

**TRANSPORTES TERRESTRES: REFORMA NORMATIVA Y EXTINCIÓN
DE LAS CONCESIONES VIGENTES.**

La nueva regulación de los transportes terrestres en el marco del Derecho comunitario tiene, como de costumbre, su eco en nuestra legislación interna, sobre la que se proyecta e incide hasta el punto de hacer precisa una verdadera reforma global de la regulación existente en la materia. En efecto, se encuentra ahora en tramitación un proyecto de ley que plantea una “**revisión completa**” – como reza su exposición de motivos – de la regulación española de los **transportes por carretera**, presidida por nuevas exigencias para el ejercicio de la profesión de transportista, el establecimiento de normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera y de servicios de autocares y autobuses, el reforzamiento del carácter contractual de la relación entre el gestor del servicio de transporte regular de viajeros y la Administración titular y la consagración de los principios de libertad de contratación y explotación de las restantes actividades de transporte.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

El régimen jurídico de los transportes terrestres en España se contiene en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT), norma cuya reforma está actualmente en tramitación – el proyecto de ley fue aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2012 y publicado en el BOCG el 21 de diciembre de 2012.

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.

El proyecto responde a la necesidad de adecuar la legislación española a las exigencias del Derecho comunitario, en concreto, las derivadas del Reglamento (CE) 1071/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009¹, los Reglamentos (CE) 1072/2009² y 1073/2009³, del Parlamento Europeo y del Consejo, ambos de 21 de octubre de 2009, en materia de transporte internacional de mercancías y sobre todo – a los efectos que nos ocupan – el Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

En este sentido, reconoce la exposición de motivos del texto proyectado que se introduce una "**modificación especialmente significativa en relación con determinadas formas de transporte**. Así, se adapta el régimen de gestión de los transportes públicos regulares de viajeros de uso general por carretera y ferrocarril a las reglas contenidas en el Reglamento (CE) 1370/2007, del (...)"

La finalidad de la reforma es **modernizar el sector** eliminando cargas administrativas y restricciones mercantiles y de **mejorar la oferta de transporte** y la **calidad y competitividad** de los servicios.

A tal fin, el proyecto refuerza la **publicidad del Registro de Empresas y Actividades de Transportes** y su coordinación con el Registro Mercantil, armoniza su contenido con la regulación del transporte ferroviario prevista en la Ley del Sector Ferroviario, la Ley del contrato de transporte terrestre de mercancías y con la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios; y **flexibiliza el régimen de autorizaciones administrativas**, eliminando requisitos y reconociendo la eficacia de una misma autorización tanto para la realización del transporte como para su subcontratación.

¹ Reglamento (CE) 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, en relación con el cumplimiento de los requisitos de establecimiento, competencia profesional, capacidad financiera y honorabilidad de las empresas.

² Reglamento (CE) 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera y al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, así como a las que, en su caso, resulten de aplicación de los convenios internacionales suscritos por España.

³ Reglamento (CE) 1073/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, también de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

De entre estas novedades destaca la reforma proyectada en materia de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, que conforme al artículo 69.1 de la LOTT tienen el carácter de **servicios públicos de titularidad de la Administración**. Su gestión se rige por la LOTT, y en lo no previsto en ésta y en sus disposiciones de desarrollo, por las normas generales reguladoras de la contratación administrativa.

Para la prestación de tales servicios, los artículos 70 y 71 LOTT exigen la previa resolución administrativa sobre el establecimiento o creación del servicio – acompañada del correspondiente proyecto de prestación – y la autorización de la prestación mediante **concesión administrativa** – aunque excepcionalmente la Administración podrá decidir su explotación a través de cualquiera de los restantes procedimientos de gestión de servicios públicos previstos en la legislación de contratos⁴.

El actual mapa concesional en España trae causa de los preceptos citados, y del **procedimiento de convalidación y sustitución de concesiones** regulado en la disposición transitoria segunda de la LOTT, que permitió a los titulares de concesiones de servicios regulares de transportes de viajeros, optar entre:

- a. Mantener sus concesiones vigentes, en cuyo caso a medida que se fueran cumpliendo veinticinco años desde la fecha en que fueron otorgadas las mismas, la Administración debía proceder a su rescate según la legislación vigente cuando fueron otorgadas (y sin que dichos concesionarios tengan ningún tipo de preferencias en el procedimiento que en su caso se lleve a cabo para seleccionar un nuevo prestatario).
- b. Sustituir sus concesiones por las reguladas en la LOTT de acuerdo con lo previsto en el punto 3 de dicha disposición transitoria.

Muchas de tales concesiones se han prorrogado con objeto de incorporar sus tráficos a concesiones con vencimiento posterior, de tal modo que actualmente existen múltiples concesiones a punto de vencer en todo el territorio nacional. Así por ejemplo, en el ámbito de los servicios públicos de transporte regular permanente de uso general de viajeros por carretera de titularidad de la Junta de Andalucía, el 100% de las concesiones habrán vencido en el periodo 2008-2019. Concretamente en 2013 vencen 76 concesiones con una recaudación de casi 50 millones de euros.

⁴ Aunque artículo 71.2 dispone que procederá la gestión pública directa de un servicio sin la realización del correspondiente concurso, cuando la gestión indirecta resulte inadecuada al carácter o naturaleza del mismo, sea incapaz de satisfacer los objetivos económicos o sociales que se pretenda conseguir, o venga reclamada por motivos de interés público concreto o de carácter económico social.

