

DIRECTIVA DE SERVICIOS Y TRANSPORTES TERRESTRES(*)

ELOÍSA CARBONELL PORRAS

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN.— II. LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE Y EL DERECHO COMUNITARIO: 1. Las obligaciones de «servicio público» en el Tratado de Roma, origen de las especialidades del sector. 2. La exclusión de los transportes del ámbito de aplicación de la Directiva y, en consecuencia, de la Ley 17/2009.— III. LAS MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES CON OCASIÓN DE LA LEY 25/2009: 1. Planteamiento general. 2. Las reglas comunes y generales en la ordenación de los transportes: A) Las tarifas de los servicios y actividades de transporte por carretera. B) Las restricciones en el acceso al mercado de transportes en general. C) Las autorizaciones para los transportes discrecionales. 3. Las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera. A) Las agencias de transporte. B) Los centros de información y distribución de carga. C) Las estaciones de transporte. D) El arrendamiento de vehículos. 4. Los servicios adicionales, complementarios y auxiliares en el transporte ferroviario

RESUMEN: El Tratado de Roma utilizó la expresión «servicio público» para referirse a los transportes terrestres y, en su desarrollo, los servicios de transporte terrestre se sujeta a una regulación propia, quedando excluidos del ámbito de aplicación de Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Así lo establece también la Ley española 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de trasposición de la Directiva. No obstante, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha modificado algunos preceptos de las Leyes estatales relativas al transporte por carretera y por ferrocarril que es el objeto de estudio.

Palabras clave: Directiva de servicios; servicios públicos; transportes terrestres.

(*) Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyectos I+D+i del Plan Nacional titulado *Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación territorial del Estado* —Ref. DER2009-13764 (Subprograma JURI)—, integrado en el Grupo de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid 931089 sobre *Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa*.

ABSTRACT: *The Treaty of Rome used the term «public service» to refer to land transport and in its development, land transport services are subject to its own proper regulation, being excluded from the scope of Directive 2006/123/EC of European Parliament and Council of 12 December on services in the interior market. The Spanish law 17/2009 of 23 November, on free access to service activities and its exercising, which transposes the cited Directive, adopts the same approach and therefore, excludes land transport services from its scope. However, the aim of this study will be the analysis of Law 25/2009, of December 22, which amends various laws in order to adapt them to the Law on free access to service activities and its exercising, introducing changes in certain provisions of other state laws relating to transport by land and rail.*

Key words: Directive of Services; public services; land transports.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación y consiguiente trasposición a los Derecho nacionales de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior supone un cambio significativo en los criterios y reglas que presiden la intervención de las autoridades públicas en las actividades económicas. La Directiva de Servicios, también conocida como Directiva *Bolkestein*, en alusión a su impulsor Frits Bolkenstein, Comisario de Mercado Interior y Servicios entre 1999 y 2004, persigue eliminar las barreras y obstáculos que impiden o dificultan las libertades comunitarias de establecimiento y de prestación de servicios, sin perjuicio del mantenimiento de aquellos exigidos por razones de interés general (1). Sin

(1) Para un análisis general del proceso de gestación y del contenido de la Directiva, puede verse, entre otros, R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La incorporación de la directiva de servicios al derecho interno: primeros pasos de un largo proceso*, Oñati, IVAP, 2010; las obras colectivas *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, dir. T. DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Madrid, Marcial Pons, 2009; *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*, dir. R. RIVERO ORTEGA, Navarra, Thomson, 2009; la *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 14, 2008, monográfico dedicado a «La directiva relativa a los servicios en el mercado interior (la Directiva Bolkestein)»; así como S. MUÑOZ MACHADO, «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 21, 2009, www.iustel.com; L. PAREJO ALFONSO, «La desregulación de los servicios con motivo de la directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», y J. C. LAGUNA DE PAZ «Directiva de servicios: el estruendo del parto de los montes», ambos en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 6, 2009, pp. 34-41 y 42-51, respectivamente; R. RIVERO ORTEGA, «Reformas del Derecho Administrativo para 2010: la difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009, pp. 51-80; T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ, «La Directiva de servicios y la libertad de empresa» en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 7, 2009, pp. 46-61; T. DE LA QUADRA-

embargo, la Directiva no afecta a todos los servicios. Quedan al margen los servicios de interés general, y ciertos servicios económicos de interés general. Recordemos que, según el Libro Blanco de la Comisión titulado *Sobre los servicios de interés general*, de 12 de mayo de 2004, la expresión «servicios económicos de interés general» pretende identificar aquellos servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. A esta idea se ha añadido una perspectiva más amplia con los llamados «servicios de interés general», que comprenden los servicios, sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sujetos a obligaciones específicas de servicio público. La clave de estas construcciones es la noción de obligaciones de servicio público, que son aquellas que imponen los poderes públicos al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés público. En ese contexto, los servicios prestados por las grandes industrias de redes como las telecomunicaciones, los servicios postales, la electricidad, el gas o el transporte se califican como servicios económicos de interés general (2). Este documento rechaza la expresión «servicio público» que, no obstante, sí resulta aplicable a los transportes terrestres y explica que este sector quede al margen de la Directiva de servicios como se verá (3).

SALCEDO JANINI, «Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?», en *Revista Española de Derecho Europeo* núm. 22, 2007, pp. 237-280; y M. M. MARTÍN MARTÍNEZ, «Construyendo la Europa social: claroscuros de la Directiva Bolkestein», en *Revista General de Derecho Europeo* núm. 15, enero 2008, www.iustel.com.

(2) El Libro Blanco —COM (2004) 374 final— recoge las conclusiones derivadas del debate suscitado con ocasión del Libro verde presentado por la Comisión el 21 de mayo de 2003 —COM (2003) 270 final— que son, salvo error, los últimos documentos comunitarios al respecto. Vid. L. MÍGUEZ MACHO, «Los servicios de interés general en la Unión Europea: perspectivas de evolución. Comentario al Libro Blanco de la Comisión sobre los servicios de interés general», en *Revista General de Derecho Europeo* núm. 8, 2005. Sobre la expresión «servicios de interés económico general», que se recoge en los arts. 16 y 86. 2 del TCE, y sus similitudes y diferencias con la idea clásica de servicio público, vid, por todos, S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado*. Vol. I Los Fundamentos, Madrid, Civitas, 1998, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. I. La formación de las Instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, Madrid, Iustel, 2ª ed, 2006, y sintéticamente, «Servicios públicos y competencia», en *Derecho Administrativo IV. Bienes, servicios y actividades reguladas*, Madrid, Iustel, 2001.

(3) Al respecto, el Libro Blanco de 2004 subraya: «los términos “servicios de interés general” y “servicios de interés económico general” no deben confundirse con la expresión “servicio público”, un término más ambiguo que puede tener diversos significados y, por tanto, inducir a confusión. Con esta expresión se alude a veces al hecho de que un determinado servicio se ofrece al público en general, mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es que se ha asignado a un servicio una misión específica de interés público o se hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio. Por esta razón, dicha expresión no se utiliza en el presente documento» (p. 24).

En España, la trasposición de la Directiva 2006/123/CE en las materias de competencia estatal se ha producido, como es sabido, mediante dos Leyes. Primera, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora sus principios y reglas generales, transcribiendo casi literalmente la Directiva. Segunda, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Esta última persigue, según su Preámbulo, un doble objetivo, pues, por un lado, se adaptan las leyes estatales al régimen general de las actividades de servicios; y, por otro lado, se llevan a cabo distintas modificaciones en servicios que quedan excluidos de la regulación general con la finalidad «de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados». En principio, a este segundo fin deberían responder las modificaciones que se llevan a cabo en la legislación estatal de transportes terrestres, en concreto la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT) y la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante, LSF).

