

LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA

Manuel Izquierdo Carrasco

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. II. LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS EN LA LEGISLACIÓN SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES: **1. Delimitación material del estudio: los transportes de viajeros por carretera; 2. Los derechos de los usuarios en la legislación de transportes terrestres; 3. Existencia de unos instrumentos y una organización administrativa específica para la garantía de este estatuto jurídico de los usuarios.** III. LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE EL MARCO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EL ESPECÍFICO DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPORTES TERRESTRES: **1. Ámbito de aplicación de la legislación general sobre protección de los consumidores;** A. El concepto de consumidor; B. El concepto de empresario; C. En particular, la Administración como empresaria; **2. La inclusión de los servicios de transporte de viajeros por carretera en este ámbito de aplicación; 3. La necesidad de un criterio interpretador de carácter teleológico que matice la aplicación del marco normativo general de protección de los consumidores.**

I. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El análisis de la protección de los usuarios, sea cual sea el servicio del que se trate, implica necesariamente referirse al art. 51 CE¹. El mandato que ese precepto dirige a los poderes públicos se manifiesta a través de previsiones contenidas en numerosas leyes y sectores del ordenamiento jurídico, incluida, como se verá, la propia legislación sobre transportes terrestres. Sin embargo, el legislador estatal optó por aprobar

¹ Para un estudio general sobre este precepto, véase M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, «La intervención pública en defensa de los consumidores y usuarios», *Comentarios a la Constitución Española*, dir. M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 1136 y ss.

una ley general directamente dirigida a cumplir el art. 51 CE. Fue la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU). Lo hizo con las competencias que tiene en otras materias pero que le permiten incidir en la defensa del consumidor y la STC 15/1989, de 26 de enero, salvó con algunas excepciones su constitucionalidad desde este punto de vista. Pero la LGDCU sólo ofrecía un marco general que debía ponerse en conexión y completarse con otras leyes del Estado y de las propias CC.AA. que son, en su conjunto, las que plasman jurídicamente la política de defensa de los consumidores. Lo expresaba bien su preámbulo: «Con el fin de dar cumplimiento al citado mandato constitucional, la presente Ley... aspira a dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa que *no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos, tales como la legislación mercantil, penal o procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior*». El contenido de la LGDCU era heterogéneo tanto por las materias reguladas, como por el enfoque y el grado de concreción de cada una de ellas. Recientemente, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, ha aprobado el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. De esta manera, junto a la LGDCU se han incluido otras leyes sobre la materia, pero sólo algunas de ellas y sin un criterio claro. Así, se han incorporado al texto, entre otras, la Ley 26/1991, sobre contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil o la Ley 23/2003, de Garantía en la venta de bienes de consumo; pero no, por ej., la Ley General de Publicidad o la reguladora del derecho de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico. Por tanto, el resultado es mucho más heterogéneo que el de la LGDCU y esas otras leyes se han adicionado sin conseguir un conjunto armonioso.

Simultáneamente, las CC.AA., emulando en buena medida el planteamiento seguido por el legislador estatal y reproduciendo, en ocasiones, preceptos de la legislación estatal en ámbitos materiales donde carecen de competencia (la cuanto menos discutible técnica de las “leyes repetitae”²), también han ido aprobando sus respectivas leyes generales

² Un temprano análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta técnica normativa, en M. LÓPEZ BENÍTEZ, « ¿Interdicción de las leyes repetitae? (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1991, de 22 de marzo)»,

sobre protección de los consumidores³.

Pues bien, si analizamos ese marco legislativo general podemos sintetizar su contenido en tres grandes bloques temáticos:

a) El reconocimiento de un catálogo de derechos de los consumidores. El art. 8 TRDCU enumera el siguiente listado de derechos básicos de los consumidores y usuarios:

«a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.

b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.

c) La indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos.

d) La información correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.

Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 6, 1991, pág. 131 y ss.

³ Andalucía: Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (que deroga una anterior de 1985); Aragón: Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario; Asturias: Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de Consumidores y Usuarios; Canarias: Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias; Cantabria: Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuario; Castilla-La Mancha: Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor (que deroga a otra anterior de 1995); Castilla y León: Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de Defensa de Consumidores y Usuarios; Cataluña: Ley 3/1993, de 5 de marzo, de Estatuto del Consumidor. También hay que tener en cuenta la Ley catalana 1/1990, de 8 de enero, de Disciplina de Mercado y Defensa de los Consumidores y Usuarios; Comunidad de Madrid: Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores; Comunidad Valenciana: Ley 2/1987, de 9 de abril, del Estatuto de Consumidores y Usuarios; Extremadura: Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura; Galicia: Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario. También la Ley 11/2004, de 19 de noviembre, reguladora de la Inspección de Consumo de Galicia; Islas Baleares: Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios; Navarra: Ley foral 7/2006, de 20 de junio, de Protección del Consumidor; País Vasco: Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías (que deroga a otra anterior de 1981); Región de Murcia: Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios.

e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas.

f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión».

A continuación, estas leyes generales desarrollan en su articulado con mayor o menor precisión cada uno de estos derechos. Fundamentalmente, regulan los aspectos de Derecho público vinculados con estos derechos -tégase en cuenta que las CC.AA. carecen de competencias para regular las cuestiones de Derecho Civil, Mercantil o Procesal relacionadas con ellos-, aunque con la aprobación del texto refundido estatal se han incorporado también parte de estas regulaciones.

b) El establecimiento de una serie de deberes para aquellos sujetos que intervienen en el mercado para la consecución de los mencionados derechos o, más exactamente, de algunos de ellos (la protección de la salud y la seguridad; la protección de los intereses económicos; y el derecho a la información), pues para la consecución del resto de derechos se utilizan fundamentalmente otros instrumentos que no se integran en la actividad administrativa de limitación. Uno de estos deberes puede encontrarse, por ej., en el art. 11.1 TRDCU que establece que «los bienes o servicios puestos en el mercado deben ser seguros».

c) La regulación de una serie de potestades e instrumentos en manos de las Administraciones públicas (de inspección, de adopción de medidas de reacción no sancionadoras, sancionadores, etc.) para garantizar el cumplimiento de esos deberes y, en definitiva, para proteger a los consumidores. Como corolario a esta regulación, esas potestades se atribuyen a unos concretos órganos administrativos que son los de defensa y protección del consumidor. Esto es, dentro del aparato administrativo se configura una organización cuya finalidad es la protección de los consumidores y usuarios.

II. LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS EN LA LEGISLACIÓN SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES

1. Delimitación material del estudio: los transportes de viajeros por carretera

Un análisis global de la situación de los usuarios en todos los tipos de transportes terrestres excedería sobremanera el objeto de esta obra. Por este motivo, nos centraremos en los transportes por carretera, dejando a un lado los transportes por ferrocarril⁴, así como aquellos que se lleven a cabo en trolebús y otros medios similares. Más aún, en aras a una mayor unidad sistemática, también se ha excluido lo relativo al transporte de mercancías -donde el destinatario del servicio también puede ser un consumidor final- para ocuparnos exclusivamente en el transporte de viajeros. El art. 1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece que tienen la consideración de transportes de viajeros (y de mercancías) «aquellos realizados en vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fijo, y sin medios fijos de captación de energía, por toda clase de vías terrestres urbanas o interurbanas, de carácter público, y asimismo, de carácter privado, cuando el transporte que en los mismos se realice sea público». Más adelante, el art. 63 clasifica los transportes por carretera como “de viajeros”, «cuando estén dedicados a realizar los desplazamientos de las personas y sus equipajes en vehículos construidos y acondicionados para tal fin». A partir de ahí, el legislador establece una serie de clasificaciones en función de distintos criterios (públicos y privados, regulares y discrecionales, interiores e internacionales, permanentes y temporales, etc.). No procede ahora un estudio pormenorizado de cada una de estas clasificaciones y sus consecuencias sobre el régimen jurídico del transporte⁵, aunque sí es necesario referirse a una clasificación que

⁴ Sobre la situación de los usuarios de los transportes por ferrocarril, véase el completo trabajo de L. MÍGUEZ MACHO, « Los derechos de los usuarios del transporte ferroviario», en *El Régimen Jurídico del Sector Ferroviario. Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario*, dir. J. Guillén Caramés, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2007, pág. 617 y ss.

⁵ Un completo estudio sobre estas clasificaciones, sus consecuencias y la propia noción de servicio público, en E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Servicio de

partiendo de esos criterios efectúa una distinción que afecta a la propia naturaleza jurídica del servicio. Nos referimos a la proclamación contenida en el art. 69.1 LOTT:

«Los transportes públicos regulares (los que se efectúan dentro de itinerarios preestablecidos, y con sujeción a calendarios y horarios prefijados -art. 64.1-) permanentes [los que se llevan a cabo de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable -art. 67 a)-] de viajeros de uso general (los que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado -art. 67 b)-], salvo en el supuesto previsto en el artículo 87 (servicios de bajo índice de utilización), tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, ...».

Esto es, existen unos servicios de transporte de viajeros por carretera que están publicados y cuya titularidad corresponde a las Administraciones públicas, y existen otros que se sitúan en la esfera de la libre iniciativa privada (entre otros, los transportes discrecionales, los temporales, o los de uso especial destinados a servir exclusivamente a grupos específicos de usuarios tales como escolares o trabajadores). Más adelante volveremos sobre si esta naturaleza jurídica distinta tiene consecuencias sobre el estatuto jurídico del usuario y su protección.

2. Los derechos de los usuarios en la legislación de transportes terrestres

La legislación estatal general de transportes terrestres no contiene un catálogo de los derechos de los usuarios de estos transportes formulado como tal. Sin embargo, ese catálogo sí se encuentra en la legislación autonómica para ciertos tipos de transportes e incluso en la legislación estatal específica para otros transportes, como son los ferroviarios (vid. art. 59 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y su desarrollo reglamentario). En esta línea, el art. 2 del Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid (aprobado por Decreto 79/1997, de 3 de julio) incluye el siguiente listado de derechos de los viajeros:

Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1993, in totum; más recientemente, E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *Los transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 181 y ss.

- «a) Elegir entre los diferentes títulos de transporte que, según precios y condiciones, figuren en los cuadros de tarifas debidamente visados de cada línea.
- b) Ser transportados con el requisito de portar título de transporte válido.
- c) Recibir un trato correcto por parte del personal de las Empresas, que deberá atender las peticiones de ayuda e información que les sean solicitadas por los usuarios, en asuntos relacionados con el servicio.
- d) Solicitar y obtener en todos los vehículos y en las terminales establecidas, el libro de reclamaciones, en el que podrán exponer cualquier reclamación sobre la prestación del servicio.
- e) Recibir contestación del Consorcio Regional de Transportes en el plazo de un mes a las reclamaciones que formulen.
- f) Que el estado de los vehículos sea el adecuado para que su utilización se realice en condiciones de comodidad, higiene y seguridad.
- g) Estar amparado por los Seguros obligatorios que correspondan a este tipo de transporte.
- h) Obtener el reintegro del importe del viaje en caso de suspensión del servicio, en los términos del artículo 16 de este Reglamento.
- i) Portar objetos o bultos de mano, siempre que no supongan molestias o peligro para otros viajeros.
- j) Transportar equipajes, con un máximo de 30 kilogramos de peso, en aquellas líneas que, por sus características, dispongan de vehículos dotados de bodega.
- k) Las personas con movilidad reducida podrán descender de los vehículos por la puerta destinada al acceso de viajeros».

En el mismo sentido, puede verse también el art. 9 del Reglamento de Viajeros de la "Empresa Municipal de Transportes de Madrid, Sociedad Anónima" (EMT) (aprobado por Decreto 206/2000, de 14 de septiembre).

Sin embargo, esto no significa que la legislación estatal general sobre transportes terrestres no proteja o no atienda a los intereses de los usuarios de estos transportes. Todo lo contrario, lo único que ocurre es que el planteamiento es bien distinto. Esa legislación donde pone el

acento es en el establecimiento de una serie de deberes o condiciones a los prestatarios de esos servicios cuya finalidad es precisamente proteger esos intereses⁶. Podría pensarse que referirse a unos derechos de los usuarios o a unos deberes de los prestatarios de esos servicios son las dos caras de la misma moneda. Sin embargo, eso no es del todo exacto en el ámbito que nos ocupa y especialmente en aquellos transportes de viajeros que están formalmente calificados como servicio público. En estos supuestos, podría argumentarse que se trata más bien de deberes frente a la Administración pública titular del servicio. Por tanto, como ha advertido MÍGUEZ MACHO, «desde el punto de vista del usuario, esto implica la inexigibilidad directa de tales obligaciones y la necesidad de reclamar ante la Administración titular del servicio para que ejercite sus facultades de control y vigilancia sobre el contratista»⁷. Sin embargo, a nuestro juicio, debe avanzarse en una línea interpretativa que deje de considerar esto únicamente como un deber u obligación del prestatario del servicio frente a la Administración, para configurarlo como verdaderos derechos de los usuarios directamente exigibles por ellos. En esa línea, el art. 256 a) de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, recoge entre las obligaciones del contratista de servicio público, la de «prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares *el derecho a utilizarlo* en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas» (la cursiva es nuestra). Así mismo, el art. 40.2 LOTT establece que «la Administración elaborará el catálogo de los derechos y deberes de los usuarios del transporte, cuya difusión y cumplimiento se tutelarán por ésta»⁸. Además, por el propio cambio que sufren en sus estructuras jurídicas, ese es el planteamiento que se va progresivamente adoptando en los servicios liberalizados.

Sobre la base de este planteamiento, y en lo que ahora nos ocupa, pueden distinguirse dos grandes bloques de deberes u obligaciones. En primer lugar, aquellos deberes que lo que pretenden es la consecución de

⁶ En ocasiones, sí aparecen configurados como verdaderos derechos. Al respecto, el derecho de participación que se prevé en el art. 30 LOTT.

⁷ «Los derechos de los usuarios del transporte ferroviario», op. cit., pág. 639.

⁸ Se trata de un instrumento que debería jugar un importante papel en este ámbito, pues en muchas ocasiones los usuarios desconocen las concretas condiciones del servicio establecidas en los pliegos de prescripciones técnicas.

alguno de esos derechos de los consumidores y usuarios proclamados en la legislación general. Por ej., cuando el art. 55 LOTT regula las condiciones técnicas de los vehículos para el transporte, lo que está haciendo es concretando ese deber general de seguridad en la prestación de cualquier servicio al que se refiere el art. 11.1 TRDCU; o cuando el art. 81.5 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre) (en adelante, ROTT) establece que «el calendario, la relación de expediciones y los horarios de los servicios deberán encontrarse a disposición del público en las estaciones de viajeros y en los locales de la empresa en que se despachen billetes para la expedición o expediciones de que se trate», lo que se está haciendo es concretar lo dispuesto en el art. 18.2 TRDCU que prevé que «todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, acompañar o, en último caso, permitir de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales...». No obstante, en algunos supuestos, la relación entre ambas legislaciones no es pacífica y puede incluso afirmarse que el nivel de protección que define la legislación sobre transportes es menor que el previsto con carácter general. Por ej., el régimen de responsabilidad por la pérdida o avería de equipajes que regula el art. 23.2 LOTT puesto en comparación con el régimen general de responsabilidad que contienen los arts. 128 y ss TRDCU.

En segundo lugar, la legislación sobre transportes establece otra serie de deberes que más que una conexión con los derechos básicos de los consumidores -a lo sumo podrían conectarse con la protección de los legítimos intereses sociales-, están vinculados directamente con los principios o "leyes" del servicio público, fundamentalmente en aquellos servicios calificados como servicio público. En este grupo, destaca lo previsto en el art. 69 LOTT que, tras calificar los transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general como servicio público, añade que deben ser admitidas a su utilización todas aquellas personas que lo deseen y que cumplan las condiciones reglamentarias establecidas⁹. O el deber de prestar el servicio con la continuidad convenida que no sólo está en la legislación general sobre contratos del sector público, sino que también se reitera en la legislación sobre transportes terrestres. Finalmente, también debe mencionarse el art. 20 LOTT. Este precepto

⁹ Vid. el desarrollo que contiene el art. 76 ROTT.

prevé que la Administración pueda imponer obligaciones de servicio público a las empresas titulares de servicios regulares de viajeros, como por ej., bonificaciones tarifarias para ciertos colectivos. Lógicamente, en el supuesto de establecerse dichas obligaciones, surgen los correlativos derechos para los usuarios del servicio.

3. Existencia de unos instrumentos y una organización administrativa específica para la garantía de este estatuto jurídico de los usuarios

Al igual que ocurre en la legislación general de protección de los consumidores, la legislación sobre transportes también configura un aparato administrativo específico al que atribuye instrumentos y potestades para garantizar el cumplimiento de la normativa. Entre esos instrumentos y potestades hay algunos que son comunes con los ya vistos (fundamentalmente, potestades inspectoras, sancionadoras y de reacción no sancionadora -como la prevista en el art. 143.3 LOTT-) y otras potestades específicas, algunas de ellas vinculadas con la calificación del servicio como servicio público, como las siguientes:

- Aprobación de contratos tipo. El art. 24.1 LOTT establece que «los contratos de transporte de viajeros, de carácter individual o por asiento, se entenderán convenidos de conformidad con las cláusulas de los contratos tipo que en cada caso apruebe la Administración, y se formalizarán a través de la expedición del correspondiente billete».

- Potestad autorizatoria y de revocación en caso de incumplimiento (art. 48.2 LOTT)

- Potestad para exigir garantías de cara al cumplimiento de obligaciones y responsabilidades (art. 56 LOTT)

- Potestad concesional en aquellos servicios calificados como servicios públicos y las consecuentes potestades de intervención en la prestación del servicio por incumplimiento (art. 85 LOTT), de rescate, la caducidad de la concesión por incumplimiento, etc.

- Potestad de establecimiento de un régimen de servicios mínimos de carácter obligatorio (art. 94.2 LOTT).

- Potestades tarifarias y de intervención sobre precios, incluso en aquellos servicios que no tienen la consideración de servicios públicos (por ej., art. 112 LOTT, sobre precio de transportes turísticos).

- Potestad de requerimiento para la subsanación de deficiencias (art. 144 LOTT).

Además, a estas potestades generales, deben añadirse aquellas otras

que la Administración titular del servicio público pueda reservarse a través del pliego de prescripciones técnicas. Así, por ej., la posibilidad de ordenar la sustitución de un autobús si considera que no reúne las condiciones establecidas.

III. LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE EL MARCO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EL ESPECÍFICO DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPORTES TERRESTRES

Pues bien, una vez expuestos ambos marcos normativos, procede ya que nos ocupemos si la normativa sectorial, con sus autoridades e instrumentos, desplaza a la normativa general de protección de los consumidores o ambas actuaciones se superponen y en qué medida. Esto es, lo que se trata de resolver es si cuando, por ej., el art. 32 LOTT dispone que «la actuación inspectora tendente a garantizar el cumplimiento de las normas reguladoras del transporte terrestre y de las actividades complementarias y auxiliares del mismo estará encomendada a los servicios de inspección del transporte terrestre», se está excluyendo la actuación de los servicios de la inspección de consumo en aquellos supuestos en los que estén afectados los derechos de los usuarios recogidos con carácter general en la legislación sobre protección de los consumidores.

1. Ámbito de aplicación de la legislación general sobre protección de los consumidores

El art. 2 TRDCU establece que «esta norma será de aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios». Por tanto, el ámbito de aplicación se construye alrededor de dos conceptos, que son el de consumidor y el de empresario. De esta manera se quiere poner fin a ciertas dudas interpretativas que permitía la LGDCU en su redacción originaria al no excluir expresamente de su ámbito de aplicación las relaciones económicas que su pudieran establecer entre consumidores (por ej., queda ahora claramente fuera de este marco normativo la actividad consistente en que un trabajador decida ocasionalmente compartir su vehículo con otro compañero y éste, a cambio, le abone una cantidad de dinero).

A. El concepto de consumidor

El art. 1 LGDCU se ocupaba del concepto de consumidor en sus dos últimos apartados:

«2. A los efectos de esta Ley, son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden.

3. No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros».

La intención del precepto es clara y razonable: excluir de la protección a los empresarios y profesionales cuando actúan dentro de su actividad; en tal caso no son realmente consumidores ni están en la prototípica situación de inferioridad del consumidor sino en situación de igualdad. Sin embargo, algunos de esos criterios legales son de difícil aplicación en muchos supuestos y la frontera no siempre es nítida, como ha puesto de relieve la doctrina de Derecho privado que le ha prestado especial atención. Lo cierto es que, con retoques, definiciones similares contienen las leyes autonómicas, cada una con la precisión de que se trata de un concepto “a sus efectos”.

Pero he ahí que el art. 3 TRDCU ha sustituido esa definición por esta otra:

«A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto en los libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional».

Se aprecia fácilmente que esto es materialmente distinto de lo que decía la norma originaria y lo desenvuelto que se ha mostrado el refundidor, inspirado en esta formulación por el Derecho comunitario.

B. El concepto de empresario

Lógicamente, la delimitación del ámbito de aplicación se completa

ahora con el concepto de empresario del art. 4:

«A efectos de lo dispuesto en esta norma, se considera empresario a toda persona física o jurídica que actúa en el marco de su actividad empresarial o profesional, ya sea pública o privada».

Se recoge así el concepto de empresario habitualmente utilizado por la doctrina mercantilista, aunque con ese lógico añadido de la actividad profesional y entendiendo que con esa mención a “su” actividad empresarial lo que se está recogiendo es que ese ejercicio ha de ser en nombre propio¹⁰. Con algo más de detalle, A. ROJO define al empresario como «la persona natural o jurídica que, por sí o por medio de representantes, ejercita en nombre propio una actividad económica de producción o de distribución de bienes o de servicios en el mercado, adquiriendo la titularidad de las obligaciones y derechos nacidos de esa actividad»¹¹. A partir de ahí, este autor desgrana ese concepto en una serie de elementos, entre los que destacamos los siguientes:

- Es una actividad profesional, esto es, habitual y no ocasional.
- Es una actividad económica, esto es, una actividad que se realiza con método económico, procurando al menos la cobertura de los costes con los ingresos que se obtienen, aunque A. Rojo deja también claro que actividad económica no significa actividad lucrativa¹².
- Es una actividad para el mercado, esto es, dirigida a la satisfacción de necesidades de terceros.

C. En particular, la Administración como empresaria

A esos elementos que se acaban de exponer habría que añadir otro que aparece expresamente recogido en el TRDCU y que tiene una especial

¹⁰ Vid. ANGEL ROJO, *Curso de Derecho Mercantil*, Uría-Menéndez, Tomo I, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, 2ª ed., pág. 69 y ss.

¹¹ *Ibidem*, pág. 69 y 70.

¹² En la misma línea, J.I. FONT I GALÁN, en su esfuerzo de construcción de una noción jurídica de empresa, también matiza esa finalidad de generar ganancias y la conecta con la productividad o economicidad de la empresa (« La empresa en el Derecho Mercantil», *Derecho Mercantil*, coord. G.J. Jiménez Sánchez, Tomo I, Ariel, Barcelona, 2008, 12ª ed., pág. 57 y ss.).

trascendencia en el ámbito que nos ocupa: la indiferencia de la naturaleza pública o privada de la persona jurídica. Es decir, ninguna duda hay de que una Administración pública u otros entes públicos pueden desarrollar una actividad empresarial o profesional con las características expuestas y, por ese motivo, ser calificados como empresarios a los efectos del sometimiento de su actividad al marco normativo general de protección de los consumidores. En la misma dirección apuntan otros preceptos del TRDCU, como por ejemplo su art. 80.1, que incluye entre las cláusulas no negociadas individualmente las de contratos con consumidores que «promuevan las Administraciones públicas y las entidades y empresas de ellas dependientes».

A lo sumo, el problema para determinar cuándo las Administraciones pueden ser consideradas empresarias no está en su condición subjetiva, sino en el tipo de actividad que realicen, esto es, si se está verdaderamente, como se ha dicho, ante una actividad que se lleva a cabo con método económico o no y si se trata de una actividad para el mercado o supone el ejercicio de unas funciones públicas. Al respecto, especialmente clarificadoras son las siguientes palabras de A. ROJO: «no es empresario el ente público o la asociación privada que gestiona gratuitamente o a precio simbólico un hospital o una clínica, pero lo es quien gestiona esos establecimientos sanitarios con un método apto para conseguir la autosuficiencia económica»¹³. En este debate, puede incluso afirmarse que la redacción originaria de la LGDCU permitía una aplicación más clara a las Administraciones públicas. El art. 1.2 LGDCU decía «... cualquiera que sea la naturaleza pública o privada... de quienes los producen, facilitan o expiden», sin ninguna referencia expresa a su carácter empresarial. Por tanto, podría suscitarse la duda de si el TRDCU ha hecho algo más que aclarar las normas refundidas; y ello tiene precisamente consecuencias en cuanto a la exclusión de algunas actividades de la Administración en las que « produce, facilita o expide ... bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades y funciones» pero en las que, sin embargo, no puede ser considerada empresaria.

Pero la situación se complica todavía más si se acude a la legislación autonómica sobre protección al consumidor. Algunas leyes autonómicas han hecho precisiones sobre este extremo no coincidentes con las del TRDCU ni entre sí. Así, la de Baleares establece que la

¹³ *Ibidem*, pág. 74.

Administración será considerada proveedora «cuando preste un servicio o suministre un bien respecto del cual se exige un precio» (art. 2.2); la de Asturias establece que se incluye a la Administración pública «cuando preste un servicio o suministre un producto o bien en régimen de derecho privado» (art. 2.3); y la de Cantabria, por sólo citar otra ley, va mucho más lejos pues incluye los casos en que el «proveedor tenga carácter empresarial o profesional, o sea la propia Administración pública» (art. 2) que, por tanto, es incluida por completo. Sin embargo, no parece que tenga mucho sentido que un mismo servicio público de carácter estatal, por ej. una línea de transporte de viajeros por carretera Sevilla-Madrid, esté o no sometido a la legislación de protección del consumidor en función de la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, tras la aprobación del TRDCU, debe tenerse en cuenta que estos preceptos que delimitan el ámbito de aplicación tienen un carácter básico aunque vinculado a otras competencias estatales (vid. Disposición final primera).

2. La inclusión de los servicios de transporte de viajeros por carretera en este ámbito de aplicación

A los efectos de analizar la inserción de los servicios de transporte de viajeros por carretera en el ámbito de aplicación comentado, debe efectuarse una distinción entre aquellos que están calificados formalmente como servicio público y aquellos que no.

