

**ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPORTE PÚBLICO DE
VIAJEROS POR CARRETERA DE CASTILLA Y LEÓN.**

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el *Anteproyecto de Ley de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León*. Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos informa lo que sigue:

La exposición de motivos del anteproyecto manifiesta como principales objetivos de la norma la adaptación de los contratos de transporte a la movilidad actual de una manera sostenible y la mejora de la eficiencia medioambiental y económica en la explotación de la red de transporte público.

Marco jurídico en la materia:

La Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT), estableció en su día la regulación del transporte terrestre, pretendiendo su aplicación, directa o supletoria, al mayor ámbito en que ello resultara jurídicamente posible, partiendo de que el mantenimiento de un sistema común de transporte resultaba imprescindible para la vigencia efectiva de una serie de principios constitucionales, como la unidad de mercado en todo el territorio del Estado. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 118/1996, de 27 de junio, el que anulara las referencias a la aplicación directa o supletoria de la citada Ley a los transportes y actividades de competencia de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, por carecer la Administración General del Estado de título competencial para regularlas, incluso con carácter supletorio. Es por tanto cada Comunidad Autónoma la única administración con título competencial suficiente para legislar sobre sus transportes intracomunitarios, pudiendo aplicar supletoriamente la normativa estatal.

De este modo, el artículo 70.1. 8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, declara la competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León sobre transportes

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

terrestres que transcurran íntegramente por su territorio. Por su parte, el artículo 76.12º otorga a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva sobre el transporte de viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Por su parte, tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, como la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, establecen las competencias propias de los municipios a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local.

En el aspecto relativo a la ordenación territorial es preciso tener en cuenta la regulación contenida en la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

A nivel europeo reviste especial importancia en materia de transportes públicos de viajeros el Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. En él se marcan pautas homogéneas para la organización y contratación de los servicios de transporte público en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea, se definen los conceptos de derechos exclusivos, obligaciones de servicio público, contratos de servicio público o reglas generales, y se establecen las condiciones con arreglo a las cuales podrían concederse dichos derechos exclusivos y compensarse las citadas obligaciones de servicio público a los operadores, estableciendo como procedimiento habitual para ello el de la contratación por procedimientos de licitación equitativa e imponiendo límites máximos a la duración de los contratos.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

En el ámbito autonómico y en la materia sectorial que nos ocupa, se ha regulado de manera parcial el transporte por Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León.

Posteriormente, por Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León, se adoptaron una serie de medidas urgentes para asegurar, de acuerdo con su exposición de motivos, la estabilidad del sistema concesional de transportes terrestres, con servicios de transporte de viajeros seguros y eficaces y al mínimo coste, así como completar y extender a toda la Comunidad los servicios rurales de transporte a la demanda.

Tomando en cuenta todas las referencias normativas indicadas, el anteproyecto establece el *marco jurídico para la prestación de los servicios que conforman la red de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, así como de las infraestructuras necesarias para su desarrollo* (artículo 1).

Consideraciones formales de carácter general:

En lo relativo al procedimiento de elaboración de las normas, aspecto de singular importancia y garantía de legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate, resultan aplicables al anteproyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los que deben someterse éstas en el ejercicio de la iniciativa legislativa: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En la exposición de motivos se justifica la adecuación a dichos principios.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Asimismo la norma se ha de ajustar a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

La verificación del cumplimiento de tales exigencias se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

La parte expositiva de este modo, y de acuerdo con las instrucciones citadas “comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica”. En este aspecto concreto ha de incorporarse al menos una referencia al Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, de especial importancia en la materia que se regula y que determina la incorporación al anteproyecto de reglas específicas. Igualmente se echa en falta alguna referencia a regulación novedosa y relevante de la norma, como puede ser la calificación como servicio público de las estaciones de transporte, la motivación que ha llevado a tal declaración en la ley, entre otras cuestiones.

Se han de homogeneizar los términos que emplea el texto al referirse a los mismos conceptos (ex. infraestructuras complementarias/necesarias).

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Consideraciones generales a la regulación propuesta:

Hay diversas cuestiones en el texto sometido a informe que precisan de un análisis general, en la medida en que son cuestiones o aspectos que se proyectan sobre la totalidad de la ley, o sobre una parte sustancial de la misma.

1) Ordenación del territorio.

Tal y como indica la exposición de motivos del anteproyecto, *la nueva organización territorial derivada de la aplicación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León, (...) exige dotar a la Administración de las necesarias herramientas que permitan coordinar los servicios de transporte con las previsiones de la nueva estructura de ordenación administrativa. El objetivo de la norma, continúa, es modernizar y acercar la red de transporte público a las necesidades de la ciudadanía (...).*

El **artículo 4** recoge las definiciones de transporte metropolitano y transporte rural, ligando ambas definiciones a conceptos de la citada Ley 7/2013.

El transporte metropolitano se define con relación a las necesidades a satisfacer en las áreas funcionales estables. El área funcional estable se define en la Ley 7/2013 como la *integrada por la unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbana y los municipios de su entorno o alfoz con los que mantiene relaciones funcionales que precisan una planificación conjunta (artículo 8.1).*

El artículo 8.4 de la citada Ley 7/2013 dispone: *Las áreas funcionales estables, con audiencia de los municipios afectados y del pleno de la diputación provincial correspondiente, y previo informe del Consejo de Cooperación Local, serán declaradas mediante una norma con fuerza de ley, que precisará el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León.*

Informe núm.- DSI-102-2017

8 de febrero de 2018

Por Ley 9/2014, de 27 de noviembre, se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León.

En segundo lugar, el transporte rural se dirige, según el anteproyecto, a satisfacer las necesidades de movilidad en las Unidades Básicas de Ordenación y Servicios Rurales definidas como tales por la legislación de Castilla y León. Esta referencia a la legislación lo es a la citada Ley 7/2013, pues es la que define en su artículo 4 a la unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural.

Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio (rurales y urbanas), de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/2013, *son espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León.*

Su delimitación, dispone dicho artículo 3, *se establecerá en un mapa de ordenación territorial. El mapa ha de ser aprobado mediante una norma con fuerza de ley, y que precisará el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León (artículo 6.1 de la Ley 7/2013).*

Por su parte, la Disposición adicional quinta de la citada Ley 7/2013, referida al *Mapa concesional de transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León*, establece:

La adaptación del diseño del futuro mapa concesional del transporte interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León a las previsiones de esta ley, se llevará a cabo una vez finalizada la vigencia de las actuales concesiones administrativas y autorizaciones especiales de servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera.

Las nuevas rutas de transporte que se diseñen se acomodarán a las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio previstas en la presente ley.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

La nueva ordenación que afecte al ámbito rural deberá realizarse de forma prioritaria utilizando el sistema de gestión de Transporte a la Demanda registrado por la Junta de Castilla y León.

Aquella disposición adicional, por ello, obligaba ya a que el diseño del futuro mapa concesional de transporte interurbano de viajeros, se adaptara a las previsiones de dicha ley.

A este respecto cabe señalar cómo, en la fecha en la que se emite el presente informe jurídico al anteproyecto, el régimen de la ordenación del territorio previsto en la Ley 7/2013 no se ha materializado en su totalidad, lo que supone que se estarían empleando conceptos en referencia a espacios funcionales que todavía no están delimitados. De este modo, la materialización de las previsiones de la ley afectadas por esta cuestión exigirán, cuando menos, de un régimen transitorio hasta tanto que tenga lugar dicha delimitación.

Tales cuestiones afectan a una gran parte del contenido normativo propuesto. De forma más significativa pueden citarse las siguientes:

El **Título IV** se refiere a la planificación y coordinación del transporte público. Su **artículo 48** distingue tres ámbitos de actuación territorial *a los efectos de la aplicación al modelo de ordenación del territorio de Castilla y León de los principios contenidos en la presente Ley.*

Además de las áreas funcionales estables y de la Red de espacios naturales como ámbitos de actuación territorial, el tercero, según el anteproyecto remitido, serían las Unidades Básicas de ordenación y servicios del territorio rurales.

Lo mismo ha de decirse de la referencia contenida en el **artículo 56** cuando señala que *los planes de movilidad sostenible de transporte urbano serán el instrumento para la*

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

planificación, ordenación y coordinación del transporte en las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas.

El **artículo 59**, referido a las **áreas territoriales de prestación conjunta en otras unidades de ordenación**, y el **artículo 65**, en cuanto a la **relación de las estaciones con el planeamiento urbanístico**, precisan de las mismas observaciones antedichas, ya que parten de la existencia de tales unidades básicas de ordenación en las regulaciones que plantean.