En tal circunstancia se plantea ahora el proceso de otorgamiento de nuevas concesiones que sin embargo se enfrenta con la **nueva regulación** que de esta materia contiene el anteproyecto de ley de modificación de la LOTT, que armoniza las reglas específicas propias de dicho régimen con la legislación general sobre contratos del sector público, reforzando el carácter contractual de la relación entre el gestor del servicio y la Administración titular de éste.

En efecto, el artículo único apartados treinta y cinco y siguientes del anteproyecto, modifican los artículos 71 y siguientes de la LOTT estableciendo un **nuevo régimen jurídico de los transportes públicos regulares de viajeros de uso general**, caracterizado por las siguientes notas:

- Los transportes públicos referidos conservan su carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración.
- La prestación del servicio se llevará a cabo:
 - o Como regla general por la empresa adjudicataria del correspondiente **contrato de gestión**.
 - o Excepcionalmente la Administración puede optar por la gestión directa cuando estime que resulta más adecuado al interés general en función de la naturaleza y características del servicio.
- El contrato se regirá por la LOTT y "**la reglamentación de la Unión Europea acerca de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera**", las normas reglamentarias dictadas para la ejecución y desarrollo de tales disposiciones, y las reglas establecidas en la legislación general sobre contratación del sector público que resulten de aplicación a los contratos de gestión de servicios públicos.
- Los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán con **carácter exclusivo**, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo supuestos excepcionales reglamentariamente previstos.
- El contrato de gestión de cada servicio determinará su plazo de duración que en todo caso, no podrá ser superior a diez años, pudiendo prorrogarse durante un plazo no superior a la mitad del periodo originalmente establecido.
- La adjudicación de los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se regirá, conforme a la redacción dada a los artículos 73 a 75 de la LOTT por el anteproyecto, por las siguientes reglas:

- El **procedimiento de adjudicación** será el **abierto** en el que todo empresario podrá presentar una proposición.
- La Administración podrá optar por la **adjudicación directa** del contrato cuando su valor anual medio, calculado conforme a lo que reglamentariamente se determine, se haya estimado en menos de 100.000 euros anuales.
- En la adjudicación del contrato únicamente podrán tenerse en cuenta variantes o mejoras ofrecidas por los licitadores cuando
 - tal posibilidad se hubiese previsto expresamente en el pliego
 - mediante la introducción de criterios relacionados, en todo caso, con el régimen económico, la seguridad, la eficacia o la calidad del servicio objeto del contrato,
 - teniendo en cuenta los factores sociales y ambientales, así como la promoción del transporte colectivo y la mejor integración con la red de servicios públicos de transporte de viajeros que vertebran el territorio.
- El adjudicatario del contrato deberá ser, en todo caso, **titular de la autorización de transporte público de viajeros** regulada en el artículo 42.
- Cuando el objeto de un nuevo contrato sea la gestión de un servicio que ya se venía prestando con anterioridad, se adjudicará al anterior contratista siempre que éste hubiese cumplido satisfactoriamente el anterior contrato y que la valoración atribuida a su oferta sea la misma que la mejor del resto de las presentadas (artículo 74.3).
- El contrato sólo podrá **modificarse** cuando así se haya previsto en el pliego y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse, si bien se prevé la posibilidad de que la **Administración contratante**, previa audiencia del contratista, **modifique el contrato** a efectos de adecuar la prestación del servicio a los **cambios sobrevenidos en las circunstancias que se tuvieron en cuenta en el momento de su adjudicación** en relación con la demanda potencial de los servicios o la necesidad de cubrir nuevos tráficos surgidos en las inmediaciones del servicio que no se encuentren atendidos a través de otros contratos o que hayan dejado de estarlo por la extinción del servicio que los venía atendiendo, **de conformidad con lo que reglamentariamente se determine**.

- En los casos de adjudicación de un nuevo contrato para la gestión de un servicio preexistente, el pliego de condiciones podrá imponer al **nuevo adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador** en la relación laboral con el personal empleado por el anterior contratista en dicha prestación, aunque el nuevo contratista 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.
- Cuando existan razones objetivas de interés general que lo justifiquen, y no resulte viable o procedente el establecimiento de un nuevo servicio con independencia de los anteriormente existentes, la Administración **podrá acordar la concentración en un solo contrato de todos los derechos y obligaciones dimanantes de diferentes contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general preexistentes**, de tal manera que los servicios contemplados en éstos se presten desde ese momento de forma unificada. La inclusión de un contrato en una concentración de tales características sólo será posible a partir de que hayan transcurrido tres años de su plazo de vigencia y dejará de serlo cuando falten menos de dos para su finalización. En estos casos de concentración, la Administración podrá realizar las **modificaciones en las condiciones de explotación** que resulten necesarias para una más adecuada prestación de los servicios de forma unificada.
- Se regulan pormenorizadamente las causas de resolución de los contratos y sus consecuencias, la indemnización de los daños y perjuicios a favor de la Administración o del contratista en función de la causa determinante de la extinción del contrato y se prevé, para los supuestos de **interrupción de un servicio público de transporte regular de viajeros de uso general o de riesgo inminente** de que dicha interrupción se produzca, la Administración podrá adoptar una **medida de emergencia** en forma de **adjudicación directa** o de acuerdo formal de **prórroga** de un contrato de gestión de servicio público o de exigencia de prestar determinadas obligaciones de servicio público.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. esta integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Alejandro Hernández del Castillo y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel: 915 829 415)