

IP 7/01

Informe Previo
sobre el Anteproyecto de Ley de
Transporte Urbano de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Pleno Ordinario 12/12/01

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Transporte Urbano de Castilla y León

El Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, fue remitido al Consejo Económico y Social de Castilla y León por la Consejería de Fomento, en fecha 31 de octubre de 2001, y número de registro de entrada 2.234. Se completó la documentación en fecha 9 de noviembre de 2001, registro de entrada número 2.267/01.

Se solicita su tramitación por el procedimiento ordinario, conforme al artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

En trámite de audiencia y consulta el Borrador de Anteproyecto, se ha dado a conocer a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a las distintas Diputaciones Provinciales, a los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, a la Federación Regional de auto-taxis, a numerosas patronales relacionadas con el sector y a la Confederación Regional (CECALE) a las Centrales Sindicales más representativas (CC.OO. y UGT), a la Asamblea Regional de Cámaras de Comercio y a la Dirección General de Tráfico. También han tenido lugar numerosas reuniones con las Entidades e Instituciones interesadas en el sector.

La Comisión de Trabajo de Inversiones e Infraestructuras del CES elaboró el presente Informe en su sesión de 20 de noviembre de 2001, aprobándose el mismo en sesión plenaria de 12 de diciembre de 2001.

I Antecedentes

- Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, L 16/1987, de 30 de julio (en adelante LOTT). Recoge la regulación a nivel estatal del transporte intracomunitario y se complementa con un Reglamento aprobado por RD 1211/1999, de 28 de septiembre.

Muchos de los artículos de esta Ley fueron declarados derecho básico por la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, por lo que deben ser respetados por las normas autonómicas. De otro lado tiene carácter supletorio de la legislación autonómica (Disposición Final Primera del Anteproyecto) como garantía de una regulación común al sector del transporte, conforme estipulan las normas europeas.

Esta Ley ha sufrido numerosas modificaciones posteriores, una por año (L 13/1996, L 66/1997, RDL 6/1998, L 55/1999, L 14/2000) muchas de ellas en Leyes de Acompañamiento a los Presupuestos, lo que demuestra su desfase con la situación actual del transporte.

- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1996. Considera que, como regla general, el transporte urbano es intracomunitario y, por ello, la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas, en función de las competencias asumidas en la materia, declarando inconstitucionales los artículos 113 a 118 de la LOTT, y, por ende, nulos.

Como esos artículos son aquellos en que se recogía la regulación del transporte urbano en la LOTT, deviene una situación de “vacío legal” respecto a este tipo de transporte.

- Ley de Bases de Régimen Local: la L 7/1985, de 2 de abril, sólo reconoce en su artículo 25 al municipio competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de transporte público de viajeros.

- Son otras normas de aplicación:

- Ley 18/1989 de Bases sobre el tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial
- RD 763/1979, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de transporte en automóviles ligeros

- Normas homólogas de otras Comunidades Autónomas:

- Navarra: Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, de Transportes por Carretera
- Madrid: Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Transportes Urbanos
- Aragón: Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de Transportes Urbanos

II Observaciones

Observaciones Generales

Primera.- El Anteproyecto de Ley se circunscribe a la regulación de los transportes urbanos y suburbanos de la Región; queda fuera de su ámbito de regulación el transporte de mercancías, y el privado de viajeros.

La oportunidad de la norma aparece claramente justificada por cuanto viene a llenar un vacío de regulación que se produce como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional ya citada, y porque, al tiempo, sirve para actualizar aspectos que en la LOTT resultaban poco adaptados a las necesidades actuales de movilidad, como lo prueba las modificaciones constantes que se han venido produciendo en esa Ley estatal.

Segunda.- La norma, al tiempo que ejerce una competencia de la Comunidad Autónoma, se sitúa entre los ámbitos competenciales estatal y local en la materia, incluyendo elementos delimitadores de las competencias y sirviéndose de la legislación estatal como norma supletoria en todo lo no regulado por ella.

Tercera.- Claramente se inclina el Anteproyecto por una potenciación del transporte público urbano como solución a la creciente demanda de movilidad, recoge situaciones más actuales a las que no atendía la Ley estatal, como las áreas periurbanas, es respetuosa respecto a los Entes Locales y sus competencias, se inscribe dentro de los mínimos pactados entre las Comunidades Autónomas y el Estado en la reunión de Zafra, que garantiza la uniformidad en las regulaciones autonómicas, con las oportunas adaptaciones a las circunstancias regionales.

Cuarta.- Especial relevancia tiene el régimen adicional, transitorio y final, porque en el mismo se regulan actualizadamente las estaciones de transporte por carretera, se prevén desarrollos reglamentarios (están previstos cuatro relativos a transporte de viajeros en vehículos de turismo), la actualización de sanciones y la adaptación de las Ordenanzas Municipales, etc.

Quinta.- A través de los Planes Coordinados de Explotación, municipales y supramunicipales, se articula una coordinación de servicios urbanos e interurbanos que tienen como finalidad la integración en una sola red de los servicios de transporte, el diseño ajustado a las necesidades y la cohesión social, así como un mejor aprovechamiento de economías de escala y de eficacia en la gestión.

Observaciones Particulares

Primera.- Título I.

- Incluye un reconocimiento de competencias administrativas de los municipios y de la Comunidad Autónoma respecto a este tipo de transportes.
- Ofrece una definición de Servicio de Transporte Público y su clasificación en “regulares” y “discrecionales”.
- Atiende a la financiación de los transportes públicos enunciando las fuentes de ingresos y al régimen de compensaciones.

Respecto al régimen de financiación que regula el artículo 5, conviene recordar que el carácter social de servicio público requiere contemplar determinadas excepciones en los ingresos procedentes de la recaudación: jóvenes, minusválidos, personas mayores, etc., por cuanto estos colectivos merecen un mayor apoyo en sus necesidades de movilidad. En esta parte general de la norma sería bueno incluir un reconocimiento expreso de la conexión de esta Ley con otras materias: sobre los usuarios (no sólo su participación en la elaboración de este tipo de normas, artículo 7), accesibilidad y derechos de la población con minusvalías, urbanismo, medio ambiente, etc.

Segunda.- Título II.

- Incluye un concepto de transporte urbano que se decanta por ligar este tipo de transporte a la clasificación del suelo como urbano o urbanizable, remitiéndose a la legislación urbanística, frente al otro criterio posible que es referenciar este transporte en relación con el término municipal. Cada una de estas opciones presentan ventajas e inconvenientes, pues un concepto tan dinámico como el de suelo urbano, va a ir exigiendo una constante adaptación del transporte urbano al mapa del suelo urbano o urbanizable de cada momento, con la consiguiente inseguridad jurídica; por el contrario la definición apoyada

en el concepto de término municipal ofrece certeza, pero sí es cierto que en este último caso existen ya unos derechos adquiridos de concesionarios de líneas interurbanas que explotan tráficos urbanos que habrían de compatibilizarse con la nueva situación.

- Adopta, con carácter general, el régimen de prestación de los servicios públicos regulares de viajeros de concesión administrativa, estableciendo los supuestos en los que procede la gestión pública directa, y respetando el que las Entidades Locales puedan elegir un régimen de gestión directa si así lo prefieren.

Tercera.- Título III.

- Establece el mecanismo de gestión de los servicios urbanos e interurbanos. Merece destacarse en este Título la regulación de los Planes Coordinados de Explotación, tanto municipales como supramunicipales, y la utilización de la coordinación como instrumento necesario para aprovechar mejor los servicios del transporte.

Cuarta.- Título IV.

- Es este un Título con mucho de su contenido pendiente de su posterior desarrollo reglamentario.
- La regulación del taxi no puede desconocer los derechos de los usuarios, y debe exigirse a los vehículos destinados a esta prestación las condiciones sanitarias, de seguridad, de contaminación acústica y de respeto al medio ambiente, más estrictas.

Merece un reconocimiento del CES la previsión de las áreas territoriales de prestación conjunta porque puede ser un buen mecanismo de atención de prestación de servicios atendiendo a un interés supramunicipal cuando confluyan éstos en varios municipios, y, en todo caso, su establecimiento es respetuoso con la voluntad municipal (al exigirse informe favorable de dos tercios de éstos) y con la población (al requerirse al menos el 75% de su representación).

Quinta.- Título V.

- Inspecciones y sanciones. Contribuye a hacer efectiva la Ley. Sobre el órgano encargado de la vigilancia e inspección, el artículo 36, establece que lo sean las Administraciones competentes para el otorgamiento de los títulos habilitantes, o, en su caso, "los Entes de Gestión de Transportes". En este último caso, dado que la gestión puede ser directa o por concesión, debiera precisarse más.

III Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente una Ley que viene a llenar una laguna jurídica, ejerciendo una competencia normativa regional, adaptada a las especiales circunstancias de nuestra Comunidad, que en orden al transporte presentan unas características peculiares tanto por la extensión como por el número de pequeños municipios distantes entre sí y la riqueza histórico-patrimonial que tienen nuestras ciudades y condiciona el tráfico urbano. Todas estas peculiaridades venían exigiendo una regulación más próxima capaz de tenerlas en cuenta. Pero además por su proximidad en el tiempo recoge algunos fenómenos que eran ajenos a la LOTT, ya con catorce años, incluyendo también en su regulación situaciones que venían dándose pero que carecían de una cobertura legal.

Segunda.- Reconociendo que la Ley arbitra los instrumentos necesarios para atender las necesidades crecientes de movilidad en las zonas metropolitanas en las que se viene solicitando una creciente demanda de estos servicios, es necesario que se inste desde la Administración Regional a su utilización.

Tercera.- En la regulación del taxi es conveniente que la norma tenga en cuenta no sólo los intereses de los taxistas, sino también los de los usuarios del taxi, incluyendo una enumeración de los derechos y deberes de éstos.

La transmisión de las licencias deberían enfocarse como “subrogación en las concesiones” siempre que se reúnan las condiciones exigidas, y se justifique un mínimo de tiempo en la explotación, salvo que concurran circunstancias excepcionales.

Cuarta.- El transporte tiene un claro componente social en cuanto atiende a una necesidad básica del ser humano, su movilidad, que en el nuevo marco de la Unión Europea y de un mundo cada vez más globalizado, adquieren una importancia singular, pero además se conecta con el medio ambiente, con las infraestructuras, con el urbanismo, con la ordenación del territorio, por lo que merece un reconocimiento especial por parte del CES la previsión novedosa de la coordinación y la enunciación de unos principios orientadores de la misma, en su artículo 16, que han de servir para enfocar la regulación del transporte desde el ámbito de una política más general, atenta a todas las conexiones con otros ámbitos que esta materia presenta, en línea con el reciente Libro Blanco del Transporte de septiembre de 2001, en el que la Comisión de las Comunidades Europeas ofrece las orientaciones a tener en cuenta en la política europea de transportes.

Quinta.- Con relación al transporte público, el CES recomienda su potenciación desde la Administración Regional por razones medioambientales y laborales (fundamentalmente para trabajadores en polígonos industriales), debiendo dar carácter preferente al apoyo económico de este tipo de servicio en el ámbito rural dada la peculiar estructura territorial y poblacional de Castilla y León.

Sexta.- Con independencia de la coordinación prevista en el artículo 17 f) sobre las instalaciones de transporte intermodales, el CES considera que la Administración Regional debe promover este tipo de instalaciones. También debería promoverse aquellas instalaciones de prestación múltiple de servicio para el usuario, en línea con las recomendaciones de la Unión

Europea para desarrollar el sistema de billete único y las transferencias modales, de forma que permitan utilizar varios modos de transporte en un mismo viaje.

Séptima.- La elaboración de los Planes Coordinados de Explotación de ámbito superior al municipal, debería regularse de forma contraria a como lo hace el artículo 21.1, esto es, que sea la Administración de la Comunidad la encargada de su elaboración sin perjuicio de ser oídos los Ayuntamientos o las Entidades Locales, atendiendo a su carácter supramunicipal.

Octava.- Debe exigirse a los operadores del transporte público urbano la contratación de una póliza de seguro que cubra la responsabilidad ilimitada por daños a los usuarios.

Novena.- En la previsión de desarrollo reglamentario contenida en la Ley, debe tenerse en cuenta la participación de la Comisión Regional de Transporte.

Valladolid, 12 de diciembre de 2001

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández