Ante este previsible problema las autoridades pueden bien no aplicar o modular su aplicación en estos casos o bien modificar la clasificación de los transportes prevista en este artículo 35 del Anteproyecto de Ley, a fin de conceptualizar al transporte escolar como una categoría distinta del transporte público regular, opción que nos parece más adecuada.

En relación con la **Comisión de Transporte de viajeros por carretera**, creemos necesario que se especifiquen con mayor detalle sus funciones, tal como hace la Ley 16/1987, pues de otra forma se corre el riesgo de crear una nueva comisión sin contenidos específicos. Así, sería adecuado incluir entre éstas:

- "a) Informar en los procedimientos de fijación de tarifas y proponer en su caso a la Administración las que considere que deben aplicarse en los distintos servicios y actividades de transporte.
- b) Informar a petición de la Administración en el procedimiento de imposición de las sanciones que lleven aparejada la revocación definitiva de la autorización o la caducidad de la concesión.
- c) Colaborar con la Administración en la forma que se prevea por ésta en relación con la capacitación profesional, documentos de control de transporte y gestión del mismo.
- d) Promover y colaborar con la Administración en la creación de estaciones de viajeros.
- e) Evacuar cuantas consultas le sean realizadas por la Administración.

f) Participar en el procedimiento de elaboración de cuantas disposiciones se dicten en materia de transporte de viajeros por carretera. Informar en el procedimiento de elaboración de los Planes de Transporte, así como proponer a la Administración las medidas que se consideren pertinentes en relación con la coordinación de los transportes por carretera, y de éstos con otros modos de transporte.

g) Realizar cuantas otras funciones le sean legal o reglamentariamente atribuidas.”

Respecto de las **estaciones de viajeros**, un aspecto que incide en la comodidad de los usuarios y en la intermodalidad de los transportes, el Anteproyecto establece que el proyecto correspondiente debe ser presentado por el correspondiente Ayuntamiento, a quien corresponde la iniciativa, para su aprobación por la Diputación Foral, cuando no se establece quién ni de qué forma debe participar en su financiación. Por ello, convendría incluir en el artículo 44 de este Anteproyecto de Ley la siguiente transcripción de la Ley 16/1987 (artículo 129.4):

4. La Diputación Foral correspondiente, y en su caso el Gobierno Vasco, podrán realizar aportaciones financieras para la construcción y/o explotación de las estaciones. En este caso los entes que realicen las referidas aportaciones podrán participar en la gestión administrativa de la estación, en la forma que se determine.

5. Cuando se den las circunstancias que de conformidad con lo previsto en el punto 2 del artículo 43 hagan conveniente el establecimiento de una estación de viajeros, y el Ayuntamiento no haya ejercitado la correspondiente iniciativa, la Diputación Foral correspondiente, o en su caso el Gobierno Vasco, de oficio o a instancia de los particulares, podrá requerirle al efecto, y si dicho requerimiento es desestimado o transcurre el tiempo que reglamentariamente se determine sin que se dé cumplimiento al mismo, la Diputación Foral correspondiente o en su caso el Gobierno Vasco cuando éste fuere competente podrá construir y explotar la estación siendo de aplicación al respecto las reglas establecidas en los puntos 2 y 3 de este artículo.

Creemos también que para la determinación de la localización de las mismas sea preciso previamente la audiencia de los profesionales y usuarios del transporte de viajeros por carretera afectados por la misma.

Un penúltimo aspecto que deseamos comentar es la a nuestro juicio diferente transposición de la reglamentación europea sobre el régimen sancionador de infracciones sobre tiempos de descanso y conducción en el sector de los transportes por carretera (Reglamento Comunitario 3820/1985 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985) reduciendo la gravedad de sanciones en cuanto al máximo de horas que se puede conducir al día y al máximo de horas que se puede conducir ininterrumpidamente que son objeto de infracción, al tratar conjuntamente estos tiempos con los de descanso.

