

## LA REFORMA DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES

### La reforma de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres

*La Ley 9/2013, de 4 de julio, ha modificado la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, esencialmente, en la regulación de los transportes públicos de viajeros y en la intermediación en la contratación de los transportes de viajeros y de mercancías. En general, esta reforma tiene por finalidad adecuar nuestro ordenamiento jurídico sectorial a las normas comunitarias dictadas en materia de transporte durante estos últimos años.*

### The Amendment of the Spanish Law on Land Transports

*The Law 9/2013, dated 4 July, has amended the Spanish Law on Land Transports. Essentially, the amendments focus on the rules regarding the requirements for rendering passengers' public transport services and the intermediation in the contracting of passengers and cargo transports. In general, this legal reform aims at adapting our sector's legal framework to European laws issued in the past recent years in the field of transport.*

### Introducción

El 25 de julio de 2013 entró en vigor la reforma de la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) que se ha llevado a cabo mediante la Ley 9/2013, de 4 de julio. La finalidad declarada de las modificaciones introducidas en la LOTT no es otra que la de adaptar la norma a los cambios operados en el mercado de los transportes terrestres y, principalmente, adecuar nuestra normativa interna a las disposiciones comunitarias en materia de transporte, en particular, a los Reglamentos 1370/2007, 1071/2009, 1072/2009 y 1073/2009 y, en materia de responsabilidad de los transportistas de viajeros, al Reglamento 181/2011, todos ellos, ya en vigor y aplicables.

La nueva regulación de los transportes públicos de viajeros prescinde de la modalidad del transporte regular de carácter temporal (sin perjuicio del mantenimiento de las autorizaciones vigentes, hasta la fecha de su extinción). Quedan simplificadas, de esta forma, las distintas modalidades de transporte público de viajeros, en línea con lo dispuesto en el Reglamento 1073/2009, reconociéndose las siguientes: (a) el transporte regular de uso general; (b) el transporte regular de uso especial; y (c) el transporte discrecional. Al margen de tales modalidades, se mantienen, con ciertas modificaciones, los transportes privados complementarios y los transportes turísticos.

Aun cuando, según el artículo 1.1.2º de la LOTT, los transportes por ferrocarril siguen quedando sujetos a su normativa, la disposición derogatoria única de la Ley 9/2013 deroga expresamente las escasas normas que, específicamente destinadas a la regulación del transporte ferroviario, aún se contenían tanto en la LOTT como en el Real Decreto 1211/1990 que la desarrolla.

Junto a la reforma de la LOTT, en igual fecha y mediante la Ley Orgánica 5/2013, también se modifica el artículo 10 de la Ley Orgánica 5/1987 sobre delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte. El objeto de dicha modificación no es otro que el de clarificar el alcance de las funciones que, en materia de inspección y sanción, ya habían sido delegadas en favor de las Comunidades Autónomas. Y así expresamente se dispone que en materia de servicios y demás actividades de transporte, y con exclusión del transporte internacional, las Comunidades Autónomas asumen, por delegación, las potestades de inspección en relación con los centros de trabajo ubicados en sus territorios y respecto de los vehículos que circulen por ellos, con independencia del ámbito territorial del servicio o actividad inspeccionada, e igualmente la facultad sancionadora que resulte de tales inspecciones delegadas.

### Las autorizaciones de transporte público

Con la excepción de los transportes realizados en aquellos vehículos referidos en el artículo 42.2 de la LOTT, y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento 1071/2009, la prestación de cualquier servicio de transporte público de viajeros o de mercancías queda sujeta a la obtención de una autorización administrativa de transporte público, cuyo otorgamiento es de carácter reglado (si bien pueden establecerse limitaciones cuantitativas respecto de aquellas que habiliten para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo o para el arrendamiento de vehículos con conductor) previa acreditación de los siguientes requisitos esenciales: (a) tener la nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea; (b) acreditar, en su caso, la personalidad jurídica y la expresa

mención de la actividad de transporte como parte de su objeto social; (c) disponer de un domicilio en España; (d) contar con uno o más vehículos matriculados en España; (e) disponer de dirección y firma electrónica y de un equipo informático suficiente para documentar a distancia el contrato de transporte; y (f) cumplir las obligaciones fiscales, laborales y sociales que resulten exigibles.

Si, además, el transporte ha de realizarse a bordo de vehículos de masa máxima autorizada superior a 3,5 toneladas, el otorgamiento de las autorizaciones de transporte público estará sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos adicionales: (a) la disposición de un establecimiento situado en España (en donde deberán conservarse los documentos contables, de gestión del personal y los correspondientes a los tiempos de conducción y descanso), así como de uno o más vehículos matriculados en España; (b) la honorabilidad de la empresa y de su gestor de transporte de forma que no hayan sido condenados por la comisión de delitos o faltas penales o sancionados por la comisión de determinadas infracciones administrativas; (c) la capacidad financiera del transportista; y (d) su competencia profesional.

Por lo que se refiere a la concurrencia del requisito de la capacidad financiera, el artículo 46 de la LOTT establece que la declaración del concurso del transportista presupone su incumplimiento salvo que, a criterio de la Administración, existan perspectivas realistas de saneamiento financiero en un plazo razonable. En todo caso, la aprobación de un convenio determina el cumplimiento de la capacidad financiera, no así la apertura de la fase de liquidación concursal que implica su incumplimiento.

En relación con el requisito de competencia profesional, el artículo 47 de la LOTT, en línea con lo establecido en el Reglamento 1071/2009, exige que las actividades de transporte estén dirigidas por un gestor de transporte cuya vinculación con el transportista ha de ser real.

Las autorizaciones de transporte público serán, con carácter general y salvo determinadas excepciones, intransmisibles. No están sujetas a plazo de duración determinado, pero su validez puede quedar condicionada al correspondiente visado periódico, cuya realización se prevé de oficio una vez que todos los sujetos afectados (titulares de autorizaciones) estén obligados a disponer de dirección y firma electrónica y del equipamiento informático correspondiente (artículos 43.1.e) y 56 de la LOTT en relación con las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 9/2013).

Asimismo, las autorizaciones de transporte público habilitan para la realización del transporte en todo el territorio español, salvo aquellas excepciones o limitaciones que se establezcan respecto de las autorizaciones que habiliten para la realización de transportes interurbanos de viajeros en vehículos de turismo o para el arrendamiento de vehículos con conductor en vehículos de turismo.

En tal sentido, conviene mencionar que, conforme a la modificación establecida en la Ley 9/2013, el arrendamiento de vehículos con conductor se configura como una modalidad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, perdiendo así, en consecuencia, su consideración de actividad auxiliar y complementaria del transporte. Siendo así, su prestación, limitada a los vehículos de turismo, está sujeta a la obtención de la necesaria autorización de transporte público de viajeros.

### **El contrato de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general**

Como también se establecía con anterioridad a la comentada reforma de la LOTT (entonces, el de carácter permanente), solo el transporte público regular de viajeros de uso general tiene la consideración de servicio público titularidad de la Administración. Por ello, excepto cuando la Administración opte por su gestión directa, su prestación se realizará por aquella empresa, titular de una autorización de transporte público de viajeros, a la que se adjudique el correspondiente contrato de gestión. Con carácter general, y a decir del artículo 73.1 de la LOTT, el contrato se adjudicará mediante procedimiento abierto. En todo caso, se establece un derecho preferente de adjudicación a favor del oferente anterior titular del contrato que se licita, siempre que hubiese cumplido satisfactoriamente el contrato y que la valoración atribuida a su oferta sea, al menos, igual a la mejor de las demás que hubiesen sido presentadas.

No obstante el expresado principio general de licitación en concurrencia, previa su justificación, se posibilita la adjudicación directa de los contratos de gestión de escasa entidad económica, así como, con carácter extraordinario y por un período de duración no superior a dos años, de aquellos que se otorguen al objeto de mitigar las consecuencias derivadas de la interrupción o riesgo de interrupción de un servicio de transporte regular establecido.

Por lo que a su régimen jurídico se refiere, la gestión de los servicios de transporte regular de viaje-

ros de uso general se rige por lo establecido en la LOTT y en sus normas reglamentarias, en el Reglamento 1370/2007 y, con carácter subsidiario, por las normas contenidas en el Real Decreto Legislativo 3/2011 que resulten aplicables al contrato de gestión de servicios públicos.

El artículo 72 de la LOTT sanciona el carácter exclusivo de la explotación de los servicios de transporte objeto del contrato de gestión, por lo que a los tráficos coincidentes se refiere. Solo excepcionalmente, y por razones de interés general, podrá exceptuarse dicha exclusividad.

En línea con lo dispuesto en la regulación precedente, la duración de los contratos no podrá exceder de diez años; si bien, cuando resultase necesario para completar la amortización de aquellos activos vinculados al servicio, podrá prorrogarse el plazo de duración establecido en el contrato de gestión por un período que no supere el de la mitad del inicialmente dispuesto. También se prevé la posibilidad de prorrogar el contrato de gestión, por un periodo máximo de hasta dos años, al objeto de evitar o mitigar los efectos derivados de la interrupción o del riesgo de interrupción de un servicio de transporte regular de viajeros.

Por lo demás, el contrato de gestión integrará el contenido del pliego de las condiciones que sirvieron de base para la licitación, referidas en el artículo 73.2 de la LOTT, así como las variaciones ofrecidas por el adjudicatario en su oferta que hubieran sido aceptadas. Salvo que expresamente se hubiese previsto en el pliego regulador, el contrato de gestión no puede ser objeto de modificación. Ahora bien, concurriendo las circunstancias previstas en el artículo 75.3 de la LOTT (cambios sobrevenidos en las circunstancias tenidas en cuenta al momento de adjudicar el contrato respecto a la demanda de los servicios, necesidad de cubrir nuevos tráficos no atendidos), la Administración podrá modificar el contrato de gestión con la obligación de restablecer el equilibrio económico de este si se hubiese visto afectado por la modificación.

En las condiciones establecidas en el artículo 81 de la LOTT, se prevé la posibilidad de que la Administración acuerde la concentración, en un solo contrato de gestión, de todos los derechos y obligaciones que resulten de distintos contratos de gestión, a fin de procurar la prestación unificada de los servicios objeto de dichos contratos. En puridad, la mencionada concentración de contratos viene a adecuar a la nueva normativa la otrora figura de la unificación de concesiones.

El contrato de gestión se extingue, entre otros motivos señalados en el artículo 82 de la LOTT, en los supuestos de declaración del concurso del contratista. No obstante, la Administración podrá acordar la vigencia del contrato de gestión si, a su criterio, existen perspectivas realistas de saneamiento financiero en un plazo razonable. En todo caso, se resolverá si se abre la fase de liquidación concursal. Solo se acordará la pérdida de la fianza constituida por el transportista contratista si el concurso fuese declarado culpable.

También se extinguirá el contrato de gestión cuando se declare la pérdida o la suspensión de la autorización de transporte público del contratista. En tal supuesto, así como en cualesquiera otros en los que la resolución del contrato de gestión fuese imputable al transportista, la Administración se incautará de la fianza, sin perjuicio de la obligación del transportista de responder de los perjuicios que excedan del importe de esta y, en su caso, de las sanciones administrativas que se le impusieren.

Si la resolución del contrato de gestión trajese causa del rescate del servicio, o de su supresión por motivos de interés general o de la imposibilidad de su explotación como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración, deberá esta indemnizar al transportista en la forma prevista en el artículo 84.5 de la LOTT.

### **La intermediación en la contratación de los transportes públicos. La figura del operador logístico**

El régimen de intermediación en la contratación de los transportes, tanto de viajeros como de mercancías, constituye, sin duda, una de las principales modificaciones que se incorporan en la LOTT. Y así, por lo que se refiere al transporte de viajeros, tanto el artículo 22.2 como el artículo 99 de la LOTT habilitan a los titulares de una autorización de transporte público de viajeros para intermediar libremente en la contratación de esta modalidad de transporte. Quedan exceptuados, no obstante, los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general que solo podrán ser contratados, en concepto de porteador, por el contratista titular del contrato de gestión (o por el organismo o entidad creada al efecto para la coordinación y gestión de tales servicios). Al margen quedan las intervenciones de las agencias de viajes y otros intermediarios turísticos, cuya actividad, definitivamente excluida de la legislación de los transportes, queda sujeta a la regulación sectorial turística.

La intermediación en la contratación de los transportes de mercancías, sin embargo y salvo la novedosa modificación a la que enseguida haremos referencia, sigue quedando condicionada a la previa obtención de una autorización de operador de transporte. Ahora bien, ha de entenderse que dicha intermediación se refiere a la contratación que se realice en nombre propio y, por tanto, y a decir de lo establecido en los artículos 22.1 y 119.3 de la LOTT y 5.2 de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías, en concepto de porteador. Así, hemos de entender que la intermediación, en los términos establecidos en el artículo 5.1 de la última Ley citada, no quedará sujeta a la previa obtención de la referida autorización de operador de transporte.

La LOTT remite a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de aquellos requisitos que, en su caso, habrán de ser exigidos para el otorgamiento de la mencionada autorización de operador de transporte, si bien se anticipa que tales requisitos, así como las normas sobre la vigencia y visado de tal autorización, serán análogos y similares a los exigidos para la obtención de la autorización de transporte público de mercancías, antes señalados.

Como anticipábamos, novedoso resulta el que, conforme a lo dispuesto en los artículos 98.1 y 119.1 de la LOTT, la autorización de transporte público de mercancías habilite a sus titulares para (sin necesidad de obtener una autorización de operador de transporte) intermediar también en la contratación de esta modalidad de transporte, siempre que en su obtención se hubiese acreditado el cumplimiento de iguales o superiores requisitos a los que reglamentariamente se exijan para el otorgamiento de la autorización de operador de transporte.

Uno de los aspectos destacados de la reforma introducida en la LOTT por la Ley 9/2013 es el reconocimiento legal expreso de la figura de los operadores logísticos, que se definen en el artículo 122 de la LOTT como aquellas «empresas especializadas en organizar, gestionar y controlar, por cuenta ajena, las operaciones de aprovisionamiento, transporte, almacenaje o distribución de mercancías que precisan sus clientes en el desarrollo de su actividad empresarial», pudiendo utilizar, para ello, infraestructuras, tecnología y medios propios o ajenos. Enmarcada esta actividad entre las consideradas como auxiliares y complementarias del transporte y, por tanto, regida por las disposiciones de la LOTT, su prestación está sujeta a la previa obtención de una autorización de operador de transporte siempre que se pretenda

intermediar en la contratación de transportes de mercancías.

Por lo demás, y como actividad auxiliar y complementaria del transporte, se sustituye el concepto de estaciones de transporte de mercancías por el mucho más actual y habitual de centros de transporte y logística de mercancías, que se definen en el artículo 127.2 de la LOTT.

## Otras modificaciones introducidas en la LOTT

### El Registro de Empresas y Actividades de Transporte

Uno de los objetivos declarados de la reforma de la LOTT, por exigencia de la normativa comunitaria, es potenciar el papel del ahora denominado Registro de Empresas y Actividades de Transporte, entonces llamado Registro General de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte, estableciéndose los medios para su coordinación tanto con el Registro Mercantil como con los Registros de la Dirección General de Tráfico, en los términos establecidos en el artículo 53 de la LOTT y en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2013. No en vano, la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2013 prevé incluso la supresión potestativa de las tradicionales tarjetas de transporte en las que se documentan las distintas autorizaciones de transporte y de operador de transporte.

La publicidad de las inscripciones y anotaciones contenidas en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte (titulares de autorizaciones, contratos de gestión, incidencias relativas a las empresas y títulos inscritos, y sanciones y expedientes sancionadores) se articula en tres niveles distintos: una publicidad plena, accesible a cualquier ciudadano y que alcanza a las inscripciones relativas a las autorizaciones de las que sea titular una empresa, así como a las tarifas y demás datos que reglamentariamente se determinen en relación con los contratos de gestión; una publicidad restringida, limitada en su acceso a las personas a las que se refiera, consistente en las anotaciones sobre procedimientos sancionadores; y una publicidad ordinaria, que abarca cualesquiera otros datos inscritos o anotados y a los que puede acceder todo aquel que acredite un interés legítimo.

La declarada obligatoriedad de la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte se hace extensiva, asimismo y por mor de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley

9/2013, a los títulos y licencias que habiliten para la realización del transporte por ferrocarril, pese a la existencia del Registro Especial Ferroviario, creado al amparo del artículo 55 de la Ley del Sector Ferroviario y regulado en los artículos 129 y siguientes del Reglamento que la desarrolla.

### **El transporte internacional de viajeros y mercancías**

La realización en territorio español de transportes internacionales y de cabotaje mediante vehículos que no estén matriculados en España se sujeta a las disposiciones que, sobre este particular, se establezcan, fundamentalmente, en los tratados internacionales de los que España es parte y, particularmente, en las normas comunitarias reguladoras de dichos transportes (es decir, los Reglamentos 1072/2009 y 1073/2009). Por lo demás, la ejecución de transportes internacionales por las empresas establecidas en territorio español mediante vehículos matriculados en España, queda condicionada a la obtención de las autorizaciones que, conforme a la normativa, resulten necesarias (incluida la licencia comunitaria) y, en todo caso, a la previa obtención de la autorización de transporte regulada en la LOTT.

### **La competencia de las Juntas Arbitrales del Transporte**

La nueva redacción dada al artículo 38.1 de la LOTT incrementa a 15.000 euros el límite cuantitativo respecto del cual ha de presumirse la voluntad de las partes de someter al arbitraje de las Juntas Arbitrales del Transporte las disputas que no excedan de dicho importe. Además, los transportistas titulares de un contrato de gestión deben asumir el

compromiso de someterse a dichas Juntas Arbitrales del Transporte para la resolución de cualquier controversia que, relacionada con la prestación del servicio, pudiese plantearse con los usuarios.

### **La acción directa del porteador efectivo**

Conforme a lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley 9/2003, a fin de reforzar las medidas tendentes al cobro del precio del transporte adeudado al porteador que efectivamente haya realizado la prestación del transporte, se le permite a este reclamar directamente dicho importe, bien al cargador, o bien a cualquier otro transportista que hubiera participado en la cadena de subcontratación del transporte. La responsabilidad de todos ellos estará limitada a la cantidad que, por su parte, adeudasen con motivo de dicho transporte. No obstante lo anterior, esta acción directa no procederá frente a las Administraciones Públicas en el marco de los contratos administrativos.

### **El régimen sancionador en materia de transporte**

Por último, cabe mencionar que la Ley 9/2003 incorpora, mediante la modificación de los artículos 140 a 142 de la LOTT, un nuevo catálogo de infracciones muy graves, graves y leves en materia de transporte terrestre. Modifica también el artículo 143 de la LOTT, que establece las sanciones a las anteriores infracciones, y el artículo 146 de la LOTT en relación con determinados aspectos del procedimiento sancionador.

**JULIO LÓPEZ QUIROGA\***

---

\* Abogado del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).