Por otro lado, aunque también vinculadas con las cuestiones relativas a la ordenación territorial cabe realizar otras observaciones:

El **artículo 58** del anteproyecto se ocupa de las Áreas territoriales de prestación conjunta en las áreas funcionales estables.

Se regula aquí la posibilidad de que en las áreas funcionales estables se constituyan mancomunidades de interés general para el ejercicio de determinadas competencias. Aunque no se dice de forma expresa, parece que estaríamos ante un instrumento de planificación, ordenación y coordinación de los referidos el artículo 51, sin determinar en este caso a qué función responden estas Áreas.

A este respecto, cabe recordar que las mancomunidades de interés general se regulan en los artículos 32 y siguientes de la Ley 7/2013, y en el Decreto 30/2015, de 30 de abril, que aprueba su reglamento de Organización y funcionamiento.

El artículo 42.3 de la Ley 7/2013 establece que *las mancomunidades de interés general urbanas incluirán en sus estatutos las competencias y funciones que se acuerden, de entre las materias previstas en la normativa de régimen local. Especialmente, podrán incluir aquellas que se refieran al (...) transporte público intermunicipal de viajeros (...)*".

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Por ello no resulta clara la redacción del apartado segundo cuando indica que *estos instrumentos se denominarán áreas territoriales de prestación conjunta*, en la medida en que parece equiparar las Áreas con las mancomunidades de interés general, las cuales tienen un régimen propio, y son mancomunidades cuya declaración de interés general se hace por *Orden de la Consejería competente en materia de administración local* (art. 12 del Decreto).

La **disposición adicional primera** del anteproyecto se refiere a las mancomunidades de interés general urbanas, indicando que sus competencias y funciones en relación con el transporte público regular intermunicipal de viajeros, *quedarán condicionadas a que su ejercicio se preste a través de un consorcio de transportes en los términos establecidos en el artículo 54.*

Tal previsión incide en la regulación que la Ley 7/2013 tiene respecto de las mancomunidades de interés general urbanas y sus competencias, dado que el artículo 45 de la citada ley prevé que *definido el ámbito de la mancomunidad de interés general urbana en sus estatutos, y alcanzado el consenso entre el municipio con mayor población y todos o varios de los municipios interesados sobre la efectiva prestación en común de un servicio por la mancomunidad, y sobre los términos y fórmulas de gestión, dichos municipios acordarán la asignación de la correspondiente competencia o función.*

2) Contratación.

El anteproyecto contiene diversas previsiones referidas al régimen de contratación.

La exposición de motivos del anteproyecto se refiere al Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, como norma que en el ámbito autonómico otorgó a sus contratos de transporte público un marco firme en el que desenvolverse, *para garantizar la estabilidad del sistema concesional. Y que acomete ahora el desarrollo propio de sus competencias (...).*

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

En diversas partes del articulado del anteproyecto se hace referencia a tipología de los contratos a adjudicar: “contratos de servicio público”, a las formas o procedimientos de adjudicación o al contenido de los pliegos.

Es preciso poner de relieve que el artículo 149.1. 18º de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

En ejercicio de tal competencia exclusiva, la LOTT contiene regulación sobre contratación en sus artículos 71 a 73, entre otros.

La competencia de la Comunidad en esta materia de contratos y concesiones lo es, de acuerdo con el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía únicamente *en el ejercicio de su organización, régimen y funcionamiento, de acuerdo con la legislación del Estado.*

La referencia del anteproyecto a los denominados “contratos de servicio público” deviene de la normativa comunitaria.

La Directiva 2014/23, de 26 de febrero (relativa a los contratos de concesión) excluye de su ámbito de aplicación a las concesiones de servicios públicos de transporte de viajeros, a los que se aplica el Reglamento 1370/2007.

A nivel estatal, la Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la LOTT, tiene en cuenta tal normativa comunitaria y establece que “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) n.º 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 y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1170/70 del Consejo. Se articulan y armonizan, además, las reglas específicas propias de este régimen con la

Informe núm.- DSI-102-2017

8 de febrero de 2018

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.”

El artículo 71 de la LOTT dispone, con carácter de norma básica:

Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, pudiendo ser utilizados, sin discriminación, por cualquier persona que lo desee en las condiciones establecidas en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo.

Como regla general, la prestación de los mencionados servicios se llevará a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión. No obstante, la Administración podrá optar por la gestión directa de un servicio cuando estime que resulta más adecuado al interés general en función de su naturaleza y características.

En lo no previsto en esta ley ni en la reglamentación de la Unión Europea acerca de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera o en las normas reglamentarias dictadas para la ejecución y desarrollo de tales disposiciones, la gestión de los referidos transportes se regirá por las reglas establecidas en la legislación general sobre contratación del sector público que resulten de aplicación a los contratos de gestión de servicios públicos.

Con la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, publicada en el BOE el 9 de noviembre de 2017 y cuya entrada en vigor se contempla a los cuatro meses desde dicha publicación, han de considerarse sus previsiones y la afectación del régimen de la contratación del sector público también a los contratos que se contemplan en el anteproyecto. En este sentido, y a título ilustrativo, se regula el contrato de concesión de servicios (art. 15) como aquel *en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga*

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Se añade que el derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional.

Por su parte, la Disposición adicional octava se refiere a los *contratos celebrados en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales*, e indica:

La adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por la presente Ley, resultando de aplicación la mencionada legislación vigente únicamente para determinar qué contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada.

Por todo lo expuesto, la regulación propuesta en el anteproyecto ha de preservar la regulación estatal en la materia, al ser de su competencia, así como a la normativa comunitaria citada, fundamentalmente el Reglamento 1370/2007.

La observación realizada alcanza particularmente a lo establecido en el **Título II** (artículos 20, 24, 29, disposición transitoria cuarta, entre otros).

El **Capítulo II del Título II** contempla el régimen de los contratos zonales.

Esta regulación y la tipología de estos contratos ha de respetar en todo caso, como se acaba de señalar, la normativa estatal al respecto, por su condición de norma básica, por lo que se exige una referencia a la citada regulación y en su caso, una posible definición de estos contratos zonales a efectos de esta ley, que contenga expresa referencia a aquélla.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Por otro lado, y en relación con la observación general realizada sobre la ordenación del territorio, el **artículo 25.2** considera que la zona de referencia para los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera serán una o varias unidades básicas de ordenación y servicios del territorio. Nos remitimos a lo que se ha indicado con anterioridad respecto de tal vinculación de conceptos.

3) Estaciones de transporte público de viajeros por carretera como servicio público.

El **artículo 7** del anteproyecto declara a las estaciones de transporte público de viajeros por carretera como servicio público, además de los transportes de las letras a) y b) del precepto.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de mayo de 2014, si bien se refiere al servicio público de las comunicaciones por cable, establece que: *“la declaración del servicio público de una actividad con reserva de la misma al Estado se configura, así, como «una opción, entre otras constitucionalmente posibles, que puede tomar el legislador. El artículo 128.2 de la Constitución permite a la ley reservar al sector público «recursos» o «servicios esenciales» (...)*

(...) La opción por el «servicio público» comporta el establecimiento de un determinado régimen jurídico en la prestación del servicio de que se trate, cuyas fórmulas de prestación pueden ser tanto directas (por los propios poderes públicos que ostentan la «titularidad» del servicio) como indirectas (por empresas privadas previa obtención de concesión administrativa). En cualquier caso, la opción del legislador por la técnica regulatoria del servicio público y su concreta forma de prestación se encuentra sometida a ciertos límites.

Informe núm.- DSI-102-2017

8 de febrero de 2018

En primer lugar, no puede obviarse -sin entrar en debates doctrinales que no nos corresponden- que la noción de servicio público es dinámica y que habrá de adaptarse en su extensión o en su misma existencia a los cambios tecnológicos y sociales.

(...)el concepto de servicio público ha experimentado una profunda revisión, alejándose de esa concepción formal que implicaba en todo caso la existencia de un monopolio de titularidad pública y reconociéndose que es factible preservar el pluralismo de los medios de comunicación y de otros valores constitucionales, así como la prestación de un servicio con carácter universal y en determinadas condiciones de calidad o regularidad, a través de otras técnicas menos gravosas como la autorización o la comunicación previa. Así se ha verificado, en lo que aquí interesa, en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión y televisión como muestra la evolución legislativa antes descrita, en aplicación y transposición de las Directivas comunitarias que, desde 1988, iniciarían el camino de liberalización de estos sectores tan imbricados entre sí.

(...) La preservación de esos otros intereses y valores constitucionales requiere de una técnica de regulación que llegue «hasta el extremo de su declaración de servicio público de titularidad estatal y al uso de la técnica concesional, en vez de emplear otros medios menos restrictivos como pudiera serlo la autorización de las administraciones afectadas, la exigencia de determinados requisitos de solvencia técnica o económica u otros».

En la concreta materia que nos ocupa, 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 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.

Informe núm.- DSI-102-2017

8 de febrero de 2018

Los llamados «servicios de interés general» comprenden 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, el transporte se califica como servicio económico de interés general, sobre el que se pueden imponer obligaciones de servicio público.

Con arreglo a las previsiones de la Directiva, 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, suprimió 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.

Sin embargo, el anteproyecto efectúa una *publicatio* de las estaciones de transporte. Dada la trascendencia de tal cambio de régimen y naturaleza, se hace preciso, a nuestro parecer, una mayor motivación que habrá de figurar en el expediente (memoria), en su caso en la exposición de motivos, que justifique las razones que llevan a tal reserva mediante la calificación de servicio público, y que considere asimismo los efectos que tal declaración conlleva. Ha de tenerse en cuenta igualmente el análisis que de la materia de transporte tiene el Tribunal Constitucional, tal como refiere la Sentencia de 27 de junio de 1996.

En cuanto a la delimitación del ámbito material que engloba el concepto de transporte utilizado en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E., el Tribunal ha manifestado que "el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de

Informe núm.- DSI-102-2017

8 de febrero de 2018

personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas u cosas de un lugar a otro" (STC 203/1992, fundamento jurídico 2).

El propio anteproyecto considera las estaciones como infraestructuras "complementarias" al transporte, no es el transporte en sí. Ello quiere decir que la configuración que a nivel comunitario se efectúa respecto del transporte y su régimen especial, con la posible imposición en esa materia de obligaciones de servicio público, no alcanzaría a las estaciones de transporte, como tales infraestructuras complementarias. Por ello se precisa una motivación más estricta del por qué este régimen a aplicar en ellas.

Por otro lado, se regula en el **Capítulo II del Título I** la financiación del transporte público. Tal financiación por parte de las administraciones públicas se circunscribe, de acuerdo con el artículo 10.1, a los servicios públicos de las letras a) y b) del artículo 7, y por ello, no alcanzaría a las estaciones que del mismo modo han sido declaradas por esta ley como servicio público. Se echa en falta el motivo de tal excepción.

Y por último, con relación a las estaciones de transporte, como infraestructura complementaria al transporte, el **Título V** del anteproyecto recoge el régimen que se les aplicará.

La mayor parte de los artículos comprendidos en este título han de revisarse para acomodar sus previsiones a la calificación de las estaciones como servicio público.

4) Procedimiento sancionador y principios de la potestad sancionadora.

El anteproyecto remite en varias ocasiones en materia sancionadora al procedimiento previsto a tal efecto en la normativa en materia de transporte.

Informe núm.- DSI-102-2017

8 de febrero de 2018

Con anterioridad a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el procedimiento sancionador era un procedimiento especial. La Ley 39/2015 regula ahora el procedimiento administrativo común, en el que se integran como meras especialidades las relativas al sancionador. Por su parte, los principios generales en la materia se recogen ahora en la Ley 40/2015.

La Ley 39/2015, que es la que regula el procedimiento, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. La Ley 40/2015, por su parte, se dicta con base en el mismo artículo que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda Pública general.

Por ello, la remisión al procedimiento sancionador de la normativa sectorial en la materia de transportes no encuentra justificación, en principio, en las referidas normas reguladoras del procedimiento y de los principios de la potestad sancionadora.

La presente consideración afecta con carácter general al **Título VII** del anteproyecto y particularmente a artículos como el **76**, el **85** o la **disposición adicional quinta**.

En lo relativo a los principios de la potestad sancionadora, el artículo 85 del anteproyecto, sobre la determinación de la cuantía de las sanciones, se está trasladando, y lo hace de modo parcial al articulado, lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, con relación al principio de proporcionalidad.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

No debe solaparse la regulación autonómica con la estatal dictada en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

Observaciones concretas al articulado.

Artículo 4. Definiciones.

La letra l) de este artículo contiene la definición de lo que ha de entenderse por Obligaciones de servicio público, de modo similar a como lo hace el artículo 20 de la LOTT. Sin embargo ha de considerarse lo dispuesto en el Reglamento comunitario 1370/2007 citado, cuyo artículo 3.1 indica que debe formalizarse un contrato de servicio público si una autoridad competente decide conceder a un operador *un derecho exclusivo o compensación, o ambas cosas* – y por lo tanto diferenciando ambos conceptos - *en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público*. El artículo 2, letra f), define un derecho exclusivo como aquel «derecho que reserva a un operador de servicio público determinado la posibilidad de explotar servicios públicos de transporte de viajeros en una línea, red o zona determinada, con exclusión de otros operadores». Por su parte, el mismo Reglamento establece unas reglas sobre compensación que resultan aplicables para evitar toda compensación excesiva y garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Tratado de la Unión. Por todo ello, ha de revisarse la última frase de la definición de las obligaciones de servicio público para acomodarla a tales previsiones.

Este artículo dedicado a enumerar una serie de definiciones debería incorporar una de lo que, a efectos de la ley, se considera “red de transporte público de viajeros por carretera”, dado que el propio objeto de la norma es regular el marco jurídico para la prestación de los servicios que conforman tal *red*, y ésta carece de definición.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Por otro lado, ha de incluirse asimismo una definición de los “contratos zonales” cuyo régimen se contiene en el Capítulo II del Título II, acomodando tal definición en todo caso a la normativa estatal en materia de contratación del sector público, como se ha indicado.

Artículo 8. Derechos de las personas usuarias.

Este artículo se ha de limitar a regular derechos, de conformidad con su título. Las obligaciones se prevén en el artículo 9.

Artículo 10. Financiación del sistema de transporte público.

Las estaciones de transporte, a pesar de la declaración en la ley como servicios públicos, no se hallan incluidas en el régimen de financiación que se prevé en la ley para el resto de los servicios públicos declarados.

Resulta conveniente definir qué se entiende por “explotación de otros recursos adicionales” como forma de financiación de los servicios de transporte prevista en el apartado 2.

El apartado 3 se refiere a otra forma de financiación, cual es la relativa a las *aportaciones de las Administraciones Públicas*. Si este concepto se refiere a las subvenciones públicas, habrá de estarse a la normativa estatal en la materia, y en su caso, a la autonómica y referirse expresamente a ellas.

Artículo 11.- Financiación de servicios adicionales.

El artículo contempla la posibilidad de que tales servicios adicionales (a los que añade posibles bonificaciones o exenciones tarifarias) sean o bien solicitados por una administración, o bien implantados por ella, si bien en la mayor parte del artículo se olvida de esta segunda posibilidad.

Artículo 12. Obligaciones de servicio público.

Se definen las obligaciones de servicio público en el artículo 4 l) del anteproyecto, por lo que el apartado 1 de este artículo 12 resulta reiterativo.

Su apartado 2 se refiere a las *modificaciones en los servicios que afecten al régimen financiero del contrato*. Hemos de remitirnos en lo que afecte al régimen de la contratación a lo ya manifestado al comenzar las observaciones, sin confundir los términos, puesto que la compensación derivada de la imposición de obligaciones de servicio público no es equivalente a la compensación derivada y necesaria en los supuestos de modificaciones de contratos para restablecer el equilibrio económico, que se efectúa de conformidad con el régimen que la normativa de contratación contempla al respecto.

Artículo 31. Requisitos del transporte a la demanda.

El transporte a la demanda, según la propia ley, es *el sistema de gestión de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, mediante el cual su prestación efectiva se hace depender de una solicitud previa del usuario*.

Uno de los requisitos para la prestación de servicios de transporte a la demanda, según este artículo 31 a) es el establecimiento de un sistema de gestión, término idéntico para definir el propio sistema de transporte, que puede llevar a confusión.

La letra b) determina que el sistema de control permite la transmisión de información y la interacción *entre personas usuarias*. Tal relación entre ellas no se da, sino de personas usuarias con administraciones y operadores.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Artículo 33. Autorización provisional de nuevos servicios.

El contenido del artículo no responde a su título, pues se refiere también a las modificaciones de los servicios existentes.

Por otro lado, es preciso revisar la redacción del precepto para dar sentido a lo en él manifestado, sin olvidar lo ya expuesto con relación a la competencia exclusiva del Estado en materia de normas básicas sobre contratación.

Artículo 51. Instrumentos de planificación, ordenación y coordinación del transporte.

En este artículo se enumeran los instrumentos, sin determinar cuál de ellos responde a cada una de las funciones de planificación, de ordenación o de coordinación respectivamente o a varias de ellas.

En la letra b), la constitución de consorcios de transporte no es el instrumento, lo serán los propios consorcios en su caso.

La letra f) deja abierta la posibilidad de que existan otros instrumentos, si bien se ponen como ejemplos los *convenios o acuerdos interadministrativos*. No se hace preciso citar tales ejemplos y en el caso de que se mencionen, bastaría con hacer referencia a los convenios (regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Artículo 53. Mapa de ordenación de transportes.

Es un instrumento que, según el texto realiza funciones de planificación, de ordenación y de coordinación.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Ha de tenerse en cuenta que la aprobación del mapa se hará por Acuerdo de la Junta de Castilla y León, por lo que su contenido se habrá de limitar al propio de los actos administrativos.

Artículo 54. Consorcios de transporte.

Falta determinar en este artículo cuál es la naturaleza jurídica de estos consorcios, así como el contenido mínimo de su régimen jurídico, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 118 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El artículo 123 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre determina que la constitución se realizará mediante convenio entre las administraciones (no *acuerdo*, como indica el anteproyecto).

Artículo 55. Contenido de los planes de movilidad sostenible.

El apartado 3 de este artículo señala que en la tramitación de los planes deberá *preverse* expresamente de manera efectiva la participación de todas las Administraciones. Tal participación ha de materializarse en la propia tramitación.

Artículo 56 y 57, referidos a los Planes de movilidad sostenible de transporte urbano y metropolitano respectivamente.

En el primero de los instrumentos se hace preciso, de acuerdo con el apartado 3, el *informe vinculante* de la consejería competente en materia de transportes, cuando los citados planes afecten a competencias de la Comunidad.

En los planes metropolitanos, que se elaboran por la consejería competente en materia de transporte, el informe que han de emitir los ayuntamientos del ámbito territorial afectado, ha de ser *favorable*.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

La diferencia del calificativo empleado para uno y otro informe radica en el hecho de que los informes vinculantes obligan a cumplir o tener en cuenta lo manifestado en tales informes. El órgano decisor no puede apartarse de lo sustentado en él. Los favorables lo son cuando su pronunciamiento es conforme con lo manifestado en el texto sometido a consideración.

Ese mismo calificativo diferenciador del carácter de los informes se repite en el **artículo 60**, relativo a la **Coordinación de paradas**, cuando sus apartados 3 y 4 se refiere al informe favorable del ayuntamiento afectado en el caso de paradas urbanas en servicios de transporte interurbano y al informe vinculante de la consejería para autorizar paradas fuera del término municipal en el transporte público regular urbano.

Ha de valorarse si los términos empleados son los correctos en cada caso.

Artículo 63. Iniciativa para el establecimiento de estaciones.

Este precepto se sitúa en el Título V del anteproyecto, referido a las infraestructuras complementarias al transporte.

Ya se ha indicado en las observaciones generales las condiciones y efectos de la declaración de las estaciones como servicio público y la necesidad de que el contenido del anteproyecto, en concreto en lo que se refiere a la regulación contenida en este Título V se adecúe, en su caso, a tal declaración.

Este artículo 63, en su apartado 2 se refiere a las condiciones que sean exigibles por la normativa reguladora, de índole urbanística, de seguridad vial, social, laboral o de otro tipo. El artículo 128 de la LOTT añade expresamente a esa enumeración la materia fiscal.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Artículo 72. Consejo de Transportes de Castilla y León.

El Consejo de Transportes, como órgano colegiado, se ha de ajustar a las previsiones contenidas al respecto en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, así como a lo establecido en los artículos 53 y siguientes de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del gobierno y de la administración de la Comunidad de Castilla y León.