Ninguna duda cabe de que aquellos prestatarios de servicios excluidos del ámbito de la calificación como servicios públicos son empresarios a los efectos ya mencionados y, por tanto, quedan dentro del radio de acción de la normativa de protección de los consumidores. Y a este respecto es indiferente que esos prestatarios puedan ser entes o empresas públicas, pues estarían llevando a cabo una actividad en libre competencia con otros sujetos privados y sometida, por tanto, a las mismas condiciones que éstos.

Por su parte, un mayor detenimiento requieren aquellas actividades prestacionales calificadas expresamente como servicio público. Se trata de servicios con un contenido económico empresarial y no una manifestación de otros modos de la actividad administrativa. Dicho esto, es evidente que con la noción de empresario expuesta, el concesionario de esos servicios estaría claramente desarrollando una actividad empresarial. Más discutibles serían aquellos supuestos en los que la prestación se asumiera mediante algún modo de gestión directa, pues aquí tendría que

analizarse si la actividad se está ejerciendo con método económico. Pero, llegados a este punto, deben efectuarse tres consideraciones:

- Como ha destacado REBOLLO PUIG, que se trate de relaciones reguladas por normas específicas de Derecho Administrativo no entraña un obstáculo insalvable para la aplicación de las normas generales de protección de los consumidores porque lo que éstas hacen no es desplazar las regulaciones sectoriales sino, sobre todo, superponerse a ellas, poniéndolas, con sus instrumentos característicos, a la disposición y al servicio de los intereses de los consumidores.
- La preferencia por el modo de gestión concesional que establece el art. 71.1 LOTT.
- Que si el concesionario está sometido a ese marco normativo, pierde parte de justificación, aunque no toda, que no lo esté la Administración cuando ella gestiona el mismo servicio.

En definitiva, si se parte de la delimitación legal que el TRDCU hace de su ámbito de aplicación debe afirmarse que la regla general será su aplicación a los servicios de transporte de viajeros por carretera.

3. La necesidad de un criterio interpretador de carácter teleológico que matice la aplicación del marco normativo general de protección de los consumidores

Se acaba de exponer el resultado al que lleva una interpretación literal de lo dispuesto en el TRDCU. Sin embargo, debe ahora plantearse si tiene sentido una aplicación sin matización alguna de ese marco normativo general de protección de los consumidores. A este respecto, no está de más recordar que, según dispone el art. 3 del Código Civil, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras..., atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

A grandes rasgos, la normativa sobre protección del consumidor de lo que parte es de una relación de consumo en la que existe una desigualdad entre las partes y lo que pretende es proteger a la parte más débil, el consumidor, y de esta manera intentar reequilibrar esa relación¹⁴.

¹⁴ Con gran acierto, A. BERCOVITZ ya advirtió que la idea que fundamenta la necesaria protección de los consumidores, «es la desigualdad en que se encuentran los particulares frente a las empresas, a los profesionales y a la Administración Pública, cuando contratan con ellos o cuando consumen o utilizan bienes o servicios

Con este presupuesto, podría argumentarse que en el supuesto analizado esa relación de desequilibrio no se da en ninguna de las dos hipótesis posibles. En la primera, que la propia Administración gestione directamente el servicio, porque quien estaría frente al consumidor sería la propia Administración cuya misión constitucional es la de servir con objetividad los intereses generales (art. 103 CE). En la segunda hipótesis, que se utilice una técnica de gestión indirecta, porque la titularidad del servicio es un título habilitador suficiente para intervenir en la marcha del servicio sin necesidad de tener que acudir a la habilitación que ofrece la legislación de protección al consumidor. Más aún, incluso se podría añadir que la institución del servicio público surge precisamente como un instrumento para garantizar la posición jurídica del usuario (su derecho de acceso, la continuidad y regularidad en el servicio, etc.).

Ciertamente, estos argumentos deben tenerse en cuenta pero entendemos que son insuficientes para excluir la intervención del marco normativo de protección de los consumidores. Buena parte de esas consideraciones también podrían trasladarse, por ej., a las relaciones entre la Administración y el personal a su servicio y nadie discute la aplicación, si bien con modulaciones, de la normativa laboral y del aparato administrativo encargado de su vigilancia. Más aún a ese planteamiento se le podrían efectuar dos objeciones adicionales:

- Su aplicación conllevaría una fragmentación de la política de defensa del consumidor y la exclusión de su ámbito de importantes servicios.
- No se puede negar que la Administración es en muchas ocasiones “cautiva” del gestor o prestador del servicio, por lo que es necesario otro aparato administrativo que sirva de contrapeso.

Pero íntimamente relacionado con este criterio teleológico está el de la eficacia o incluso eficiencia de los instrumentos de la normativa de protección de los consumidores en este ámbito (art. 103 CE y art. 3.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común). En este sentido, debe reconocerse que, en ocasiones, los instrumentos que

producidos en el ámbito empresarial, profesional o de la Administración», («Comentario al artículo 1», en *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, coord. Bercovitz, R., Salas Hernández, J., Civitas, Madrid, 1992, pág. 39. Obsérvese esa mención a las propias Administraciones públicas.

derivan de la relación concesional o de la propia titularidad del servicio facilitan una actuación más efectiva por parte de la Administración titular que por parte de las autoridades competentes en materia de protección al consumidor; y que la propia dotación de medios materiales y humanos de los órganos de transportes y su especialización también son elementos que deben ser valorados. Más aún, el régimen general de protección al consumidor no resulta en todos sus instrumentos y plasmaciones adecuado en aquellos ámbitos, como es el de los servicios de transportes de viajeros declarados como servicios públicos, excluidos del régimen de concurrencia¹⁵. Así, ¿pueden los órganos de protección al consumidor ordenar la suspensión del servicio por ciertos incumplimientos rompiendo con ello el principio de regularidad o continuidad en la prestación de un servicio cuya titularidad corresponde a una Administración pública?, ¿tiene sentido que un Alcalde sancione a la propia empresa pública municipal de transportes por ciertas infracciones de la normativa de protección al consumidor?, ¿no serán acaso más efectivos los requerimientos efectuados por quien tiene la potestad para renovar o no la concesión o incluso rescatarla?

Y finalmente, también debe recordarse que en todos estos supuestos estaríamos hablando en el fondo de relaciones interorgánicas o interadministrativas (entre las autoridades de consumo, las de transportes y las titulares del servicio) y que el mismo art. 103 CE dispone que la Administración pública debe actuar de acuerdo con el principio de coordinación¹⁶. Además, en esta línea, igualmente se debería prestar una

¹⁵ El art. 72.1 LOTT establece que «las concesiones a las que se refiere el artículo anterior, se entenderán otorgadas con carácter exclusivo, no pudiendo establecerse mientras estén vigentes otras concesiones que cubran servicios de transporte coincidentes, salvo los supuestos que reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés público». De esta manera, se exceptiona para este ámbito la regla general que según el art. 49 LOTT es la no exclusividad. Evidentemente, esto no afecta a la competencia que puedan ejercer otros medios de transporte como el ferrocarril o el avión.

¹⁶ Una muestra de ello, puede encontrarse en el art. 23 ROTT:

«Si, en su actuación, el personal de los Servicios de Inspección del Transporte Terrestre descubriese hechos que pudiesen ser constitutivos de infracción de la normativa reguladora de otros sectores, especialmente en lo referente al ámbito laboral, fiscal y de seguridad vial, lo pondrá en conocimiento de los órganos competentes en función de la materia de que se trate.

Similares actuaciones a las previstas en el párrafo anterior deberán realizar

mayor atención a una fase previa, que es la normativa, y procurarse una ordenación armoniosa del sistema. Así, siempre que nos refiramos a un consumidor final, no tiene sentido el establecimiento de dos sistemas de reclamaciones distintos, uno regulado por la normativa de consumo y otro por la normativa de transportes, con un régimen jurídico distinto tanto en sus aspectos formales como materiales.

En definitiva, la situación jurídica del usuario de los transportes de viajeros por carretera configurados como servicio público presenta importantes rasgos jurídico-públicos delimitados por la legislación de transportes que la hace diferente del status jurídico del usuario de otros transportes de viajeros por carretera. Pero esta realidad no supone obstáculo alguno para que sobre esa situación jurídica se superponga el marco normativo general de protección al consumidor, aunque ello debe efectuarse con matizaciones. A nuestro juicio, el equilibrio entre todos los intereses públicos en juego exige el establecimiento de algunas modulaciones a la aplicación de ese régimen general derivadas tanto del principio de eficacia como de los principios de coordinación y colaboración en las actuaciones administrativas. Y en esa línea, no parece inoportuno plantear incluso una actuación preferente, pero no excluyente, de la legislación sectorial, sus instrumentos y autoridades.

Algunas de estas ideas laten en los arts. 40 y 41 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. Estos preceptos encomiendan a los órganos de defensa del consumidor velar para « hacer efectivos los derechos de los consumidores consagrados en esta Ley y *en la legislación sectorial correspondiente*» para lo cual, ante el «incumplimiento de las referidas normas (no sólo las de consumo, sino todas las sectoriales) que sean susceptibles de lesionar o poner en peligro de cualquier forma los derechos de los consumidores, adoptarán las medidas previstas en esta Ley y en la legislación general de protección de los consumidores» o bien instarán de otros órganos «el ejercicio de las potestades que les atribuyan

los órganos de cualquier sector de la actividad administrativa que tengan conocimiento de infracciones de las normas de ordenación de los transportes terrestres.

Con objeto de conseguir la coordinación requerida para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, los órganos que ostenten competencias sobre cada una de las distintas materias afectadas deberán prestarse la asistencia activa y cooperación que resulte necesaria al efecto».

las legislaciones sectoriales cuando se estime necesario para la defensa de los derechos de los consumidores», incluyendo específicamente a las «autoridades de las que dependan todo tipo de servicios públicos».

INDICE SISTEMÁTICO

Relación de autores	7
Sumario	9

PRIMERA PARTE

SEMINARIO: «DERECHO PÚBLICO DEL TRANSPORTE EN LA CIUDAD: RENOVACIÓN Y NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA MOVILIDAD URBANA»

Presentación , por LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.....	13
---	----

1ª SESIÓN: REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN LOS TRANSPORTES

El sistema concesional de transporte de viajeros por carretera ante el nuevo Reglamento CE 1370/2007, de 23 de octubre, y el informe de la Comisión Nacional de la Competencia de 2008 «Sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España, por GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS.....	21
1. <i>Sobre el fundamento del sistema concesional para la prestación del servicio de transporte regular de viajeros por carretera</i>	22
2. <i>La compatibilidad del sistema con la política de la competencia</i>	24
3. <i>Consecuencias y resultados vinculados al sistema concesional ..</i>	27
II. LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE PUBLIFICADO DE VIAJEROS POR CARRETERA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO	29
1. <i>La regla general de la gestión indirecta del servicio mediante concesión. La excepción del transporte urbano</i>	30
2. <i>La selección del concesionario: procedimiento, criterios de adjudicación de las concesiones y control jurisdiccional de las decisiones administrativas</i>	34
3. <i>El régimen de modificación de las concesiones</i>	38
4. <i>El derecho exclusivo en la gestión del tráfico concedido</i>	40

5. <i>La transmisibilidad de las concesiones y la cuestión de las concentraciones empresariales</i>	42
6. <i>El plazo concesional y su prórroga</i>	45
Nota bibliográfica.....	55

Competencia en transportes: si las expectativas son razonables, los resultados pueden ser aceptables, por JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ

I. LA COMPETENCIA EN EL SECTOR TRANSPORTES: REALIDAD Y PERSPECTIVAS	57
II. SUPRESIÓN DE LOS DERECHOS EXCLUSIVOS O ESPECIALES QUE NO ESTÉN SUFICIENTEMENTE JUSTIFICADOS	61
III. ARMONIZACIÓN NORMATIVA EUROPEA, QUE FACILITE LA EFECTIVIDAD EN EL MERCADO INTERIOR	65
IV. TRANSMISIBILIDAD DE TÍTULOS ADMINISTRATIVOS HABILITANTES O DE DERECHO DE USO.....	66
V. SEPARACIÓN EMPRESARIAL	69
VI. GARANTÍA PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD: OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO	72
VII. NORMAS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: SU LIMITADA, PERO CRECIENTE APLICACIÓN	75

La protección de los usuarios de los servicios de transporte de viajeros por carretera, por MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

I. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	79
II. LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS EN LA LEGISLACIÓN SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES.....	83
1. <i>Delimitación material del estudio: los transportes de viajeros por carretera</i>	83
2. <i>Los derechos de los usuarios en la legislación de transportes terrestres</i>	84
3. <i>Existencia de unos instrumentos y una organización administrativa específica para la garantía de este estatuto jurídico de los usuarios</i>	88

III. LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE EL MARCO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EL ESPECÍFICO DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPORTES TERRESTRES	89
1. <i>Ámbito de aplicación de la legislación general sobre protección de los consumidores</i>	89
A. El concepto de consumidor.....	90
B. El concepto de empresario.....	90
C. En particular, la Administración como empresaria	91
2. <i>La inclusión de los servicios de transporte de viajeros por carretera en este ámbito de aplicación</i>	93
3. <i>La necesidad de un criterio interpretador de carácter teleológico que matice la aplicación del marco normativo general de protección de los consumidores</i>	94

El arbitraje de consumo como mecanismo de protección de los usuarios de transporte terrestre, por JAVIER GUILLÉN CAREMÉS

I. INTRODUCCIÓN	99
II. SISTEMATIZACIÓN DE LAS DIVERSAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ARBITRAJE.....	102
III. BREVE APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL Y SU INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	107
1. <i>Tipología de la actividad arbitral según la legislación sectorial. Las distintas posibilidades de elección para el consumidor y usuario en función del sector económico en el que se desenvuelva</i>	109
2. <i>¿Pueden calificarse estas modalidades de actividad administrativa de verdadero arbitraje? Rasgos característicos que permitan configurar a esta forma de actividad como un verdadero arbitraje</i>	113
IV. ADMINISTRACIÓN Y ARBITRAJE DE CONSUMO EN EL SECTOR DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES	114
1. <i>Configuración legal del arbitraje de consumo</i>	115
2. <i>Peculiaridades de la organización administrativa del arbitraje de consumo y sus posibles disfuncionalidades</i>	115

A. Las Juntas arbitrales de consumo: su naturaleza jurídica.....	116
B. El Colegio arbitral.....	118
3. <i>El procedimiento bifásico del arbitraje de consumo: posibles disfuncionalidades del sistema</i>	119
A. El procedimiento arbitral.....	120
B. Procedimiento arbitral en sentido estricto.....	124
V. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO .	125
VI. CONCLUSIONES	129

2ª SESIÓN: TRANSPORTES Y ENTIDADES LOCALES

Moderador, LUIS MARÍA COSCULLUELA MONTANER

1. <i>Las competencias normativas en la materia</i>	133
2. <i>Las competencias de gestión del transporte urbano</i>	134
3. <i>Los servicios públicos de transporte urbano</i>	135
4. <i>La concesión como forma general de gestión</i>	136
5. <i>Tarifas de los servicios públicos locales</i>	137

Transporte urbano por carretera y competencias municipales, por FRANCISCO VELASCO CABALLERO

I. APROXIMACIÓN: ALGUNAS CUESTIONES COMPETENCIALES CONTROVERTIDAS.....	139
II. ARTICULACIÓN COMPETENCIAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS	141
1. <i>Identificación de ámbitos de tensión de competencia</i>	141
2. <i>Valoración y calificación de los problemas competenciales</i>	144
3. <i>Algunas posibles líneas de solución</i>	146

Las competencias sobre las estaciones de transporte terrestre de mercancías. Particular referencia a la legislación andaluza, por MANUEL REBOLLO PUIG

I. REGULACIÓN Y COMPETENCIA ESTATAL	152
II. ¿SUBSISTE LA COMPETENCIA ESTATAL TRAS EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA?	153

III. CONCEPTO Y CLASES DE ESTACIONES DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL	156
IV. SERVICIO PÚBLICO PERO SIN MONOPOLIO	157
V. LA INICIATIVA MUNICIPAL PARA SU ESTABLECIMIENTO SEGÚN LA LOTT.....	159
VI. LA APROBACIÓN AUTONÓMICA O, EN SU CASO, ESTATAL	161
VII. FORMAS DE CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN MUNICIPAL SEGÚN LA LOTT.....	162
VIII. LA SINGULAR PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS O ESTATAL EN LAS ESTACIONES MUNICIPALES QUE FINANCIAN.....	164
IX. LA ASUNCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL SERVICIO POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA O ESTATAL SEGÚN LA LOTT.....	165
X. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y ESTATALES NO SON DE SIMPLE COORDINACIÓN	166
XI. LA CONCILIACIÓN DE ESTE SISEMA CON LA AUTONOMÍA LOCAL..	167
XII. EL CUESTIONABLE ACIERTO DE LA SOLUCIÓN IDEADA POR LA LOTT.....	168
XIII. LEGISLACIÓN ANDALUZA ESPECÍFICA PARA ESTACIONES DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS: LA LEY DE ÁREAS DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS	169
XIV. EL ABANDONO DEL PROTAGONISMO LOCAL Y EL RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE INTERESES REGIONALES PREDOMINANTES	171
XV. ÁREAS DE TRANSPORTE: CENTROS Y ESTACIONES DE TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍA	173
XVI. LOS CENTROS DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS DE INTERÉS ECONÓMICO.....	174
XVII. ÁREAS DE TRANSPORTE DE INTERÉS LOCAL: ÁREAS DE CARÁCTER MUNICIPAL Y SURPRAMUNICIPAL	177
XVIII. LA FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS	180

El papel de las Entidades locales supramunicipales en la prestación del servicio público de transporte en los espacios metropolitanos, por CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

I.	CONSIDERACIÓN INICIAL	183
II.	EL CONCEPTO DE ESPACIO METROPOLITANO Y LOS INTERESES QUE LE SON PROPIOS	185
III.	LAS ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES ANTE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE EN LOS ESPACIOS METROPOLITANOS.....	188
	1. <i>Una cuestión previa. Breve apunte en torno a la distribución de competencias sobre el transporte público de viajeros.....</i>	188
	2. <i>Áreas metropolitanas y Comarcas: entidades idóneas para la prestación del servicio de transporte en los espacios metropolitanos. La incapacidad de las Mancomunidades de Municipios...</i>	189
	A. Las Áreas metropolitanas. La Entidad metropolitana del transporte de Barcelona	190
	B. La Comarca un Ente posible para la gestión de los intereses metropolitanos. El caso de Zaragoza	196
	C. La insuficiencia de las Mancomunidades de Municipios cuando la gestión supramunicipal compromete las competencias autonómicas	202
	3. <i>La escasa implantación de las Entidades supramunicipales. La consolidación del Consorcio como fórmula idónea para la resolución de los problemas del transporte en los espacios metropolitanos</i>	204
IV.	BREVE REFLEXIÓN FINAL.....	212

El transporte metropolitano de Galicia, por LUIS MÍGUEZ MACHO

I.	INTRODUCCIÓN	215
II.	LA LEY DEL PARLAMENTO DE GALICIA 6/1996, DE 9 DE JULIO, DE COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE VIAJEROS CON LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERURBANOS.....	217
	1. <i>Principios inspiradores.....</i>	217
	2. <i>Establecimiento o ampliación de servicios de transporte colectivo urbano en Municipios de hasta 50.000 habitantes.....</i>	219

3.	<i>Establecimiento o ampliación de servicios de transporte colectivo urbano en Municipios de más de 50.000 habitantes</i>	221
4.	<i>Iniciativa de la Administración autonómica.....</i>	224
III.	EL SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO DE GALICIA	225
1.	<i>Coordinación interadministrativa por vía convencional y no procedimental.....</i>	225
2.	<i>La modificación de los títulos concesionales de transporte interurbano para atender a los servicios metropolitanos.....</i>	228
3.	<i>El régimen económico de los servicios metropolitanos</i>	230
4.	<i>Otras medidas de promoción del transporte metropolitano.....</i>	233
IV.	CONCLUSIONES.....	233
	Resumen de las intervenciones y conclusiones, por LUIS MARÍA COSCULLUELA MONTANER.....	235

Comunicaciones

El Libro Verde «Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes»: algunas reflexiones generales, por MARÍA HERNANDO RYDINGS

I.	LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE; DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT HASTA LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 2 DE MARZO DE 2007	247
II.	EL LIBRO VERDE HACIA UNA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE MEJOR INTEGRADA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES.....	255
1.	<i>Introducción: los objetivos</i>	255
2.	<i>El estado actual de las redes</i>	256
3.	<i>Las propuestas de futuro.....</i>	257
A.	Primera opción: mantener la estructura actual.....	258
B.	Segunda opción: reducir las redes de transporte a un solo nivel	258
C.	Tercera opción: una red global y una red básica	259

SEGUNDA PARTE
ESTUDIOS

Organización y gestión de infraestructuras de transporte terrestre, por ELOÍSA CARBONELL PORRAS

I.	TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS, EN GENERAL.....	265
	1. <i>La separación entre las infraestructuras y los servicios como fundamento de la política comunitaria de transporte</i>	266
	2. <i>Similitudes y diferencias con otros procesos de liberalización. A propósito de los servicios de transporte</i>	273
II.	LA REGULACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES: CONSIDERACIONES PREVIAS	280
	1. <i>El marco normativo común en la LOTT y su ruptura con la aprobación de la LSF. Una Ley con deficiente calidad técnica</i>	280
	2. <i>Una breve referencia a los principios generales de ordenación del transporte terrestre</i>	286
	3. <i>Un doble régimen jurídico para el transporte ferroviario de viajeros y de mercancías. Los servicios públicos de transporte de viajeros</i>	289
III.	LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE. EN PARTICULAR LA “ADMINISTRACIÓN” DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	296
	1. <i>Similitudes y diferencias entre las carreteras y las vías férreas: reflexiones generales.....</i>	296
	2. <i>Las redes transeuropeas de infraestructuras del transporte terrestre.....</i>	302
	3. <i>La “administración” de las infraestructuras ferroviarias estatales.....</i>	305
	A. La Red Ferroviaria de Interés General: delimitación	305
	B. Funciones incluidas en la “administración” de infraestructuras.....	313
	a) Planteamiento general.....	313
	b) La declaración de red: el instrumento clave para ordenar el acceso a las infraestructuras ferroviarias	316
	c) La adjudicación de la capacidad de infraestructura.....	322

d) Los cánones ferroviarios.....	322
e) Los servicios adicionales, auxiliares y complementarios.	325
4. <i>La “administración de infraestructuras”, ¿un servicio de intereses general y esencial para la comunidad?</i>	327
IV. EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y LA SEPARACIÓN DE ACTIVIDADES: ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES.....	331
1. <i>Antecedentes</i>	331
A. Las primeras medidas para delimitar infraestructura y servicio: la separación contable y orgánica en RENFE	331
B. Las entidades previstas en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social ...	334
a) Las sociedades mercantiles estatales de carreteras.....	334
b) El Gestor de Infraestructuras estatales (GIF)	336
2. <i>La reestructuración del sector público en la Ley del Sector Ferroviario de 2003</i>	341
A. La reforma organizativa de la Ley: entrada en vigor y normas de desarrollo.....	341
B. El Ministerio de Fomento	344
a) Las competencias del Ministerio en general, y la adscripción y coordinación de las entidades públicas empresariales.....	344
b) Los órganos colegiados y sus funciones: la Comisión de Coordinación y el Comité de Reclamaciones.....	346
C. Las Entidades Públicas Empresariales.....	351
a) El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF	351
b) Renfe-Operadora, empresa ferroviaria	353
c) FEVE: empresa ferroviaria y administrador de infraestructuras.....	354
3. <i>El reparto de atribuciones en la construcción y administración de las infraestructuras estatales</i>	356
A. El Ministerio de Fomento y ADIF: un doble régimen jurídico según quien financie la infraestructura y/o asuma la titularidad.....	356
a) La titularidad y la administración de las infraestructuras	

ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General pre- existente	356
b) Administración y construcción de nuevas infraestructuras ferroviarias. Titularidad y financiación	364
B. Las sociedades mercantiles	366
a) Las Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre (SEITTSA) y la modificación del art. 6 de la LSF.....	366
b) Ingeniería y Economía del Transporte SA (INECO)	369
4. <i>Reflexiones finales sobre la organización y su necesaria reforma</i>	371
A. La inexistencia de la separación funcional que exige el Dere- cho Comunitario.....	371
B. ¿Está justificado esta pluralidad de entidades competentes para la ejecución de obras? Reflexiones generales desde el régimen de contratación y las normas económico-financie- ras.....	375
a) Una breve referencia a la idea de “medio propio de la Administración” en la normativa sobre contratación pública.....	375
b) Las relaciones económico-financieras entre el Estado y sus empresas y los objetivos de estabilidad presupuesta- ria y déficit público	383

El transporte público urbano y su regulación jurídica, por TOMÁS CANO CAMPOS

I. EL TRANSPORTE URBANO: DELIMITACIÓN E IMPORTANCIA	391
1. <i>Transporte interurbano, urbano y metropolitano</i>	391
2. <i>La importancia del transporte urbano en las sociedades moder- nas</i>	396
II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPOR- TE URBANO Y SU REGULACIÓN ACTUAL	397
1. <i>La distribución constitucional de competencias: la normativa es- tal y autonómica aplicable</i>	397
2. <i>Las competencias de los Municipios: antecedentes y situación actual</i>	401
III. LOS DISTINTOS TIPOS DE TRANSPORTE URBANO	405

IV. LOS TRANSPORTES URBANOS PUBLIFICADOS: EL TRANSPORTE REGULAR PERMANENTE DE VIAJEROS DE USO GENERAL	406
1. <i>El transporte público de viajeros en la legislación básica de régimen local</i>	406
2. <i>La “publicatio” del transporte urbano de viajeros (regular, permanente y general) en la LOTT y su relación con el art. 86.3 de la LRBRL</i>	414
3. <i>La competencia del Estado para publicar dicha modalidad de transporte y su justificación</i>	418
4. <i>El establecimiento del servicio de transporte urbano. El derecho de los vecinos a exigir su establecimiento y prestación</i>	421
5. <i>La forma de gestión del servicio: la preferencia legal por la concesión y la gestión directa en la práctica de los grandes Municipios</i>	427
6. <i>El estatuto de los usuarios del servicio público de transporte urbano</i>	433
Índice sistemático	449