Aunque estas modificaciones constituyen objeto de análisis en las líneas siguientes debe advertirse que los cambios no son tan significativos como en otros sectores del ordenamiento jurídico. En algún supuesto sí se ha producido una innovación de la legislación de transportes pero, en la mayoría de las ocasiones, la reforma se limita a adecuar el texto de las normas a la realidad normativa preexistente, como se comprobaba. En todo caso, el punto de partida debe ser la política comunitaria sobre los transportes terrestres que, desde el inicio de la construcción europea, ha respondido a unas reglas y criterios propios, diferentes de los que rigen la acción común en otros sectores económicos (4). Esto, además, explica que las leyes que las Comunidades Autónomas han aprobado para adaptar la normativa de su competencia a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, no afecten a las Leyes autonómicas sobre transportes terrestres (5).

(4) Vid. E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Madrid, UCM-UCO, 1993, pp. 111-145 y, más reciente, «Transporte urbano y movilidad» en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed. dir. S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, Lustel, 2010, I, pp. 416-419.

(5) Como muestra de esta afirmación puede traerse a colación la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2010, de 26 marzo, de Bases de delegación en el Gobierno de la potestad legislativa para

II. LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE Y EL DERECHO COMUNITARIO

1. Las obligaciones de «servicio público» en el Tratado de Roma, origen de las especialidades del sector

El artículo 77 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (artículo 73 de la versión consolidada) establece que «serán compatibles con el presente Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de *servicio público*». De este modo, el transporte se convierte en el único sector para el que el Tratado de Roma consagró explícitamente el concepto de servicio público y, desde entonces, así lo reflejan los documentos comunitarios relativos a los transportes (6).

El régimen jurídico de la prestación de los servicios de transporte se establece inicialmente en el Reglamento (CEE) n° 1191/69, del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, y en el Reglamento (CEE) N° 1107/70, del Consejo de 4 de junio de 1979, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable. El planteamiento esencial de estas normas era articular la prestación de servicios de transportes por los empresarios habilitados para ello mediante la celebración de un «contrato de servicio público» en el que se recogieran con claridad las «obligaciones de servicio público» que deberían asumir así como el reembolso por las autoridades públicas que pudiera proceder por los costes derivados del cumplimiento de dichas obligaciones (7). Estos Reglamentos han sido derogados expresamente por el Reglamento (CE) n° 1370/2007, de 23

la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE y que relaciona las trece leyes que deben ser reformadas, sin incluir las relativas a los transportes terrestres autonómicos.

(6) Vid. por todos, el Libro Blanco *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, de 12 de septiembre de 2001 —COM (2001) 370 final—.

(7) Al respecto resulta de interés la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 7 de mayo de 2009, asunto C504/07, que resuelve una cuestión prejudicial planteada por diversas empresas de transporte interurbano en relación con las compensaciones otorgadas a las empresas de transportes urbanos de Oporto y Lisboa. El Tribunal de Justicia señala que el Reglamento 1191/69 autoriza que los Estados miembros impongan obligaciones de servicio público a una empresa pública encargada del transporte público de pasajeros en un municipio y que se compensen las cargas derivadas de esas obligaciones. Sin embargo, dicho Reglamento «se opone a la concesión de indemnizaciones compensatorias, como las controvertidas en el litigio principal, cuando no es posible determinar el importe de los costes imputables a la actividad que las empresas de que se trate desarrollen en el marco de la ejecución de sus obligaciones de servicio público».

de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, que ha entrado en vigor el 3 de diciembre de 2009.

El Reglamento (CE) nº 1370/2007 no ha afectado a los postulados iniciales, manteniéndose en lo esencial la definición del contrato de servicio público, como instrumento para canalizar la imposición —y la compensación— de las obligaciones de servicio público. El «contrato de servicio público» es un acto jurídicamente vinculante en el que se plasma el «acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado de confiar a este último la gestión y la explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público». Estas obligaciones hacen referencia a las exigencias impuestas por «una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución» (art. 2 del Reglamento). Para la concreción de estas obligaciones, se celebra el contrato de servicio público de transporte de viajeros cuyo contenido debe especificar según el artículo 4 del Reglamento lo siguiente:

«a) definir claramente las obligaciones de servicio público que el operador deservicio público debe ejecutar, y los territorios correspondientes;

b) establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente:

i) los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y

ii) la naturaleza y el alcance de cualesquiera derechos exclusivos,

de manera tal que se evite una compensación excesiva. En el caso de los contratos de servicio público adjudicados con arreglo al artículo 5, apartados 2, 4, 5 y 6, esos parámetros se determinarán de forma que ninguna compensación pueda exceder en caso alguno del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los costes e ingresos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes conservados por el operador de servicio público y la existencia de unos beneficios razonables;

c) definir las modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios. Estos costes podrán incluir en particular los de personal, energía, gastos de infraestructura, mantenimiento y reparación de los vehículos de transporte público, del material rodante y de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios de transporte de viajeros, y los costes fijos y una remuneración apropiada de los capitales propios».

Este contrato tiene una duración limitada —de 10 años para los servicios de autobús y de 15 para los servicios de transporte por ferrocarril como regla general— lo que persigue una cierta periodicidad en la licitación del contrato. Como novedades más relevantes hay que destacar, en primer lugar, la plena aplicación del Reglamento a los transportes urbano; y, en segundo, lugar, se contempla la adjudicación de ese contrato, que se realizará con arreglo a un

procedimiento de licitación equitativo conforme a los principios de transparencia y no discriminación (8).

También es relevante la regulación de los supuestos en los que el Reglamento permite prescindir de la licitación. Con esa finalidad, su artículo 5. 2 dispone que «salvo que lo prohíba el Derecho nacional, cualquier autoridad local competente (independientemente de que sea una autoridad individual o una agrupación de autoridades que presten servicios públicos integrados de transporte de viajeros) podrá optar por prestar ella misma servicios públicos de transporte de viajeros o por adjudicar directamente contratos de servicio público a una entidad jurídicamente independiente sobre la que la autoridad local competente (o, en el caso de una agrupación de autoridades, al menos una autoridad local competente) ejerce un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios» (9). Cabe deducir que el Derecho comunitario permite que las

(8) El contrato de servicio público de transportes se incluyó en el Reglamento (CEE) n° 1191/69 por el Reglamento (CEE) n° 1893/91, del Consejo, de 20 de junio, aunque no se fijaron reglas comunes para su licitación y adjudicación. Precisamente el establecimiento de estos criterios comunes explican las dificultades para la aprobación del Reglamento (CE) n° 1370/2007, que ha durado más de siete años. Las sucesivas propuestas formuladas se analiza con detalle por G. FERNÁNDEZ FARRERES —«Los transportes por carretera y competencia», en la obra que él mismo dirige *Transporte y competencia. Los procesos de liberalización de los transportes aéreo, marítimo y terrestre y la aplicación del Derecho de la competencia*, Madrid, Civitas-Fundación Wellington, 2004, págs. 503 y ss—.

