

NOVEDADES DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE EN MATERIA DE TRANSPORTE

Novedades de la Ley de Economía Sostenible en materia de transporte

El pasado 6 de marzo entró en vigor la Ley 2/2001, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). La LES es una norma de carácter transversal (es decir, que afecta a multitud de ámbitos de la actividad económica española), que persigue «incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora» (exposición de motivos). En el presente artículo se describen las novedades que la LES incorpora en el ámbito del transporte.

Introducción

El pasado 5 de marzo de 2011 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible («LES») que, a excepción de determinadas previsiones en el ámbito de los seguros, entró a vigor el día siguiente.

Esta norma tiene el propósito —así declarado en su día por el Gobierno al presentar el proyecto de ley— de «renovar el modelo de crecimiento de la economía española, haciéndolo sostenible, es decir sólido y duradero en el tiempo: sostenible económicamente, sostenible medioambientalmente, sostenible socialmente» (dossier de prensa titulado *Estrategia para la economía sostenible (síntesis)*, accesible en <http://www.economiasostenible.gob.es>).

Con tal fin, la LES modifica expresamente más de cuarenta leyes e introduce variaciones en diversos ámbitos de la actividad económica, tales como el de las cooperativas, sector de hidrocarburos, defensa de la competencia, contratación pública, tributario, etc. Adicionalmente, la LES establece un conjunto de medidas tendentes a la consecución de una economía más competitiva y eficiente, que declara de aplicables general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas, al amparo del artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

En este breve resumen nos limitaremos a describir las novedades que esta Ley incorpora en el ámbito del transporte.

Novelties introduced by the Sustainable Economy Law in the transport sector

Law 2/2001 of March 4 on Sustainable Economy (LES) came into force on 6 March. LES is a cross-sector law (i.e., it affects many areas of the Spanish economy), which aims to «encourage and speed up the development of a more competitive and innovative economy» (Preamble of LES). This article describes the innovations introduced by LES in the transport sector.

Principales medidas adoptadas por la Ley en el sector del transporte

De acuerdo con su exposición de motivos, el objetivo de la LES en el ámbito del transporte es «impulsar decididamente la transformación del sector del transporte para incrementar su eficiencia económica y medioambiental y la competitividad en el mismo». Con tal propósito, introduce una serie de medidas, que afectan fundamentalmente a los siguientes extremos:

Principios aplicables a la regulación del transporte (artículo 93)

En primer lugar, la LES establece los principios que han de regir la actividad de regulación del sector del transporte por las Administraciones Públicas:

- (i) La garantía de los derechos de los operadores y usuarios, en especial los derechos de igualdad en el acceso a los mercados de transporte, participación, queja y reclamación.
- (ii) La promoción de las condiciones que propicien la competencia.
- (iii) La gestión eficiente por parte de los operadores y de las Administraciones Públicas.
- (iv) La coherencia entre los niveles de inversión y calidad de servicios y las necesidades y preferencias de los usuarios.
- (v) El fomento de los medios de transporte de menor coste ambiental y energético y de la intermodalidad, si bien desaparece la deducción del

12% en la cuota íntegra de aquella parte de las inversiones en adquisición de vehículos industriales o comerciales de transporte por carretera que contribuyese de manera efectiva a la reducción de la contaminación atmosférica (artículo 39.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades).

Dentro de este principio de fomento del transporte con menor coste ambiental puede entenderse comprendida también las previsiones de la LES de:

(vi) Favorecer la implantación del vehículo eléctrico e híbrido enchufable (artículo 82.2).

(vii) Impulsar las autopistas del mar como modo alternativo y complementario al transporte terrestre de mercancías (disposición adicional cuarta).

Análisis del sector transportes desde la perspectiva del Derecho de la competencia (artículo 94)

Cada 5 años, el Consejo de Ministros llevará a cabo una clasificación de los mercados de transporte españoles, en atención a su grado de competencia y de conformidad con la normativa europea y española de defensa de la competencia.

El criterio más relevante será el potencial de sustitución entre los distintos modos de transporte de cara a establecer la posibilidad de que sean prestados en competencia, y las principales *características* de esta clasificación son las siguientes:

(i) Mercados objeto de la clasificación. La clasificación de los mercados de transporte abarcará, al menos, el transporte de mercancías y de viajeros, los modos de transporte terrestre por carretera y ferroviario, marítimo y aéreo, y toda la cadena de valor del transporte, incluyendo la operación de la infraestructura de carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos, los servicios ligados a la infraestructura y la provisión de transporte.

(ii) Modelos de competencia intramodal. Los mercados de transporte se clasificarán de acuerdo con alguno de los siguientes modelos:

— Mercados con acceso libre, aquéllos a los que puede accederse libremente con sólo cumplir los requisitos previstos en la legislación vigente.

— Mercados con acceso restringido, en exclusividad o en concurrencia, con un número limitado de operadores, en cuyo caso será el Ministerio de Fomento el que establezca el procedimiento y las condiciones de concurrencia competitiva para el acceso a estos mercados.

— Mercados en los que no es posible la competencia, reservados a un operador en exclusiva.

La primera clasificación tendrá lugar dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la LES (disposición adicional tercera).

Los «servicios de transporte de interés público». Concepto y declaración. Requisitos para su subvención (artículo 95)

Concepto y declaración de «servicios de transporte de interés público»

La LES introduce el concepto de «servicios de transporte de interés público», que define como «... aquéllos que las empresas operadoras no prestarían si tuviesen en cuenta exclusivamente su propio interés comercial y que resulten necesarios para asegurar el servicio de transporte, a través de cualquier modo de transporte, entre distintas localidades o para garantizar su prestación en condiciones razonablemente aceptables de frecuencia, precio, calidad o universalidad» (artículo 95.1).

En relación con las obligaciones de servicio público en servicios de transporte de interés público de competencia estatal corresponde: (a) al Consejo de Ministros, declarar las obligaciones de servicio público; y (b) al Ministro de Fomento, establecer las condiciones de prestación de dicho servicio y de las compensaciones económicas que procedan. Las compensaciones «deberán ser suficientes para cubrir los costes del servicio y obtener un beneficio razonable» (artículo 95.3).

Criterios para subvencionar los «servicios de transporte de interés público»

Los criterios para subvencionar los «servicios de transporte de interés público» son los siguientes:

(i) Sólo será posible subvencionar este tipo de servicios cuando se presten como compensación a la asunción de obligaciones de servicio público.

(ii) Las subvenciones se otorgarán en régimen de concurrencia competitiva.

(iii) Las subvenciones deben ir estrictamente vinculadas a la prestación del servicio de interés público en el mercado geográfico que resulte deficitario, impidiendo las subvenciones cruzadas entre mercados que puedan alterar las condiciones de competencia.

Reducción a 10 años del plazo de máximo de duración de las concesiones de transporte regular interurbano de viajeros por carretera

La disposición final vigésima segunda de la LES modifica el artículo 72.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, la «Ley 16/1987»), en lo que se refiere a los servicios públicos de transporte regular interurbano de viajeros por carretera, para acortar el plazo máximo de duración de las concesiones con el objeto de promover una mayor competencia en los concursos para adjudicar las líneas. De este modo se prevé que:

(i) La duración de las concesiones se establecerá en el título concesional, de acuerdo con las características y necesidades del servicio, atendiendo a los plazos de amortización de vehículos e instalaciones.

(ii) Dicha duración será limitada y no podrá ser superior a **10 años** (la anterior redacción preveía una duración de entre 6 y 15 años).

(iii) No obstante, la Ley 16/1987 prevé que, en caso de ser necesario en atención a las condiciones de amortización de los activos adscritos a su prestación, la duración de la concesión podrá prolongarse, como máximo, durante la mitad del período original. Para que dicha prórroga sea posible, es preciso que el concesionario hubiera aportado elementos que resultasen significativos en relación con la totalidad de dichos activos y se encontrasen predominantemente relacionados con la prestación de los servicios concesionales.

Nuevas medidas para la planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y servicios del transporte

Objetivos y prioridades de la planificación estatal de las infraestructuras del transporte (artículo 97)

(i) La LES establece que los **objetivos** que deberán guiar la planificación estatal de las infraestructuras del transporte serán los siguientes:

— La promoción de la competitividad de la economía, a través de la reducción de costes asociada a las infraestructuras de gran capacidad, los accesos ferroviarios y viarios que faciliten la intermodalidad y mediante las conexiones y enlaces transfronterizos de la red estatal de infraestructuras del transporte.

— La cohesión social y territorial, mediante la disponibilidad de una red estatal de infraestructuras adecuada a la demanda en términos de capacidad, calidad y seguridad, y coherente con la mejora de la eficiencia de la productividad de la economía.

— La movilidad sostenible en términos económicos y medioambientales a través de proyectos cuya ejecución produzca una efectiva reducción de las emisiones contaminantes y otros daños al medioambiente, así como los relativos a los modos de transporte más sostenibles y eficientes en particular, los referidos al transporte ferroviario de mercancías.

(ii) Por su parte, las **prioridades** de la planificación estatal de las infraestructuras del transporte serán:

— Adaptar las líneas de la red básica para el transporte de mercancías por ferrocarril, para hacer posible la circulación de trenes de mercancías de más de 750 metros de longitud.

— Adaptar a las condiciones de eficiencia y calidad comunitarias las líneas de la red ferroviaria de interés general incluidas en los corredores de mercancía que integren la red ferroviaria europea para un transporte de mercancía competitivo.

— Potenciar las conexiones viarias y ferroviarias con los puertos de interés general.

— Impulsar la creación y mejora de los apartaderos y centros de cambio modal y actividades logísticas que propicien la reducción de los costes de operación del transporte, la mejora de la intermodalidad y la eficiencia en el consumo energético.

— Introducir las mejoras que permitan la conexión de la red ferroviaria de alta velocidad con la red ferroviaria convencional.

— Favorecer el desarrollo de las infraestructuras del transporte ferroviario metropolitano y de plataformas reservadas a autobuses y a vehículos de alta ocupación.

La «movilidad sostenible»

Principios y objetivos en materia de movilidad sostenible

(i) Los **principios** en materia de movilidad sostenible que deben promover las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias son (artículo 99):

— El derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible.

— La participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías.

— El cumplimiento de los tratados internacionales vigentes en España relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental, en lo que concierne a la movilidad y la adecuación a las políticas comunitarias en esta materia.

— El establecimiento de nuevos servicios de transporte deberá supeditarse a la existencia de un volumen de demanda acorde con los costes de inversión y mantenimiento, teniendo en cuenta, en todo caso, la existencia de modos alternativos de la debida calidad, precio y seguridad.

(ii) Los **objetivos** que deben perseguir las Administraciones Públicas en el desarrollo de su política de impulso de la movilidad sostenible deben ser (artículo 100):

— Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud de los ciudadanos.

— Integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo de impacto ambiental.

— Promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética.

— Fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo y otros modos no motorizados.

— Fomentar la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, consideran-

do el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.

Los «Planes de Movilidad Sostenible»

La consideración de los principios que acaban de enumerarse deberá realizarse en los denominados «Planes de Movilidad Sostenible», que la LES define como *«un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, desarrollando modos de transporte que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social y defensa del medio ambiente, y garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos»*. Asimismo, la LES regula los siguientes extremos de los Planes de Movilidad Sostenible:

— Posible ámbito territorial (autonómico, supramunicipal o municipal).

— Contenido mínimo: (i) diagnóstico de la situación (ii) objetivos a lograr (iii) medidas a adoptar (iv) mecanismos de financiación oportunos y (v) procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión.

— Vigencia: los Planes de Movilidad Sostenible tendrán una vigencia de tres años desde la fecha de su aprobación.

Asimismo, se prevé que en el futuro la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones públicas en el ámbito del transporte público urbano o metropolitano quede condicionada a que la beneficiara disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009.

Fomento de la movilidad sostenible en las empresas

El propósito es el de que las Administraciones fomenten el desarrollo de planes de transporte de empresas, en el marco del diálogo social, y con carácter voluntario.

La idea general es la de impulsar planes mancomunados de transportes, respetuosos con los Planes de Movilidad Sostenible aprobados en su correspondiente ámbito territorial, y destinados a empresas que compartan un mismo centro o edificio o que

desarrollen su actividad en un mismo parque o recinto equivalente en empresas con más de 400 trabajadores.

Promoción del transporte por carretera limpio

Se transpone la Directiva 2007/46/CE, de 5 de septiembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos que se ejecuten por los poderes adjudicadores y por los operadores que ejecuten obligaciones de servicio público.

Novedades en el ámbito de la contratación pública: normas para la compra de vehículos de transporte por carretera «limpios y energéticamente eficientes»

La LES pretende que las Administraciones y el resto de entidades del sector público «prediquen con el ejemplo». Por ello, se establece la previsión de que, a la hora de adquirir vehículos de transporte por carretera, las entidades públicas y privadas sujetas a la normativa sobre contratación pública y contratación en los denominados «sectores excluidos», así como los operadores que ejecuten obligaciones de servicio público en el marco de un contrato de servicio público, tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de la utilización durante la vida de los vehículos.

Actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) 2005-2020

Las previsiones de la LES obligan a actualizar el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) 2005-2020, aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de julio de 2005. Por ello, la disposición adicional cuarta otorga al Gobierno el plazo de un año para:

(i) Adaptar el PEIT a los objetivos y prioridades establecidos en la LES, particularmente en lo relativo a: (i) los objetivos y prioridades de la planificación estatal de las infraestructuras del transporte (artículo 97); (ii) los principios en materia de movilidad sostenible (artículo 99); y (iii) los objetivos de la política de movilidad sostenible (artículo 100).

(ii) Aprobar el Plan de Transporte Intermodal de Mercancías previsto en el PEIT, que determine la adecuada ubicación y dimensionamiento de los centros intermodales, tanto públicos como privados, en función de las necesidades de la demanda, así como su sistema de financiación y gestión.

Cambios en las entidades y organismos con competencia en el ámbito del transporte

Creación de un organismo regulador del sector transporte

De conformidad con lo que prevé la normativa comunitaria, la LES establece un principio de «autonomía de gestión» en los mercados de transporte (artículo 96). Según este principio, las funciones de operación y regulación habrán de corresponder a entidades y órganos diferenciados y funcionalmente independientes entre sí.

Con este motivo, la LES prevé la creación de un organismo regulador del sector transporte. La creación de dicho organismo, que se llevará a cabo mediante la aprobación de una norma con rango de ley e integrará las funciones actualmente atribuidas al Comité de Regulación Ferroviaria, y la regulación del resto de modos de transporte tendrá lugar *«cuando así lo aconsejen las condiciones de competencia en los mercados de transporte, y, en particular, los avances en el proceso de liberalización del sector ferroviario»* (disposición final cuarta LES).

Modificación del Comité de Regulación Ferroviaria

Entre tanto no se cree el organismo regulador del sector transporte —que, como acabamos de señalar, integrará las competencias atribuidas al Comité de Regulación Ferroviaria—, la LES modifica la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante, la *«Ley 39/2003»*), para dar mayor independencia al Comité de Regulación Ferroviaria.

Este Comité de Regulación Ferroviaria fue creado por la Ley 39/2003 dentro del proceso de liberalización de los servicios ferroviarios, y concebido como un organismo que resolviera los conflictos que pudieran plantearse entre los distintos actores del mercado ferroviario, al objeto de garantizar un correcto funcionamiento del sistema.

La disposición final vigésima tercera de la LES introduce las siguientes modificaciones en relación con este Comité:

(i) Otorga al Comité «*independencia funcional plena, en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones, de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación, organismo adjudicador y candidato*» (artículo 82.1 de la Ley 39/2993). En relación con esta previsión, se establece que las resoluciones dictadas por el Comité de regulación ferroviaria serán recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de conformidad con lo dispuesto en la ley reguladora de dicha jurisdicción (artículo 83.5 de la Ley 39/2003).

Resulta significativo que dicha independencia no venga acompañada de una modificación en la naturaleza jurídica del Comité, que formalmente continúa siendo un órgano colegiado, carente de personalidad jurídica propia y sujeto, por tanto, a las características propias del

órgano administrativo —esencialmente, la regla de la imputación de sus actos a la Administración en la cual se inscriben—.

(ii) Permite el nombramiento de vocales ajenos a la función pública: si antes se preveía que el Comité tuviera cuatro vocales designados entre funcionarios del Ministerio de Fomento que pertenecieran a Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado, ahora se prevé un número variable de vocales (entre 2 y 4), a designar por el Ministerio de Fomento «*entre personas de reconocida competencia profesional en el sector ferroviario o en la regulación de mercados*» (artículo 82.1 de la Ley 39/2003).

(iii) Se le otorgan más competencias, dirigidas en su conjunto a reforzar el papel de este órgano regulador en el impulso de la competencia en el mercado del transporte ferroviario.

**ADOLFO MENÉNDEZ MENÉNDEZ y
GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO***

* Abogados del Área de Público y Procesal de Uría Menéndez (Madrid).