Por último, una vez más debemos de subrayar la **excesiva apelación al desarrollo reglamentario posterior** en que se dejan numerosas materias en una buena parte de los casos sin especificar los criterios que deben inspirar ese desarrollo en numerosos aspectos esenciales del sistema. Esta práctica vacía de contenido la propia Ley, expone a los diferentes sujetos a arbitrariedades y hurta el necesario debate al que debe de estar sujeta la normativa de este rango. En el actual anteproyecto se cita el posterior desarrollo reglamentario en 32 de los 59 artículos.

Consideraciones específicas

Hechos estos comentarios de carácter general, el CES Vasco estima necesario dictar las siguientes consideraciones específicas sobre el Anteproyecto de Ley de Transporte de Viajeros por Carretera:

Artículo 2. Definiciones.

El CES Vasco estima oportuno modificar el Apartado 5º y añadir un nuevo Apartado 6º en este artículo.

En el *Apartado 5º*, dedicado a los transportes turísticos, se propone añadir:

“Son transportes turísticos aquellos que, **sin perjuicio de la aplicación de la normativa turística**, tengan o no carácter periódico, se prestan a través de las agencias de viajes, conjuntamente con **determinados** servicios complementarios (...)”.

En primer lugar, se añade la referencia a la normativa turística toda vez que en los casos en que se combine la prestación que sobrepase las 24 horas o incluya una noche de estancia con el transporte, alojamiento u otra prestación, estaremos en presencia de un viaje combinado a los efectos de lo dispuesto en la Ley 21/95 de 6 de Julio reguladora de los viajes combinados, por lo que se aplicarán dos normativas, la de transportes para esta prestación y la de viajes combinados para la globalidad del servicio. En segundo lugar, se modifica la expresión “*otros*” por la de “*determinados*” para su conexión con el apdo. 3º del art. 37.

Además, se propone añadir un nuevo *Apartado 6º* en relación con los usuarios, dado que no se ha definido el concepto de usuario aunque el propio texto hace referencia a éste como sujeto de derechos y obligaciones. Por tanto, proponemos la siguiente definición:

“**Son usuarios quienes utilicen los servicios o actividades de transporte regulados en esta ley.**”

Artículo 3.- Régimen competencial

En el *Apartado 1º* en el que se establecen las competencias correspondientes al Gobierno Vasco, creemos más conveniente invertir el orden de los dos párrafos que comprende, colocando en primer lugar las relativas a la planificación general y en segundo lugar las de orden administrativo y de alta inspección.

Artículo 4.- Planificación

En su *Apartado 2º* se señala que “los planes de transporte contendrán previsiones sobre la red de transportes regulares o de sus ejes básicos, su integración con otros sistemas de transporte así como las medidas de fomento si procedieran”. Consideramos que esta redacción es confusa ya que no es lo mismo la red de transportes regulares que sus ejes básicos.

Artículo 6.- Comisión del transporte

En el *Apartado 1º* de este artículo se crea la Comisión de Transporte de viajeros como órgano consultivo asesor de las diversas Administraciones Públicas en materia de transporte de viajeros por carretera y señala que estará integrada por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de transportistas, de los usuarios y de expertos.

Siendo la citada Comisión un órgano consultivo de las Administraciones, resulta extraño que en ella se integren miembros de las mismas.

Además, estimamos necesario que se especifiquen con mayor detalle sus funciones, por lo que creemos conveniente incluir entre éstas:

- a) Informar en los procedimientos de fijación de tarifas y proponer en su caso a la Administración las que considere que deben aplicarse en los distintos servicios y actividades de transporte.
- b) Informar a petición de la Administración en el procedimiento de imposición de las sanciones que lleven aparejada la revocación definitiva de la autorización o la caducidad de la concesión.
- c) Colaborar con la Administración en la forma que se prevea por ésta en relación con la capacitación profesional, documentos de control de transporte y gestión del mismo.
- d) Promover y colaborar con la Administración en la creación de estaciones de viajeros.

- e) Evacuar cuantas consultas le sean realizadas por la Administración.
- f) Participar en el procedimiento de elaboración de cuantas disposiciones se dicten en materia de transporte de viajeros por carretera. Informar en el procedimiento de elaboración de los Planes de Transporte, así como proponer a la Administración las medidas que se consideren pertinentes en relación con la coordinación de los transportes por carretera, y de éstos con otros modos de transporte.
- g) Realizar cuantas otras funciones le sean legal o reglamentariamente atribuidas."

Artículo 7-. Derechos.

El CES Vasco considera necesario modificar diversos aspectos de los dos apartados que componen este artículo.

Así, en el *Apartado 1º* se propone modificar y añadir los siguientes puntos:

- a) Añadir una referencia al derecho de consulta no sólo en el procedimiento de elaboración sino también en el de modificación de disposiciones o de resoluciones administrativas, por ejemplo de títulos concesionales en la forma establecida en el art. 25, de forma que la referencia sería "Ser consultados en el procedimiento de elaboración o modificación (...)"
- d) Añadir una referencia a las condiciones de accesibilidad para darle conexión con lo dispuesto en el artículo 17.3 de forma que quedaría como "Utilizar los vehículos en condiciones de comodidad, higiene y seguridad, así como de las debidas condiciones de accesibilidad, y obtener un servicio regular y puntual."

Además se propone añadir los siguientes puntos en este apartado:

- g) "Informar de forma clara y suficiente de los derechos y obligaciones de los usuarios, así como de las condiciones de prestación de los servicios, en particular, de los cuadros de tarifas, calendarios, y avisos especiales."

Se trata de cumplir el derecho a la información de los usuarios recogido con carácter general en la normativa estatal y autonómica de protección de los consumidores.

De igual forma se trata de coordinar este derecho con la obligación de cumplimiento que a los usuarios se impone en el apartado k) del art. 8 de cumplir las indicaciones que figuren en carteles informativos y con la obligación que a los transportistas se impone en el apartado 5 del art. 55, en que se recoge como infracción el carecer de los preceptivos rótulos de avisos.

- h) "Acceder a la información de los registros públicos sobre títulos administrativos habilitantes y formular iniciativas o sugerencias sobre los servicios."

Se trata de garantizar el acceso a la información de los usuarios sobre las condiciones de prestación del servicio legalmente impuestas a los transportistas, así como la de proponer modificaciones de los servicios en la forma en que se reconoce de forma particular en algunos preceptos de la Ley.

- k) "A la expedición del oportuno billete, talón de equipaje, así como, en su caso, del contrato de transporte, con información de las condiciones generales de contratación que resulten aplicables."

Se trata de garantizar que al usuario le sea entregado el preceptivo resguardo acreditativo del servicio prestado, así como garantizar, de conformidad a la Ley 7/98 de Condiciones Generales de Contratación, que el usuario pueda conocer dichas condiciones contractuales.

Dentro del *Apartado 2º* y para que dicho precepto no quede meramente como una norma programática sin contenido obligacional práctico, consideramos necesario añadir el siguiente texto "La forma de dicha información se desarrollará

reglamentariamente” para establecer la obligación de desarrollar dicha información en la forma y modo que se establezca en el reglamento de desarrollo de la ley.

Artículo 8.- Obligaciones de los usuarios.

El CES Vasco propone que en el punto j) se suprima la expresión “**que perjudique los intereses de la empresa**” por ser un término ambiguo, general, omnicomprendido de cualquier acción, incluso aquella que no guarde relación con daños materiales en vehículos o estaciones (por ejemplo la crítica). Los comportamientos de los usuarios que puedan causar daños están perfectamente delimitados en los puntos i) y j) sin necesidad de incluir ninguna cláusula de cierre. A más de lo anterior, la ambigüedad de dicha expresión atenta contra el principio de legalidad, de tipicidad y seguridad jurídica en el ámbito sancionador. Por tanto la redacción que proponemos es la siguiente:

“j) Toda acción que pueda implicar deterioro o causar suciedad en los vehículos o estaciones de transporte de la empresa titular de la correspondiente concesión o autorización”.

Artículo 12.- Libre concurrencia

El CES Vasco cree conveniente completar este artículo con el siguiente tenor: “***El Gobierno Vasco velará por el fomento y la defensa del principio de libre competencia***”.

Artículo 15.- Registro.

En este artículo se establece que las personas que obtengan los títulos habilitantes deberán inscribirse en el Registro de Transportistas de la correspondiente Diputación Foral. Sin embargo, No se establece el carácter público de dicho Registro ni las formas o condiciones de acceso a su información. Por ello, el CES Vasco propone que se establezca en la ley el **carácter público** del mismo a fin que pueda ser consultado por cualquier usuario o persona con interés legítimo, debiendo desarrollarse reglamentariamente, en su caso, las formas de acceso al mismo. De esta forma se coordinaría esta consideración con la que proponemos al apartado 2º del artículo 7 en cuanto derecho de los usuarios a recibir la información.

Artículo 19.- Acuerdo de establecimiento.

El CES Vasco considera necesario el posibilitar de forma clara que los usuarios, en cuanto sujetos reconocidos por la ley, tengan garantizado su derecho de petición a la Administración, de igual forma que se reconoce esta posibilidad a los usuarios, por ejemplo en el art. 25, para solicitar modificaciones de las concesiones. Por ello, proponemos que en el *Apartado 2º* se añada la expresión “**y usuarios**” junto a la de particulares, a fin que se establezca con claridad que el establecimiento de servicios regulares permanentes puede ser demandado por los propios usuarios (por ejemplo en Asociaciones vecinales o de consumidores), ya que la expresión “particulares” parece referirse más bien a la iniciativa empresarial.

Artículo 23.- Duración

De la misma forma que en el artículo 12 (Libre concurrencia) se invoca la exclusividad en el mercado de transporte de viajero, entre otras razones “para asegurar una adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad”, consideramos necesario que se incluya esta razón además de las necesidades de amortización de vehículos e instalaciones. Por ello, consideramos que este primer párrafo debe ser redactado de la forma siguiente:

“La duración de las concesiones se establecerá en el título concesional de acuerdo con las características y necesidades del servicio y atendiendo a los plazos de amortización de vehículos e instalaciones y para asegurar”

una adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad. Dicha duración no podrá ser inferior a cinco años ni superior a ocho."

Artículo 24.- Otorgamiento.

El CES Vasco cree pertinente que en el *Apartado 2º* se añada como contenido el pliego de prescripciones técnicas de la concesión, junto al número mínimo de vehículos, "las condiciones y servicios propios de los mismos" (por ejemplo, baños, accesos de minusválidos...). De esta forma se garantiza que los vehículos de refuerzo previstos en el art. 26 deban cumplir, igualmente, los requisitos mínimos exigidos en la concesión.

Por otra parte, en el *Apartado 6º* se señala que "cuando resulte adjudicataria de la concesión una empresa distinta de la que hasta entonces hubiera explotado el servicio, se observarán respecto a la posible subrogación de la misma en las relaciones con los trabajadores de la anterior, las normas establecidas en la legislación laboral" y en el *Apartado 7º* que "el nuevo concesionario no responderá de los derechos salariales devengados con anterioridad a la asunción efectiva de los servicios, ni de las deudas a la Seguridad Social, fiscales o cualesquiera otras que hubiere contraído el empresario anterior."

De esta forma el *Apartado 7º* anula la referencia a la legislación laboral realizada en el *Apartado 6º* e incumple el artículo 44.1 y 3 del Estatuto de los Trabajadores⁶. Por lo tanto, el CES Vasco considera necesario eliminar los *Apartados 6º* y *7º* de este artículo.

Por otra parte, creemos pertinente que entre los criterios con los que se definen las bases de los concursos de otorgamiento de las concesiones de servicios de transporte, se haga mención a las características ecológicas de los vehículos (emisiones contaminantes, eficiencia energética, ruido, etc.). De hecho, constituye un mandato comunitario la integración de la variable ambiental en todas las políticas sectoriales y ya numerosas ciudades los están introduciendo⁷.

Artículo 30.- Rescate y renuncia

En este artículo se indica que en caso de decidirse la supresión del servicio la Administración podrá rescatar las concesiones antes de la fecha de su vencimiento dando lugar, si no ha mediado incumplimiento del concesionario a la indemnización

⁶ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo, de Estatuto de los Trabajadores. *Artículo 44. La sucesión de empresa.*

1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente.

2. A los efectos de lo previsto en el presente artículo, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria.

3. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de Seguridad Social, el cedente y el cesionario, en las transmisiones que tengan lugar por actos «intervivos», responderán solidariamente durante tres años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas.

El cedente y el cesionario también responderán solidariamente de las obligaciones nacidas con posterioridad a la transmisión, cuando la cesión fuese declarada delito.

⁷ De hecho, el Tribunal Europeo de Justicia acaba de sentar jurisprudencia mediante el caso "*Helsinki Concordia Bus*", de 17 de setiembre de 2002, por el cual legitima la decisión de este Ayuntamiento de optar por una oferta de autobuses más caros pero con mejores características ambientales, rechazando así la demanda de la compañía que realizó la oferta más barata.

que, en su caso, corresponda. El CES Vasco juzga oportuno pedir que se especifique de forma más precisa los términos de esta indemnización.

Artículo 31.- Intervención del Servicio

Este artículo establece que la Administración podrá intervenir la prestación del servicio en determinados casos, asumiendo su dirección y explotación durante un plazo máximo de seis meses y utilizando para dicha explotación los medios personales y materiales de la empresa concesionaria. Aunque en un principio parece excluida de estos casos la previa intervención judicial convendría una mejor especificación de la forma en que se puede producir esta intervención de la administración (designación de apoderados, interventores, administradores...).

Artículo 32.- Embargo

Este artículo establece que las concesiones administrativas de servicios públicos regulares, permanentes del transporte de viajeros por carretera y los vehículos e instalaciones a ellas destinados, no podrán ser objeto de embargo, sin perjuicio de que judicialmente pueda ser intervenida la explotación de las mismas y asignada una parte de la recaudación a la amortización de la deuda.

Sin embargo, creemos que esta disposición puede entrar en conflicto con los derechos de los acreedores.

Artículo 36.- Transporte público discrecional.

El *Apartado 7º* de este artículo indica que *"los transportes discretionales de viajeros no podrán realizarse con reiteración de itinerario, calendario y horario preestablecidos"*. En opinión del CES Vasco debería concretarse con mayor precisión qué se considera "reiteración", ya que de lo contrario en un enorme número de casos se podría entender que este supuesto se verifica.

Artículo 37.- Transportes turísticos.

El CES Vasco considera necesario que para establecer con claridad que este precepto no impedirá la aplicación de la normativa de consumo (por ejemplo la ley reguladora de Viajes combinados, que regula los derechos de los usuarios en estos servicios, con independencia que el transporte sea terrestre, marítimo o aéreo), todo ello a fin de establecer el máximo nivel de protección al usuario, se hace necesario añadir un **Apartado 5º** en este artículo con el siguiente tenor:

"La presente regulación se entiende sin perjuicio de la aplicación de la normativa turística y de consumo que regule los derechos de los usuarios."

Artículo 43.- Establecimiento.

Tal como hemos señalado en las Consideraciones Generales, consideramos necesario que se introduzca como criterio a tener en cuenta para la aprobación del establecimiento de una estación, **"la conexión con otros medios de transporte"**, con el fin de establecer la necesaria complementariedad entre los diversos medios de transporte alternativos al vehículo privado.

Artículo 44.- Iniciativa y explotación.

Creemos conveniente añadir los siguientes apartados nuevos en este artículo:

"4. La Diputación Foral correspondiente, y en su caso el Gobierno Vasco, podrán realizar aportaciones financieras para la construcción y/o explotación de las estaciones. En este caso los entes que realicen las

referidas aportaciones podrán participar en la gestión administrativa de la estación, en la forma que se determine.

5. Cuando se den las circunstancias que de conformidad con lo previsto en el punto 2 del artículo 43 hagan conveniente el establecimiento de una estación de viajeros, y el Ayuntamiento no haya ejercitado la correspondiente iniciativa, la Diputación Foral correspondiente, o en su caso el Gobierno Vasco, de oficio o a instancia de los particulares, podrá requerirle al efecto, y si dicho requerimiento es desestimado o transcurre el tiempo que reglamentariamente se determine sin que se dé cumplimiento al mismo, la Diputación Foral correspondiente o en su caso el Gobierno Vasco cuando éste fuere competente podrá construir y explotar la estación siendo de aplicación al respecto las reglas establecidas en los puntos 2 y 3 de este artículo."

Artículo 45.- Ubicación.

Creemos recomendable que para la determinación de la localización de las estaciones de viajeros sea preciso previamente la audiencia de los profesionales y usuarios del transporte de viajeros por carretera afectados por la misma.

Artículo 46.- Régimen de utilización.

El CES Vasco considera pertinente añadir en el *Apartado 1º* el "y el respeto a la normativa de protección de los consumidores", fundamentalmente en el ámbito de la información sobre las características del servicio y las condiciones generales de contratación que resulten legalmente aplicables.

Artículo 47.- Tarifas

El CES Vasco considera necesario realizar los siguientes cambios en diversos apartados de este artículo.

- *Apartado 2.* Cambiar el texto por el siguiente literal: "Las tarifas podrán establecer cuantías referenciales máximas. De no existir tarifas, la contratación se realizará conforme a los precios usuales o de mercado. El establecimiento de tarifas obligatorias previsto en el punto anterior deberá venir determinado por razones de ordenación del transporte vinculadas a la necesidad de las mismas para proteger la posición de los usuarios y/o de los transportistas, para asegurar el mantenimiento y continuidad de los servicios o actividades de transporte o para la realización de los mismos en condiciones adecuadas."
- *Apartado 3.* Sustituir el texto por el siguiente: "Las tarifas deberán cubrir la totalidad de los costes reales del servicio en condiciones normales de productividad y organización, y permitirán una adecuada amortización y un razonable beneficio empresarial y una correcta prestación del servicio o realización de la actividad, no dejando de retribuir, en su caso, las prestaciones complementarias. La estructura tarifaria se ajustará a las características del transporte o de la actividad auxiliar o complementaria del mismo de que en cada caso se trate, y se configurará de forma que fomente la inversión, la seguridad y la calidad."
- *Apartado 4.* Añadir el texto subrayado: "Las tarifas se revisarán con carácter individual o general por la Administración, de oficio o a petición de los titulares de las concesiones o autorizaciones o en su caso de las asociaciones de empresarios o usuarios y procederán cuando la evolución de los costes haya alterado significativamente el equilibrio económico del servicio o de la actividad impidiéndose correcta prestación del servicio o realización de la actividad. Tanto la fijación inicial como las sucesivas revisiones de las tarifas deberán realizarse teniendo en cuenta la situación, las modificaciones y la interacción recíproca del conjunto de variables que se determinen como elementos integrantes de la estructura tarifaria."

Además, creemos preciso añadir los siguientes apartados:

- *Apartado 6.* "La falta de tarifas obligatorias establecidas por la Administración para determinados servicios o actividades de transporte, motivada por la inexistencia de razones que justifiquen dichas tarifas desde la perspectiva de la ordenación del transporte, no será óbice para la aplicación de los regímenes de precios intervenidos establecidos en la legislación de control de precios, cuando la repercusión de los mismos en el sistema económico general lo justifique, realizándose en este caso directamente sobre los precios que pretendan aplicar las empresas, los controles previstos en la legislación general de precios".
- *Apartado 7.* "La falta de aportación por parte de un concesionario de los datos estadísticos relativos a una concesión en los términos reglamentariamente establecidos tendrá como consecuencia, independientemente de las sanciones a que legalmente haya lugar, que no se revise la tarifa de esa concesión hasta que dicha falta sea subsanada. La omisión, el error o la falsedad en los referidos datos aportados por el concesionario tendrá como consecuencia, independientemente de la sanción a que, en su caso, pudiera haber lugar conforme a lo legalmente establecido, que, una vez detectados aquéllos, se proceda a rectificar la tarifa revisada que se hubiera calculado tomando en cuenta tales datos, así como todas las que, en su caso, se hubiesen aprobado con posterioridad".
- *Apartado 9.* "A). La Administración, cuando existan motivos sociales que lo justifiquen, podrá imponer a las empresas titulares de servicios regulares de viajeros obligaciones de servicio público, entendiéndose por tales aquellas que la empresa no asumiría, o no lo haría en la misma medida y condiciones, si considerase exclusivamente su propio interés comercial. B). Cuando se realice la imposición de obligaciones de servicio público, ya consistan las mismas en reducciones o bonificaciones tarifarias o en la prestación de servicios o realización de actividades económicamente no justificados, la Administración vendrá obligada a compensar a las empresas del coste de la obligación, a no ser que la misma venga impuesta expresamente en el título habilitante con el carácter de no indemnizable con cargo a aportaciones económicas distintas de las tarifarias."

Artículo 51.- Responsabilidad

El Apartado 1.b) de este artículo establece que en las infracciones cometidas sin la cobertura de preceptivo título administrativo habilitante (o cuya realización se encuentre exenta de la obtención de éste), la responsabilidad administrativa por las infracciones corresponderá a la persona física o jurídica propietaria o arrendataria del vehículo o titular de la actividad auxiliar o complementaria (y se considera titular del transporte o actividad clandestina de que se trate a la persona física o jurídica que materialmente la lleve a cabo en nombre propio, la organice o asuma la correspondiente responsabilidad empresarial, así como a todo aquél que no siendo personal asalariado o dependiente colabore en la realización de dicho transporte o actividad).

El CES Vasco cree conveniente añadir el siguiente texto:

"En caso de no poder demostrar la relación laboral del conductor con la empresa en cuestión, se procederá a la paralización inmediata del autobús".

Artículo 53.- Infracciones muy graves.

El *Apartado 12* de este artículo señala que se considera infracción muy grave la "*carencia significativa de hojas de registro del aparato de control de los tiempos de conducción y descanso...*". Consideramos que debe de precisarse el contenido que se le otorga al término "significativo" o de lo contrario eliminarse de este enunciado.

En relación con el *Apartado 16.1*, en el que se establece primero que se considera infracción muy grave la ausencia de una persona mayor de edad idónea y acreditada encargada del cuidado de menores en el transporte escolar, nos resulta muy extraño que después se establezca un régimen de excepción al cumplimiento de la norma. Por otro lado, no alcanza a comprenderse qué situación de mayor riesgo puede darse que incumplir la obligación de acompañar a los menores cuando precisamente la normativa fue creada para evitar esas situaciones. Por ello, consideramos necesario que se suprima el inciso 2º

("No se apreciará..."), donde se establece que no se apreciará infracción en los transportes de uso especial de menores por ausencia de acompañante.

Finalmente, el Apartado 18 establece como infracción muy grave "el exceso superior al cincuenta por ciento en los tiempos máximos de conducción o de conducción ininterrumpida, así como la minoración superior a dicho porcentaje de los periodos de descanso obligatorios"⁸. En este sentido, la Ley estatal 16/1987 establecía como infracción grave el exceso superior al 20 por 100 en los tiempos máximos de conducción permitidos (en su artículo 141.p.- "*salvo que dicho exceso deba ser considerado falta muy grave si puede afectar a la seguridad de las personas por entrañar peligro grave y directo para las mismas*").

Según la normativa vigente (Reglamento Comunitario 3820/1985 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, regulador de los tiempos de descanso y conducción en el sector de los transportes por carretera), el máximo de horas que se puede conducir al día es de 9 horas, salvo dos veces a la semana en que puede llegar a 10 horas. Por tanto, se considera falta leve conducir de 10 a 12 horas, grave de 12 a 13,5 y muy grave, más de 13,5 horas. Sin embargo, y según el actual Anteproyecto de Ley, es falta leve conducir de 10 a 12 horas, grave de 12 a 15 horas y muy grave más de 15 horas.

Además, según esta normativa vigente, el máximo de horas que se puede conducir ininterrumpidamente es de 4,5 horas con la obligación de hacer un descanso de 45 minutos, también ininterrumpido, y se considera muy grave conducir ininterrumpidamente más de 6 horas⁹. Sin embargo, según este Anteproyecto de Ley sería considerada falta muy grave conducir más de 6 horas y 45 minutos.

En definitiva, con la normativa dispuesta en este Anteproyecto de Ley sólo se consideraría muy grave cuando se condujese ininterrumpidamente más de 6 horas 45 minutos o cuando se condujese al día más de 15 horas (frente a las 6 horas ininterrumpidas o las 13,5 horas actuales), una elevación que no entendemos y que, en cualquier caso, consideramos excesiva y que merma la seguridad de las personas usuarias de los transportes por carretera.

Artículo 54. Infracciones graves.

En el inciso 2º del *Apartado 17* de este artículo se establece como infracción grave la negación u obstaculización en la utilización de las hojas de reclamaciones a los usuarios "cuando estos tengan derecho a ello". La entrega de la hoja de reclamaciones es un derecho absoluto e incondicional del consumidor, aunque carezca de motivación su queja. A más de ello, la hoja de reclamaciones únicamente tiene como finalidad dejar constancia de unos hechos por ambas partes, usuario y prestador del servicio, sin prejuzgar, en modo alguno, la resolución final a que puedan dar lugar los mismos. Por ello consideramos necesario la modificación de este texto, ya que la redacción dada carece de sentido. Si se trata de regular la obligación de tener hojas de reclamaciones, creemos más pertinente la siguiente redacción;

"En todo caso, se considerará incluida en el presente apartado la carencia de hojas de reclamaciones así como la negativa u obstaculización a su entrega al usuario, así como la ocultación a la Administración de la existencia de reclamaciones."

⁸ El artículo 54.8) de este Anteproyecto de Ley establece también como infracción grave el "*exceso superior al 20% en los tiempos máximos de conducción o de conducción ininterrumpida, así como la minoración superior a dicho porcentaje en los periodos de descanso establecidos*" y el artículo 55.2) indica que es infracción leve "*El exceso en los tiempos máximos de conducción o de la conducción ininterrumpida, así como la minoración de los periodos de descanso establecidos, salvo que deba ser considerado infracción grave o muy grave*".

⁹ En transportes de menores, no se puede conducir más de 2 horas consecutivas, transcurridas las cuales será obligatoria la parada mínima de 20 minutos.

Artículo 56-. Sanciones.

El CES Vasco considera necesarias las siguientes modificaciones en los apartados 1 y 5 de este artículo:

- *Apartado 1º.* Proponemos que se añadan como criterios de graduación, “el número de afectados y el riesgo para los usuarios o bienes.”
- *Apartado 5º.* Consideramos que la resolución sancionadora debe obligar, además, a la devolución de las cantidades indebidamente percibidas (pensemos, por ejemplo, en un supuesto de cobro por encima de las tarifas aprobadas). Por ello, creemos necesario añadir:

“En su caso, la resolución sancionadora ordenará la devolución de las cantidades percibidas indebidamente.”

IV.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Ley de Transporte de Viajeros por Carretera con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 22 de Noviembre de 2002

Vº Bº El Presidente
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General
Manuel Aranburu Olaetxea