(9) Si la autoridad local decide recurrir a la gestión directa debe estarse a lo previsto en el art. 5. 2 del Reglamento que establece lo siguiente:

«a) para determinar la existencia de ese control por la autoridad local competente, habrán de tenerse en cuenta factores como el nivel de presencia en los órganos de administración, dirección o supervisión, las especificaciones correspondientes en los estatutos, la propiedad, la influencia y control efectivos de las decisiones estratégicas y las decisiones aisladas de gestión. De conformidad con la legislación comunitaria, la propiedad del 100 % por parte de la autoridad pública competente, en particular en el caso de colaboraciones público-privadas, no constituye un requisito obligatorio para determinar que existe un control en el sentido del presente apartado, siempre que exista un influencia pública dominante y que pueda determinarse el control sobre la base de otros criterios;

b) la condición para aplicar el presente apartado será que el operador interno y cualquier entidad sobre la cual este operador ejerza una influencia, por mínima que sea, realicen sus actividades de transporte público de viajeros dentro del territorio de la autoridad local competente, no obstante las líneas salientes u otros elementos auxiliares de dicha actividad que entren en el territorio de autoridades locales competentes vecinas, y no participen en licitaciones relativas a la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros organizadas fuera del territorio de la autoridad local competente;

c) no obstante lo dispuesto en la letra b), un operador interno podrá participar en una licitación equitativa a partir de dos años antes de la conclusión de su contrato de servicio público adjudicado directamente, con la condición de que se haya adoptado una decisión definitiva de licitar equitativamente los servicios públicos de transporte de viajeros que abarque el contrato del operador interno y este no haya celebrado ningún otro contrato de servicio público adjudicado directamente;

d) de no existir una autoridad local competente, las letras a), b) y c) se aplicarán a una autoridad nacional en beneficio de una zona geográfica que no sea nacional, siempre que el operador interno

legislaciones nacionales contemplen la gestión directa de los servicios públicos de transportes, siempre que se respeten determinadas reglas y, en tal caso, no hay que celebrar un contrato de gestión de servicios públicos de transporte de viajeros. Con carácter general, este contrato es el mecanismo que permite la imposición de obligaciones de servicio público y su compensación de acuerdo con los criterios de transparencia y no discriminación. Desde esta perspectiva la opción que en 1987 consagró la LOTT a favor de la gestión de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera mediante la concesión continua siendo plenamente compatible con la regulación comunitaria (10).

Sin perjuicio de lo anterior y respecto de los transportes ferroviarios, debe tenerse en cuenta el Reglamento (CE) núm. 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril. Este reglamento, a diferencia del anterior, sí ha previsto la posible exclusión de los servicios ferroviarios de cercanías y de carácter regional. En ejercicio de esta facultad el Consejo de Ministros, en su reunión de 5 de marzo de 2010, ha acordado la no aplicación de ciertos preceptos del Reglamento 1371/2007 a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, regionales, que son los «dirigidos a la satisfacción de las movilidades intermedias, conectando ciudades de tamaño medio entre sí y con las capitales de su Comunidad Autónoma, o de otra u otras limítrofes, o entre esas ciudades y las pequeñas poblaciones de su área de influencia, normalmente fuera del ámbito de las áreas metropolitanas, cuando éstas existen»; y de cercanías, que «está dirigido a la satisfacción de las movilidades intensivas y recurrentes, siendo su objeto la conexión tanto en el interior de las áreas metropolitanas, como la de las grandes ciudades con sus áreas de influencia, caracterizándose por una elevada concentración horaria de la demanda como consecuencia de la movilidad productiva» (11).

no participe en licitaciones relativas a la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros organizados fuera de la zona para la cual se ha adjudicado el contrato de servicio público;

e) si se está considerando subcontratar de conformidad con el art. 4, apartado 7, el operador interno estará obligado a prestar por sí mismo la mayor parte del servicio público de transporte de viajeros».

(10) Así tuve la oportunidad de señalarlo en mi monografía *Régimen jurídico-administrativo...*, cit. pp. 285-290, en particular.

(11) Resolución de 22 de marzo de 2010, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2010, por el que se adapta a la situación actual del transporte ferroviario el Reglamento (CE) n.º 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril (BOE de 1 de mayo de 2010).

2. La exclusión de los transportes del ámbito de aplicación de la Directiva y, en consecuencia, de la Ley 17/2009

La regulación específica de los servicios de transporte que acabamos de sintetizar explica que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los excluya expresamente de su ámbito de aplicación. Y ello a pesar de que, como reconoce su preámbulo, el concepto de servicio económico de interés general comprende, sin duda, los transportes —Considerando (17)—. En consecuencia, entre las actividades a las que no resulta aplicable la Directiva el artículo 2.2 d) incluye «los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado».

En principio, por tanto, resulta claro que aquellos servicios de transporte a los que se refiere el Título V del Tratado quedan fuera de lo previsto en la Directiva. Según el artículo 80 del Tratado (antiguo artículo 84), el Título V resulta aplicable a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. El preámbulo de la Directiva aclara que esta exclusión comprende los servicios de transporte de carácter urbano, los taxis y las ambulancias —Considerando (21)— aunque no otras actividades relacionadas con los desplazamientos como son las dedicadas al alquiler de vehículos y la agencia de viajes —Considerando (33)—. Quedan, sin embargo, sujetos a la Directiva actividades y servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea, o las actividades comerciales en puertos o aeropuertos, como las de tiendas y restaurantes. Estos servicios quedan, en consecuencia, sujetos a la Directiva y deben ser objeto de transposición (12).

En esta línea, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio se limita a recoger en los mismos términos que la Directiva, la exclusión de su ámbito de aplicación de «los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, y de la navegación marítima y aérea, incluidos los servicios portuarios y aeroportuarios necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte, exceptuando la actividad de las plataformas logísticas de las empresas y de las actividades necesarias para su funcionamiento» —art. 2.2 d) de la Ley 17/2009—.

(12) Vid. el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, elaborado por los servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios y disponible en la página web del Sistema de información del mercado interior de la Comisión Europea, Luxemburgo, 2007, p. 12.

III. LAS MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES CON OCASIÓN DE LA LEY 25/2009

1. Planteamiento general

Los transportes terrestres se rigen por su propia normativa que contempla actividades y servicios de diverso signo y algunos de ellos se han visto profundamente alterados. Al respecto, debe estarse a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El Capítulo I del Título IV, relativo a los servicios de transporte, en concreto los artículos 21 y 24 están dedicados a modificar la LOTT y la LSF, respectivamente (13).

Según el Preámbulo de la Ley 25/2009 se «elimina la intervención administrativa en materia de precios en el sector de los transportes, suprime la autorización administrativa específica para la instalación de estaciones de transporte y de centros de información y distribución de cargas, así como para el acceso y ejercicio de las actividades de arrendamiento de vehículos, que se declara libre». No todas estas afirmaciones son exactamente ciertas, como seguidamente se comprobará.

Además deben tenerse presente los Reales Decretos 100/2010, de 5 de febrero y 919/2010, de 16 julio, que han modificado los Reales Decretos 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario (en adelante, RSF), y 1211/1990 de 28 septiembre, que aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), para adaptarlos a las modificaciones introducidas en las respectivas leyes por la Ley 25/2009. Al análisis de estas modificaciones en el régimen jurídico de los transportes terrestres dedicamos las líneas siguientes. Sin embargo, debe notarse que en gran medida los cambios introducidos no responden realmente a una necesaria adaptación a la Directiva de Servicios pues no se traducen en novedades sustantivas de interés, y en realidad, el legislador estatal ha

(13) Este Capítulo también afecta a la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, modificando su artículo 151 relativo a las autorizaciones de actividades aéreas (artículo 20 de la Ley 25/2009); a los artículos 5 y 60 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, relativos a las competencias del Ministerio del Interior y a los centros de formación para la conducción, respectivamente (artículo 22 de la Ley); a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, respecto del ejercicio de la profesión de Capitán (artículo 23 de la Ley); y a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, en relación con las solicitudes para la resolución de la Autoridad Portuario relativas a la autorización de prestación de servicio o actividad y a la ocupación del dominio público portuario (artículo 25 de la Ley 25/2009).

aprovechado la aprobación de la Ley conocida como ómnibus para incluir las leyes de transporte junto a otras diversas que sí debían de adaptarse a los nuevos postulados.

2. Las reglas comunes y generales en la ordenación de los transportes

En la LOTT se fija un marco normativo general de los transportes por carretera centrado en los aspectos comunes a todas las actividades y servicios, que resulta compatible con las peculiaridades que se establecen para cada tipo de actividad y de modalidad de servicio. La Ley 25/2009 ha incidido en alguna de estas reglas, si bien, como seguidamente se intenta mostrar, siempre son novedades relevantes ni vinculadas con los fines y objetivos de la Directiva de servicios. En concreto, se trata de las modificaciones relativas, por un lado, al régimen del precio del transporte que contempla el artículo 18 de la LOTT; por otro lado, se han suprimido los artículos 49 y 50, relativos al acceso al mercado de transportes en general, y el artículo 91 en relación con los servicios de carácter discrecional en particular.

A) Las tarifas de los servicios y actividades de transporte por carretera

En relación con el precio de los servicios y actividades de transporte, la LOTT sienta un principio de general aplicación a todas las tarifas de los transportes públicos y de las actividades auxiliares y complementarias para garantizar que cubran la totalidad de los costes reales en condiciones normales de productividad y organización, y permitan una adecuada armonización y un razonable beneficio empresarial. Dentro de estos criterios, la Administración podría fijar tarifas de referencia o obligatorias si existían «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». También reconocía la coexistencia de la intervención en el precio del transporte por razones de política económica general según prescribía inicialmente el artículo 18 de la LOTT. La Ley 25/2009 ha modificado la redacción de este precepto que ahora establece:

«El precio de los transportes discrecionales de viajeros y mercancías y el de las actividades auxiliares y complementarias de transporte, será libremente fijado por las partes contratantes.

No obstante, cuando una Comunidad Autónoma haya establecido tarifas de obligado cumplimiento para los transportes interurbanos de viajeros en vehículos

de turismo que se desarrollen íntegramente en su territorio, éstas serán también de aplicación a cuantos servicios de esta clase se inicien en el mismo, sea cual fuere el lugar en que finalicen.

Tampoco estarán sometidos a tarifas aprobadas por la Administración los transportes regulares de viajeros temporales o de uso especial».

Sin embargo, debe notarse que, aunque el nuevo texto del precepto es ciertamente distinto del original, los cambios en la práctica no son tales. Centrándonos, en primer lugar, en las actividades auxiliares y complementarias y en los servicios de transporte discrecional de mercancías y de vehículos en autobuses, hay que advertir que ningún cambio relevante se ha producido pues no existían tarifas obligatorias impuestas por la Administración del Estado. Así lo establecía con claridad el ROTT desde 1997 (14). Quedaba a salvo, no obstante, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas las fijaran en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable. Aunque nada se dice en la nueva redacción del artículo 28 del ROTT, continúa vigente el artículo 5 de la Ley Orgánica que, respecto de los servicios de transporte público discrecional de viajeros, mercancías o mixtos, prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma, delegaba en la Comunidad que procediera —la del lugar de residencia del vehículo o de sede de la empresa según la modalidad de autorización de transporte discrecional— el «establecimiento en su caso de tarifas de referencia, así como de tarifas obligatorias de carácter máximo en cuanto a los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

En segundo lugar, se excluye la libertad de precios en los transportes discretionales de viajeros en vehículos turismo, es decir, los taxis. El precio del taxi se rige, como es sabido, por las tarifas municipales de carácter obligatorio

(14) El artículo 28 del ROTT, que ahora también se ha modificado, disponía, desde el Real Decreto 1136/1997, de 11 de julio, que los transportes discretionales de mercancías y de viajeros en autobuses no estaban sujetos a tarifas obligatorias. Respecto del precio, el Estado se ha limitado a establecer cláusulas de actualización automática de precios de los transportes públicos discretionales —Orden FOM/2180/2008, de 22 julio y Orden FOM/2184/2008, de 23 julio, para los de viajeros en autobús y de mercancías, respectivamente— aplicables en defecto de acuerdo de las partes del contrato. La revisión del precio en el transporte de mercancías por la variación del precio del gasóleo se contempla expresamente en el artículo 38 de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías. Tampoco existían tarifas estatales obligatorias para las actividades auxiliares y complementarias del transporte, si bien el Reglamento admitía que quién fuera competente para autorizar el establecimiento fijará tarifas obligatorias en las estaciones de transporte de viajeros y de mercancías, los centros de información y distribución de cargas y el arrendamiento con conductor.

respecto de los servicios de naturaleza urbana. En relación con los recorridos interurbanos tanto autonómicos como supra-autonómicos, deberá estarse a las tarifas que haya fijado cada Comunidad Autónoma —en ejercicio de sus propias competencias en el primer caso, o de la competencia estatal delegada en la referida Ley Orgánica, en el segundo supuesto—. En ausencia de regulación autonómica, resulta aplicable la Orden FOM/207/2009, de 26 de enero, por la que se regula el régimen tarifario de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo (15)

En tercer lugar, el artículo 18 de la LOTT se refiere a los transportes regulares de viajeros y precisa que los temporales y los de uso especial no están sometidos a tarifas aprobadas por la Administración. Debe notarse, por un lado, que los servicios de transporte regulares permanentes y de uso general, que son los servicios públicos en sentido estricto, continúan sujetos a las tarifas obligatorias que fija la Administración en la correspondiente concesión administrativa de servicio público o autorización especial. Así lo proclama expresamente el artículo 28 del ROTT según la redacción dada por el Real Decreto 919/2010 que, además, recuerda que las tarifas obligatorias deben estar expuestas al público. El Reglamento también prevé que el Ministro de Fomento pueda extender la obligatoriedad de exponer al público otros precios que apliquen las empresas de transporte o de actividades auxiliares y complementarias, aunque no sean tarifas obligatorias fijadas por la Administración. Este supuesto no implica una intervención en el precio de transporte sino el necesario conocimiento previo por el usuario del precio que deberá abonar por la utilización de los servicios. Por otro lado, aunque tampoco constituye una manifestación de la potestad tarifaria en sentido estricto, debe tenerse presente que unos de los instrumentos que la legislación vigente contempla para la protección de los servicios públicos de transporte y a su gestor es la posibilidad de exigir un precio superior al de estos en aquellos transportes de viajeros que podrían incidir negativamente en la prestación de los servicios públicos. Así está previsto, por ejemplo, para los transportes turísticos pues, si tienen carácter periódico y se prestan con reiteración de horario en coincidencia con un servicio público de transportes, tendrán, según el artículo 129 del ROTT, un precio superior a la tarifa del servicio público en, al menos, un treinta por ciento.

(15) El art. 6 de la referida Orden dispone: «Las Comunidades Autónomas en las que resulte de aplicación el régimen de delegaciones previsto en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, podrán fijar libremente el régimen tarifario de los servicios a que se refiere esta orden, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.d), segundo párrafo, de dicha ley orgánica, aplicándose este régimen a cuantos servicios se inicien en la correspondiente comunidad autónoma, cualquiera que sea el lugar en el que aquéllos finalicen».

Por último, también debe advertirse que la eliminación en el artículo 18 de la LOTT de cualquier referencia a la política general de precios no altera lo previsto al respecto en la normativa reguladora de esta intervención. Y según lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica son precios autorizados de ámbito nacional los transportes públicos y las tarifas de RENFE (Anexo 1) y de ámbito autonómico los transportes urbanos de viajeros y las compañías ferroviarias de ámbito autonómico (Anexo 2) (16).

B) Las restricciones en el acceso al mercado de transportes en general

La Ley 25/2009 ha suprimido los artículos 49 y 50 de la LOTT dedicados, respectivamente, a establecer los supuestos en los que la Administración podía adoptar medidas de restricción y condicionamiento del acceso al mercado del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias, y a fijar las diversas medidas limitativas de acceso al mercado del transporte y modalidades de su establecimiento (17). Dichos preceptos sentaban las pautas generales que presidían las posibles medidas limitativas del acceso al mercado de transportes y que el Reglamento concretaba respecto de las diversas modalidades de servicios y prestaciones de transportes, sobretudo de carácter discrecional. Pero debe tenerse presente que no existían límites cuantitativos en las autorizaciones de ámbito nacional. En efecto, aunque en 1990, el ROTT había mantenido los tradicionales cupos máximos en el otorgamiento de las autorizaciones de ámbito nacional para los transportes discrecionales en vehículos pesados y de viajeros en autobuses, se eliminaron con el Real Decreto 1136/1997, de 11 de julio. Así lo confirma la actual redacción del artículo 114 del ROTT que procede del Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre, y dispone: «No existirán límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones para realizar transportes públicos discrecionales de mercancías ni de viajeros en autobús».

Aunque la posible adopción de medidas restrictivas en el acceso al mercado de transportes se haya suprimido con carácter general y respecto de

(16) Dentro de los transportes urbanos de viajeros se incluirían tanto los colectivos como los servicios de taxis. Así lo aclara, por ejemplo, el Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en la Comunidad Autónoma de Andalucía se refieren expresamente a los servicios de taxis y a los transportes urbanos colectivos de viajeros como previos autorizados de ámbito local. En todo caso, la intervención autonómica sobre el precio no puede ignorar la potestad tarifaria municipal como he señalado en distintas ocasiones.

(17) Un análisis detenido de estos preceptos puede verse en mi monografía *Régimen jurídico-administrativo...*, cit. pp. 360-368.

los transportes de competencia estatal, no hay que olvidar que las leyes autonómicas mantienen preceptos similares a los artículos suprimidos de la LOTT, susceptibles de aplicarse en los mercados autonómicos de transportes si concurren las circunstancias legalmente previstas (18). De hecho, subsisten límites cuantitativos en el acceso al mercado de transportes en relación con los taxis, ya que los cambios en la normativa estatal no han afectado a los límites cuantitativos de las licencias municipales de taxis que, en atención a la población de los Ayuntamientos, prevén las normativas autonómicas en vigor (19).

C) Las autorizaciones para los transportes discrecionales

El artículo 91 de la LOTT contemplaba las autorizaciones para la realización de transportes públicos discrecionales, diferenciando las de ámbito nacional y las de radio de acción limitado. Estas últimas, que se regulaban en el ROTT, se suprimen por el Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre, luego en la normativa estatal todas las autorizaciones de transporte público discrecional previstas en la normativa estatal eran de ámbito nacional (20). Con ocasión de la aprobación de la Ley 25/2009 se ha adecuado la Ley a la nueva realidad y con tal fin el artículo 91 de la LOTT ahora establece que «las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio».

(18) Por ejemplo, el artículo 30 de la Ley 13/2007, de 17 mayo, de ordenación del transporte por carretera de las Islas Canarias; o el artículo 15 de la Ley 8/2006, de 18 octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja.

(19) Sirva como muestra el artículo 9. 3 de la Ley 20/1998, de 27 noviembre, de Ordenación y Coordinación de Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid pues prevé la fijación de reglas que determinen el número máximo de licencias municipales «en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte». En su desarrollo, el artículo 8. 1 del Decreto 74/2005, de 28 julio, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, establece el número máximo de licencias a otorgar por cada municipio en atención a la población: Municipios de hasta 100.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 2.000 habitantes; Municipios de 100.001 a 500.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 1.500 habitantes; y, Municipios de más de 500.000 habitantes de derecho: 2 licencias por cada 1000 habitantes.

(20) Inicialmente el artículo 111 del ROTT diferenciaba las autorizaciones de ámbito local que sólo permitían prestar servicios un radio de 100 kilómetros de la localidad en que la autorización esté domiciliada. El Real Decreto 1225/2006 modifica el ROTT para adaptarlo a las reformas introducidas en la LOTT por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado del transporte por carretera. Aunque entre los artículos modificados no se incluyó el artículo 91 de la LOTT se eliminó la distinción territorial en las autorizaciones, de modo que desde 2006, el artículo 111 dispone que «Las autorizaciones de transporte público discrecional de mercancías y de viajeros habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional».

Por otro lado, se ha incorporado al texto del precepto el régimen peculiar de los servicios de taxis y, con esta intención, se especifica que «de lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios». Hay que recordar que los servicios de taxis deben comenzar en el término municipal en que se encuentre domiciliada la licencia sin perjuicio de lo previsto para las Áreas de Prestación Conjunta y para centros con demandas específicas como aeropuertos o estaciones de transporte terrestre (21)

3. Las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera

La adaptación de la legislación de transportes por carretera a la nueva regulación de los servicios afecta a las funciones que intervienen en las distintas fases anteriores o posteriores al desplazamiento en sí mismo, y que genéricamente se conocen como las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera y se regulan en los Títulos IV de la LOTT y V del ROTT. Las modificaciones incorporadas a la legislación de transportes terrestres formalmente para la efectiva trasposición de la Directiva de servicios altera el régimen de las agencias de transporte, de los centros de información y distribución de cargas, de las estaciones de transporte y del arrendamiento de vehículos (22). Los cambios normativos tienen, sin embargo, diferente alcance práctico.

A) Las agencias de transporte

Las agencias de transporte ejercen las actividades de mediación en la contratación del transporte de viajeros y de mercancías actuando como organizaciones auxiliares interpuestas entre los usuarios y los transportistas en relación, además, con todos los modos de transporte. El ejercicio de la actividad de mediación por las agencias está sujeto a autorización administrativa, si

(21) Sobre el taxi puede verse en general, J. BOTELLA CARRETERA, *El régimen jurídico del servicio de auto-taxis*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, y M. TARRÉS VIVES, *La regulación del taxi (legislación autonómica y experiencias de Derecho Comparado)*, Barcelona, Atelier, 2006, in totum.

(22) No ha resultado afectado el régimen jurídico de las funciones de almacenamiento y distribución, así como las de transitario. Los almacenistas y distribuidores reciben en depósito en sus almacenes o locales mercancías o bienes ajenos que realizan respecto a ellos las funciones de almacenaje, ruptura de carga u otras operaciones complementarias que resulten necesarias y gestionan la distribución de mercancías de acuerdo con las instrucciones del depositante. Por su parte, los transitarios realizan las actividades auxiliares y complementarias en el transporte internacional.

bien la regulación y régimen jurídico difiere según actúen en el transporte de mercancías o de viajeros.

— Las agencias de transporte de mercancías deben cumplir los requisitos generales que la legislación de transporte ha previsto para obtener el título habilitante exigido para el desempeño de la actividad, es decir, una autorización administrativa previa. Los cambios al respecto no se han producido en la LOTT sino en 2010 y la modificación del ROTT. Con este alcance se ha modificado el artículo 161. 2 del ROTT para asegurar que el otorgamiento de las autorizaciones no está sujeto a limitaciones cuantitativas, debiéndose, en consecuencia, conceder a todas las empresas que lo soliciten y cumplan los requisitos exigibles (23). Este cambio normativo resulta coherente con la supresión de los artículos 49 y 50 de la LOTT que, como hemos visto, habilitaban a adoptar medidas restrictivas del acceso al mercado de transportes en determinadas circunstancias al que expresamente remitía, respecto de las agencias de transporte de mercancías, el precepto reglamentario ahora modificado (24).

— Las agencias de transporte de viajeros son las agencias de viajes, y realizan la actividad de mediación entre el transportista y el usuario del servicio, como la organización y contratación de transportes turísticos y transportes discrecionales de ámbito nacional o internacional, o la reserva y venta de billetes de transporte. El régimen jurídico de las agencias se remite en el artículo 123 de la LOTT a la legislación de turismo. La Ley 25/2009 ha modificado este precepto legal para suprimir el informe favorable de la Administración de transportes que se exigía para obtener la autorización de agencia de viaje.

Debe notarse, no obstante, que el régimen jurídico de las agencias de viaje es una competencia autonómica y, en consecuencia, se regula por las normas autonómicas. En alguna Comunidad Autónoma invocando precisamente

(23) Estos requisitos son los previstos en el artículo 48 de la LOTT para la obtención con carácter general de cualquier título administrativo habilitante para la prestación de servicios de transporte público o la realización de actividades auxiliares o complementarias del mismo, completados por la Orden de 21 de julio de 2000, que los desarrolla en relación con las agencias de transporte de mercancías, transitarios y almacenistas distribuidores.

(24) De hecho el cambio normativo no tiene particular relevancia pues no se habían fijado cupos en el número de las autorizaciones de agencia de transporte de mercancías que la LOTT de 1987 había legitimado, pues con anterioridad no había cobertura legal para estas medidas restrictivas. Para solucionar esta cuestión la redacción inicial de ROTT, ahora modificada, disponía que «salvo que el Gobierno, por las causas previstas en el artículo 49 de la LOTT, a propuesta del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, previo informe del Consejo Nacional de Transportes Terrestres y del Comité Nacional del Transporte por Carretera, y oída la Conferencia Nacional de Transportes o, por delegación de ésta, la Comisión de Directores generales de Transporte del Estado y de las Comunidades Autónomas, establezca un régimen diferente, el otorgamiento de autorizaciones de agencia de transporte no estará sujeto a limitaciones cuantitativas, debiendo realizarse el mismo en favor de todas las Empresas que lo soliciten y que cumplan los requisitos exigibles».

la Directiva —por ejemplo, la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, entre otras— se ha modificado la legislación sobre turismo para sustituir la hasta ahora necesaria autorización administrativa previa por el régimen de declaración responsable (25). Además, el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero ha derogado diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio en aplicación de la Directiva de servicios, e incluye, entre las normas derogadas, el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, relativo a ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes.

B) Los centros de información y distribución de carga

Los centros de información y distribución de cargas persiguen un mejor ajuste de la oferta y la demanda del transporte cuando las circunstancias del mercado en una zona lo aconseje, actuando como puntos de encuentro entre oferentes y demandantes de transporte, canalizando ofertas y demandas y prestando servicios encaminados a propiciar las fases preparatorias del contrato de transporte de mercancías. La regulación estatal sobre estos centros ha sido eliminada pues la Ley 25/2009, suprime el 124 de la LOTT que los regulaba, y el Real Decreto 919/2010 los artículos 188 a 192 del ROTT que lo desarrollaban.

No obstante debe tenerse en cuenta que la competencia en relación con estos centros era de las Comunidades Autónomas y, por tanto, la normativa ahora suprimida era de aplicación supletoria a la autonómica (26). Por lo tanto, sería erróneo concluir que se ha suprimido esta actividad auxiliar del transporte de mercancías con carácter general, pues lo que ha desaparecido es una regulación estatal susceptible de ser aplicada por vía supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que carecen de regulación propia en el transporte de mercancías (27).

(25) En relación con las agencias de viaje, la actividad de mediación en el turismo y la sustitución del régimen autorizatorio por el de la declaración responsable puede verse. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, 5ª ed, Madrid, Marcial Pons, 2010 pp. 230-235

(26) Así lo declaró el Tribunal Constitucional en sentencia 184/1981, de 16 de noviembre y lo estableció inicialmente el legislador estatal. No obstante, la STC 117/1996, de 27 de junio, que anuló los preceptos de la LOTT que se declararon supletorios no anuló los relativos a los Centros de Distribución de Cargas, que fueron declarados inaplicables en Cataluña (Vid. E. CARBONELL PORRAS, «La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional», en *RAP* núm. 143, 1997, pp. 189 ss). Recordemos que la STC 184/ 1981, de 16 de noviembre reconoce que la competencia al respecto corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias en relación con los transportes autonómicos, por lo que esta regulación, igual que en el transporte urbano, también es supletoria para todas, como había reconocido el legislador estatal.

(27) Las Comunidades Autónomas han aprobado leyes regulando los transportes de viajeros, y son excepcionales las relativas al transporte de mercancías. Al respecto destacan la Ley 3/1981,

C) Las estaciones de transporte

Las estaciones de transporte son los centros en los que se concentran las salidas y llegadas a una población de autobuses y camiones según se dediquen al transporte de viajeros o de mercancías. La regulación estatal sobre las estaciones también se ha visto significativamente afectada por los recientes cambios en la normativa estatal de transportes. La LOTT actualmente vigente las define (artículo 127) y remite su establecimiento a los previsto en la legislación urbanística, fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial (artículo 128), pues la Ley 25/2009 ha suprimido los artículos 129 a 132. Subsisten, no obstante, los preceptos del ROTT dedicados a definir las características de las estaciones de transporte de viajeros y de mercancías, aunque han sido modificados por el Real Decreto 919/2009. De este modo, los preceptos eliminados de la legislación estatal se centraban en el procedimiento para determinar la ubicación y el establecimiento de las estaciones, que tenía en cuenta las competencias autonómicas y municipales al respecto (28).

D) El arrendamiento de vehículos

La legislación de transportes regulaba el arrendamiento de vehículos como una más de las actividades complementarias y auxiliares del transporte. Su régimen jurídico presenta sustanciales diferencias según se trate de arrendamiento del vehículo únicamente o incluyendo a su conductor, y así lo reflejan las sucesivas modificaciones normativas, la más reciente —y profunda— con la Ley 25/2009 y el Real Decreto 919/2010.

—. El arrendamiento de vehículos sin conductor se consideraba una actividad complementaria y auxiliar de los transportes y, en consecuencia, se sujetaba al régimen jurídico común de la LOTT para dichas actividades. Este planteamiento cambia sustancialmente con la Ley 25/2009 y se muestra más coherente con el objeto material de la actividad que no está necesariamente vinculado con actividades de transporte público ya que lo que se arrienda es sólo el instrumento que posibilita el desplazamiento. Por ello, se modifica el

de 12 de febrero, de Centros de Contratación de Cargas del País Vasco y la Ley 5/2001, de 4 junio, de áreas de transporte de mercancías de Andalucía. Otras leyes —como la Ley 13/2007, de 17 mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias— contemplan los centros de información y distribución de cargas. Al respecto puede verse M. REBOLLO PUIG, «Las competencias sobre las estaciones de transporte terrestre de mercancías. Particular referencia a la legislación andaluza», en la obra colectiva *Derecho Público del Transporte en la Ciudad: Renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana*, coordinada por E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, Madrid, 2009, pp. 150 ss.

(28) Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *Los transportes urbanos*, Madrid, Iustel, 2006, pp. 310-328.

artículo 133 de la LOTT que ahora dispone que «la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor podrá ser realizada libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones que, por razones de índole fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, les vengan impuestas por la legislación reguladora de tales materias». En coherencia con la supresión de la autorización administrativa por razones de transporte, el Real Decreto 919/2010 modifica el ROTT para, en primer lugar, incluir la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en el artículo 42, que enumera los supuestos de exoneración de título habilitante; en segundo lugar, se dejan sin contenido los artículos 174 y 175, relativos a los requisitos para obtener la autorización ahora eliminada; y, en tercer lugar, se modifica parcialmente el régimen jurídico del contrato de arrendamiento de vehículos sin conductor previsto en los artículos 176 y siguientes. Subsisten, no obstante, algunas peculiaridades cuando el vehículo arrendado se destina a la realización de transportes públicos por el arrendatario. Con tal alcance y sin perjuicio de los supuestos de colaboración entre transportistas, el artículo 133. 2 de la LOTT dispone que «los titulares de autorizaciones de transporte únicamente podrán desarrollar su actividad mediante vehículos cedidos o arrendados por otros, cuando dichos vehículos se encuentren exclusivamente dedicados al arrendamiento sin conductor por su titular, que deberá ser una empresa profesionalmente dedicada a esta actividad».

— El arrendamiento de vehículos con conductor, por el contrario, sí constituye una actividad de transporte. Salvo los supuestos legales de colaboración entre transportistas, el arrendamiento con conductor sólo cabe respecto de vehículos turismo y el transporte realizado se considera discrecional de viajeros luego su «ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte». Así lo establece expresamente el artículo 134. 1 de la LOT modificado a tal fin por la Ley 25/2009 y lo reitera el artículo 180 del ROTT según la redacción dada por el Real Decreto 919/2010 (29). Se trata de una actividad de transporte que recuerda al servicio de taxis: transporte de viajeros en vehículos turismo

(29) La regulación de la actividad de arrendamiento con conductor que establece el ROTT —que fue modificado por Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre— se completa con los previstos en la Orden FOM/36/2008, de 9 enero establece el régimen general de la actividad de arrendamiento con conductor. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 8ª) de 29 de junio de 2010 —RJCA\2010\570— ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la «Federación Nacional de Asociaciones de empresas de alquiler de vehículos con y sin conductor en zonas turísticas» contra la referida Orden. La demanda tenía por objeto, en lo esencial, precisar si la regulación de las condiciones del ejercicio de la actividad de arrendamiento que establece conlleva la exclusión o limitación de otras operadoras en concurrencia en actividades semejantes o que puedan sustituir a las señaladas en la Orden, con violación de la libertad de empresa constitucionalmente garantizada y las reglas sobre libre competencia, entre otras cosas.

sin sujetarse a un horario, calendario o itinerario predeterminado. Difieren, sin embargo, en los requisitos exigidos para ejercer la actividad, y en las competencias de las diversas Administraciones Públicas (30). Respecto de lo primero, debe notarse que, en principio, en el arrendamiento debe contratarse el servicio con carácter previo, acudiendo a las oficinas de la empresa de modo que queda terminantemente prohibido que el vehículo circule por las vías públicas en busca de clientes; en relación con lo segundo, la competencia para otorgar la autorización es de la Comunidad Autónoma, en virtud de sus propias competencias o las delegadas por la Administración del Estado, previo informe favorable del correspondiente Ayuntamiento (31). Por último, hay que señalar que el número de autorizaciones que las Comunidades Autónomas conceden puede encontrarse sujeto a límites cuantitativos, igual que ocurre con las licencias municipales de taxis (32).

(30) La distinción entre el servicio de taxis y el arrendamiento de vehículos con conductor ha sido y continúa siendo compleja. De hecho, hasta la aprobación del ROTT, la regulación era común. En efecto, el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles ligeros, aprobado por Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, contemplaba diversos tipos de licencias, entre las que se incluía las de clase C), llamadas «especiales o de abono» relativas a vehículos que prestaban servicios de transporte específicos, bien por su mayor potencia, capacidad, lujo, dedicación, finalidad, etc., bien porque los conductores acreditaban unos conocimientos superiores a los obligados e inherentes a los de su profesión y apropiados a la especialidad que les caracteriza (turística, representativa, etc.). También resulta ilustrativo de estos problemas el art. 95 Ley 13/2007, de 17 mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, modificado por la Ley 14/2009, de 30 diciembre, dispone que la reglamentación del arrendamiento de vehículos con conductor debe basarse en «requisitos que permitan su diferenciación con respecto al servicio de taxis, en particular, en cuanto a su dimensión empresarial, con oficina abierta al público y las características de los vehículos que respondan a un servicio de alta calidad»; o la Disposición final segunda de la Ley 1/2010, de 11 febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE pues dispone que, en el plazo de doce meses, la Xunta de Galicia deberá remitir al Parlamento el Proyecto de ley reguladora de las actividades de transporte público de personas en vehículos de turismo, «en el que se reglamentará tanto la actividad del taxi como la del transporte en régimen de arrendamiento de vehículos con conductor, estableciendo las diferentes condiciones de prestación de ambas categorías de transporte a fin de garantizar la competencia leal entre ambas.»

(31) Vid. E CARBONELL PORRAS y T CANO CAMPOS, *Los transportes urbanos...*, cit. pp.171-174.

(32) Por ejemplo, la resolución de 26 de marzo de 2008 de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Aragón dispone que se entenderá que existe una manifiesta desproporción y, en consecuencia, podrá denegarse el otorgamiento de nuevas autorizaciones «cuando la relación entre el número de autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor domiciliadas en la Comunidad Autónoma de Aragón y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo, domiciliadas en la misma, sea superior a cuatro de aquéllas por cada cincuenta de éstas»; o la resolución de 11 de abril de la Dirección General de Transportes de la Generalidad Valenciana que fija un número máximo de autorizaciones de arrendamiento con conductor en la Comunidad y las distribuye por provincias.

4. Los servicios adicionales, complementarios y auxiliares en el transporte ferroviario

Además de la normativa sobre el transporte por carretera, también se han introducido cambios en la regulación. Así la Ley 25/2009 ha modificado la LSF y el Real Decreto 100/2010, de 5 de febrero, el RSF, en ambos casos en relación con los servicios adicionales, complementarios y auxiliares. Se trata de determinados servicios que tienen como finalidad facilitar el funcionamiento del sistema ferroviario según dispone el artículo 39 de la LSF en coherencia con la separación entre la administración y gestión de las infraestructuras ferroviarias y la prestación de los servicios de transportes que caracteriza la política comunitaria y, en consecuencia, la vigente legislación estatal (33).

Las novedades más significativas se refieren a quiénes y cómo se pueden prestar los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, pues las funciones hasta ahora reservadas al Administrador de Infraestructuras, ADIF (34), se abren a otros operadores del sector (35). Así lo establecen las nuevas versiones de los artículos 40, 78 y 79 —éstos en relación con el precio de los servicios— que sí implican una alteración sustantiva de la legislación anterior como seguidamente se intenta sintetizar.

a) Los servicios adicionales son los de acceso desde la vía a las instalaciones de mantenimiento, reparación y suministro existentes en la Red Ferroviaria de Interés General, concretamente a las instalaciones de aprovisionamiento de

(33) Por eso la regulación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares que en 2003 realiza la LSF trae causa de la Directiva 2001/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización. Al respecto puede verse mi estudio titulado «Organización y gestión de infraestructuras de transporte terrestre», incluido en la obra colectiva *El Derecho público y el transporte en las ciudades: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana*, coordinación y dirección por E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, Madrid, UCM, 2009, pp. 325-327, en especial, así como J. GARCÍA PÉREZ, *El nuevo marco jurídico del sector ferroviario. Estudio de la Ley del Sector Ferroviario y demás normas de desarrollo*, Madrid, Reus-FEE, 2010, p.p. 245-253.

(34) La LSF lleva a cabo una importante reestructuración del sector público estatal ferroviario que supuso la creación de una nueva entidad pública empresarial llamada Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF. Al respecto puede verse E. CARBONELL PORRAS, «Organización...», cit. pp. 341-383 así como «La entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias"», en la obra colectiva *El régimen jurídico del sector ferroviario. Comentarios a la Ley del Sector Ferroviario*, dirigida por J. GUILLÉN CARAMÉS, Pamplona, URJC-CAM-Thomson-Cívitas, 2007, pp. 217-246, y B. SETUÁIN MENDÍA, *La administración de infraestructuras en el derecho ferroviario español: el régimen jurídico del ADIF*, Madrid, Iustel, 2009.

(35) En coherencia con estas modificaciones sustantivas, la Ley 25/2009 ha alterado las funciones de ADIF que enumera el artículo 21 de la LSF para indicar que sólo está obligado a prestar los servicios adicionales, pero no los complementarios y auxiliares, y en relación con la fijación de las tarifas por su prestación, que ahora únicamente comprende la propuesta al Ministerio de Fomento.

combustible, de la electrificación para la tracción, de formación de trenes, de mantenimiento y otras instalaciones técnicas, así como a las terminales (art. 53 del RSF). La prestación de estos servicios permanece en ADIF, que está obligado a prestarlos a las empresas ferroviarias que los demanden, como establece ahora el artículo 40. 2 de la LSF, y únicamente podrá rechazar las demandas de las empresas ferroviarias si existen alternativas viables en condiciones de mercado. Se entenderá que existen las referidas alternativas cuando otras empresas presten los mismos servicios en condiciones de cantidad, calidad y frecuencia suficientes para atender la demanda existente. Las tarifas de los servicios adicionales, que tienen el carácter de precio privado, se aprueban por el Ministerio de Fomento, previa propuesta no vinculante de ADIF, incluyéndose en la declaración de red (artículos 78. 1 y 79. 1 de la LSF)

b) Los servicios complementarios comprenden la corriente de tracción, el suministro de combustible, el precalentamiento de trenes de viajeros, el servicio de maniobras y cualquier otro relacionado con las operaciones sobre el material ferroviario prestado en las instalaciones de mantenimiento, reparación, suministro y terminales de carga y estaciones de clasificación así como los específicos para el control de transporte de mercancías peligrosas y para la asistencia a la circulación de convoyes especiales (Anexo de la LSF y art. 54 del RSF). En la Red Ferroviaria de Interés General y en sus zonas de servicio ferroviario, la prestación de los servicios complementarios se efectúa en régimen de Derecho privado y, según dispone la nueva redacción del artículo 40. 3, podrá realizarse por los siguientes sujetos:

— Por ADIF con sus propios medios o mediante gestión indirecta a través de empresas contratistas seleccionadas de acuerdo con la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; y en los supuestos que ésta no sea de aplicación, conforme al Ordenamiento jurídico privado con observancia de los principios de publicidad y concurrencia. Las empresas contratistas deberán disponer de un título habilitante para la prestación del servicio complementario correspondiente, otorgado por ADIF; y no podrán estar vinculadas con empresas ferroviarias. Los servicios complementarios que ofrezca en cada momento el administrador de infraestructuras ferroviarias, a través de la declaración sobre la red o documento equivalente, serán de obligada prestación a solicitud de las empresas ferroviarias y otros candidatos (36).

(36) La Ley 25/2009 ha añadido una nueva Disposición transitoria, la séptima, que es del siguiente tenor: «Para los contratos actualmente en vigor, la prohibición impuesta a las empresas prestadoras de servicios complementarios de tener vinculación con empresas ferroviarias, a que se refiere el apartado 3 del artículo 40, será de aplicación a partir del 1 de julio de 2013, salvo que los contratos que tuvieran suscritos con éstas finalizaran con anterioridad».

— Por otras empresas prestadoras directamente y a su riesgo y ventura. Estas empresas deberán obtener un título habilitante de ADIF que tendrá carácter reglado y, en consecuencia, se obtendrá por todas las que cumplan los requisitos que se determinen reglamentariamente. Estas empresas deberán disponer de los espacios, instalaciones o medios necesarios para la realización de la prestación correspondiente, a través del oportuno acuerdo o contrato con ADIF. Se remite al Reglamento la determinación de las condiciones de estos acuerdos o contratos de disposición de espacios, instalaciones o medios que las empresas prestadoras de servicios complementarios soliciten, garantizando la seguridad ferroviaria y el adecuado uso de las instalaciones. Los referidos servicios complementarios serán de prestación obligatoria a solicitud de las empresas ferroviarias y otros candidatos, con aplicación de los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación.

— Por las empresas ferroviarias y los candidatos titulares de material rodante en régimen de autoprestación. Estas empresas también deberán suscribir con ADIF el correspondiente acuerdo o contrato sobre disponibilidad de espacios y, en su caso, de instalaciones o medios. La autoprestación podrá realizarse directamente o a través de contrato con terceros. En este caso, los prestadores deberán estar en posesión del correspondiente título habilitante

Corresponde al Ministerio la aprobación de las tarifas por la prestación de los servicios complementarios, con independencia de quién sea el prestador de los mismos, a propuesta de ADIF, y su cuantía deberá figurar en la declaración de red (artículo 79. 1 párrafo segundo, de la LSF).

c) Los servicios auxiliares incluyen el acceso a la red de telecomunicación, el suministro de información complementaria y la inspección técnica del material rodante (art. 55 del RSF). La prestación de servicios auxiliares se efectuará en régimen de Derecho privado «sin que sea precisa autorización previa alguna de la administración ferroviaria y sin que sea obligatoria dicha prestación». No obstante, la empresa prestadora deberá haber suscrito con ADIF el correspondiente acuerdo o contrato sobre disponibilidad de espacios y, en su caso, de las instalaciones o medios cuya utilización le hubiera solicitado al mismo. También cabe que las empresas ferroviarias y otros candidatos titulares de material rodante realicen para sí los referidos servicios en régimen de autoprestación, directamente o a través de terceros. En cualquier caso, ADIF podrá prestar los servicios auxiliares.

El precio de los servicios auxiliares se fija libremente por las partes según establecen los artículos 78. 1 y 79. 1 último párrafo de la LSF

Por último, debe notarse que la determinación de las condiciones de prestación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, así como

los requisitos para la obtención del título habilitante se remite a una Orden del Ministerio de Fomento, si bien se requiere un Real Decreto para el establecimiento de las condiciones para que ADIF suscriba los acuerdos o contratos de disposición de espacios, instalaciones o medios para la realización de los servicios (artículos 40. 2 y 41 de la LSF y 56 del RSF).