El **Título VII** de la ley contiene el régimen de **inspección, infracciones y sanciones**.

En su **artículo 74** se hace referencia a la vigilancia e inspección de los servicios que corresponde a los *entes de gestión de transporte*. No se encuentra en la ley definición de éste concepto y tampoco se deduce de su contenido.

En el apartado 2 de este artículo 74 se establece que el personal encargado de las labores de inspección y vigilancia, incluido el personal que ejerza funciones de dirección (...) tendrá, en el ejercicio de las funciones inspectoras, la consideración de *autoridad pública*.

Si bien el propio concepto de autoridad, en su vertiente administrativa que no penal, reviste diversas acepciones, uno de los que aquí interesa es el que ampara la posibilidad de atribuir la condición de autoridad a ciertos funcionarios públicos. Así, el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que: *Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.*

Por ello, es admisible que la norma proyectada atribuya la condición de autoridad al personal que cita, siempre que éste tenga tal cualidad de funcionario.

Artículo 84. Sanción de infracciones muy graves.

Se hace mención en el apartado 2 de este artículo a la sanción de las infracciones muy graves en los supuestos en los que hubiese sido sancionado mediante *resolución que ponga fin a la vía administrativa*.

Téngase en cuenta que, con carácter general, contra las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa cabe interponer recurso potestativo de reposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Artículo 90. Exigencia del pago de las sanciones.

Ha de revisarse la redacción otorgada a este precepto, con el fin de aclarar su contenido, y adecuar en todo caso el título al verdadero contenido del precepto y viceversa.

Artículo 91. Inmovilización del vehículo.

Nada se dice en el expositivo o en la memoria sobre la necesaria motivación de este artículo, que de acuerdo con el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sería preciso en orden a justificar la eficacia, proporcionalidad y necesidad de la inclusión de trámites diferentes a los previstos con carácter general en la normativa de procedimiento administrativo común.

Por otro lado, se vuelve a hacer mención en el apartado 2 de este artículo a la resolución que ponga *fin a la vía administrativa*. Nos remitimos respecto de esta previsión a lo ya manifestado con relación al artículo 84 del anteproyecto.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Disposición adicional tercera. Infraestructuras auxiliares del transporte actuales.

Esta disposición adicional mantiene la existencia de infraestructuras auxiliares del transporte anteriores a la entrada en vigor de la ley, las cuales mantendrán su naturaleza conforme a la legislación anterior.

Si se está refiriendo a las estaciones, es preciso tener en cuenta que todas ellas son declaradas en el anteproyecto como servicios públicos, por lo que difícilmente podrán mantener una naturaleza diferente.

No se comprende tampoco la previsión del segundo párrafo cuando se refiere a infraestructuras que con anterioridad a la entrada en vigor de la ley no eran consideradas estaciones, lo sean ahora previa declaración.

Las estaciones de transporte han de cumplir los requisitos del artículo 62 del anteproyecto y su establecimiento ha de ser autorizado por la consejería competente.

Por lo expuesto, si cumple los requisitos y es autorizada, es una estación de transporte, servicio público de acuerdo con la ley. No se precisa otro procedimiento diferente al contemplado en la ley.

Disposición adicional cuarta. Desconcentración de competencias.

Esta disposición adicional se remite a la aplicación - en lo relativo a la desconcentración de competencias en materia de transporte-, del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la consejería de Fomento y Medio Ambiente.

No se comprende el sentido o finalidad de la inclusión de una norma organizativa y competencial vigente, y por ello aplicable, en esta disposición adicional.

Informe núm.- DSJ-102-2017

8 de febrero de 2018

Disposición transitoria segunda. Autorizaciones especiales.

Se indica en esta disposición que las actuales autorizaciones especiales, otorgadas conforme al artículo 87 de la LOTT *mantendrán su vigencia hasta la aprobación y puesta en marcha del mapa de ordenación de transportes previsto en la presente ley.*

La aprobación del mapa, de acuerdo con el artículo 53 del anteproyecto, se realiza por Acuerdo de la Junta de Castilla y León. No se determina o condiciona en la ley la eficacia de dicho acto -Acuerdo- a ninguno posterior, ni a un momento posterior, por lo que debe aclararse en la norma a qué se refiere con la *puesta en marcha del mapa.*

Es cuanto se informa en derecho.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo.