

Reflexiones

num. 11 -II/10

revista de obras públicas, transportes y ordenación territorial

La aplicación del régimen de la propiedad intelectual a la explotación y difusión de los productos cartográficos

Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano / Juan José Marín López

Nueva regulación relativa a la morosidad: su incidencia en la contratación pública

Sofía Acuña Dorado

Análisis del sector del taxi en Andalucía. Contextualización en España y Europa

Elvira Maeso González / Guadalupe González Sánchez / Javier Caballero Blanca

Las políticas y la economía del sector del transporte de viajeros en España y Andalucía

Ana María Cazallo Antúnez



Consejo de redacción

José Luis Nores Escobar (Director)
 Jesús Jiménez López
 Jesús Cabanillas Magro
 Carmen Oliver Morales
 Antonio Faya Barrios
 Carmen Carretero Espinosa de los Monteros
 Eugenio Domínguez Vilches

© Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía

Reflexiones

Revista de Obras Públicas, Transportes y Ordenación Territorial
<http://www.giasa.com/reflexiones>
<http://www.ferrocarrilesdeandalucia.com/reflexiones>
 C/ Charles Darwin, s/n
 Isla de la Cartuja, 41092 Sevilla
 Tfno. 955 007 594 – Fax: 955 007 573
 e-mail: gproduccion@giasa.com

Consejera de Obras Públicas y Vivienda:

Josefina Cruz Villalón

Coordinación edición: Secretaría General Técnica.
 Servicio de Publicaciones
 Maquetación: Luis Hernández
 Impresión: Ache365 Asesores Gráficos, S.L.
 ISSN: 1888-7090
 Depósito Legal: J-580-2008

Artículos

- La aplicación del régimen de la propiedad intelectual a la explotación y difusión de los productos cartográficos
Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano / Juan José Marín López 5
- Nueva regulación relativa a la morosidad: su incidencia en la contratación pública
Sofía Acuña Dorado 41
- Análisis del sector del taxi en Andalucía. Contextualización en España y Europa
Elvira Maeso González / Guadalupe González Sánchez / Javier Caballero Blanca 55
- Las políticas y la economía del sector del transporte de viajeros en España y Andalucía
Ana María Cazallo Antúnez 81

El contenido de los artículos es exclusiva responsabilidad de los autores y no representa la opinión de la Revista Reflexiones

Reflexiones:

Revista de obras públicas, transportes y ordenación territorial. –N.11 (II/2010)–.
 Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Vivienda, 2008-09-25
 v.; 24 cm

Trimestral

Disponible formato impreso ed. Elec. On line con libre acceso a texto completo de toda la colección y descargable en pdf
 D.L. O-2008

1. Ordenación del Territorio y Urbanismo– Andalucía-España-Publicaciones periódicas.
2. Obras Públicas-Infraestructuras-España-Publicaciones periódicas.
3. Construcción-España-Publicaciones periódicas.
4. Recursos electrónicos on line-Publicaciones periódicas.
 - I. Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
 - II. Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.

La aplicación del régimen de la propiedad intelectual a la explotación y difusión de los productos cartográficos*

Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Marín López

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. El régimen jurídico estatal de la producción cartográfica. 3. El régimen jurídico de la producción cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. La protección de los productos cartográficos por los derechos de propiedad intelectual. 4.1. Los productos cartográficos como obra protegida por un derecho de autor: problemas de titularidad de los derechos. 4.2. Los productos cartográficos como base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho sui generis. 4. 3. Los límites a los derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos. 5. El ejercicio de los derechos de explotación de los productos cartográficos: la edición de libros y las licencias a terceros. 6. La aplicación a los productos cartográficos de la normativa sobre reutilización de la información del sector público. 7. La aplicación del régimen jurídico de la propiedad intelectual mediante licencias de uso. Anexo 1: Modelo de Licencia de Uso No Comercial de los productos cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía. Anexo 2: Modelo de Licencia de Usos Comerciales de los Productos Cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía.

1. ANTECEDENTES

1. El objeto de este Dictamen es analizar el régimen de difusión de los productos cartográficos elaborados por el Instituto de Cartografía de Andalucía, dependiente de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, desde la perspectiva de los derechos de propiedad intelectual involucrados en esta materia. Según el encargo inicialmente recibido, en el presente Dictamen se analizarán las siguientes cuestiones: los derechos de propiedad intelectual en materia cartográfica, el marco jurídico de la difusión cartográfica, los mecanismos de difusión de los productos cartográficos, las alternativas en la gestión de derechos y la difusión con derecho a reproducción. El objetivo último de este Dictamen es preparar un modelo de licencia-tipo del que pueda valerse el Instituto de Cartografía de Andalucía en sus relaciones con terceros, tanto ciudadanos como empresas, interesados en utilizar sus productos cartográficos.

2. A la vista de lo dicho precedentemente, es claro que el objeto principal de nuestra atención se centrará en la aplicación a los productos cartográficos de la nor-

* Dictamen emitido a petición del Instituto de Cartografía de Andalucía.

mativa sobre propiedad intelectual recogida en la Ley de Propiedad Intelectual, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril (en lo sucesivo, LPI). Sin embargo, dado que los productos cartográficos son producidos por Administraciones Públicas -en este caso, la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía-, resulta también de aplicación la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (*Boletín Oficial del Estado* n° 276, de 17 de noviembre de 2007), que incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (*Diario Oficial de la Unión Europea* n° L 345, de 31 de diciembre de 2003).

Del mismo modo, y habida cuenta del carácter de información espacial que tienen los productos cartográficos (o, al menos, algunos de ellos), resulta oportuno tener a la vista las previsiones de la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire) (*Diario Oficial de la Unión Europea* n° L 108, de 25 de abril de 2007). Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía con la antes mencionada Directiva 2003/98, relativa a la reutilización de la información del sector público, que ya ha sido objeto de transposición al ordenamiento jurídico español, la Directiva Inspire no ha sido todavía incorporada por el legislador español porque el plazo para hacerlo finaliza el 15 de mayo de 2009 (cfr. art. 24.1 de la Directiva 2007/2). Por consiguiente, mientras que en materia de reutilización de la información del sector público resulta que ya existe un norma de Derecho interno perfectamente aplicable a los productos cartográficos y que resulta de obligado cumplimiento por el Instituto de Cartografía de Andalucía, en el caso de la Directiva Inspire lo único que hay, de momento, son una serie de principios inspiradores de la actividad de los Poderes públicos relacionada con la información espacial, sin que dichos principios hayan adquirido todavía la condición de normas internas totalmente vinculantes y aplicables.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO ESTATAL DE LA PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA

3. La norma central en materia cartográfica es la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía (*Boletín Oficial del Estado* n° 25, de 29 de enero de 1986). Se trata de una norma breve (sólo consta de nueve artículos), cuyo objeto es la ordenación de la producción cartográfica del Estado. Se establece una clara distinción entre la cartografía oficial, que es la realizada con sujeción a las prescripciones de dicha Ley por las Administraciones públicas o bajo su dirección o control, y la cartografía privada, que es la producida para sus propios fines por las personas físicas o jurídicas privadas (compárense el art. 1 y la Disposición adicional 2ª de la Ley). La cartografía oficial se clasifica a su vez en básica, derivada y temática, con arreglo a los siguientes criterios:

- Cartografía “básica” es la que se realiza de acuerdo con una norma cartográfica establecida por la Administración del Estado, y se obtiene por procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre (art. 3.1 de la Ley 7/1986).
- Cartografía “derivada” es aquella que se forma por procesos de adición o generalización de la información topográfica contenida en cartografía básica preexistente (art. 4.1 de la Ley 7/1986).
- Cartografía “temática” es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información topográfica contenida en aquéllas, o incorpora información adicional específica (art. 5.1 de la Ley 7/1986).

En el momento en que esta Ley estatal fue publicada (1986) no existía un desarrollo cartográfico tan intenso como el que en tiempos posteriores ha provocado la aparición de las nuevas tecnologías digitales. Tal vez por esa razón, la Ley 7/1986 apenas contiene referencia al régimen de uso o utilización por terceros interesados de los productos que integran la cartografía básica, derivada o temática. El artículo 7.3 de dicha Ley, después de advertir que la cartografía oficial registrada será de uso obligatorio por todas las Administraciones públicas para la formación de nueva cartografía derivada o temática, añade que “el régimen económico correspondiente a la utilización de cartografía oficial registrada será establecido en la forma que se determine reglamentariamente”. En la Ley de 1986, sin embargo, no hay ninguna mención específica al régimen de uso de los productos cartográficos por terceros distintos de las propias Administraciones públicas.

4. Ha habido que esperar a dos normas reglamentarias promulgadas en 2007 para encontrar no sólo una completa referencia a la difusión de los productos cartográficos y su utilización por terceros, sino también un intento de articulación entre tales productos y los derechos de propiedad intelectual. El primer reglamento al que debe hacerse mención es el Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica (*Boletín Oficial del Estado* n° 134, de 5 de junio de 2007). En el preámbulo de este Real Decreto se advierte que “la continua evolución de las nuevas tecnologías posibilita la atención de la demanda social de cartografía e información geográfica no solamente en el soporte impreso tradicional, sino también en nuevos soportes y configuraciones informáticas, a los que debe prestárseles una dedicación especial”, si bien, agrega el propio preámbulo, “han de garantizarse y preservarse a favor del Estado los derechos de propiedad intelectual y derechos de difusión cuando la información geográfica se aporta, total o parcialmente, a posteriores obras realizadas o comercializadas por terceros”.

Los fines del Centro Nacional de Información Geográfica aparecen enumerados en el artículo 4.1 de su Estatuto en estos términos: “producir, desarrollar y distribuir los trabajos y publicaciones de carácter geográfico que demande la sociedad, incluyendo la comercialización de los que realiza la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional en ejecución de las funciones que le están atribuidas legalmente, la elabora-

ción de productos derivados y temáticos y su distribución nacional e internacional”. Entre sus funciones se encuentra la de “comercializar y difundir los productos y servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional” (art. 5.1 de su Estatuto), lo que comprende, entre otras actividades, la difusión y comercialización, en su caso, nacional e internacional de la producción cartográfica y de los servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional; la distribución y comercialización de los demás datos, aplicaciones y servicios de dicha Dirección General; la gestión comercial y explotación de los desarrollos de alta tecnología de la misma, y la gestión de la “Editorial Centro Nacional de Información Geográfica”.

Otra de las funciones del Centro Nacional de Información Geográfica es “apoyar el desarrollo y utilización de la cartografía nacional” (art. 5.3 de su Estatuto), lo que significa, entre otras cosas, establecer, mantener y gestionar un sistema informático de difusión, comercio electrónico y servicios de información geográfica; informar y, en su caso, comercializar la producción cartográfica oficial, especialmente la desarrollada por la Administración General del Estado y sus organismos dependientes, y conservar y explotar un banco de datos de fotografía aérea y cartografía de imagen sobre todo el territorio nacional.

Junto a las ya descritas, su Estatuto asigna al Centro Nacional de Información Geográfica la función de “desarrollar productos y servicios a demanda” (art. 5.4 del Estatuto), y, en concreto, el diseño y elaboración de productos cartográficos de valor añadido que demande la sociedad; el desarrollo y mantenimiento de una línea de productos cartográficos específica para la educación y la docencia, y la realización de operaciones comerciales de replanteo de límite, a petición de cualquier Administración pública o cualquier particular, sobre las Actas y Cuadernos de Campo que custodia la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

5. El artículo 8 del Estatuto del organismo autónomo Centro Nacional de Información Geográfica atribuye a su Director, entre otras que ahora no vienen al caso, la función de “concesión de Licencias de Uso de la Información Geográfica” [apartado 7; *sic*, con mayúsculas]. La mención de esta función es relevante a los efectos de este Dictamen, pues, por una parte, emplea un término estrictamente jurídico (“licencias”) para referirse a las facultades de utilización que los terceros pueden adquirir en relación con la información geográfica, y, por otra, pone de relieve que el objeto de dicha licencia de uso no son unos “derechos”, de la naturaleza que sea, sino la “información geográfica” en cuanto tal. Dicha información tiene un valor comercial y estratégico que, en línea de principio, corresponde al Centro Nacional que se encarga de obtenerla, ordenarla, sistematizarla y actualizarla, pero que, sin embargo, puede ser disfrutada también por terceros que soliciten y obtengan la correspondiente “licencia de uso”. El Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica no contiene ningún elemento más acerca de las denominadas “Licencias de Uso de la Información Geográfica”. En particular, no precisa quiénes pueden solicitarla, ni qué uso pueden dar los licenciatarios a dicha información geográfica, ni, en fin, con arreglo a qué criterio o criterios se ha de determinar la contraprestación por la obtención de la licencia.

6. El segundo reglamento en materia cartográfica dictado en 2007, y que resulta necesario examinar, es el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional (*Boletín Oficial del Estado* nº 287, de 30 de noviembre de 2007), cuyo objeto es regular las actividades de recogida, almacenamiento, tratamiento y difusión de información geográfica sobre el territorio nacional y su mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, realizadas por las autoridades públicas a través del Sistema Cartográfico Nacional (art. 1). A este Sistema corresponde, entre otros, el objetivo de “asegurar la disponibilidad pública y actualización de los datos cartográficos de referencia” [art. 2, letra c)], así como “asegurar la calidad de la producción cartográfica oficial y su utilidad como servicio público, facilitando el acceso público a la información geográfica y favoreciendo la competitividad del sector cartográfico privado” [art. 2, letra d)].

Desde el punto de vista conceptual, el Real Decreto 1545/2007 utiliza, como no podía ser de otro modo, la misma terminología acuñada por la Ley estatal de Ordenación de la Cartografía de 1986, si bien actualizando y ampliando las definiciones contenidas en esta última. Así, por cartografía oficial se entiende “la representación gráfica, tanto en soporte analógico como digital, de los elementos geográficos sobre la superficie terrestre, la plataforma continental o los fondos marinos, en un marco de referencia previamente definido y matemáticamente adecuado, realizado por las Administraciones públicas, o bajo su dirección o control” (art. 5.1). Esta cartografía oficial puede ser básica, derivada o temática. La cartografía básica es aquella que se obtiene por procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre, sirviendo de base y referencia para su uso generalizado como representación gráfica de la Tierra.. La cartografía derivada es la que se forma por procesos de adición o de generalización de la información contenida en la cartografía básica. La cartografía temática es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, y conservando sus atributos, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información contenida en aquella o incorpora información adicional específica (por ejemplo, militar, aeronáutica, geológica, medioambiental, forestal o agrícola, oceanográfica, estadística, catastral, urbanística, didáctica, arqueológica...).

7. El Sistema Cartográfico Nacional está integrado por la Administración General del Estado y las entidades del sector público estatal; la Administración de las Comunidades Autónomas, y las entidades del sector público autonómico, siempre que manifiesten su voluntad de integrarse en él, y las ciudades con Estatuto de Autonomía y demás entidades locales, siempre que, también aquí, manifiesten su voluntad de integrarse en él.

Todos los agentes integrados en el Sistema Cartográfico Nacional podrán, en el marco establecido por la Ley de Ordenación de la Cartografía de 1986, producir la cartografía oficial que precisen para el ejercicio de sus competencias. No obstante, con la finalidad de evitar duplicidad en la producción cartográfica, el artículo 6 del

Real Decreto 1545/2007 establece una distribución indicativa y no excluyente de atribuciones en el seno del Sistema. En todo caso, la cartografía incluida en el Sistema Cartográfico Nacional deberá ajustarse a unos criterios normalizados, contenidos en las Normas Cartográficas correspondientes y aprobadas mediante Orden ministerial (art. 14 del Real Decreto 1545/2007). La finalidad de estos criterios normalizados no es otra que garantizar la interoperabilidad entre los distintos productos cartográficos elaborados por los distintos agentes integrados en el Sistema. Como señala el preámbulo del reglamento citado, “la producción cartográfica, al tratarse de una actividad de base objetiva, que refleja una realidad primordial como es el territorio, no permite las discusiones habituales en otras disciplinas más especulativas”, por lo que “basta con alcanzar un acuerdo relativo a los criterios cartográficos de representación para que cualquier agente pueda utilizar indistintamente sus propias producciones cartográficas o las de otros agentes, siempre y cuando se hayan realizado siguiendo los mismos criterios”.

8. Un particular interés reviste, en el marco de este Dictamen, la regulación que en el artículo 14 del Real Decreto 1545/2007 se contiene bajo la rúbrica “Difusión pública de la información cartográfica”. Las reglas que sobre esta materia se contienen en dicho precepto pueden ser formuladas del siguiente modo:

- Los productos y servicios cartográficos oficiales pueden ser objeto de distribución y comercialización por los órganos y organismos competentes de las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional. Cabe no sólo la “distribución” de los productos y servicios cartográficos, sino también su “comercialización”. Este último término nos remite a una puesta en el mercado, a cambio de precio, de tales productos o servicios (art. 14.1 del Real Decreto 1545/2007).
- Las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional podrán acceder gratuitamente a los productos y servicios cartográficos oficiales que precisen para el ejercicio de sus funciones públicas, de acuerdo con las especificaciones de sus productores y conforme a los criterios que establezca el Consejo Superior Geográfico [art. 14.1, letra a), del Real Decreto 1545/2007]. Este supuesto carece de interés a los efectos del presente Dictamen, pues se trata del caso en el que una Administración pública integrada en el Sistema accede a los productos y servicios cartográficos creados por otra Administración pública también integrada en el Sistema. Este acceso tendrá lugar en todo caso de forma gratuita.
- Las demás Administraciones públicas o Entidades del Sector Público (esto es, aquéllas que no están integradas en el Sistema Cartográfico Nacional) y los particulares podrán acceder a los productos y servicios oficiales conforme al sistema de tasas o precios establecido, en su caso, en cada Administración pública [art. 14.1, letra b), del Real Decreto 1545/2007]. Este es el precepto aplicable en el caso de que el acceso sea solicitado por un particular, sea persona física o jurídica. En tal

caso, el acceso a los productos y servicios cartográficos tendrá lugar abonando la tasa o precio establecido por la Administración pública que proporcione el producto cartográfico, o preste el servicio cartográfico, de que se trate en cada caso. Adviértase cómo este precepto no prejuzga el uso que el particular pretende dar al producto cartográfico una vez que lo ha obtenido.

- No podrá difundirse ni comercializarse información geográfica o cartográfica oficial sin la autorización previa de su productor (art. 14.2 del Real Decreto 1545/2007). Este precepto no puede ser interpretado en el sentido de que el productor de una determinada información geográfica o cartográfica oficial tenga un derecho de propiedad intelectual sobre dicha información, de manera que sea precisamente ese derecho el que explique que nadie pueda, sin autorización suya, difundir o comercializar dicha información. La razón por la que debe rechazarse esa interpretación es bien sencilla: los derechos de propiedad intelectual no recaen sobre informaciones, sino sobre “obras originales”, o sobre “prestaciones” que la Ley de Propiedad Intelectual protege, de manera expresa, mediante un derecho conexo o afín al derecho de autor. Como señala el artículo 9.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que constituye el Anexo 1 C del Acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, hecho en Marrakech el 15 de abril de 1994 y ratificado por Instrumento de 30 de diciembre de 1994 (*Boletín Oficial del Estado* n° 20, de 24 de enero de 1995), “la protección del derecho de autor abarcará las expresiones, pero no las ideas, procedimientos, métodos de operación o conceptos matemáticos entre sí”. La simple información geográfica o cartográfica oficial no puede constituir objeto protegido por los derechos de propiedad intelectual. Dicho en otras palabras: el productor de simple información geográfica o cartográfica oficial no puede reclamar para sí la condición de titular de un derecho de propiedad intelectual cuyo hipotético objeto sería dicha información. Por tanto, no son los derechos de autor, sino otras razones, las que explican que no pueda difundirse ni comercializarse información geográfica o cartográfica oficial sin la autorización previa de su productor.
- Corresponde al Consejo Superior Geográfico, garantizando la adecuación a la normativa internacional y al Plan General de Publicaciones Oficiales, establecer los criterios generales a los que deberán ajustarse, en su caso, las políticas de difusión de los productos y servicios cartográficos oficiales (art. 14.3 del Real Decreto 1545/2007). En otro lugar de esta misma norma, se atribuye al Consejo Superior Geográfico la función de determinar recomendaciones de difusión pública de la producción cartográfica y proponer a las autoridades competentes su aprobación [art. 33, letra e), apartado 12°, del Real Decreto 1545/2007].
- En el ámbito de la Administración General del Estado, se impulsará una política de difusión libre de los productos cartográficos oficiales; en todo caso, los precios públicos para obtener o acceder a los productos y servicios cartográficos oficiales se establecerán mediante orden del Ministro correspondiente, previo informe de

la Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico que contará con el asesoramiento técnico del Centro Nacional de Información Geográfica (art. 14.4 del Real Decreto 1545/2007). Este precepto se aplica únicamente, como se deduce de su tenor literal, a los productos cartográficos procedentes de la Administración General del Estado, y no a los producidos por las Administraciones autonómicas (en nuestro caso, el Instituto de Cartografía de Andalucía).

- En ese mismo ámbito de la Administración General del Estado, el Centro Nacional de Información Geográfica mantendrá actualizada la relación de productos de Cartografía Oficial Registrada y de Servicios Cartográficos Registrados y promoverá su difusión y, en su caso, comercialización conforme a la normativa vigente (art. 14.5 del Real Decreto 1545/2007).

9. Interesa detenerse brevemente en la exposición de la regulación que el citado Real Decreto 1545/2007 hace del Registro Central de Cartografía, siquiera sea porque en ella se contienen un par de referencias a la Ley de Propiedad Intelectual cuyo significado exacto es necesario aclarar. El Registro Central de Cartografía es un órgano administrativo adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, que garantiza la fiabilidad e interoperabilidad de los datos geográficos oficiales. El Registro Central estará totalmente informatizado, a la vez que coordinado con los Registros Cartográficos autonómicos. El Registro Central de Cartografía cumple las siguientes funciones: la inscripción de la cartografía oficial, la inscripción de las Delimitaciones Territoriales y sus variaciones, la inscripción del Nomenclátor Geográfico Nacional, y la recopilación, normalización y difusión de la toponimia oficial.

Este Registro tiene carácter público, por lo que su información estará disponible al público a través de Internet, “de conformidad -señala el art. 16.2 del Real Decreto 1545/2007- con las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril”. Esta referencia a la normativa en materia de propiedad intelectual no es de fácil inteligencia, habida cuenta de que en la Ley de Propiedad Intelectual no hay ninguna reglamentación específica a propósito del acceso a través de Internet a los datos registrales sobre propiedad intelectual. Cabe decir, pues, que esa remisión que el artículo 16.2 del Real Decreto 1545/2007 hace a la Ley de Propiedad Intelectual es una remisión “en el vacío”.

10. La otra mención que se hace a la Ley de Propiedad Intelectual en la normativa reguladora del Registro Central de Cartografía se encuentra en el artículo 19 del Real Decreto 1545/2007, en sede de efectos de la inscripción. La cartografía inscrita en el mencionado Registro que haya sido producida por las Administraciones públicas, o bajo su dirección y control, recibirá la calificación de Cartografía Oficial Registrada. Esta Cartografía Oficial Registrada será de uso obligatorio por todas las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional para la formación de nueva cartografía derivada o temática, cuando aquella cubra todo el

territorio a representar, esté suficientemente actualizada y tenga una escala superior, en el caso de la derivada, o una escala igual en el caso de la temática, salvo desacuerdo entre el productor y el nuevo agente que quiera producirla. La relación de la Cartografía Oficial Registrada con la propiedad intelectual queda establecida en el artículo 19.3 del Real Decreto 1545/2007, que dispone: “La Cartografía Oficial Registrada gozará de la protección del régimen jurídico de Propiedad Intelectual; además, la producida por la Administración General del Estado gozará del régimen jurídico de las publicaciones oficiales establecido por el Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero”.

Al margen de lo relativo a la aplicación a la Cartografía Oficial Registrada del régimen jurídico previsto para las publicaciones oficiales, aspecto que no guarda relación directa con el objeto de este Dictamen, lo llamativo es la declaración contenida en el artículo 19.3 del Real Decreto 1545/2007 según la cual dicha Cartografía gozará de la protección característica de la propiedad intelectual. Pese a esta declaración, sin embargo, no todos los elementos integrantes de la Cartografía Oficial Registrada van a encontrarse protegidos por la normativa sobre propiedad intelectual. Como quedó dicho precedentemente, los derechos de propiedad intelectual recaen sobre las creaciones originales protegidas como obras, o sobre aquellas prestaciones protegidas por un derecho conexo o afín. Si los elementos integrantes de la Cartografía Oficial Registrada pertenecen a alguna de estas dos categorías, estarán protegidos desde luego por un derecho de propiedad intelectual, si bien la razón de la protección no radicará en la afirmación contenida en el precitado artículo 19.3, sino en la afirmación de las normas de la Ley de Propiedad Intelectual. En caso contrario, esto es, si los elementos que integran la Cartografía Oficial Registrada no son creaciones originales, ni tampoco prestaciones tuteladas por un derecho conexo o afín al derecho de autor, dicha Cartografía no gozará de la protección del régimen jurídico de la propiedad intelectual, no obstante la afirmación que, en sentido contrario, realiza el tan citado artículo 19.3 del Real Decreto 1545/2007. En definitiva, la aplicación o no aplicación de la normativa sobre propiedad intelectual a la Cartografía Oficial Registrada no derivará en ningún caso de una norma de carácter reglamentario, como es el Real Decreto 1545/2007, sino de lo establecido, con rango legal, en la normativa general sobre propiedad intelectual.

11. Un último aspecto digno de mención en la regulación del Sistema Cartográfico Nacional contenida en el Real Decreto 1545/2007 es la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, entendiéndose por tal el conjunto de Infraestructura de Datos Especiales que contiene toda la información geográfica oficial disponible sobre el territorio nacional, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. A su vez, tendrá la consideración de Infraestructura de Datos Especiales aquellas estructuras virtuales integradas por datos georreferenciados distribuidos en diferentes sistemas de información geográfica, accesibles vía Internet con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas que, además de los datos y sus descripciones (metadatos), incluyan las tecnologías de búsqueda y acceso a dichos datos, las normas para su producción, gestión

y difusión, así como los acuerdos entre sus productores y entre éstos y los usuarios (art. 26.1 del Real Decreto 1545/2007).

La información comprendida en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica será accesible al público a través de alguno de los servicios siguientes: de localización, de visualización, de descarga, de transformación y de datos especiales. El acceso a los servicios de información geográfica será gratuito para las entidades que formen parte del Sistema Cartográfico Nacional. Los restantes usuarios podrán acceder a los servicios de información geográfica de localización y visualización de manera gratuita, y a los demás servicios de manera gratuita o conforme al sistema de tasas o precios establecido en cada Administración pública. Excepcionalmente, sin embargo, y previo informe del Consejo Superior Geográfico, el productor podrá someter al sistema de tasas o precios algún servicio de visualización de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica (art. 25.4 del Real Decreto 1545/2007). En definitiva, el acceso a la información cartográfica puede ser gratuito o mediante contraprestación.

12. Al amparo del Real Decreto 1545/2007 ha sido dictada la Orden FOM/956/2008, de 31 de marzo, por la que se aprueba la política de difusión de la información geográfica generada por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (Boletín Oficial del Estado nº 85, de 8 de abril de 2008). Esta Orden tiene la virtualidad de concretar esa “política de difusión libre de los productos cartográficos oficiales”. Para ello, realiza una segmentación del mercado en función del tipo de información y de los usuarios de esos datos. Así, establece regímenes distintos para los datos de referencia, los servicios en línea, el uso empresarial o la difusión entre administraciones públicas. Para los datos que sean objeto de descarga mediante servicios telemáticos se establecen dos tipos de licencias: una de uso libre y gratuito para usos no comerciales y otra con contraprestación económica para usos comerciales. Mientras que la primera se formalizará en una licencia-tipo que asegure el uso no lucrativo, obligue a citar la autoría y permita su cesión a terceros en las mismas condiciones; las licencias para usos comerciales “serán específicas para cada una de las solicitudes que se produzcan, y contemplarán el objeto, límites y condiciones económicas de la misma”.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

13. La regulación jurídica de la cartografía en el ámbito andaluz se encuentra contenida en el Decreto 141/2006, de 18 de julio, de ordenación de la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 154, de 9 de agosto de 2006). En su preámbulo se destaca que la expansión de la sociedad de la información y del conocimiento “se ha traducido en el incremento de las demandas de información geográfica, así como la necesidad de dar respuestas y cobertura a los nuevos avances tecnológicos en materia cartográfi-

ca como son el posicionamiento, los soportes audiovisuales, la navegación o la integración de múltiples informaciones geográficas, donde la representación gráfica tiene un valor capital como medio de transmisión de la información”.

Uno de los principios de la actividad cartográfica de Andalucía es el de difusión [art. 3, letra h), del Decreto 141/2006]. En virtud de este principio, “se deberá poner a disposición de la ciudadanía los productos de dicha actividad, facilitando su acceso y utilizando para ello los soportes tecnológicos que mejor permitan su difusión y disponibilidad”, a cuyo fin “se promoverá que los datos espaciales sean fáciles de descubrir, que se hagan públicas las condiciones de adquisición y uso y que estén disponibles bajo las condiciones que no inhiban ese uso extensivo”.

14. El artículo 18 del Decreto 141/2006 crea la Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía, que es, aproximadamente, el equivalente autonómico de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica. La Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía está formada por datos georreferenciados distribuidos en diferentes sistemas de información y servicios interconectados de acuerdo con un conjunto de especificaciones normalizadas, que facilitan la búsqueda y garantiza la interoperabilidad de dichos datos y que será accesible a través de Internet. Tendrá como objetivos, entre otros, impulsar los medios de difusión de la información geográfica, mediante el diseño de una estrategia de distribución, y favorecer el uso de la información disponible promoviendo su utilización bajo criterios no restrictivos. Entre sus principios se encuentra el de hacer disponibles los datos espaciales bajo condiciones que faciliten su uso extensivo. El artículo 21 del Decreto 141/2006 reglamenta la accesibilidad a la Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía.

15. Como complemento a lo establecido en el Decreto 141/2006, de 18 de julio, de ordenación de la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Consejería de Obras Públicas y Transportes dictó la Orden de 14 de noviembre de 2006 (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n° 232, de 30 de noviembre de 2006), que actualiza los precios públicos de la reproducción de los bienes resultantes de la producción cartográfica autonómica.

16. En aplicación del Decreto 141/2006 se ha redactado el Plan Cartográfico de Andalucía, que dedica una de sus Estrategias a la “mejora de la difusión de la información geográfica”. En aplicación de este principio, el Plan define una Línea de Actuación dedicada a la política de difusión, “estableciendo medidas novedosas en relación con la propiedad intelectual de sus productos y las reservas de derechos correspondientes”. En concreto, su Disposición 86 regula que “todos los productos cartográficos difundidos por la administración autonómica contendrán referencias a la titularidad de los derechos sobre la propiedad intelectual por parte de la Junta de Andalucía y a los términos en que se ceden o reservan los derechos sobre cada producto”. En relación a estas cesiones de derechos, el Plan Cartográfico de Andalucía establece tres posibles modalidades:

- Productos y servicios sujetos a reserva de derechos: en este caso todos los derechos de propiedad intelectual quedarían reservados a favor de la Junta de Andalucía.
- Productos y servicios sujetos a cesión de uso: de aplicación en el caso de “la adquisición por terceros de datos espaciales con la finalidad de reutilización comercial, que serán reguladas mediante contratos de cesión de los derechos de uso, en los que se determinarán los usos permitidos y excluidos, los derechos reservados, la titularidad de los productos y servicios finales y las condiciones económicas para su cesión”.
- Productos y servicios de uso libre y gratuito: aplicable cuando “se permita la copia, distribución y comunicación pública, así como la producción de obras derivadas. Estas licencias establecerán como condiciones para su uso el reconocimiento explícito de la autoría, su utilización con fines no comerciales y que cualquier obra derivada se distribuya en las mismas condiciones”.

A los efectos de este Dictamen, lo interesante de estas Disposiciones del Plan Cartográfico de Andalucía es que facultan la definición de distintas políticas de gestión de los derechos de propiedad intelectual, en función de los diversos productos cartográficos que se pongan a disposición de la ciudadanía. La primera modalidad sería equivalente al régimen de “todos los derechos reservados” implícita en la declaración de “copyright”. En cambio, las otras dos modalidades suponen el reconocimiento de derechos a los usuarios, más allá de los ya recogidos por la LPI, en el primer caso mediante una contraprestación económica y en el segundo de forma gratuita. Pero lo realmente novedoso es que el criterio para aplicar una de estas dos últimas modalidades es en función del uso que haga el adquirente. Así, la cesión de uso se destina a los casos en que el comprador tenga una “finalidad de reutilización comercial”, mientras que el uso libre se restringe a “su utilización con fines no comerciales”. Desde esta perspectiva, el uso que se pretenda hacer de los productos cartográficos será el que determine qué derechos concretos cede la Junta de Andalucía y en qué condiciones se realiza esta cesión.

4. LA PROTECCIÓN DE LOS PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS POR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

4.1. Los productos cartográficos como obra protegida por un derecho de autor: problemas de titularidad de los derechos

17. Algunos de los productos cartográficos elaborados por el Instituto de Cartografía de Andalucía pueden tener la consideración de obra protegida por un derecho de propiedad intelectual. El artículo 10.1 LPI establece que son objeto de propiedad intelectual “todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro”. La letra g) de ese precepto se refiere a título indi-

cativo, entre las creaciones originales protegidas por un derecho de autor, a “los gráficos, mapas y diseños relativos a la topografía, la geografía y, en general, a la ciencia”. Un producto cartográfico que presente el grado de originalidad exigido por el artículo 10.1 LPI, en la interpretación dada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, puede ser una obra protegida por un derecho de propiedad intelectual. El hecho de que la normativa relativa a la cartografía señale, de manera general, que los productos cartográficos, o que una categoría de ellos, están protegidos por la propiedad intelectual, no exime de realizar un análisis concreto de cada producto cartográfico para verificar, a la luz de los criterios establecidos por la ley y la jurisprudencia, si reviste la originalidad suficiente para merecer la consideración de obra protegida por un derecho de autor.

La praxis judicial ofrece casos en los que se ha apreciado la existencia de una obra de cartografía protegida por derechos de propiedad intelectual. En el caso resuelto por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 13ª, de 16 de octubre de 2006 (JUR 2007, 166551), se estimó la demanda judicial interpuesta por una sociedad mercantil contra otra, a la que se imputó la reproducción, transformación y distribución ilícitas de una obra de cartografía digital, denominada “Ibercarta”, propiedad de la demandante. La Sentencia define la llamada “Ibercarta” como una “obra de cartografía digital integrada por códigos fuente, base de datos y representaciones cartográficas” (Fundamento de Derecho primero). En otro momento de su resolución, la Audiencia razona con más detalle acerca de las características de la obra en cuestión y, sobre todo, acerca de su originalidad: “la actora, con la conjunción de diferentes procesos, ha conseguido elaborar un software que hace posible la consulta de un gran elenco de cartografía digitalizada relativa a distintos núcleos urbanos, de forma sistematizada, a través de una base de datos que facilita la rápida localización del lugar que se le interesa, permitiendo la visualización del plano correspondiente así como el acceso a diferente información incorporada al software. La creación de éste -añade la Sentencia- requiere una labor muy delicada de interpretación y recopilación de datos obtenidos de diversas fuentes, tales como documentos, ficheros informáticos, gabinetes de urbanismo, organismos municipales y oficiales, trabajos de campo, aerofotografía, etc., y una vez que se dispone de ellos se recompone la realidad de la red sobre papel con coordenadas y finalmente se digitaliza. En definitiva -concluye la Audiencia Provincial de Madrid-, en la ejecución y consumación de este proceso es donde reside la originalidad de la obra, tanto por la creación material misma como por incorporar la inventiva de su autor” (Fundamento de Derecho quinto). La lectura de este pasaje de la Sentencia plantea, no obstante, la duda de saber si el objeto de protección por el derecho de autor es realmente la obra cartográfica digital, o más bien el programa de ordenador (software) que permite su utilización, o, en fin, la base de datos. La Audiencia no traza una precisa distinción entre estos elementos, susceptibles todos ellos de gozar de protección al amparo de la Ley de Propiedad Intelectual, y de ahí la duda reseñada.

18. En todo caso, debe quedar bien establecido que las que podemos denominar “meras informaciones cartográficas” no están protegidas por un derecho de autor,

dado que la Ley de Propiedad Intelectual no tutela las simples informaciones. La expresión formal de dichas informaciones, si alcanza el grado de originalidad requerido, podrá adquirir, en su caso, la condición de obra protegida.

El hecho de que el artículo 13 LPI establezca que no son objeto de propiedad intelectual, entre otras cosas, “los actos [...] de los organismos públicos” no es un argumento en contra de lo que se acaba de afirmar. Por el contexto en que se produce dicha mención a “los actos [...] de los organismos públicos”, así como por las restantes expresiones que en dicho precepto legal acompañan al término “actos” (el artículo 13 LPI se refiere, de manera conjunta, a “actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos”), permite entender que el objeto excluido de la protección de los derechos de propiedad intelectual son las actividades puramente administrativas, es decir, los actos dictados por la Administración pública competente con ocasión de la tramitación de un procedimiento administrativo (cfr. el Título V de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, rubricado “De las disposiciones y los actos administrativos”). Conforme a esta interpretación, es claro que las creaciones cartográficas originales, incluso las realizadas por funcionarios públicos, no pueden quedar fuera del ámbito de protección de la propiedad intelectual bajo el argumento de que se trata de “actos” emanados de los organismos públicos.

19. Admitida la posibilidad de que los productos cartográficos dispongan de una protección por la vía del derecho de autor en sentido estricto, en cuyo caso podrán ser denominados con toda propiedad “obras cartográficas”, la cuestión que a renglón seguido se plantea es la de determinar la titularidad de ese derecho de autor. En el esquema de nuestra Ley de Propiedad Intelectual, la condición de autor corresponde únicamente a la persona natural que crea alguna obra literaria, artística o científica (artículo 5.1 LPI), si bien las personas jurídicas, en los casos expresamente previstos, podrán beneficiarse de la protección que la Ley concede al autor (artículo 5.2 LPI). Ello significa que el Instituto de Cartografía de Andalucía, que no es una persona natural -física-, no puede ser autor, aunque sí titular de derechos de autor, siempre que concurra alguna de las circunstancias que le legitiman para dicha titularidad.

En la generalidad de los casos, las obras cartográficas tendrán su origen en alguna de las siguientes circunstancias:

- (i) Han sido creadas por funcionarios públicos, bien los del Instituto de Cartografía de Andalucía, bien cualesquiera otros de la Administración autonómica andaluza o estatal.
- (ii) Han sido creadas por empleados de la Administración pública contratados en régimen laboral.

- (iii) Han sido creadas por terceros contratistas de la Administración pública, en ejecución del correspondiente contrato público.
- (iv) Son utilizadas por el Instituto de Cartografía de Andalucía en virtud de la licencia o cesión realizada en su favor por el titular de los derechos de propiedad intelectual sobre el producto en cuestión.

Cada una de estas hipótesis plantea un problema peculiar, por lo que resulta imprescindible su análisis por separado.

20. El supuesto (i) se refiere al caso en que las obras cartográficas han sido creadas por funcionarios públicos, bien los del Instituto de Cartografía de Andalucía, bien cualesquiera otros de la Administración autonómica andaluza o estatal. Esta hipótesis no se encuentra contemplada en la Ley de Propiedad Intelectual, ni en la normativa reguladora de los funcionarios públicos, estatales o autonómicos. Lo lógico, desde luego, es que los derechos de propiedad intelectual sobre la obra creada por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones pertenezcan a la Administración pública en cuyo seno aquél desempeña su función. Sin embargo, no hay ninguna norma jurídica que específicamente así lo establezca. En esta situación, cabe pensar en una aplicación por analogía a la relación funcional de lo dispuesto en el artículo 51 LPI a propósito de la relación laboral, si bien se trata de una alternativa no exenta de objeciones.

21. El supuesto (ii) se refiere al caso en que las obras cartográficas han sido creadas por empleados de la Administración pública contratados en régimen laboral. Se trata de una hipótesis contemplada en el precitado artículo 51 LPI. La regla de partida es que la transmisión al empresario (*in casu*, la Administración pública empleadora) de los derechos de explotación de la obra creada en virtud de una relación laboral se regirá por lo pactado en el contrato, debiendo éste realizarse por escrito (apartado 1). Ahora bien, en el supuesto, muy frecuente en la práctica, de que el contrato de trabajo no incluya ninguna previsión por escrito acerca de ese aspecto, se presumirá que los derechos de explotación han sido cedidos en exclusiva y con el alcance necesario para el ejercicio de la actividad habitual del empresario en el momento de la entrega de la obra realizada en virtud de dicha relación laboral (apartado 2), en el bien entendido, sin embargo, de que en ningún caso podrá el empresario utilizar la obra o disponer de ella para un sentido o fines diferentes de los que se derivan de lo establecido en los mencionados apartados 1 y 2 (apartado 3 del artículo 51 LPI). Por tanto, en defecto de pacto por escrito, los derechos sobre las obras cartográficas pertenecerán en exclusiva a la Administración pública empleadora con el alcance necesario para el ejercicio de su actividad habitual.

En todo caso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2007 (RJ 2007, 5575) demuestra que no en todos los casos los derechos sobre las obras creadas por un trabajador pertenecen a su empresario. En el caso zanjado por esa Sentencia, se trataba de saber si los derechos sobre un programa de ordenador (que, según el

Derecho español, tiene la consideración de obra protegida por un derecho de autor) pertenecían al trabajador que lo había creado o a su empleador. Se daba además la circunstancia de que el empleador era una Administración pública (*in casu*, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Ratificando el criterio ya mantenido en apelación por la Audiencia Provincial de Ciudad Real, el Tribunal Supremo advierte que, si bien es cierto que el artículo 97.4 LPI atribuye la titularidad del derecho de explotación al empresario cuando un trabajador asalariado cree el programa de ordenador “en el ejercicio de las funciones que le han sido confiadas o siguiendo las instrucciones de su empresario”, en el caso controvertido había pruebas suficientemente demostrativas de que el trabajador había creado el programa al margen de sus obligaciones laborales, y sin que el empresario le hubiera dado instrucciones explícitas acerca de cómo hacerlo. En esta tesitura, el Tribunal resolvió que, pese a la existencia del contrato de trabajo, los derechos patrimoniales sobre la obra creada por el trabajador no pertenecían al empresario, sino al empleado.

22. El supuesto (iii) se refiere al caso en que las obras cartográficas han sido creadas por terceros contratistas de la Administración pública, en ejecución del correspondiente contrato público. Resulta entonces de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 277.2 dispone, en relación con los contratos de servicios, que, “salvo que se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de éste a la Administración contratante”, añadiendo que, “en todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público a que se refiere el artículo 3.1” de la propia Ley de Contratos del Sector Público. Conforme a lo prevenido en la Disposición final séptima, apartado 2, de dicha Ley, el transcrito artículo 277.2 constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, por lo que es de aplicación general a todas las Administraciones públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.

Interesa destacar que la referencia a los derechos de propiedad intelectual e industrial que se contiene en el vigente artículo 277.2 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 constituye una innovación en relación con la anterior normativa sobre la materia. En efecto, el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, si bien regulaba los contratos de servicios (véase su artículo 196), no contenía ninguna norma relativa a la cesión a favor de la Administración pública de los derechos de propiedad intelectual e industrial sobre las obras creadas en ejecución de dichos contratos.

Por tanto, a la vista de lo establecido en el artículo 277.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, los derechos de propiedad intelectual

sobre las obras cartográficas creadas por un tercero contratista de la Administración pública, en el marco de un contrato de servicios, pertenecen a la Administración contratante, salvo que se prevea otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual.

23. Finalmente, el supuesto (iv) se refiere al caso en que las obras cartográficas son utilizadas por el Instituto de Cartografía de Andalucía en virtud de la licencia o cesión realizada en su favor por el titular de los derechos de propiedad intelectual sobre el producto en cuestión. En este supuesto, y según se deduce de su propio enunciado, el Instituto no es titular originario de derechos de explotación sobre las obras cartográficas, sino que lo único que ostenta sobre ellas es una licencia o cesión, que le permite utilizar tales obras como licenciatario o cesionario, normalmente no exclusivo. Habrá que examinar en cada caso las condiciones en que se ha otorgado la licencia o cesión en favor del Instituto de Cartografía de Andalucía para saber si éste puede, a su vez, sublicenciar o subceder los derechos transmitidos en favor de terceros.

4.2. Los productos cartográficos como base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*

24. La posibilidad que se ha analizado más arriba consiste en la consideración del producto cartográfico como una creación original, es decir, como una obra protegida por un derecho de propiedad intelectual. Junto a esta alternativa, existe otra quizá más viable, habida cuenta de que el Instituto de Cartografía de Andalucía agrupa sus informaciones, datos, elementos y productos cartográficos en grandes bases de datos. En efecto, las bases de datos están protegidas por la normativa sobre propiedad intelectual desde una doble perspectiva: bien como obras originales cubiertas por un derecho de autor en sentido estricto, bien como inversiones cuantitativa y cualitativamente relevantes tuteladas por un derecho *sui generis*. Dada la importancia práctica que esta posible protección reviste para los intereses del Instituto, resulta oportuno exponer este aspecto con algún detalle.

25. El artículo 12.1 LPI establece que son objeto de propiedad intelectual, en los términos del Título I de dicha Ley (es decir, al amparo del derecho de autor), las colecciones de obras ajenas, de datos o de otros elementos independientes como son las antologías y las bases de datos que por la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones intelectuales, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que pudieran subsistir sobre dichos contenidos. La protección concedida a estas colecciones (bases de datos) se refiere únicamente a su estructura en cuanto forma de expresión de la selección o disposición de sus contenidos, no siendo extensiva a éstos. Por su parte, el apartado 2 de ese mismo artículo 12 LPI aclara que, a los efectos de la Ley de Propiedad Intelectual, se consideran bases de datos las colecciones de obras, de datos, o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma.

De la interpretación conjunta de ambos apartados del artículo 12 LPI se desprende que las bases de datos pueden estar protegidas por un derecho de autor en sentido estricto. Esta situación se producirá cuando los criterios de selección o disposición de los contenidos constituyan “creaciones intelectuales”. La expresión entrecomillada, que procede directamente del artículo 3.1 de la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos, hace referencia a la necesidad de que los criterios de selección o disposición de los contenidos ofrezcan un cierto nivel de originalidad, aunque no sea tan intenso como el exigido con carácter general a las obras en virtud del artículo 10.1 LPI. Cuando los mencionados criterios presentan ese nivel mínimo de originalidad, la base de datos está protegida por un derecho de autor, con la consecuencia de que el autor de la misma (*in casu*, el Instituto de Cartografía de Andalucía, con las matizaciones que se señalarán más adelante) dispone de un derecho exclusivo para su explotación, así como de las facultades de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de la base de datos en cuestión.

26. El hecho de que, en las condiciones señaladas, la base de datos esté protegida por un derecho de autor no quiere decir que dicha protección se extienda también, de manera necesaria y automática, a los contenidos de dicha base. Este es el sentido que ha de darse al segundo párrafo del artículo 12.1 LPI, cuando establece que la protección concedida a una base de datos por la vía del derecho de autor “se refiere únicamente a su estructura en cuanto forma de expresión de la selección o disposición de sus contenidos, no siendo extensiva a éstos”. Por tanto, la tutela de una base de datos por la vía del derecho de autor no se extiende, necesaria y automáticamente, a los “datos” o “contenidos” de la base. Éstos últimos podrán estar también protegidos por un derecho de autor si son creaciones originales en el sentido del artículo 10.1 LPI, pero no en otro caso. Así por ejemplo, si uno de los contenidos de la base de datos es una fotografía original, o un mapa artístico -también original-, tanto la fotografía como el mapa estarán protegidos por un derecho de autor, compatible e independiente con el derecho de autor que tiene por objeto la base de datos. Ahora bien, si los datos o contenidos de la base son, *verbi gratia*, simples informaciones cartográficas, o un dibujo carente de originalidad, o un mapa que se encuentra en el dominio público, esos datos o contenidos no están protegidos por un derecho de autor, sin perjuicio de que la base de datos sí disfrute de esa condición.

En conclusión, la protección por el derecho de autor de una base de datos cuyos criterios de selección, ordenación y disposición constituyan una creación intelectual va referida, de manera exclusiva, a la propia base de datos, pero no prejuzga, ni significa en todo caso, que los contenidos de la base también gocen de dicha protección. Esta última circunstancia habrá de valorarse de manera casuística, en relación con cada dato o contenido de la base, y verificando si, respecto de cada uno de ellos, concurre el requisito de originalidad exigido por el artículo 10.1 LPI.

27. La segunda posible vía de protección de una base de datos en el Derecho español es la otorgada por el derecho *sui generis* regulado en los artículos 133 a 137 LPI, introducidos en la Ley de Propiedad Intelectual como consecuencia de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la antes mencionada Directiva 96/9/CE, sobre la protección jurídica de las bases de datos. Esta protección por la vía del derecho *sui generis* es complementaria de la examinada con anterioridad. En efecto, si los criterios de selección, ordenación y disposición de los contenidos son originales, la base de datos estará protegida por un derecho de autor. Si dichos criterios no son originales, la base de datos no gozará de protección por la vía del derecho de autor, aunque -y aquí radica esa complementariedad antes citada- podrá estar protegida por un derecho *sui generis* siempre que concurren los requisitos propios de esta figura. Si tampoco fuera así, la base de datos tampoco gozará de la tutela del derecho *sui generis* y, en definitiva, carecerá de toda protección procedente de la Ley de Propiedad Intelectual, sin perjuicio de que el fabricante de la misma pueda activar, llegado el caso, otros mecanismos de protección (p.ej., los establecidos en la Ley de Competencia Desleal).

28. Según el artículo 133.1 I LPI, el derecho *sui generis* sobre una base de datos protege la inversión sustancial, evaluada cualitativa y cuantitativamente, que realiza su fabricante ya sea de medios financieros, empleo de tiempo, esfuerzo, energía u otros de similar naturaleza, para la obtención, verificación o presentación de su contenido. Esta definición puede dar perfecta cabida a las bases de datos de productos cartográficos elaboradas por el Instituto de Cartografía de Andalucía, siempre que -como normalmente sucederá- dichas bases sean el resultado de una inversión sustancial, evaluada en términos cuantitativos o cualitativos. El hecho de que el contenido de esas bases de datos esté constituido por contenidos no protegidos por un derecho de propiedad intelectual (p.ej., informaciones, hechos, ideas...) no constituye un obstáculo para la aplicación de la normativa del derecho *sui generis*, ya que, al igual que sucedía con las bases de datos protegidas por un derecho de autor, el mencionado derecho *sui generis* se aplica con independencia de la posibilidad de que ese contenido esté protegido por un derecho de autor o por otros derechos, y “sin perjuicio de los derechos existentes sobre su contenido” (artículo 133.4 LPI).

La protección de las bases de datos por la vía del derecho *sui generis* significa que el titular de los derechos es el fabricante de la base. El artículo 133.3, letra a), LPI, define el fabricante como “la persona natural o jurídica que toma la iniciativa y asume el riesgo de efectuar las inversiones sustanciales orientadas a la obtención, verificación o presentación de su contenido”. En el caso que se examina, la condición de fabricante recae en el Instituto de Cartografía de Andalucía.

29. En su condición de titular de los derechos sobre una base de datos protegida por un derecho *sui generis*, el Instituto de Cartografía de Andalucía puede prohibir la extracción y/o reutilización de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de aquella, evaluada cualitativa o cuantitativamente (artículo 133.1 II LPI). A estos

efectos, la extracción es la transferencia permanente o temporal de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de una base de datos a otro soporte, cualquiera que sea el medio utilizado o la forma en que se realice [artículo 133.3, letra b), LPI], mientras que por reutilización se entiende toda forma de puesta a disposición del público de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de la base mediante la distribución de copias en forma de venta u otra transferencia de su propiedad o por alquiler, o mediante transmisión en línea o en otras formas [artículo 133.3, letra c), LPI]. La extracción es la reproducción de la base de datos, mientras que la reutilización consiste en su distribución o en su comunicación pública, incluida la puesta a disposición del público. Gracias a la posibilidad que el Instituto tiene de prohibir la reproducción, la distribución y la comunicación pública de sus bases de datos protegidas por un derecho *sui generis*, es claro que, en último término, tiene un control de acceso sobre el contenido de la base.

4. 3. Los límites a los derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos

30. La consideración de los productos cartográficos como objeto de derechos de propiedad intelectual (bien sea porque se trata de una obra protegida por un derecho de autor en sentido estricto, bien sea porque constituye una base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*) significa que los mismos se encuentran plenamente sometidos al régimen establecido en la Ley de Propiedad Intelectual. No es propio de este Dictamen, naturalmente, exponer con detalle el alcance de dicho régimen, pues ello conduciría *de facto* a realizar un análisis completo de dicha Ley.

Ahora bien, resulta oportuno señalar que, pese a ser titular de derechos de propiedad intelectual sobre sus productos cartográficos, el Instituto de Cartografía de Andalucía no puede oponerse a la utilización de dichos productos por parte de terceros cuando se encuentre amparada por alguna excepción o limitación a los mencionados derechos. Ello es así porque los límites a los derechos de propiedad intelectual, previstos en los artículos 31 a 39 LPI, son plenamente aplicables a las obras cartográficas, del mismo modo que los establecidos en el artículo 135.1 LPI lo son a las bases de datos cartográficos protegidas por un derecho *sui generis*. Por tanto, límites como el de copia privada [artículos 31.2 y 135.1, letra a), LPI, aunque nótese que este último no se aplica a las bases de datos electrónicas], el de cita (artículo 32.1 LPI) o el de ilustración para la enseñanza (artículos 32.2 y 135.1, letra b), LPI] son enteramente aplicables a las obras cartográficas y a las bases de datos cartográficos protegidas por un derecho *sui generis*. Ello significa, por continuar con los ejemplos antes mencionados, que el Instituto de Cartografía de Andalucía no podrá oponerse a, ni podrá perseguir, utilidades de las mencionadas obras o bases de datos cuando se encuentren amparadas en el límite de copia privada, en el de cita o en el de ilustración para la enseñanza.

5. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE EXPLOTACIÓN DE LOS PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS: LA EDICIÓN DE LIBROS Y LAS LICENCIAS A TERCEROS

31. El Instituto de Cartografía de Andalucía puede, en los términos ya vistos, ser titular, originario o derivativo, de derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas o sobre las bases de datos originales (aquellas cuyos criterios de selección, ordenación y disposición de los contenidos son creaciones intelectuales). Del mismo modo, puede ser titular de un derecho *sui generis* sobre las bases de datos cuyos criterios de selección, ordenación y disposición de los contenidos carecen de originalidad. Tanto si es titular de un derecho de autor como de un derecho *sui generis*, dispone de las facultades patrimoniales reconocidas en la Ley de Propiedad Intelectual, sometidas a los límites legalmente previstos.

En su condición de titular de derechos patrimoniales sobre las obras cartográficas o sobre las bases de datos, el Instituto de Cartografía de Andalucía está en condiciones de decidir con libertad el modo de explotación de dichos productos. Puede asumir directamente la explotación de esos derechos (p.ej., mediante la edición impresa de las obras cartográficas), de manera lucrativa o no. Puede también, si así lo prefiere, ceder sus derechos a terceros, para que sean estos los que, bajo la licencia del Instituto, exploten las obras o las bases de datos y obtengan los rendimientos correspondientes. Del mismo modo, puede autorizar a terceros el uso con carácter gratuito, con la finalidad de conseguir una más amplia difusión de los productos cartográficos coherente con la función de servicio público que la Administración desempeña en este sector. A su vez, todas las utilizaciones mencionadas pueden hacerse de manera analógica (en soporte papel) o digital, bajo modalidades tales como la venta y descarga de ficheros digitales y los servicios prestados *on line* a través de Internet.

32. En el caso de las publicaciones o ediciones en soporte papel de los productos cartográficos, el Instituto de Cartografía de Andalucía debería de observar las exigencias específicas establecidas para las publicaciones oficiales en el antes citado Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales, tales como la asignación de un Número de Identificación de Publicaciones Oficiales (NIPO) y un *International Standard Book Number* (ISBN).

Merece una mención especial en este punto el depósito legal, siquiera sea porque la normativa que lo regula, una antigua Orden ministerial de 1971, ya se refería de manera expresa a los productos cartográficos. En efecto, el artículo 16, párrafo tercero, de la todavía vigente Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 30 de octubre de 1971, por la que se aprueba el Reglamento del Instituto Bibliográfico Hispánico (*Boletín Oficial del Estado* n° 276, de 18 de noviembre de 1971), señala que “cuando se trate de trabajos cartográficos, a que se refiere la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de junio de 1970, será requisito indispensable unir a la solicitud de número de depósito legal la autorización previa del Consejo Superior Cartográfico”. La redacción de este precepto procede de la Orden del Ministerio de

Educación y Ciencia de 20 de febrero de 1973 (*Boletín Oficial del Estado* n° 54, de 3 de marzo de 1973).

33. Tanto las obras cartográficas como las bases de datos de productos cartográficos, ya se encuentren protegidas por un derecho de autor o un derecho *sui generis*, pueden ser inscritos en el Registro de la Propiedad Intelectual con arreglo a las normas generales contenidas en el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo. La inscripción es voluntaria. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que los derechos inscritos pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo (artículo 145.3 LPI).

Además, el Instituto de Cartografía de Andalucía puede utilizar el símbolo © en las condiciones señaladas en el artículo 146 LPI. Dicho precepto prevé que el titular de un derecho de explotación sobre una obra o producción protegida por la Ley de Propiedad Intelectual puede anteponer a su nombre el indicado símbolo © con precisión del lugar y año de la divulgación de aquéllas. El citado símbolo indica la reserva de los derechos exclusivos en favor de la persona cuyo nombre figura junto al símbolo.

34. En la medida en que los productos cartográficos contienen información espacial (datos espaciales), la difusión de tales productos está afectada por la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), citada en un momento anterior de este Dictamen. En efecto, el artículo 11.1 de la Directiva 2007/2 dispone que los Estados miembros establecerán y gestionarán una red con los siguientes servicios, orientados a los conjuntos de datos espaciales y servicios relacionados con ellos para los que se hubieran creado metadatos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva:

- a) servicios de localización, que posibiliten la búsqueda de conjuntos de datos espaciales y servicios relacionados con ellos partiendo del contenido de los metadatos correspondientes, y que muestren el contenido de los metadatos;
- b) servicios de visualización, que permitan, como mínimo, mostrar, navegar, acercarse o alejarse mediante zoom, moverse o la superposición visual de los conjuntos de datos espaciales, así como mostrar los signos convencionales o cualquier contenido pertinente de metadatos;
- c) servicio de descarga, que permitan descargar copias de conjuntos de datos espaciales, o partes de ellos y, cuando sea posible, acceder directamente a ellos;
- d) servicios de transformación, que permitan transformar los datos espaciales con vistas a lograr su interoperabilidad;
- e) servicios que permitan el acceso a servicios de datos espaciales.

Estos servicios deberán tener en cuenta los requisitos pertinentes de los usuarios y ser fáciles de utilizar y de acceso al público, vía Internet o cualquier otra forma de telecomunicación. Ahora bien, los Estados miembros podrán limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales cuando dicho acceso pueda afectar negativamente a cualquiera de los aspectos que se mencionan en la Directiva, uno de los cuales está constituido por “los derechos de propiedad intelectual” [artículo 13.1, letra e)]. Los motivos que justifican la limitación de acceso de acuerdo con el apartado 1 se interpretarán de manera restrictiva, teniendo en cuenta en cada caso concreto el interés público que ampara la garantía de acceso; en cada caso concreto, el interés público en que se ampara la divulgación deberá sopesarse con el interés que justifica la limitación o condicionamiento del acceso (artículo 13.2 de la Directiva).

La mención que se hace a los derechos de propiedad intelectual como una de las circunstancias que puede ser invocada por los Estados miembros para limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales debe ser entendida en sus justos términos. Lo que hace el artículo 13.1 de la Directiva es permitir a los Estados que puedan invocar los derechos de propiedad intelectual con esa finalidad, pero no obliga a ello. Corresponderá a cada Estado miembro, llegado el momento de incorporar a su ordenamiento jurídico interno la Directiva 2007/2 (el plazo finaliza el 15 de mayo de 2009; cfr. su artículo 24.1), decidir si hace uso, y en qué condiciones, de esta facultad que le concede la Directiva. Por el momento, y dado que el Estado español no ha procedido a la transposición a nuestro Derecho de la Directiva Inspire, los derechos de propiedad intelectual no pueden constituir una razón para limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales. En todo caso, hay que tener en cuenta que la citada Directiva “no afecta a la existencia o posesión de derechos de propiedad intelectual de las autoridades públicas” (cfr. su artículo 2.2), lo que debe ser interpretado en el sentido de que el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales no afecta a los derechos de propiedad intelectual que la autoridad pública en cuestión pudiera tener en relación con tales datos.

35. El artículo 14 de la Directiva 2007/2 se refiere a las condiciones económicas o comerciales en que puede producirse el acceso. Las reglas que contiene este precepto son las siguientes:

- Los Estados miembros garantizarán que los servicios de localización y de visualización se pongan de forma gratuita a disposición del público. No obstante, podrán permitir que una autoridad pública que suministra los servicios de visualización cobre tasas si esas tasas garantizan el mantenimiento de los conjuntos de datos especiales y los servicios de datos correspondientes, en particular en los casos en que se trate de cantidades muy grandes de datos actualizados con frecuencia. La posibilidad de cobrar una tasa por los servicios de visualización no es una obligación de los Estados miembros, sino una facultad.
- Los datos disponibles mediante los servicios de visualización podrán presentarse en una forma que impida su reutilización con fines comerciales. Nuevamente se

trata de una posibilidad, no de una obligación. Los Estados, pues, pueden no prohibir la reutilización con fines comerciales de los datos obtenidos mediante los servicios de visualización.

- En el caso de que las autoridades públicas cobren por los servicios de visualización, los servicios de descarga o los servicios que permitan el acceso a servicios de datos espaciales, los Estados miembros garantizarán la disponibilidad de los servicios de comercio electrónico. Estos servicios podrán estar sujetos a cláusulas de responsabilidad, licencias por clicado o, cuando sea necesario, licencias.

36. Como antes se indicó, el plazo para la incorporación a los Derechos nacionales de esta Directiva 2007/2 aún no ha transcurrido, por lo que las previsiones que se acaban de exponer carecen de eficacia directa. Habrá, por tanto, que aguardar a la norma de Derecho interno a través de la cual se incorporará la Directiva Inspire al ordenamiento jurídico español para ver en qué medida y con qué alcance sus previsiones inciden en la política de difusión de los productos cartográficos que pretende desarrollar el Instituto de Cartografía de Andalucía.

6. LA APLICACIÓN A LOS PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS DE LA NORMATIVA SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

37. Hasta ahora se ha analizado la cuestión de los derechos sobre los productos cartográficos desde una perspectiva “propietaria”, es decir, desde la consideración del Instituto de Cartografía de Andalucía como posible titular de derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas y sobre las bases de datos (ya protegidas por un derecho de autor en sentido estricto, ya por un derecho *sui generis*). Desde esta perspectiva, el acceso y disfrute por terceros de los productos cartográficos quedan supeditados a la existencia de un consentimiento previo del titular de los derechos, salvo que dicho acceso y disfrute encuentren cobertura en alguno de los límites a los derechos reconocidos en la Ley de Propiedad Intelectual.

Este análisis, sin embargo, es insuficiente si no se completa con la perspectiva “pública” derivada de las normas sobre reutilización de la información del sector público. En efecto, esta normativa impone a las Administraciones públicas la obligación de facilitar, tanto a particulares como a empresas, el acceso a la información obtenida por las Administraciones en el desempeño de sus funciones, así como la utilización de dicha información, incluso con fines comerciales. Como señala la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, éste “recoge, produce, reproduce y difunde un amplia gama de información relativa a numerosos ámbitos, por ejemplo información social, económica, geográfica, meteorológica o turística y sobre empresas, patentes y educación” (considerando cuarto). Esta información del sector público “constituye una materia prima importante para diversos produc-

tos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos” (considerando quinto), razón por la que “se debe instar a los organismos del sector público a poner a disposición, con vistas a su reutilización, todos los documentos que conserven” (considerando noveno).

38. Los productos cartográficos constituyen una “información” en el sentido de la Directiva 2003/98, así como de la Ley estatal 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español dicha Directiva. En efecto, la información “geográfica” aparece expresamente mencionada tanto en el considerando cuarto de la Directiva como en el Preámbulo de la Ley 37/2007 (párrafo segundo) como un tipo de información sometido al ámbito de aplicación de ambas normas.

A los efectos de la Ley 37/2007, se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Y por documento se entiende, en el marco de esa misma norma, “toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada” (artículo 3.2 de la Ley 37/2007). La Directiva confirma la amplitud del concepto documento: “abarca todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual), conservados por los organismos del sector público. Se considera documento conservado por un organismo del sector público todo documento cuya reutilización puede ser autorizada por dicho organismo del sector público” (considerando undécimo de la Directiva 2003/98).

Como puede apreciarse, el concepto de “documento”, a los efectos de la aplicación de la normativa sobre reutilización de información del sector público, se relaciona con “actos, hechos o información”, y no con la definición de “obra” protegida por un derecho de autor, o con la de “base de datos” protegida por un derecho de autor o un derecho *sui generis*. El concepto de “documento” es más amplio que el de “obra” y el de “base de datos”, lo que significa que la Ley 37/2007 se aplica a todos los productos cartográficos elaborados o custodiados por la Administración, con independencia de la protección que a tales productos dispense, en su caso, la Ley de Propiedad Intelectual.

39. Una de las cuestiones más complejas es la relativa a la coordinación entre los derechos de propiedad intelectual reconocidos por la legislación aplicable, de una parte, y, de otra, la reutilización de información del sector público cuando dicha información está contenida en una obra o prestación protegida por un derecho de esa naturaleza. Conforme a su artículo 1.2, letra b), la Directiva 2003/98 no se aplica a “los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual por

parte de terceros”. Esta misma exclusión se contiene en el artículo 3.3, letra e), de la Ley 37/2007, con la única variación, carente de relevancia sustancial, de que la expresión “derechos de propiedad intelectual” empleada por la Directiva es sustituida en la Ley interna por “derechos de propiedad intelectual o industrial”. Por su parte, el artículo 2.5 de la Directiva aclara que “las obligaciones de la presente Directiva se aplicarán únicamente en la medida en que las obligaciones impuestas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el Convenio de Berna y el Acuerdo ADPIC”.

El considerando vigésimo segundo de la Directiva 2003/98 afronta la cuestión que nos ocupa dando las siguientes explicaciones: “La presente Directiva no afecta a los derechos de propiedad intelectual de terceros. Para evitar confusiones, se entenderá por *derechos de propiedad intelectual* únicamente los derechos de autor y derechos afines (incluidas las formas de protección *sui generis*). La presente Directiva no se aplica a los documentos sometidos a derechos de propiedad industrial como las patentes, los diseños y las marcas registradas. La presente Directiva tampoco afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de los organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni restringe en modo alguno el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos en la presente Directiva. Las obligaciones impuestas por la presente Directiva sólo deben aplicarse en la medida en que las mismas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas (*Convenio de Berna*) y el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (*Acuerdo ADPIC*). No obstante -concluye este considerando-, los organismos del sector público deben ejercer sus derechos de autor de una manera que facilite la reutilización”.

El considerando vigésimo cuarto, que complementa el vigésimo segundo que se acaba de transcribir, establece lo siguiente: “La presente Directiva se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, así como en la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos. Detalla [la Directiva 2003/98] las condiciones en las que los organismos del sector público pueden ejercer sus derechos de propiedad intelectual en el mercado interior de la información cuando permitan la reutilización de documentos”.

Por su parte, el artículo 3.3, letra e), de la Ley 37/2007, después de excluir de su ámbito de aplicación los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, añade lo siguiente: “No obstante, la presente ley no afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni res-

tringe el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos por la presente ley. El ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público deberá realizarse de forma que se facilite su reutilización”.

40. En su proyección a los hechos que se analizan en el presente Dictamen, la coordinación entre los derechos de propiedad intelectual y la obligación de facilitar la reutilización de los documentos del sector pública se concreta en las siguientes afirmaciones esenciales:

1^a) Los derechos de propiedad intelectual del Instituto de Cartografía de Andalucía, en su doble dimensión de derechos de autor sobre las obras cartográficas, y derechos de autor y derecho *sui generis* sobre las bases de datos de productos cartográficos, no se ven invalidados por la obligación de reutilización derivada de la Directiva 2003/98 y la Ley 37/2007. Esos derechos persisten y no sufren, en su existencia, ninguna modificación.

2^a) Tanto las obras cartográficas como las bases de datos de productos cartográficos sobre las que el Instituto de Cartografía de Andalucía tiene derechos de propiedad intelectual están sometidas a la obligación de reutilización impuesta por Directiva 2003/98 y la Ley 37/2007. Dicho en otros términos: el hecho de que las mencionadas obras y bases de datos constituyan el objeto de derechos de propiedad intelectual pertenecientes al Instituto de Cartografía de Andalucía no las excluye del régimen general de reutilización de la información del sector público, pues la exclusión únicamente alcanza a los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual “por parte de terceros”, lo que no sucede cuando esos derechos, que ciertamente existen, pertenecen al mismo organismo del sector público que se encuentra gravado con el deber de facilitar la reutilización.

3^a) Con carácter general, el Instituto de Cartografía de Andalucía debe ejercer sus derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas y sobre las bases de datos de productos cartográficos de manera que facilite su reutilización.

41. La Ley 37/2007 establece distintas modalidades de reutilización de los documentos del sector público. En lo que ahora interesa, puede tratarse de una “reutilización de documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones” o una “reutilización de documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo” (artículo 4.2). Las Administraciones y organismos del sector público podrán facilitar licencias-tipo para la reutilización de documentos, las cuales deberán estar disponibles en formato digital y ser procesables electrónicamente (artículo 4.4 de la Ley 37/2007). Las condiciones de reutilización son que el contenido de la información no sea alterado, que no se desnaturalice el sentido de la información, que se cite la fuente y que se mencione la fecha de la última actualización (artículo 8 de la Ley 37/2007). En los casos en que se otorgue una

licencia para facilitar la reutilización, el artículo 9 de la citada Ley exige que se haga constar, al menos, la información relativa a la finalidad concreta, comercial o no comercial, para la que se concede la reutilización, la duración de la licencia, las obligaciones del beneficiario y el organismo concedente, las responsabilidades de uso y modalidades financieras, indicándose el carácter gratuito o, en su caso, la tasa o precio público aplicable.

En lo relativo a este último aspecto, el artículo 7 de la Ley 37/2007 permite la aplicación de una tasa o precio público por el suministro de documentos para su reutilización, en las condiciones previstas en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos o, en su caso, en la normativa que resulte de aplicación en el ámbito autonómico o local, teniendo en cuenta para su determinación a estos efectos, entre otras condiciones, la existencia de tasas o precios públicos para el acceso. Los importes de las tasas o precios públicos se cuantificarán con arreglo a lo previsto en los artículos 19 y 25 de la citada Ley 8/1989, o en la normativa que resulte de aplicación en el ámbito autonómico o local, debiendo incluirse en dichos costes los relativos a la recogida, producción, reproducción y difusión. Conforme al artículo 7.4 de la Ley, “se podrán aplicar tasas o precios públicos diferenciados según se trate de reutilización con fines comerciales o no comerciales”. En efecto, si bien las condiciones de reutilización no deben ser discriminatorias para tipos comparables de reutilización, ello no impide “la adopción de una política de tarifas diferenciada para la reutilización comercial y no comercial” (considerando décimo noveno de la Directiva 2003/98).

6. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL MEDIANTE LICENCIAS DE USO

42. Las diferentes posibilidades de gestión de los derechos que la legislación española ofrece al Instituto de Cartografía de Andalucía como titular, originario o derivativo, de derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas o sobre las bases de datos originales, requiere de su plasmación en un documento que recoja con garantías las condiciones en las que se ceden o reservan tales derechos. Este tipo de documento se suele formalizar como una “Licencia de cesión de derechos de uso”, que tiene valor contractual equivalente a las estipulaciones de un contrato de compraventa.

En una licencia de este tipo resulta esencial precisar de forma indubitada sobre qué obra se establece la cesión de derechos, quienes se identifican como licenciante y licenciario, cuales son los derechos –reproducción, distribución, comunicación pública, transformación, etc.- y en qué condiciones se ceden. En todo caso, y a la luz de lo establecido en el Plan Cartográfico de Andalucía, resulta necesario establecer condiciones diferentes en función del uso que el licenciario pretenda realizar, diferenciando las licencias para la reutilización con fines comerciales de aquellas otras con finalidad no comercial.

ANEXO 1: Modelo de Licencia de Uso No Comercial de los productos cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía

Primera. Definiciones

- a) El “**producto cartográfico**” es el producto que contiene informaciones, hechos o datos relativos a la cartografía. Dicho producto podrá, según los casos, constituir una obra cartográfica protegida por un derecho de autor, o una base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*.
- b) El “**Instituto de Cartografía de Andalucía**” es el organismo público titular de derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos.
- c) El “**licenciante**” es el Instituto Cartográfico de Andalucía.
- d) El “**licenciatario**” es la persona o la entidad que ejercita los derechos cedidos mediante esta licencia.
- e) Se entiende por “**reproducción**” la fijación directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma, de todo el producto cartográfico o parte de él, que permita su comunicación y la obtención de copias.
- f) Se entiende por “**distribución**” la puesta a disposición del público del original o de las copias del producto cartográfico, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.
- g) Se entiende por “**comunicación pública**” todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso al producto cartográfico sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas. No se considerará pública la comunicación cuando se celebre dentro de un ámbito estrictamente doméstico que no esté integrado o conectado a una red de difusión de cualquier tipo. A efectos de esta licencia, la comunicación pública comprende la puesta a disposición del público del producto cartográfico por procedimientos alámbricos o inalámbricos, incluida la puesta a disposición del público del producto cartográfico de tal forma que cualquier persona pueda acceder a él desde el lugar y en el momento que elija.
- h) La “**transformación**” de un producto cartográfico comprende su adaptación y cualquier otra modificación en su forma de la que se derive un producto diferente. Cuando se trate de una base de datos según se define más adelante, se considerará también transformación la reordenación de la misma. La creación resultante de la transformación del producto cartográfico tendrá la consideración de producto derivado y, si cumple los requisitos establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, de obra derivada.
- i) La “**explotación**” del producto cartográfico comprende su reproducción, distribución, comunicación pública o transformación.
- j) Tendrán la consideración de “**bases de datos**” las colecciones de obras ajenas, de datos o de otros elementos independientes como las antologías y las bases de datos propiamente dichas que por la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones intelectuales, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que pudieran subsistir sobre dichos contenidos.

Segunda. Límites de los derechos de propiedad intelectual

Nada en esta licencia pretende reducir o restringir cualesquiera límites legales de los derechos exclusivos del titular de los derechos de propiedad intelectual establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, tales como, a modo de ejemplo, el límite de copia privada, el límite de cita o el límite de ilustración para la enseñanza.

Tercera. Concesión de licencia

Conforme a los términos y a las condiciones de esta licencia, el licenciante concede una licencia de ámbito mundial, durante toda la vigencia de los derechos de propiedad intelectual, sin derecho de remuneración, no exclusiva e indefinida que incluye la cesión de los siguientes derechos:

- a) Derecho de reproducción, distribución y comunicación pública del producto cartográfico.
- b) Derecho a incorporar el producto cartográfico en bases de datos, con la consiguiente posibilidad de que dicho producto sea objeto de reproducción, distribución y comunicación pública.
- c) Derecho de transformación del producto cartográfico, dando lugar al nacimiento de productos derivados u obras derivadas.

Los anteriores derechos se pueden ejercitar en todos los medios y formatos, tangibles o intangibles, conocidos o por conocer. Los derechos mencionados incluyen el derecho a efectuar las modificaciones que sean precisas técnicamente para el ejercicio de los derechos en otros medios y formatos.

Cuarta. Exclusiones

Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta licencia los productos cartográficos sobre los cuales el licenciante ostente únicamente un derecho de uso o de licencia, al tratarse de productos cartográficos cuyos derechos de propiedad intelectual, o simplemente de propiedad, pertenecen a un tercero ajeno a esta relación de licencia.

Quinta. Condiciones de la licencia

La presente licencia se encuentra sometida a las siguientes condiciones:

- a) El licenciatario no podrá hacer utilizar los productos cartográficos para usos comerciales.

- b) El licenciatario asume el compromiso indeclinable de citar en todo caso al “Instituto de Cartografía de Andalucía – Junta de Andalucía” como autor y propietario del producto cartográfico.
- c) La cesión no comercial a otra persona física o jurídica, del producto cartográfico objeto de la presente licencia, o de otro producto cartográfico que incorpore el que es objeto de la presente licencia, requerirá la concesión por el licenciante de una nueva licencia al nuevo usuario, o la aceptación por éste de las condiciones iniciales de licencia establecidas por el licenciante, que deberán ser manifestadas explícitamente en cualquier cesión de dicho producto cartográfico.
- d) Las obras derivadas mediante cualquier procedimiento de transformación deberán someterse a las mismas condiciones de la presente licencia.

Sexta. Exoneración de responsabilidad

El licenciante no ofrece ninguna garantía de cualquier tipo respecto del producto cartográfico objeto de licencia.

Séptima. Finalización de la licencia

- a) Esta licencia y la cesión de los derechos que contiene terminarán automáticamente en caso de cualquier incumplimiento de los términos de la misma por el licenciatario. Las personas o entidades que hayan creado obras derivadas o productos cartográficos derivados, o que hayan utilizado los productos cartográficos licenciados para su inclusión en una base de datos, no se verán afectados por la finalización de la presente licencia, siempre que tales personas o entidades cumplan y sigan cumpliendo íntegramente esta licencia.
- b) El licenciante se reserva el derecho a publicar los productos cartográficos objeto de licencia en condiciones distintas a las presentes, o a retirarlos en cualquier momento. No obstante, ello no supondrá dar por concluida esta licencia, que continuará vigente hasta su finalización conforme a lo establecido en el apartado precedente.

Octava. Interpretación

- a) Si alguna disposición de esta licencia resulta inválida o inaplicable según la Ley vigente, ello no afectará la validez o aplicabilidad del resto de los términos de esta licencia.
- b) No se entenderá que existe renuncia respecto de algún término o disposición de esta licencia, ni que se consiente violación alguna de la misma, a menos que tal renuncia o consentimiento figuren por escrito y lleve la firma del licenciante.

- c) Esta licencia constituye el acuerdo pleno entre las partes con respecto a los productos cartográficos objeto de la licencia. No caben interpretaciones, acuerdos o términos con respecto a la obra que no se encuentren expresamente especificados en la presente licencia. El licenciante no estará obligado por ninguna disposición complementaria. Esta licencia no se puede modificar sin el mutuo acuerdo por escrito entre el licenciante y el licenciatarario.

ANEXO 2: Modelo de Licencia de Usos Comerciales¹ de los Productos Cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía

Primera. Definiciones

- a) El **“producto cartográfico”** es el producto que contiene informaciones, hechos o datos relativos a la cartografía. Dicho producto podrá, según los casos, constituir una obra cartográfica protegida por un derecho de autor, o una base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*.
- b) El **“Instituto de Cartografía de Andalucía”** es el organismo público titular de derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos.
- c) El **“licenciante”** es el Instituto Cartográfico de Andalucía.
- d) El **“licenciatarario”** es la persona o la entidad que ejerce los derechos cedidos mediante esta licencia.
- e) Se entiende por **“reproducción”** la fijación directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma, de todo el producto cartográfico o parte de él, que permita su comunicación y la obtención de copias.
- f) Se entiende por **“distribución”** la puesta a disposición del público del original o de las copias del producto cartográfico, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.
- g) Se entiende por **“comunicación pública”** todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso al producto cartográfico sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas. No se considerará pública la comunicación cuando se celebre dentro de un ámbito estrictamente doméstico que no esté integrado o conectado a una red de difusión de cualquier tipo. A efectos de esta licencia, la comunicación pública comprende la puesta a disposición del público del producto cartográfico por procedimientos alámbricos o inalám-

¹ Cabe que, según los casos y condiciones, el Instituto Cartográfico de Andalucía realice una descripción de lo que, según su criterio, debe considerarse uso comercial. Así por ejemplo, según la información que me ha sido proporcionada, el Instituto no considera que el uso de productos cartográficos en el interior de una empresa (esto es, sin comercialización *ad extra*), sea un uso comercial. En cambio, el Instituto entiende que es uso comercial la venta o la distribución de productos cartográficos, tales como, por ejemplo, el uso que los promotores inmobiliarios hacen de los planos catastrales. Con la finalidad de evitar equívocos, podría ser útil que el Instituto realizara una enumeración no exhaustiva, sino meramente a título de ejemplo, de aquello que, según su criterio, constituyen usos comerciales de los productos cartográficos. Dicha enumeración podría hacerse mediante la adición de una nueva letra, que sería la k), a las definiciones que se contienen en la cláusula primera de esta licencia.

- bricos, incluida la puesta a disposición del público del producto cartográfico de tal forma que cualquier persona pueda acceder a él desde el lugar y en el momento que elija.
- h) La **“transformación”** de un producto cartográfico comprende su adaptación y cualquier otra modificación en su forma de la que se derive un producto diferente. Cuando se trate de una base de datos según se define más adelante, se considerará también transformación la reordenación de la misma. La creación resultante de la transformación del producto cartográfico tendrá la consideración de producto derivado y, si cumple los requisitos establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, de obra derivada.
 - i) La **“explotación”** del producto cartográfico comprende su reproducción, distribución, comunicación pública o transformación.
 - j) Tendrán la consideración de **“bases de datos”** las colecciones de obras ajenas, de datos o de otros elementos independientes como las antologías y las bases de datos propiamente dichas que por la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones intelectuales, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que pudieran subsistir sobre dichos contenidos.

Segunda. Límites de los derechos de propiedad intelectual

Nada en esta licencia pretende reducir o restringir cualesquiera límites legales de los derechos exclusivos del titular de los derechos de propiedad intelectual establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, tales como, a modo de ejemplo, el límite de copia privada, el límite de cita o el límite de ilustración para la enseñanza.

Tercera. Concesión de licencia

Conforme a los términos y a las condiciones de esta licencia, el licenciante concede una licencia de ámbito mundial, durante toda la vigencia de los derechos de propiedad intelectual, no exclusiva e indefinida que incluye la cesión de los siguientes derechos:

- a) Derecho de reproducción, distribución y comunicación pública del producto cartográfico.
- b) Derecho a incorporar el producto cartográfico en bases de datos, con la consiguiente posibilidad de que dicho producto sea objeto de reproducción, distribución y comunicación pública.
- c) Derecho de transformación del producto cartográfico, dando lugar al nacimiento de productos derivados u obras derivadas.

Los anteriores derechos se pueden ejercitar en todos los medios y formatos, tangibles o intangibles, conocidos o por conocer. Los derechos mencionados incluyen el dere-

cho a efectuar las modificaciones que sean precisas técnicamente para el ejercicio de los derechos en otros medios y formatos.

Cuarta. Condiciones de la licencia

La presente licencia se encuentra sometida a las siguientes condiciones:

- a) El licenciatario podrá utilizar los productos cartográficos para usos comerciales. En el caso presente, el uso o usos comerciales que pretende dar el licenciatario a los productos cartográficos es el siguiente: [...]².
- b) El licenciatario asume el compromiso indeclinable de citar en todo caso al “Instituto de Cartografía de Andalucía – Junta de Andalucía” como autor y propietario del producto cartográfico.
- c) Los derechos específicamente comprendidos en el ámbito de la presente licencia son: [...]³.
- d) La cesión de derechos contemplada en esta licencia devengará una contraprestación económica en forma de tasa o precio público, por importe de [...]⁴. La concesión y la efectividad de la presente licencia se encuentra condicionadas al abono previo de dicha tasa o precio público.

Quinta. Exoneración de responsabilidad

El licenciante no ofrece ninguna garantía de cualquier tipo respecto del producto cartográfico objeto de licencia.

Sexta. Finalización de la licencia

- a) Esta licencia y la cesión de los derechos que contiene terminarán automáticamente en caso de cualquier incumplimiento de los términos de la misma por el licenciatario. Las personas o entidades que hayan creado obras derivadas o productos cartográficos derivados, o que hayan utilizado los productos cartográficos licenciados para su inclusión en una base de datos, no se verán afectados por la finalización de la presente licencia, siempre que tales personas o entidades cumplan y sigan cumpliendo íntegramente esta licencia.
- b) El licenciante se reserva el derecho a publicar los productos cartográficos objeto de licencia en condiciones distintas a las presentes, o a retirarlos en cualquier momento. No obstante, ello no supondrá dar por concluida esta licencia, que

² Incluir aquí una descripción sucinta de los usos comerciales perseguidos por el licenciatario.

³ Incluir aquí una enumeración de los usos cedidos o reservados, de entre los citados en la cláusula Primera.

⁴ Incluir aquí el importe de la tasa o precio público que debe abonar el licenciatario. En lo que se refiere, en particular, a la cuantificación del importe de dicha tasa o precio público, véanse las consideraciones vertidas en el apartado 41 del Dictamen.

continuará vigente hasta su finalización conforme a lo establecido en el apartado precedente.

Séptima. Interpretación

- a) Si alguna disposición de esta licencia resulta inválida o inaplicable según la Ley vigente, ello no afectará la validez o aplicabilidad del resto de los términos de esta licencia.
- b) No se entenderá que existe renuncia respecto de algún término o disposición de esta licencia, ni que se consiente violación alguna de la misma, a menos que tal renuncia o consentimiento figuren por escrito y lleve la firma del licenciante.
- c) Esta licencia constituye el acuerdo pleno entre las partes con respecto a los productos cartográficos objeto de la licencia. No caben interpretaciones, acuerdos o términos con respecto a la obra que no se encuentren expresamente especificados en la presente licencia. El licenciante no estará obligado por ninguna disposición complementaria. Esta licencia no se puede modificar sin el mutuo acuerdo por escrito entre el licenciante y el licenciatarlo.

Nueva regulación relativa a la morosidad: su incidencia en la contratación pública

Sofía Acuña Dorado

Abogada - Socia

Altius Abogados

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Ámbito de aplicación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales. 3. Principales novedades de la Ley 3/2004 de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales en el ámbito contractual civil. 3.1. Modificación del artículo 4 de la Ley 3/2004. 3.2. Modificación del artículo 4 de la Ley 3/2004. 3.3. Régimen transitorio de la Ley 30/2004. 4. Modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. 4.1. Modificación del apartado 4 del artículo 200 de la Ley de Contratos del Sector Público. 4.2. Introducción del artículo 200 bis en la Ley de Contratos del Sector Público. 4.3. Régimen transitorio de las reformas introducidas en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 6 de julio de 2010, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 15/2010, de 5 de julio, que modifica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (Ley 3/2004), fundamentalmente por cuanto establece un plazo de pago máximo de 60 días, respecto a las operaciones comerciales entre empresas (30 en el caso de productos perecederos), que no podrá ser ampliado por las partes.

La citada novedad legislativa, que también conlleva modificaciones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entró en vigor al día siguiente de su publicación en, es decir, el pasado 7 de julio de 2010, existiendo, no obstante, un periodo transitorio para su aplicación en determinados aspectos.

La Ley 3/2004, suponía la incorporación al Derecho interno de la Directiva 2000/35/CE de igual denominación, y tiene como objetivo el establecimiento de un conjunto de medidas tendentes al impedimento de plazos de pago excesivamente largos y a disuadir los retrasos, con la finalidad declarada, por parte del legislador, de procurar fomentar el nivel de competitividad de las pequeñas y medianas empresas, que se están viendo especialmente perjudicadas ante el escenario de crisis actual, toda vez que dado el alargamiento de los plazos de pago y las limitaciones de tesorería, se ven especialmente perjudicadas.

En palabras de la propia Exposición de Motivos, cinco años después de la entrada en vigor de la Ley 3/2004, esta legislación debía adaptarse a los cambios que se han producido en el entorno económico y modificarse para que sea ampliamente aplicable, tanto en el ámbito de las empresas españolas, como en el del sector público.

En este sentido, dice la Exposición de Motivos *“desde el punto de vista de los plazos de pago del sector público, se reduce a un máximo de treinta días el plazo de pago, que se aplicará a partir del 1 de enero de 2013, siguiendo un período transitorio para su entrada en vigor. Por otra parte, se propone un procedimiento efectivo y ágil para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos, y se establecen mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago, a través de informes periódicos a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de un nuevo registro de facturas en las Administraciones locales”*.

Con la finalidad expuesta y en orden a procurar la debida adaptación de la normativa europea, se aprueban importantes modificaciones y se introducen novedades, que sin duda tendrán una gran trascendencia práctica, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que pasaremos a analizar a continuación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 3/2004, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN OPERACIONES COMERCIALES

Sin perjuicio de las novedades concretas introducidas en la Ley de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la reforma de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la Morosidad en Operaciones Comerciales, comienza aclarando en su artículo 2, la aplicabilidad de la citada Ley lo que ha de entenderse por Administración, a quien resulta de aplicación la citada normativa.

En este sentido, el antiguo texto de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la Morosidad en Operaciones Comerciales, definía Administración con referencia a los apartados 2 y 3 del artículo 1 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, mientras que la nueva redacción de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la Morosidad en Operaciones Comerciales, remite al actual texto de la Ley de Contratos del sector Público, en concreto al artículo 3.3, equiparando el concepto de Administración con el de poder adjudicador.

De conformidad con lo anterior, se modifica el artículo 3 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la Morosidad en Operaciones Comerciales, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 3. *Ámbito de aplicación.*

1. *Esta Ley será de aplicación a todos los pagos efectuados como contraprestación en las operaciones comerciales realizadas entre empresas, o entre empresas y la Administración, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, así como las realizadas entre los contratistas principales y sus proveedores y subcontratistas.*
2. *Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley:*
 - a) *Los pagos efectuados en las operaciones comerciales en las que intervengan consumidores*
 - b) *Los intereses relacionados con la legislación en materia de cheques, pagarés y letras de cambio y los pagos de indemnizaciones por daños, incluidos los pagos por entidades aseguradoras.*
 - c) *Las deudas sometidas a procedimientos concursales incoados contra el deudor, que se registrarán por lo establecido en su legislación especial.»*

Con ello resulta de aplicación la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la Morosidad en Operaciones Comerciales, a los contratos públicos celebrados por cualquier entidad a la que se le otorgue la condición de poder adjudicador, cuya definición se contiene en el apartado 3, del artículo 3 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público¹.

3. PRINCIPALES NOVEDADES LA LEY 3/2004, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD EN OPERACIONES COMERCIALES EN EL ÁMBITO CONTRACTUAL CIVIL

Es interés destacar las principales reformas introducidas con carácter general:

3.1. Modificación del artículo 4 de la Ley 3/2004

El nuevo texto dispone:

«Artículo 4. *Determinación del plazo de pago.*

¹ Artículo 3.3 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público:

Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) Las Administraciones Públicas.
- b) Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

1. *El plazo de pago que debe cumplir el deudor será el siguiente:*
 - a) *Sesenta días después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios. Este plazo de pago no podrá ser ampliado por acuerdo entre las partes.*
 - b) *Si el deudor recibe la factura o la solicitud de pago equivalente antes que los bienes o servicios, sesenta días después de la entrega de los bienes o de la prestación de los servicios.*
 - c) *Si legalmente o en el contrato se ha dispuesto un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes o los servicios con lo dispuesto en el contrato y si el deudor recibe la factura antes de finalizar el período para realizar dicha aceptación, el plazo de pago que debe cumplir el deudor se computará a partir del día de recepción de los bienes o servicios adquiridos y no podrá prolongarse más allá de los sesenta días contados desde la fecha de entrega de la mercancía.*
2. *Los proveedores deberán hacer llegar la factura o solicitud de pago equivalente a sus clientes antes de que se cumplan treinta días desde la fecha de recepción efectiva de las mercancías o prestación de los servicios.*
3. *La recepción de la factura por medios electrónicos producirá los efectos de inicio del cómputo de plazo de pago, siempre que se encuentre garantizada la identidad y autenticidad del firmante, la integridad de la factura, y la recepción por el interesado.*
4. *Podrán agruparse facturas a lo largo de un período determinado no superior a 15 días, mediante una factura comprensiva de todas las entregas realizadas en dicho período, factura resumen periódica, o agrupándolas en un único documento a efectos de facilitar la gestión de su pago, agrupación periódica de facturas, y siempre que se tome como fecha de inicio del cómputo del plazo, la fecha correspondiente a la mitad del período de la factura resumen periódica o de la agrupación periódica de facturas de que se trate, según el caso, y el plazo de pago no supere los 60 días desde esa fecha.»*

Esta es desde luego en mi opinión la reforma más importante introducida en la Ley por su importancia práctica (junto con otras cuestiones relativas a la reclamación de pago a las Administraciones Públicas que después comentaremos), pues frente a la regulación de un plazo supletorio a falta de acuerdo, se introduce ahora un plazo máximo de pago, legalmente establecido, que no puede ser alterado por las partes al amparo de la libertad de pactos, todo ello, con independencia de cuándo sea recibida la factura o solicitud de pago equivalente por el deudor, o de si se ha dispuesto un procedimiento de aceptación o comprobación.

Dichos plazos de pago no aplicarán en el caso de contratos administrativos celebrados con poderes adjudicadores, en relación a los cuales se establece un régimen específico, pero si a la contratación de entidades con participación pública que sin

embargo, de conformidad con el artículo 3 apartado 3 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público a que antes hemos hecho referencia, no tengan la condición de poderes adjudicadores.

3.2. Modificación del artículo 4 de la Ley 3/2004

Asimismo, dado que se ha modificado la redacción de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales en lo que se refiere a la indemnización por costes de cobro, habrá que entender por tales, según la nueva redacción del artículo 8 de la citada Ley, lo siguiente:

«Artículo 8. Indemnización por costes de cobro.

- 1. Cuando el deudor incurra en mora, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización por todos los costes de cobro debidamente acreditados que haya sufrido a causa de la mora de éste. En la determinación de estos costes de cobro se aplicarán los principios de transparencia y proporcionalidad respecto a la deuda principal. La indemnización no podrá superar, en ningún caso, el 15 por ciento de la cuantía de la deuda, excepto en los casos en que la deuda no supere los 30.000 euros en los que el límite de la indemnización estará constituido por el importe de la deuda de que se trate.*
- 2. El deudor no estará obligado a pagar la indemnización establecida en el apartado anterior cuando no sea responsable del retraso en el pago.»*

Se elimina por tanto la excepción prevista en la antigua redacción del precepto que indicaba: “No procederá esta indemnización cuando el coste de cobro de que se trate haya sido cubierto por la condena en costas del deudor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241 a 246 y 394 a 398 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.”

Realmente, en mi opinión la nueva redacción del artículo no tiene calado práctico, por cuanto el precepto exige, ante todo, la acreditación de los costes de cobro, no procediendo en ningún caso tampoco en la nueva redacción incluir en dicha indemnización el perjuicio que ha sido resarcido en costas.

3.3. Régimen transitorio de la Ley 30/2004

Si bien la Ley la entrada en vigor de la Ley se produce al día siguiente de su publicación, se establece el siguiente régimen transitorio, en lo que se refiere a las operaciones comerciales en el ámbito civil:

- A) La Ley solo resultará de aplicación, según dispone la Disposición Transitoria 1ª a los contratos celebrados con posterioridad a su entrada en vigor.

B) Para la aplicabilidad del plazo máximo de pago obligatorio previsto en la nueva redacción del artículo 4 de la Ley 30/2004, se tendrá en cuenta el siguiente régimen transitorio, que prevé una reducción progresiva de los plazos actualmente permitidos hasta alcanzar los 60 días, de conformidad con el siguiente calendario:

- Desde el 7 de julio de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011, el plazo máximo será de 85 días.
- Entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2010, de 75 días.
- A partir del 1 de enero de 2013, de 60 días.

En relación a los productos frescos y perecederos el plazo máximo de pago que se fija en 30 días se aplica con carácter inmediato.

4. MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Consecuentemente con el plazo máximo legal de pago establecido con la reforma de la Ley la Ley 3/2004 y en orden al establecimiento de otras medidas tendentes a procurar evitar las consecuencias perjudiciales que la dilación en los pagos tiene frente a los contratistas, se lleva a cabo la modificación de determinados preceptos de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

4.1. Modificación del el apartado 4 del artículo 200 de la Ley de Contratos del Sector Público

El citado precepto pasa a tener la siguiente redacción:

“4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Cuando no proceda la expedición de certificación de obra y la fecha de recibo de la factura o solicitud de pago equivalente se preste a duda o sea anterior a la recepción de las mercancías o a la prestación de los servicios, el plazo de treinta días se contará desde dicha fecha de recepción o prestación.”

Por tanto, se modifican los plazos de pago en la contratación administrativa que pasan a 60 a 30 días, debiendo recordarse que como Administración ha de enten-

derse poder adjudicador, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.3 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.

4. 2. Introducción del artículo 200 bis en la Ley de Contratos del Sector Público

Junto con la determinación de un plazo máximo de pago de 30 días que no puede ser alterado ni aún por acuerdo de las partes, en mi opinión, una de las reformas más importantes que se llevan a cabo con la aprobación de la Ley 15/2010, es la regulación de un nuevo procedimiento de reclamación a las Administraciones Públicas.

Para ello, se añade a la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público el nuevo artículo 200 bis que dispone:

“Artículo 200 bis. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas.

Trascurrido el plazo a que se refiere el artículo 200.4 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última. La sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro.”

Varias son las cuestiones de interés, que a continuación pasamos a analizar:

A) La nueva regulación incluye un procedimiento por el cual, transcurrido el plazo máximo en que la Administración tiene obligación de proceder al pago, el contratista reclamará por escrito el pago junto con los intereses de demora. Trascurrido un mes sin respuesta se entenderá reconocida la procedencia del pago y el contratista quedará habilitado para recurrir en vía contenciosa-administrativa contra la inactividad administrativa.

Si bien el procedimiento de reclamación contra la inactividad administrativa es el que actualmente se sigue para reclamar el pago a la Administración Pública, se prevén dos novedades de trascendencia práctica.

En primer lugar, se acortan los plazos previstos hasta el momento, para recurrir contra la inactividad administrativa, que era de tres meses en este tipo de recla-

maciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa².

En segundo lugar, se declara que se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago, en caso de silencio administrativo.

Esto es, aunque la Ley no lo diga de forma expresa, se otorgan efectos positivos al silencio administrativo en este caso, exceptuando la norma general contenida en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del sentido negativo del silencio administrativo en procedimientos iniciados a instancias de los interesados.

Resulta curiosa la no modificación de la Ley 29 de la Ley 29/2998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de forma expresa, tanto respecto a la introducción de este nuevo plazo, como en relación a otras cuestiones que trataremos seguidamente.

- B) Continúa la regulación del procedimiento, declarando expresamente que **el contratista podrá acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda.**

Nuevamente resulta extraña la no modificación de la Ley 29 de la Ley 29/2998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando se está procediendo a la modificación de la regulación legal de la figura de la medida cautelar.

Recordemos, que los artículos 129 y siguiente de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regulan las medidas cautelares, disponiendo el artículo 130:

- “1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.*
- 2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.”*

Lo expuesto en el artículo transcrito, se traduce en la necesidad de “periculum

² Dispone el artículo 29 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: “1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. 2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.”

in mora”, esto es que una ejecución precipitada del acto de que se trate pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso.

En este orden de cosas, la jurisprudencia viene adoptando criterios restrictivos para la adopción de medidas cautelares que por ejemplo procuran evitar que a través de la medida cautelar se pueda obtener un reconocimiento anticipado del derecho.

En cualquier caso, parece razonable la posibilidad de solicitar como medida cautelar del pago, en tanto que se entiende, como consecuencia del silencio administrativo, procedente el mismo, sin perjuicio de que la posibilidad de instar este tipo de medidas cautelares ya tenía amparo en la Ley.

La verdadera novedad, es el establecimiento de una imposición al órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última.

Parece evidente que el legislador está de facto eliminando el requisito del periculum in mora que constituye presupuesto necesario para la adopción de una medida cautelar.

Por último, entiendo de interés reflexionar sobre dos cuestiones:

a. El legislador no ha previsto como dar efectividad a aquellos pronunciamientos en los que se acuerde la medida cautelar, más allá del régimen general actualmente previsto para la ejecución de sentencias.

En este sentido, habrá que acudir a lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que remite a lo dispuesto en el artículo IV, del Título IV, salvo lo dispuesto en el artículo 104.2³, esto es la régimen general de ejecución de sentencias y más concretamente en este caso, al artículo 106⁴ de la citada ley que establece que en caso de ser condenada la Administración al pago de una cantidad líquida:

³ Establece el artículo 134.1 de la Ley 29/1998, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: “1. El auto que acuerde la medida se comunicará al órgano administrativo correspondiente, el cual dispondrá su inmediato cumplimiento, siendo de aplicación lo dispuesto en el Capítulo IV del Título IV, salvo el artículo 104.2.”

⁴ Dispone el artículo 106 de la Ley 29/1998, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

- “1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.
2. A la cantidad a que se refiere el apartado anterior se añadirá el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia.
3. No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento.

1. El órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente del presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable.
2. Si fuera necesario hacer una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente en el plazo máximo de tres meses desde que sea notificada la resolución judicial.
3. Transcurridos tres meses sin que se haya dado cumplimiento a la resolución podrá instarse la ejecución forzosa, a cuyo respecto el Juez o Sala podrán imponer multas coercitivas hasta la completa ejecución del fallo y/o deducir testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder, según establece el artículo 112 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁵.

b. El legislador no ha previsto una modificación del régimen de las medidas cautelares que permita a empresas sin solvencia para la constitución de avales solicitar las mismas.

Al no hacerse previsión expresa al respecto, entiendo debe acudirse a la norma general prevista en sede de medidas cautelares, esto es al artículo 133 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁶, de manera que el Juzgado o Sala podrá condicionar la concesión de la medida a la presentación de caución o garantía para responder de los eventuales daños y perjuicios.

4. Si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación asimismo a los supuestos en que se lleve a efecto la ejecución provisional de las sentencias conforme a esta Ley.

6. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente.”

⁵ Según el artículo 112 de la Ley 9/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

“Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el Juez o Tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala podrán:

a) Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48.

b) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.”

⁶ Dispone el artículo 133 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

“1. Cuando de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder de aquéllos.

2. La caución o garantía podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en Derecho. La medida cautelar acordada no se llevará a efecto hasta que la caución o garantía esté constituida y acreditada en autos, o hasta que conste el cumplimiento de las medidas acordadas para evitar o paliar los perjuicios a que se refiere el apartado precedente.

3. Levantada la medida por sentencia o por cualquier otra causa, la Administración, o la persona que pretendiere tener derecho a indemnización de los daños sufridos, podrá solicitar ésta ante el propio órgano jurisdiccional por el trámite de los incidentes, dentro del año siguiente a la fecha del alzamiento. Si no se formulase la solicitud dentro de dicho plazo, se renunciase a la misma o no se acreditase el derecho, se cancelará la garantía constituida.”

La exigencia de caución o garantía puede llegar a hacer inefectiva la posibilidad de instar dicha medida cautelar.

En definitiva, el novedoso artículo 200 bis de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público por la Ley 15/2010, de 5 de julio, que modifica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, introduce una reforma de gran calado, desde el punto de vista procesal, en lo referente a las posibilidades de reclamación de los contratistas, frente al retraso en el pago, por parte de las Administraciones Públicas.

4.3. Régimen transitorio de las reformas introducidas en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público

El régimen transitorio de los plazos máximos de pago del precio en la contratación administrativa, en función de la modificación del apartado 4 del artículo 200 de la Ley de Contratos del Sector Público, no plantea duda interpretativa alguna, ya que de forma expresa, se lleva a cabo la modificación de la Disposición Transitoria Octava de la citada Ley, que a pasa a tener la siguiente redacción:

«Disposición transitoria octava. Plazos a los que se refiere el artículo 200 de la Ley.

El plazo de treinta días a que se refiere el apartado 4 del artículo 200 de esta Ley, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, se aplicará a partir del 1 de enero de 2013.

Desde la entrada en vigor de esta disposición y el 31 de diciembre de 2010 el plazo en el que las Administraciones tienen la obligación de abonar el precio de las obligaciones a las que se refiere el apartado 4 del artículo 200 será dentro de los cincuenta y cinco días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato.

Entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, el plazo en el que las Administraciones tienen la obligación de abonar el precio de las obligaciones a las que se refiere el apartado 4 del artículo 200 será dentro de los cincuenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato.

Entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, el plazo en el que las Administraciones tienen la obligación de abonar el precio de las obligaciones a las que se refiere el apartado 4 del artículo 200 será dentro de los cuarenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obra o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato.»

Por tanto, se establece el siguiente calendario de adaptación a los nuevos plazos de pago:

- Desde la entrada en vigor y el 31 diciembre de 2010: cincuenta y cinco días.
- Entre 1 de enero y 31 de diciembre de 2011: cincuenta días.
- Entre 1 de enero y 31 de diciembre de 2012: cuarenta días.
- A partir de 1 de enero de 2013: treinta días.

Así, de forma progresiva se irán reduciendo los plazos máximos de pago hasta el límite de 30 días, debiendo tenerse en cuenta que, en consonancia con dicha reducción progresiva se permite a los contratistas que lo lleven así a efecto con sus subcontratistas, a cuyos efectos dispone la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 15/2010:

“Las empresas constructoras de obra civil que mantengan vivos contratos de obra con las diferentes Administraciones Públicas, con carácter excepcional, y durante dos años a contar desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, podrán acordar con sus proveedoras y/o subcontratistas los siguientes plazos máximos de pago, de conformidad con el siguiente calendario de aplicación:

- *120 días desde la entrada en vigor de la Ley hasta el 31 de diciembre de 2011.*
- *90 días desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012.*
- *60 días desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013.*

Sin que puedan existir pactos entre las partes por encima de dichos plazos y fechas.”

En relación al resto de modificaciones de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, no se establece periodo transitorio alguno, a pesar de lo cual, se ha planteado la cuestión sobre si el régimen transitorio previsto debía de resultar de aplicación al resto de modificaciones (fundamentalmente en lo referente a el plazo para reclamar judicialmente el pago y la posible solicitud de medidas cautelares).

Analizada la cuestión, concluimos que el régimen transitorio debe resultar de aplicación a lo expresamente previsto, sin que pueda hacerse extensivo a cuestiones ajenas a los plazos máximos de pago, de manera que el resto de modificaciones operadas sobre la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público entraron en vigor el pasado 7 de julio.

5. REGISTRO DE FACTURAS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

También se establece una novedad de interés a través de la Ley 15/2010, de 5 de julio, que modifica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, con la introducción del Registro de Facturas de las Administraciones Locales.

En este sentido, el artículo quinto de la citada Ley dispone:

- “1. La Entidad local dispondrá de un registro de todas las facturas y demás documentos emitidos por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por los mismos, cuya gestión corresponderá a la Intervención u órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.*
- 2. Cualquier factura o documento justificativo emitido por los contratistas a cargo de la Entidad local, deberá ser objeto de anotación en el registro indicado en el apartado anterior con carácter previo a su remisión al órgano responsable de la obligación económica.*
- 3. Transcurrido un mes desde la anotación en el registro de la factura o documento justificativo sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento de la obligación, derivado de la aprobación de la respectiva certificación de obra o acto administrativo de conformidad con la prestación realizada, la Intervención o el órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad requerirá a dicho órgano gestor para que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente.*
- 4. La Intervención u órgano de la Entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad incorporará al informe trimestral al Pleno regulado en el artículo anterior, una relación de las facturas o documentos justificativos con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde su anotación en el citado registro y no se hayan tramitado los correspondientes expedientes de reconocimiento de la obligación o se haya justificado por el órgano gestor la ausencia de tramitación de los mismos. El Pleno, en el plazo de 15 días contados desde el día de la reunión en la que tenga conocimiento de dicha información, publicará un informe agregado de la relación de facturas y documentos que se le hayan presentado agrupándolos según su estado de tramitación.*

Nos parece de especial interés la previsión de que, transcurrido un mes desde la anotación en el Registro sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento dicho órgano deberá justificar la falta de tramitación del expediente.

6. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES Y CONCLUSIÓN

Como resumen de lo expuesto, podemos decir, que la Ley 15/2010, de 5 de julio, que modifica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas

de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, recoge entre sus novedades más importantes las siguientes:

- Establecimiento de un plazo máximo de pago en las operaciones comerciales (excluyendo consumidores y usuarios), con un calendario transitorio, por el que hasta el 31 de diciembre de 2011 el plazo máximo será de 85 días. Desde el 7 de julio de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011, el plazo máximo será de 85 días, desde el 1 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2010, de 75 días y a partir del 1 de enero de 2013, de 60 días.
- Establecimiento de un plazo máximo de pago en la contratación administrativa, con un periodo transitorio por el que durante el año 2010 el plazo será de 55 días, durante el 2011 de cincuenta días, durante el 2012 de 40 días y a partir del 1 de enero de 2013 de 30 días.
- Introducción de un procedimiento de reclamación de certificaciones impagadas, en el seno de un contrato administrativo, que permite la interposición de recurso contencioso-administrativo en un mes, desde la reclamación administrativa.
- Introducción de la posibilidad de instar junto con la reclamación de certificaciones impagadas en vía contencioso-administrativa, una solicitud de medida cautelar, consistente en el pago que habrá de concederse, salvo la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible.
- Imposición de costas a la Administración en la sentencia que eventualmente falle a favor del contratista por la falta de pago de certificaciones en la contratación administrativa.
- Creación del registro de facturas en las Corporaciones Locales y establecimiento de la obligación del órgano gestor de tramitar expediente de reconocimiento de la obligación o justificar su no tramitación, transcurrido un mes desde la anotación en el Registro.

En nuestra opinión, las novedades introducidas son de gran calado y trascendencia en la actividad diaria, tanto en la contratación civil como en la administrativa, procurando la agilización del sistema de pagos, si bien tendremos que esperar su desarrollo práctico con objeto de comprobar la efectividad de las medidas establecidas.

Análisis del Sector del Taxi en Andalucía. Contextualización en España y Europa

Elvira Maeso González

Directora de la Cátedra de Gestión del Transporte de la Universidad de Málaga

Guadalupe González Sánchez

Investigadora de la Cátedra de Gestión del Transporte de la Universidad de Málaga

Javier Caballero Blanca

Investigador de la Cátedra de Gestión del Transporte de la Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Objetivo. 3. Marco Normativo. 3.1. Administración Central. 3.2. Administración Autonómica. 3.3. Administración Local. 3.4. Transporte accesible. 4. Comparativa del Sector del Taxi en distintas ciudades europeas. 4.1. El sector del Taxi en España . 4.1.1. Organización del sector. 4.1.2. Operativa de solicitud de servicio. 4.1.3. Sistema tarifario. 4.1.4. Servicio de taxi adaptado. 4.2. El sector del taxi en otras ciudades europeas. 4.2.1. Organización del sector. 4.2.2. Operativa de solicitud de servicio. 4.2.3. Sistema tarifario. 4.2.4. Servicio de taxi adaptado. 5. Análisis comparativo. 5.1. Marco Normativo. 5.2. Organización del sector. 5.3. Operativa de solicitud de servicio. 5.4. Sistema tarifario. 5.5. Servicio de taxi adaptado. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios en las circunstancias económicas, los hábitos de transporte o las innovaciones tecnológicas influyen en la movilidad y las necesidades de transporte de la sociedad.

El sector del taxi, como parte integrante del sistema de transporte público de las ciudades, debe saber adaptarse a estos cambios buscando, de manera simultánea, la optimización del servicio ofrecido y la calidad percibida.

Para ello es necesario reconsiderar los aspectos normativos, funcionales, laborales, económicos y empresariales orientándolos hacia la modernización del sector.

2. OBJETIVO

En este trabajo se hace una revisión y análisis del sector del taxi en materia de normativa, organización, operativa de solicitud de servicio, sistemas tarifarios y servicios

de taxi adaptado. Este análisis de la situación actual en distintas ciudades españolas y europeas permite identificar oportunidades de mejora para garantizar la adecuada prestación del servicio, teniendo en cuenta el necesario equilibrio entre calidad y rentabilidad del mismo.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Administración Central

En el sector del taxi intervienen las distintas administraciones, Central, Autonómica y Local, cada una de las ellas con competencia directa en determinados aspectos.

A continuación se recogen las principales políticas, normas y leyes de ámbito nacional desarrolladas con influencia en el sector; agrupadas según se refieran al Transporte, el Tráfico, la Metrología, la Homologación de taxímetros, tarifas múltiples e indicadores luminosos, la Homologación de vehículos e Inspección Técnica y el Régimen de Trabajo.

Transporte	
REAL DECRETO 763/1979, de 16 de marzo (BOE nº 89 de 13 de abril).	Reglamento nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros.
REAL DECRETO 635/1984, de 26 de marzo (BOE nº 79 de 2 de abril).	Garantía de prestación de servicios mínimos en materia de transportes por carretera.
LEY 7/1985, de 2 de abril (BOE nº 80 de 3 de abril).	Regulación de las Bases del Régimen Local.
LEY 16/87, de 30 de julio, (BOE nº 182 de 31 de julio). Actualizada noviembre 2006. (Modificada por: L 13/96, L 66/97, RDL 6-98; RDL 4/2000; L 14/00; L 24/2001, L 29/2003 y por L 39/2003.	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).
LEY ORGANICA, 5/87 de 30 de julio, (BOE nº 31 de 28 de agosto).	Ley de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
REAL DECRETO 1211/1990, de 28 de septiembre (BOE nº 241 de 8 de octubre). Modificado por RD 858/1994, RD 1136/97, RD 927/98, RD 1830/99 y RD 1225/2006. Parcialmente derogado por L 13/96.	Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. (ROTT).

Transporte (continuación)	
REAL DECRETO 366/2002, de 19 de abril (BOE nº 110 de 8 de mayo).	Modificación parcial del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres. Juntas Arbitrales del Transporte. Funcionamiento, Diciembre 2003.
RESOLUCIÓN de 8 de febrero de 2007, de la Dirección General de Trabajo (BOE nº 49 de 26 de febrero).	IV Convenio colectivo nacional para el sector de Auto-Taxis.
ORDEN FOM/2039/2008, de 3 de julio (BOE nº 168 de 12 de julio).	Revisión de las tarifas de los servicios públicos regulares interurbanos permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera.
ORDEN FOM/2182/2008, de 22 de julio (BOE nº 179 de 25 julio).	Régimen tarifario de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo.
ORDEN FOM/2180/2008, de 22 de julio (BOE nº 179 de 25 de julio).	Cláusula de actualización automática de precios de los transportes públicos de viajeros por carretera.

Tráfico	
REAL DECRETO 772/1997 (BOE nº 135 de 6 de junio). (Modificada por RD 64/2008, 25-01).	Reglamento de Conductores.
LEY 19/2001, del 19 de diciembre (BOE nº 304 de 20 de diciembre).	Ley de seguridad vial.
REAL DECRETO 318/2003, de 14 de marzo (BOE nº 82 de 5 de abril). REAL DECRETO 318/2003, de 14 de marzo (BOE nº 82 de 5 de abril).	Modificación del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, RD 320/1994, para adaptarlo a la Ley 19/2001 de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial RDL 339/1990, de 2 de marzo.
REAL DECRETO 1428/2003 (BOE nº 306 de 23 de dic). (Modificado por RD 965/2006 1-09)	Reglamento General de circulación.
LEY 17/2005, de 19 de julio (BOE nº 172 de 20 de julio).	Ley de regulación del permiso y la licencia de conducción por puntos.
Real Decreto 64/2008, de 25 de en (BOE nº 23 de 26 de enero).	Modificación del Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.

Metrología	
LEY 3/1985, de 18 de marzo (BOE n° 67 de 17 marzo). Modificada por RDL 1296/1986, L 13/1996 y L 66/1997	Ley de Metrología.
REAL DECRETO LEGISLATIVO 1296/1986, de 28 de junio (BOE n° 155 de 30 junio).	Control metrológico CEE. Modifica Ley 3/1985, de normas reguladoras y se establece el control metrológico.
REAL DECRETO 597/1988, de 10 de junio (BOE n° 142 de 14 de junio).	Regulación del control metrológico CEE
SENTENCIA 100/1991, de 13 de mayo (BOE n° 145 de 18 junio).	Sobre la Ley de Metrología.
SENTENCIA 236/1991, de 12 de diciembre, (BOE n° 13 de 15 de enero 1992).	Sobre los Reales Decretos de desarrollo de la Ley de metrología. Conflictos positivos de competencia 44/86, 48/86, 49/86, 50/86, 64/86 y 1602/88, frente a los reales decretos 1616/1985, sobre control metrológico; 1617/1985, sobre laboratorios de verificación metrológica; 1618/1985, sobre registro de control metrológico, y 579/1988, de 10 de junio, que regula el control metrológico CEE.
RESOLUCIÓN de 16 de junio 2005, del CEM (BOE n° 180 de 29 julio).	Establecimiento de los precios públicos que han de regir la prestación de servicios metrológicos.
REAL DECRETO 584/2006, de 12 de mayo (BOE n° 126 de 27 de mayo).	Determinación de la estructura, composición y funcionamiento del Consejo Superior de Metrología.
REAL DECRETO 1342/2007, de 11 de octubre (BOE n° 257 de 26 octubre).	Aprobación del Estatuto del Centro Español de Metrología.

Homologación de taxímetros, tarifas múltiples e indicadores luminosos	
ORDEN de 13 de septiembre de 1978 (BOE n° 223 de 18 septiembre).	Homologación de indicadores luminosos de taxímetros de tarifas.
ORDEN de 17 de julio de 1978 (BOE n° 176 de 25 de julio).	Disposición de normas complementarias para el uso de tarifas múltiples en los contadores taxímetros.
AENOR (1996). UNE-EN 50148:1996. Asociación Española de Normalización y Certificación. Madrid.	Taxímetros eléctricos.
REAL DECRETO 889/2006, de 21 de julio (BOE n° 183 de 2 de agosto).	Regulación del control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida (Taxímetros).
ORDEN ITC/3709/2006, de 22 de noviembre (BOE n° 292 de 7 de diciembre).	Regulación del control metrológico del Estado sobre los aparatos taxímetros.

Homologación de vehículos e Inspección Técnica	
REAL DECRETO 2140/1985, de 9 de octubre (BOE nº 277 de 19 noviembre).	Normas de homologación de tipos de vehículos automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos.
REAL DECRETO 2042/1994, de 14 de octubre (BOE nº 275 de 17 de noviembre).	Regulación la Inspección Técnica de Vehículos.
REGLAMENTO Nº 94. (BOE nº 27 de 31 enero 2003).	Prescripciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en lo que concierne a la protección de los ocupantes en caso de colisión frontal.
REGLAMENTO Nº 95. (BOE nº 27 de 31 enero 2003).	Prescripciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en lo que concierne a la protección de los ocupantes en caso de colisión lateral.
REAL DECRETO 711/2006, de 9 de junio (BOE nº 147 de 21 de junio).	Modificación de determinados RD relativos a la inspección técnica de vehículos (ITV) y a la homologación de vehículos, sus partes y piezas, y se modifica, asimismo, el Reglamento General de Vehículos, aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre.
ORDEN ITC/2536/2006, de 26 de julio (BOE nº 184 de 3 de agosto).	Regulación del soporte electrónico para la tarjeta ITV y se modifican los anexos 10 y 11 del RD 2140/1985, por el que se dictan normas sobre homologación de tipos de vehículos, remolques, semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos.
REAL DECRETO 224/2008, de 15 de febrero (BOE nº 69 de 20 de marzo).	Normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos.
ORDEN ITC/1620/2008, de 5 de junio (BOE nº 141 de 11 junio).	Actualización de los anexos I y II del RD 2028/1986, normas para la aplicación de determinadas directivas de la CE, relativas a la homologación de tipo de vehículos automóviles, remolques, semirremolques, motocicletas, ciclomotores y vehículos agrícolas, partes y piezas.

Régimen de Trabajo	
ORDEN TAS/1622/2007, de 5 de junio (BOE nº 136 de 7 de junio).	Regulación de la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo.
LEY 15/2007, de 3 de julio (BOE nº 159 de 4 de julio).	Defensa de la Competencia.
LEY 20/2007, de 11 de julio (BOE nº 166 de 12 de julio).	Estatuto del trabajo autónomo.
ORDEN TAS/3553/2007, de 30 de noviembre (BOE nº 293 de 7 de diciembre).	Modificación de la Orden de 24 de septiembre de 1970, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

3.2. Administración Autónoma

De acuerdo al artículo 5 de la LEY ORGANICA 5/87 de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, respecto a los servicios de transporte público discrecional de viajeros, mercancías o mixtos, prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una comunidad autónoma, se delegan en la comunidad autónoma las siguientes funciones:

- El otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios.
- La convalidación de la transmisión de las autorizaciones mediante la correspondiente novación subjetiva de las mismas.
- El visado periódico de las autorizaciones.
- El establecimiento en su caso de tarifas de referencia, así como de tarifas obligatorias de carácter máximo en cuanto a los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la comunidad autónoma, al amparo de las autorizaciones a que se refiere este artículo siempre que el estado no haya establecido con carácter general en relación con las mismas tarifas máximas obligatorias. Asimismo, en relación con los servicios de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas incluido el conductor, se delega la fijación de las correspondientes tarifas, dentro de los límites establecidos por la administración de transportes del estado.
- La revocación o condicionamiento de las autorizaciones.
- El establecimiento de prestación de servicios mínimos, previsto en el artículo 94.2 de la ley de ordenación de los transportes terrestres.
- Cuantas actuaciones gestoras sean necesarias para el funcionamiento de los servicios y no se reserve para sí el estado.

No se entienden comprendidos en la presente delegación los servicios de transportes discrecionales de viajeros, mercancías o mixtos prestados dentro de una comunidad autónoma, al amparo de autorizaciones, de ámbito o radio intracomunitario que la misma haya podido crear mediante disposiciones propias dictadas al amparo de su correspondiente estatuto.

De ámbito estrictamente autonómico encontramos la LEY 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. (BOE nº 145 de 18 de junio). (BOJA nº 99 de 27 de mayo).

3.3. Administración Local

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985 de 2 de abril, en su artículo 25.2.11) reconoce que los municipios ejercerán en todo caso las competencias en los servicios de transporte urbano en materia de transporte público de viajeros, de acuerdo con los términos de la legislación del estado y las comunidades autónomas.

Cada localidad desarrolla una Normativa adaptada a sus necesidades en materia de regulación del taxi. Generalmente el ayuntamiento establece una Ordenanza Municipal con la pretensión de clarificar y completar el panorama normativo que afecta a la prestación del servicio de taxi en la ciudad. Aspectos como los vehículos, el otorgamiento de nuevas licencias, la transmisión de licencias, la extinción de licencias, el registro municipal de licencias, el permiso municipal de conductor, los conductores, la excedencia, la prestación del servicio, el régimen sancionador, etc. deben quedar perfectamente regulados por estas ordenanzas.

3.4. Transporte accesible

En España, el acceso al transporte de personas con discapacidad está regulado por la Ley 51/2003 de 2 de diciembre sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Esta Ley garantiza la igualdad de oportunidades promoviendo medidas de accesibilidad necesarias para que todas las personas accedan a los recursos, espacios y servicios de la ciudad.

El desarrollo de la misma es el Real Decreto 1544/2007 de 23 de Noviembre por el que se regulan las condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para las personas con discapacidad, en cuyo artículo 8 se dispone:

1. “En todos los municipios, los ayuntamientos promoverán que al menos un 5 por ciento o fracción, de las licencias de taxi correspondan a vehículos adaptados, conforme al anexo VII. Los titulares de las licencias solicitarán voluntariamente que su taxi sea adaptado; pero si no se cubre el citado porcentaje, los ayuntamientos exigirán a las últimas licencias que se conceden que su autotaxi sea accesible”.
2. “Estos autotaxis prestarán servicio de forma prioritaria a las personas con discapacidad, pero, en caso de estar libres de estos servicios, estarán en igualdad con los demás autotaxis no adaptados para dar servicio a cualquier ciudadano sin discapacidad”.
3. “Lo establecido en los anteriores apartados 1 y 2 se planificará por los ayuntamientos antes del año desde la entrada en vigor de este real decreto. La ejecución de lo establecido en dichos dos subapartados no podrá superar los diez años, tras la entrada en vigor de este real decreto”.

4. EL SECTOR DEL TAXI EN DISTINTAS CIUDADES EUROPEAS

En este epígrafe se recopila información sobre aspectos que conforman el sector del taxi como su organización, número de licencias, operativa de solicitud de servicio, sistema tarifario y servicio de taxi adaptado. Se realizan dos análisis comparativos,

el primero entre ciudades españolas y el segundo entre importantes ciudades europeas que pueden servir de referencia.

4.1. El sector del Taxi en España

Para el análisis del sector en España se han elegido las siete capitales más habitadas, en 2008, Madrid, Valencia, Barcelona, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Murcia; junto con el resto de capitales andaluzas (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva y Jaén).

4.1.1. Organización del sector

El sector del taxi en España se encuentra constituido por autónomos (titulares de licencia). Generalmente no está permitida otra disposición por la que puedan acceder a él otros agentes económicos con mayor capacidad financiera.

No obstante, la prestación del servicio de taxi no siempre es llevada a cabo por el titular de la licencia, ya que el vehículo puede ser operado por otra persona. Aparece así la figura del asalariado. Los motivos que llevan al titular de la licencia a contratar a un asalariado pueden ser:

- Poder explotar el servicio en régimen de doble turno.
- Cubrir periodos de baja del titular.
- Explotar una licencia heredada por una persona sin el permiso municipal.

En cuanto al dimensionamiento de los servicios de taxi, el indicador utilizado tradicionalmente como criterio básico en las ciudades españolas es la contingentación, o lo que es lo mismo, el índice de licencias por cada mil habitantes censados.

De la comparación de este índice según datos del año 2008 (ver tabla 1), se observa que las ciudades con mayor número de taxis por cada mil habitantes son Barcelona (3,83), Sevilla (3,22), Madrid (3,00), Zaragoza (2,65), Málaga (2,53) y Granada (2,36).

Entre las ciudades con menor índice de contingentación están Cádiz (1,76), Huelva (1,75), Valencia (1,66), Córdoba (1,54), Almería (1,49), Jaén (0,97) y Murcia (0,66).

4.1.2. Operativa de solicitud de servicio

La operativa de solicitud del servicio de taxi disponible actualmente en todas las ciudades va desde la tradicional señal directamente al paso del taxi por la calle, a la solicitud en las paradas habilitadas, hasta su llamada telefónicamente.

Tabla 1. Oferta de taxis en ciudades españolas en 2008

(Fuente: cgrtransporte a partir de datos de ayuntamientos, IMT Málaga e INE)

	Licencias	Población (1/01/2008)	Índice licencias/1.000 habitantes
Almería	280	187.521	1,49
Barcelona (1)	10.483	2.734.687	3,83
Cádiz	224	127.200	1,76
Córdoba	500	325.453	1,54
Granada	560	236.988	2,36
Huelva	259	148.027	1,75
Jaén	113	116.417	0,97
Madrid (2)	15.646	5.215.445	3,00
Málaga	1.432	566.447	2,53
Murcia	286	430.571	0,66
Sevilla	2.253	699.759	3,22
Valencia (3)	2.944	1.774.350	1,66
Zaragoza	1.767	666.129	2,65

(1) Se refiere al ámbito de la EMT

(2) Se refiere al área de prestación conjunta, Madrid + algunos municipios limítrofes

(3) Se refiere al ámbito de actuación de la EMT

La reserva vía Internet ya se encuentra implantada en Córdoba, Madrid, Málaga y Valencia y está prevista próximamente en Jaén.

Recientemente, Jaén y Madrid han sido pioneras al incorporar la posibilidad de solicitar el taxi a través de una aplicación informática para teléfonos móviles de última generación como iphone, android y blackberry.

4.1.3. Sistema tarifario

El análisis de los sistemas tarifarios se ha realizado a partir de las tarifas urbanas vigentes en el año 2008 y 2009 en las ciudades seleccionadas, estructurándolas sobre cuatro conceptos básicos: servicio mínimo, bajada de bandera, kilómetro recorrido y hora de espera.

Se recogen datos referentes a suplementos (aeropuerto, equipaje, etc.) y se distinguen distintos periodos (laborables diurnos, laborables nocturnos y festivos), definiendo además el periodo horario que abarcan las tarifas diurnas y nocturnas para cada ciudad. Dicha información queda plasmada en las tablas 2 y 3.

Respecto a los suplementos, cada ciudad fija gran variedad, siendo los más comunes por bulto o maleta, que varían desde 0,34 € en Huelva hasta 1 € en Barcelona, por origen/destino en Estaciones/Aeropuertos/lugares de interés y suplementos aplicables en periodos especiales, ya sean fiestas/ferias u horarios especiales, como los servicios nocturnos.

Tabla 2. Suplementos en Tarifas urbanas vigentes en ciudades españolas en 2008 (Fuente: cgttransporte a partir de datos de asociaciones y ayuntamientos)	
CIUDAD	Suplementos
Almería	Aeropuerto 3,50 €. Espera en estaciones 0,49 €. Equipaje 0,46 € y 0,49 € los sábados de 15:00 a 22:00h.
Barcelona	Entrada/salida al aeropuerto 3,10 €. Salida aeropuerto tiene una carrera mínima de 15,00 €. Maleta o similar de dimensiones superiores a 55x35x35 cm. 1,00 €. Salida muelle adosado 2,10 €. Salida Fira Barcelona, Gran Vía Montjuic, L'Hospitalet 2,10 €. Animales domésticos 1,00 €. Noches especiales (20:00 a 8:00h.) 23/VI - 24/VI; 23/IX - 24/IX; 24/XII - 25/XII; 31/XII - 1/I, 3,10 €.
Cádiz	Equipaje 0,44 €. Recogida en la estación de ferrocarril 0,69 €. Entrada en dique, astilleros, espigones de La Caleta y Punta San Felipe, puerto de la Zona Franca, muelle pesquero y comercial 0,88 €. Fines de semana de carnaval, Semana Santa, días de Navidad y de Año Nuevo un suplemento del 20% sobre la tarifa correspondiente.
Córdoba	Salida de estación 0,34 €. Por cada maleta o bulto de más de 60 cm. 0,46 €. Retorno por cada Km. recorrido en tarifa día 0,67 €. y en tarifa noche y festivos de 0,84 €. Aeropuerto 7,30 €. Días de feria de 22:00 a 6:00h. tienen suplemento del 25% sobre la tarifa noche y festivos. Sábados, Domingos y festivos de 22:00 a 6:00h., suplemento del 25% sobre tarifa noche y festivos.
Granada	Salida de estaciones, 0,42 €. Recinto de la Alhambra, 3,45 € durante la tarifa día y 4,30 € durante la tarifa noche y festivos. Por cada maleta o bulto de más de 60 cm. 0,42 €.
Huelva	Por cada maleta o bulto similar 0,34 €. En las fiestas Colombinas de 14:00 a 22:00h. se aplica la tarifa noche y festivos y de 22:00 a 6:00h. la tarifa noche y festivos más un suplemento de 18%. Los días 24 y 31 de diciembre desde las 22:00 hasta las 6:00h. del día siguiente se aplica la tarifa noche y festivos más un suplemento del 18%.
Madrid	Origen o destino en aeropuerto de Barajas, incluso interiores del recinto, 5,25 €. Origen en estaciones de autobuses y ferrocarril, o en sus accesos, desde zona reservada para taxi con señal indicadora complementaria 2,75 €. Origen o destino en el recinto del Parque Ferial Juan Carlos I (IFEMA) 2,75 €. Viajes en Nochebuena y Nochevieja que finalicen entre las 22 h. y las 6 h. del día siguiente 6,50 €.
Málaga	El servicio mínimo con origen Aeropuerto tiene coste de 14,50 € en laborable diurno y de 18,12 en laborable nocturno y festivos. Origen/destino aeropuerto 5,50 €. Los servicios en horario de 00,00h. a 7,00h. todos los días, un suplemento sobre la tarifa 2 de 2,00 €. Los servicios con destino Puerto (muelle) 1,00 €. Por cada bulto o maleta (superior a 60 cm.) 0,45 €.

Tabla 2. Suplementos en Tarifas urbanas vigentes en ciudades españolas en 2008 (cotinuación) (Fuente: cgrtransporte a partir de datos de asociaciones y ayuntamientos)	
CIUDAD	Suplementos
Murcia	Recogida estación de ferrocarril y puerto 0,85 €. Recogida en aeropuerto 3,10 €. Maletas y bultos 0,35 €. Animales de compañía (excepto perros lazarillos) 0,80 €.
Sevilla	Entrada/salida al aeropuerto tiene carrera mínima de 19,73 € en la tarifa día y de 22,00 € en la tarifa noche y festivos. Por cada maleta, bulto o conjunto de bultos de más de 60 cm. 0,42 € (incluido en la tarifa aeropuerto). Días de Feria de Abril y Semana Santa, de 21:00 a 7:00h., incremento del 25% sobre la tarifa correspondiente. Salida estación de Santa Justa, 1,20 €. Viernes, sábados y vísperas festivos de 22:00 a 6:00h. 1,90 € (excluido en la tarifa aeropuerto). Aeroclub de Tablada, Puerto del Batán, Abonos Sevilla, Astilleros y Esclusa 0,86 €. Ida al Camping Sevilla, control de vuelo del Aeropuerto y CASA San Pablo 4,09 €.
Valencia	Origen aeropuerto 3,80 €. Origen estación marítima 2,50 €.
Zaragoza	Salidas aeropuerto 4,70 €. Salidas Feria de Muestras 3,12 €. Salidas de Estación Delicias 1,50 €. Fiestas del Pilar (excepto festivos) 0,65 €. Nochebuena y Nochevieja de 22:00 a 8:00h. 2,00 €. Ocupación de maletero o Baca (excepto sillas de minusválidos o cochecitos de niños), 0,65 €. Animales domésticos 0,63 €.

Atendiendo el horario en el que se aplican las distintas tarifas, tabla 3, casi todas las ciudades aplican la tarifa de día de 06:00 a 22:00 de la mañana, algunas como Madrid de Lunes a Domingo, aunque la mayoría para sábados, domingos, festivos y fiestas propias aplican la tarifa de noche o una tarifa específica.

Por otra parte, según un estudio reciente del Instituto Municipal del Taxi en Málaga sobre las tarifas urbanas de taxi en 60 municipios españoles en el año 2009, y considerando una carrera de 5 Km. en las ciudades que nos ocupan, puede realizarse la siguiente comparación, ver tabla 4.

Si nos fijamos en el ranking de las ciudades en la simulación del precio de una carrera de 5 Km con tarifa diurna, podemos comprobar que las ciudades andaluzas se encuentran entre los puestos 5 y 13, es decir entre las más económicas, destacando Madrid, Barcelona y Murcia en este orden como las más caras. En la simulación en horario nocturno Málaga ocupa el primer lugar como ciudad más cara, estando el resto de las ciudades andaluzas entre los puestos 7 y 13.

Tabla 3. Horarios tarifas en ciudades españolas en 2008
(Fuente: cgtransporte a partir de datos de asociaciones y ayuntamientos)

Ciudad	06h	07h	08h	09h	10h	11h	12h	13h	14h	15h	16h	17h	18h	19h	20h	21h	22h	23h	24h	01h	02h	03h	04h	05h	
Almería																									
Barcelona																									
Cádiz																									
Córdoba																									
Granada																									
Huelva																									
Jaén																									
Madrid																									
Málaga																									
Murcia																									
Sevilla																									
Valencia																									
Zaragoza																									
Comentarios adicionales:																									
Barcelona. Tarifa sábados, domingos y festivos de 00:00 a 24:00h.																									
Córdoba. También Tarifa noche festivos y feria.																									
Granada. Tarifa noche sábados, domingos, Día de la Cruz (6:00-6:00), 24 y 31 dic, Feria y Semana Santa.																									
Huelva. Tarifa Noche sábados, domingos y festivos de 00:00 a 24:00h.																									
Jaén. Tarifa día sáb. 6:00-15:00h. T. noche festivos, feria de junio y octubre, Semana Santa, Navidad y Reyes.																									
Madrid. Tarifa día de lunes a domingo..																									
Málaga. Tarifa noche en festivos, Feria de Agosto y Semana Santa.																									
Murcia. Tarifa domingo y festivos de 00:00 a 24:00h.																									
Sevilla. Tarifa sábados, domingos y festivos de 00:00-24:00h, Feria de Abril, Semana Santa y 24 y 31 diciembre.																									
Zaragoza. Tarifa noche en sábados, domingos y festivos, 24 y 31 de diciembre.																									
																							Tarifa Día		
																							Tarifa Noche		

4.1.4. Servicio de taxi adaptado

Dentro del servicio de taxis en una ciudad cabe destacar los vehículos adaptados al transporte de personas con discapacidad, para dar respuesta a su demanda de desplazamiento y ofrecer un mejor servicio a este colectivo.

Como se ha mencionado anteriormente en España, el acceso al transporte de personas con discapacidad está regulado por la Ley 51/2003 de 2 de diciembre sobre

Tabla 4. Simulación de una carrera de 5 Km. según tarifas urbanas vigentes en 2009
(Fuente: cgtransporte a partir de datos del Instituto Municipal del Taxi de Málaga)

CIUDAD	TARIFA 1 (DIURNO)						TARIFA 2 (NOCTURNO+SUPLEMENTO NOCHE)					
	Carrera Mínima	Bajada Bandera	Km. recorrido	Hora de espera	Carrera de 5 Km.	Ráaking	Carrera Mínima	Bajada Bandera	Km. recorrido	Hora de espera	Carrera de 5 Km.	Ráaking
Almería	3,26	1,25	0,65	17,07	4,50	12	4,06	1,55	0,84	21,31	5,75	12
Barcelona	7,00	2,00	0,86	18,60	6,30	2	7,00	2,00	1,10	18,80	7,50	4
Cádiz	3,20	1,26	0,63	17,09	4,41	13	3,99	1,56	0,81	21,34	5,61	13
Córdoba	3,45	1,34	0,70	18,04	4,84	10	4,32	1,67	0,88	22,55	6,07	9
Granada	3,64	1,38	0,75	19,11	5,13	7	4,54	1,73	0,94	23,89	6,43	8
Huelva	3,19	1,35	0,70	18,20	4,85	9	3,88	1,57	0,88	21,88	5,97	10
Jaén	3,25	1,28	0,71	17,56	4,83	11	4,04	1,56	0,88	21,91	5,96	11
Madrid (1)	4,70	2,05	1,06	18,10	7,35	1	4,85	2,20	1,16	18,35	8,00	3
Málaga	3,48	1,42	0,84	18,47	5,62	5	4,35	3,77	1,03	23,09	8,92	1
Murcia (2)	3,20	1,70	0,85	16,80	5,95	3	4,80	2,55	1,25	25,20	8,80	2
Sevilla	3,24	1,19	0,83	18,01	5,34	6	4,06	1,45	1,01	22,54	6,50	7
Valencia	3,81	1,40	0,90	16,93	5,90	4	6,00	1,90	1,04	19,35	7,10	6
Zaragoza	2,47	1,52	0,69	19,69	4,97	8	3,29	2,29	1,03	29,53	7,44	5

(1) No tienen el concepto de servicio mínimo, por lo que se aplica la bajada de bandera +2,5 por precio/km.
 (2) No han variado las tarifas con respecto al año anterior
 Se considera tarifa 1 la tarifa diurna y tarifa 2 la nocturna.
 Velocidad supuesta por encima de la velocidad de cambio de arrastre, por lo que no afecta el parámetro "hora de espera".
 Se han considerado las tarifas más próximas al centro de la ciudad, sin considerar suplementos en servicios a la periferia.
 Han sido tenidos en cuenta los suplementos asociados a horario nocturno o en domingo, pero no los aplicables a festivos distintos.

Tabla 5. Oferta de taxis adaptados en ciudades españolas en 2008
(Fuente: cgtransporte a partir de datos de los respectivos ayuntamientos)

	Licencias PMR	Licencias totales	% Licencias PMR de las totales
Almería	1	280	0,36
Barcelona (1)	69	10.483	0,66
Cádiz	2	224	0,89
Córdoba	16	500	3,2
Granada	7	560	1,25
Huelva	1	259	0,39
Jaén	4	113	3,54
Madrid (2)	104	15.646	0,66
Málaga	39	1.432	2,72
Murcia	42	286	14,68
Sevilla	16	2.253	0,71
Valencia (3)	13	2.944	0,44
Zaragoza	22	1.767	1,24

(1) Se refiere al ámbito de la EMT
 (2) Se refiere al área de prestación conjunta, Madrid + algunos municipios limítrofes
 (3) Se refiere al ámbito de actuación de la EMT

igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. En el Real Decreto 1544/2007 de 23 de Noviembre por el que desarrolla la Ley se regulan las condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para las personas con discapacidad, en cuyo artículo 8 se dispone que en todos los municipios, los ayuntamientos promoverán que al menos un 5 por ciento o fracción, de las licencias de taxi correspondan a vehículos adaptados.

A continuación se recopila información sobre el número de taxis adaptados en las ciudades estudiadas. También se calcula el porcentaje que representan estos vehículos frente al parque total de vehículos de taxi en cada ciudad.

En la tabla anterior se observa que la ciudad que posee mayor número de taxis adaptados es Madrid, con 104 vehículos. No obstante, en relación con el número de licencias totales, la ciudad que ofrece más taxis de este tipo es Murcia, con un 14,68%, ya que de las 286 licencias, 42 están adaptadas. Le siguen Jaén (3,54%) y Córdoba (3,2%).

En cambio, las ciudades que ofrecen un menor servicio de taxis adaptados son Valencia (0,44%), Huelva (0,39%) y Almería (0,36%). Éstas dos últimas ciudades disponen de un solo vehículo adaptado.

4.2. El sector del Taxi en otras ciudades europeas

En este epígrafe se recopila información sobre el taxi en destacadas ciudades extranjeras como Londres, Berlín, Roma y París. Para su análisis se estudian idénticos aspectos a los ya analizados para las ciudades españolas, es decir aquellos aspectos relacionados con la organización del sector, la operativa de solicitud de servicio, el sistema tarifario y el servicio de taxis adaptado.

4.2.1. Organización del sector

En Europa encontramos varios ejemplos en los que el sector del taxi se encuentra organizado por empresas. Éste es el caso de Londres, en el que existen empresas que gestionan las licencias de los tradicionales taxis negros (black taxis) y otras que lo hacen de los denominados minitaxis (taxicabs). Respecto a los primeros la mayoría de los taxistas son auto-patronos aunque también hay licencias en manos de propietarios de flotas que a su vez las alquilan a un conductor. En Berlín, la mayoría de las licencias pertenecen a trabajadores autónomos aunque también las hay que son propiedad de empresas; en Roma, pertenecen a trabajadores autónomos o a trabajadores agrupados en cooperativas.

En cuanto al número de licencias, en Londres, hay alrededor de 20.000 licencias de taxis negros y 25.000 licencias de conductores de taxi (Transport for London, 2009).

Las licencias y el carnet de taxista los concede la Policía Metropolitana. Algunas escuelas privadas tienen autorización para impartir las clases que permiten superar el examen de acceso a la condición de taxista. En el caso de los minitaxis, el número de licencias no está controlado por las autoridades. No obstante, todos deben poseer una licencia para circular del Transport for London en el parabrisas frontal y en el trasero. Generalmente pueden transportar 4 pasajeros, aunque hay algunos de hasta 7 plazas.

Berlín cuenta con unas 7.000 licencias de taxis (Berlin.es, 2008). Mientras que en Roma, en 2006 se decretó la liberalización del sector del taxi, para lo que el gobierno propuso la medida de conceder tantas licencias como fuesen solicitadas además de otorgar el derecho para que las empresas privadas ejercieran el servicio público de transporte. Así se pasó de contar 5.823 licencias de taxis a las 7.400 actuales (Taxiprofesional, 2008). Esta nueva reglamentación introduce algunas limitaciones para el titular de la licencia que quiera expandir o rentabilizar su negocio. Un único taxista no puede tener varios asalariados; en cambio, sí lo puede hacer una cooperativa u otra estructura empresarial, pudiendo acumular las licencias que deseen. Para que un taxista pueda hacerlo debe crear su propia empresa y solicitar las licencias que desee explotar. Incluso se pueden crear consorcios de empresas de taxis. Estas sociedades que agrupan pequeñas y medianas empresas son consorcios que se pueden unir pudiendo reunir a muchos taxistas. Las normas permiten al taxista vender la licencia una vez haya trabajado cinco años en la profesión. El precio de la licencia ha caído de 200.000 euros a alrededor de 120.000 como consecuencia del gran aumento del número de licencias.

En París, el Prefecto de Policía se encarga de regular el número de licencias de taxi en función de un indicador económico anual. En vigor desde 2001, este indicador se calcula a partir de datos como el número de pasajeros en estaciones y aeropuertos, el número de habitantes en el territorio, el número de noches de hotel, etc. En 2006, había en París 15.300 licencias de taxi. Estimándose en más de 190.000 carreras al día, lo que representa 350.000 personas transportadas diariamente sobre la zona de servicio de los taxis parisinos (Fnat, 2008).

En general en Londres, se produce muy poca intervención de las autoridades en el sector del Taxi, lo que se traduce en carencias a nivel estadístico, por ejemplo en cuanto al número de taxis que trabajan de noche, y en la inexistencia de restricciones legales respecto a turnos o número de horas trabajadas.

En Berlín o Roma, el servicio de taxi depende del Ayuntamiento. En Berlín, los taxis pueden circular sin restricciones las 24 horas del día y por todo el centro y la periferia de la ciudad. En Roma es el Ayuntamiento el que establece y aprueba las tarifas, aunque la Región tiene también competencia sobre la organización del servicio. En Roma los taxis tienen establecidos cuatro turnos de trabajo, estos son: mañana, medio día- tarde, noche y media-noche. Este último, es un turno de refuerzo de la noche y trabajan desde las 17 a las 2h. Hay veinte grupos organizados para realizar

estos turnos, divididos por el número final de la licencia. Cada grupo lo forman 400 taxis aproximadamente en cada turno. Los números de las licencias son de color rojo (impares) y verde (pares).

A pesar de que en Francia, en general, los taxis son también competencia de los ayuntamientos, en París se aplica un régimen especial gracias al cual se han podido agrupar diferentes municipios, cediendo la autoridad administrativa al Prefecto de Policía. Los organismos profesionales, los ayuntamientos, los prefectos y los consejos generales de los departamentos, en algunos casos, han de ser consultados previamente. Una unidad de la policía de paisano inspecciona el servicio. La "Fédération nationale des artisans du taxi" (FNAT) es la única organización profesional de ámbito nacional, cuya representatividad está reconocida por las autoridades públicas francesas. Cuenta en la actualidad con 15.000 miembros y representa a más de 30.000 taxis, o sea los dos tercios de la profesión. Su implantación sobre el conjunto del territorio francés resulta de una política de escucha de las necesidades y aspiraciones de los autónomos del taxi.

En general, los taxis se organizan en centrales de radio y ofrecen un servicio puerta a puerta, funcionando las 24 horas del día. Según el boletín municipal de la ciudad de París del 13 de enero de 2009, la jornada de trabajo diario se limita a 11 horas tanto para los autónomos como para los asalariados, con posibilidad de dos descansos al día (denominados "cortes") cuya duración total acumulada no puede exceder de las 3 horas. Asimismo, la duración de cada descanso no puede ser inferior a media hora.

Finalmente destacar que el conocimiento de idiomas del taxista está cada vez más valorado en el sector dado que el turismo es un componente básico de su actividad. Así, en Berlín muchos taxistas manejan el inglés y está previsto que, al menos para los que hacen los recorridos hacia y desde los aeropuertos, sea obligatorio en el futuro. También en París alrededor de 150 taxistas están autorizados a llevar el distintivo que les acredita como conocedores de otras lenguas, especialmente inglés, alemán, castellano e italiano.

4.2.2. Operativa de solicitud de servicio

En las cuatro ciudades es posible solicitar un taxi telefónicamente, parándolo directamente en la calle o en las paradas habilitadas, que generalmente se ubican en puntos estratégicos como aeropuertos, estaciones de tren, metro, autobuses, etc. a excepción de los minitaxis londinenses, que únicamente pueden solicitarse por teléfono o bien en las oficinas de minitaxis situadas en la mayoría de las calles comerciales principales, pudiendo reservarse un día antes o en el mismo momento en que se necesita. Además, en Berlín y en París es posible la reserva del servicio vía Internet.

4.2.3. Sistema tarifario

En Londres las tarifas del taxi negro son fijadas por el Departamento de Transportes del Gobierno y se revisan anualmente en función del incremento del índice de precios. El taxímetro calcula la tarifa máxima que puede cobrarse en función de la hora del día, la distancia recorrida y la velocidad del taxi. Los taxistas deben aceptar cualquier servicio de hasta 12 millas (20 millas si es desde el aeropuerto de Heathrow), o de hasta una hora de duración, siempre que el destino previsto se encuentre en los distritos de la ciudad (dentro del Gran Londres), no estando obligados a aceptar una carrera si el destino está fuera del Gran Londres. La tarifa de tal viaje puede ser negociada entre el taxista y el cliente.

A continuación se muestran las tarifas vigentes del taxi negro en Londres en 2008 (Public Carriage Office, 2008). Las tarifas y los tiempos de viaje pueden ser superiores a los mostrados si existen retrasos o mucho tráfico.

- Tarifa 1: De lunes a viernes (6:00-20:00 h).
 - 1 milla (5-12 min): £4,40-£8,00
 - 2 millas (8-15 min): £6,80-£10,60
 - 4 millas (15-30 min): £11,00-£18,00
 - 6 millas (20-40 min): £17,00-£27,00
 - Entre Heathrow y el centro de Londres (30-60 min): £40,00-£70,00
- Tarifa 2: De lunes a viernes (20:00-22:00 h), sábados y domingos (6:00-22:00 h)
 - 1 milla (5-12 min): £4,60-£8,00
 - 2 millas (8-15 min): £6,80-£10,60
 - 4 millas (15-30 min): £12,00-£18,00
 - 6 millas (20-40 min): £18,00-£27,00
 - Entre Heathrow y el centro de Londres (30-60 min): £40,00-£70,00
- Tarifa 3: Todas las noches (22:00-6:00 h), Festivos lunes-viernes (20:00-22:00 h), sábados y domingos (6:00-22:00 h)
 - 1 milla (5-12 min): £4,80-£8,00
 - 2 millas (8-15 min): £7,40-£11,60
 - 4 millas (15-30 min): £14,00-£21,00
 - 6 millas (20-40 min): £23,00-£32,00
 - Entre Heathrow y el centro de Londres (30-60 min): £40,00-£70,00

Existe una tarifa mínima de £2,20 en todo momento y no se aplican suplementos por equipaje o pasajeros adicionales. Aunque sí se tienen en cuenta suplementos, que deben añadirse al taxímetro al inicio de la carrera, en los siguientes casos:

- Reservas telefónicas: hasta £2,00.
- Aeropuerto de Heathrow: £2,00 por todos los viajes que se inicien en el aeropuerto con destino dentro del Gran Londres.

- Navidad/Año Nuevo: £4,00 por cada viaje realizado entre las 20:00 horas del día 24 de diciembre y las 6:00 horas del día 27 de diciembre, o entre las 20:00 horas del 31 de diciembre y las 6:00 horas del 2 de enero de 2009.

Algunos taxis aceptan tarjetas de débito o crédito, normalmente con un sobrecargo del 10 al 15% de la tarifa marcada por el taxímetro. El taxista tiene el derecho a cobrar al cliente hasta £40,00 en concepto de limpieza siempre que sea necesario retirar el taxi de servicio para su limpieza.

En cuanto a los minitaxis, una alternativa más barata a los taxis negros, no llevan taxímetro, por lo que es recomendable acordar un precio con el taxista antes del viaje. Las tarifas son fijadas por las compañías de minitaxis, normalmente se establece un precio por milla, unos £2.50 aproximadamente y un precio mínimo de £5 por servicio. Al igual que los taxis negros, los minitaxis pueden costar más por la noche y en días festivos.

La tarifa del taxi en Berlín es obligatoria para todas las compañías de taxis, y se estructuran de la siguiente forma (Berlin.es, 2008):

- Precio inicial: 3,00€ (incluyendo 0,10€ del primer tramo).
- Precio por kilómetro: 0 a 7 kilómetros: 1,58€.
- A partir de 7 Km.: 1,20€.
- Precio por tramo: 0,10€.
- Tiempo de espera: 24,00€/hora.
- Extras: de 5 a 8 personas: 1,50€/persona.
- Pago sin efectivo (tarjeta de crédito o otro medio): 0,50€.
- Equipaje asegurado: 1,00€ por bulto.

No existe diferencia en cuanto a precio si se toma un taxi en la parada, si se detiene en la calle o si se solicita vía telefónica o Internet. El precio inicial del servicio es siempre de 3,00€. En ese precio está contenido el costo del primer tramo del recorrido (0,10€). Si se solicita el servicio por teléfono, el taxímetro comienza a contar justo a la hora concertada, una vez en el lugar acordado.

Además existe una tarifa especial (Kurzstreckenpauschaltarif) para recorridos cortos de hasta 2Km. la cual debe solicitarse al ingresar al taxi siempre que se haya tomado en la calle. Este servicio tiene un coste fijo de 3,50€. Si se sobrepasan los 2km, el taxímetro cambia automáticamente a la tarifa regular.

Las tarifas del taxi en Roma aumentan en horario nocturno, los domingos y días festivos. A continuación se muestran las tarifas vigentes desde enero de 2008 (Dipartimento VII – Politiche della Mobilita`, 2008).

- Tarifa inicial:
 - Días laborables (de 7:00 a 22:00 horas): 2,80€.

- Domingos y festivos (de 7:00 a 22:00 horas): 4,00€.
- Noches (de 22:00 a 7:00 horas): 5,80€.
- Tarifa por tiempo:
 - Para velocidad menor a 20 Km./h, se aplica un incremento de 0,10€ cada 19.2 segundos, teniendo como máximo 23,70€ por hora.
- Tarifa por distancia:
 - Dentro de Roma, para velocidades superiores a 20 Km./h, el precio es de 0,92€/km.
 - Fuera de Roma, para velocidades superiores a 20 Km./h, el precio es de 1,52€/km.

Los viajes con origen/destino aeropuerto tienen una tarifa predeterminada de 40,00€ en el aeropuerto Fiumicio/Mura Aureliane y de 30,00€ en el aeropuerto Ciampino/Mura Aureliane.

También se aplican una serie de suplementos en algunos casos:

- Equipaje. El primer bulto es gratuito. Para bultos adicionales de dimensiones superiores a 35x25x50 cm., 1€ cada uno.
- Taxi solicitado telefónicamente.
 - Si la llegada del taxi está prevista en 5 min. desde la llamada, 2€.
 - Si la llegada del taxi está prevista en 10 min. desde la llamada, 4€.
 - Si la llegada del taxi está prevista en más de 10 min. desde la llamada, 6€.
- Viajes con origen en la estación Termini, 2€.
- Vehículos con capacidad superior a 4 viajeros, 1€ por cada pasajero a partir del quinto en adelante.

Además existe una tarifa que reduce el importe que marca el taxímetro en un 10% para los viajes hacia los hospitales romanos y para las mujeres que viajan solas desde las 21:00 hasta la 1:00 horas.

En cuanto a las tarifas de taxi en París son actualizadas y aprobadas por el Ministerio de Economía, teniendo en cuenta la opinión de las organizaciones profesionales. Las tarifas aprobadas para 2009 son las siguientes (Fnat, 2008):

El taxímetro empieza siempre a contar desde 2,20€ en adelante. Debajo del cartel iluminado de los taxis, se encuentran tres luces de distintos colores, que indican la tarifa a aplicar (A: blanca, B: naranja, C: azul), dependiendo del horario y la zona.

- Tarifa A: zona urbana, lunes-sábado (10:00-17:00 h): 0,89 €/Km y 27,90 €/hora.
- Tarifa B: zona urbana, lunes-sábado (00:00-10:00 h y 17:00-24:00 h), domingos y festivos (7:00-24:00 h); zona suburbana, lunes-sábado (7:00 a 19:00 horas): 1,14 €/Km. y 32 €/hora.

- Tarifa C: zona urbana, domingos (00:00-7:00 h); zona suburbana, lunes-sábado (00:00-7:00 y 19:00-24:00 h), domingos y festivos (00:00-24:00 h): 1,38 €/Km. y 30,30 €/hora.

Además se aplican suplementos en algunos casos:

- A partir del segundo bulto de equipaje: 1€ por bulto.
- A partir de la cuarta persona: 2,95€ por persona adulta.

4.2.4. *Servicio de taxi adaptado*

En Londres todos los taxis negros son accesibles para las sillas de ruedas y la mayoría cuentan con una variedad de ayudas para los viajeros discapacitados, como rampas, asientos giratorios, escalón intermedio, asas de sujeción, cinturón de seguridad para asegurar la silla de ruedas durante el viaje, etc. Además, los taxistas deben aceptar perros guía sin cargo adicional. En cambio, los vehículos de minitaxis suelen ser turismos y normalmente no están adaptados para transportar sillas de ruedas. No obstante, al realizar la reserva se puede solicitar un vehículo más grande donde poder alojar la silla de ruedas.

En Berlín, la empresa Funk Taxi Berlín posee vehículos adaptados especialmente equipados para transportar a personas con discapacidad.

En cuanto a los taxis adaptados en Roma, en 1984 el Ayuntamiento instituyó un servicio de transporte por taxi para discapacitados e inválidos a través de convenios con radio-taxi que operan a nivel de la zona de la ciudad. Después se otorgaron más posibilidades estableciendo un servicio de transporte bajo pedido telefónico gestionado por la sociedad Trambus. El Ayuntamiento también entrega un reglamento en el cual se explican las características de las personas que pueden utilizar tal servicio y concede la denominada “mobility card” a dichos usuarios.

La “mobility card” consiste en una tarjeta electrónica de prepago nominal, personal e intransferible. Los titulares de la tarjeta pueden utilizarla únicamente para el pago de los servicios de taxi en las rutas anteriormente comunicadas al Ayuntamiento según diferentes categorías (trabajo y estudio, terapias, actividades sociales, etc.) pudiendo llegar a cubrir hasta un máximo de 1.100 euros por mes. La “mobility card” puede ser utilizada en los taxis convencionales y vehículos especiales de la sociedad de transporte Trambus.

En París, los taxis especialmente equipados para transportar a personas con discapacidad pertenecen a la empresa Taxis G7 Horizon Service, la cual posee más de 5.000 taxis afiliados, siendo la compañía líder en la ciudad, con certificaciones ISO 9001.

El servicio G7 Horizon cuenta con unos treinta vehículos adaptados disponibles

durante todo el año las 24 horas del día en toda la zona Île-de-France (Taxisg7, 2008). Este servicio se solicita vía telefónica, pudiéndose reservar en el mismo momento que se va a utilizar o bien días antes. Además es posible elegir entre dos opciones de vehículo adaptado: con rampa de acceso o con el asiento giratorio. Las tarifas aplicables a este servicio son las mismas que las de un taxi normal.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO

5.1. Marco Normativo

Actualmente el sector del taxi se encuentra regulado por diferentes normas y leyes promovidas desde las distintas administraciones, cada una de las cuales tiene competencia en determinados aspectos (transporte, tráfico, metrología, homologación de taxímetros, tarifas múltiples e indicadores luminosos, homologación de vehículos e inspección técnica, régimen de trabajo, etc.). En concreto, son las administraciones locales las que desarrollan sus propias Ordenanzas Municipales según sus necesidades, la cual reglamenta la intervención Administrativa del Ayuntamiento u organismo competente en relación al servicio de taxi, dentro de los límites establecidos por las demás Leyes y Normas vigentes. La no existencia de una normativa que regule todo el sector en su conjunto y en todas las partes del territorio hace que sea confuso y difícil la homologación de medidas o propuestas para la mejora del sector.

5.2. Organización

En España el sector se encuentra configurado por autónomos (titulares de licencia) y asalariados, generalmente no pueden acceder a él otros agentes económicos con mayor capacidad financiera y de inversión, de modo que la iniciativa para la modernización, el desarrollo, la evolución tecnológica y, en definitiva, el aumento de la actividad del servicio se ve muy limitada. También debido a su estructura, el sector se rige por unas normas que difieren bastante a las del resto del sistema de actividades económicas, dando lugar a que conceptos como competencia y gestión para la eficiencia se encuentren prácticamente ausentes. **En este sentido la colaboración entre ayuntamientos/administraciones competentes y asociaciones de taxistas cobra vital importancia a la hora de plantear políticas globales de mejora de la calidad del servicio y hacia la mejora del rendimiento económico.**

La regulación de la actividad de empresas que explotan los servicios de taxi, es una realidad en ciudades como Londres, Berlín o Roma mientras que en las ciudades españolas es minoritaria considerándose ilegal en numerosos municipios.

Destacar la mínima intervención por parte de las autoridades de Londres en el caso

de los taxis negros y que es nula en el de los minitaxis. En cambio, en Berlín y Roma el sector depende directamente de sus respectivos ayuntamientos. Distinto es el caso de París, donde la mayoría de los taxistas pertenecen a la única organización profesional de ámbito nacional reconocida por las autoridades públicas francesas, existiendo un régimen especial en el que se agrupan distintos municipios y que ceden la autoridad administrativa al Prefecto de Policía.

Respecto al número de licencias y a su concesión, **la contingentación es utilizada tradicionalmente por las ciudades españolas para dimensionar los servicios de taxi. Se trata de un indicador obsoleto que debe superar su rigidez para tener en cuenta otros muchos factores influyentes en la adecuación de la oferta a la demanda que acerquen más a la realidad del sector. Se ha comprobado que muchas ciudades extranjeras ya lo han hecho**, como París, donde el Precepto de Policía se encarga de regular el número de licencias de taxi en función de un indicador económico anual calculado a partir de datos como el número de pasajeros en estaciones y aeropuertos, el número de habitantes en el territorio, o el número de noches de hotel. Llama la atención la medida tomada por el Gobierno de Roma de liberalización del sector, en 2006, de conceder tantas licencias como fueran solicitadas sin tener en cuenta ninguna otra consideración.

5.3. Operativa de solicitud de servicio

Es práctica habitual en todas las ciudades estudiadas solicitar el servicio del taxi en las paradas habilitadas, parándolo directamente a su paso por la calle y llamándolo telefónicamente.

Es distinto el caso de los minitaxis londinenses, a los que sólo se les puede contratar telefónicamente o en las oficinas existentes para ello.

La reserva vía Internet está presente cada vez en más ciudades. Este servicio está ya implantado en Madrid, Valencia, Berlín y París y en Andalucía, en Córdoba y Málaga, y lo estará próximamente en Jaén.

Además, algunas ciudades españolas están apostando por las nuevas tecnologías al incorporar la posibilidad de solicitar el taxi a través de una aplicación informática para teléfonos móviles de última generación como iphone, android y blackberry. En este aspecto son pioneras Jaén y Madrid.

5.4. Sistema tarifario

Los sistemas tarifarios normalmente se estructuran basándose en cuatro parámetros: servicio mínimo, bajada de bandera, Kilómetro recorrido y hora de espera, así es básicamente en España.

Sin embargo en otras ciudades como Londres, se incluyen aspectos como la velocidad y el destino. En Berlín y Roma además de las tarifas generales se dispone de tarifas especiales reducidas, en Berlín para carreras inferiores a 2 Km. siempre que se solicite el taxi a su paso por la calle, y en Roma aplicando un descuento del 10% sobre el importe del taxímetro para trayectos hacia hospitales y para las mujeres que viajen solas desde las 21:00 hasta la 1:00 horas. En las ciudades españolas no se han encontrado tarifas especiales reducidas de este tipo.

En algunos casos, la tarifa del viaje puede ser negociada directamente con el taxista. Éste es el caso de los Taxis negros cuando su destino excede el Gran Londres o el de los minitaxis, más baratos que los primeros pero que no poseen taxímetro, si no se aplican las tarifas fijadas por la compañía de minitaxis.

Los suplementos más habituales se aplican por bulto o maleta, oscilando entre 0,34 € en Huelva y 1 € en Barcelona, Berlín, Roma y París; por origen/destino en Estaciones/Aeropuertos/lugares de interés y por periodos especiales, ya sean fiestas/ferias u horarios especiales, como los servicios nocturnos. En Berlín, Roma y París, además de los citados suplementos contemplan otro por personas adicionales a partir de la quinta en los vehículos con capacidad para más de cuatro viajeros, siendo máximos en París donde alcanza los 2,95 €/persona.

5.5. Servicio de taxi adaptado

Todas las ciudades cuentan en mayor o menor medida con servicios de taxis adaptados. En España por ley se exige que al menos el 5% de la flota de taxis esté adaptada antes del año 2018. De las ciudades estudiadas únicamente lo cumple Murcia, con el 14,68% de su flota adaptada. Capitales andaluzas como Jaén (3,54%), Málaga (2,72%) y Granada (1,25%) están por encima de otras ciudades españolas como Zaragoza (1,24%), Madrid (0,66%), Barcelona (0,66%) y Valencia (0,36%). Sin embargo, Huelva (0,39%) y Almería (0,36%) se encuentran por debajo al poseer tan sólo un vehículo adaptado.

Destacar el caso de Londres donde todos los taxis negros están adaptados. En Roma existe una tarjeta especial “mobility card” para desplazamientos de las personas discapacitadas, que puede utilizarse tanto en los taxis convencionales como en los vehículos especiales de la sociedad de transporte Trambus. En Berlín y París los taxis adaptados pertenecen a empresas.

6. CONCLUSIONES

Los servicios de taxi en Andalucía están en plena evolución. Como se ha comentado en el texto, en general el sector en España se encuentra configurado por autónomos y asalariados, no pudiendo acceder a él otros agentes económicos con mayor

capacidad financiera y de inversión, por lo que la capacidad para la modernización, calidad y rentabilidad del servicio se ve muy limitada. Por ello, la colaboración entre ayuntamientos/administraciones competentes y asociaciones de taxistas es fundamental. En este sentido, es muy apropiada la iniciativa de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, en julio de 2010, para la aprobación del primer reglamento específico del taxi, que regule todos los derechos y deberes de taxistas y usuarios de este servicio público en la comunidad andaluza. Entre las cuestiones que contendrán prevé la creación del Consejo Andaluz del Taxi, como órgano consultivo y de estudio en materia de servicios de taxi. Se trata de la primera vez que se regularizan todos los aspectos que hacen referencia al sector del taxi en Andalucía, desarrollando la ley 2/2003, de Ordenación de los Transportes de Andalucía, de forma que se adapte a los tiempos y se trate de solucionar la problemática que actualmente afecta al sector. (Infotaxi, 2010).

La utilización en España del tradicional indicador, contingentación o número de licencias por cada mil habitantes censados, para el dimensionamiento de los servicios de taxi, a pesar de ser sencillo y contar con bastante peso en el sector, no es el único ni el más eficaz a la hora de equilibrar la relación oferta-demanda en una ciudad, posee algunas limitaciones como no tener en cuenta la población real del municipio ni las licencias de taxi que realmente están en servicio en la ciudad. Así vemos como otras ciudades consideran además indicadores económicos anuales calculados a partir de datos como el número de pasajeros en estaciones y aeropuertos, el número de habitantes en el territorio, o el número de pernoctaciones en hotel.

También la incorporación de nuevas tecnologías impulsan la modernización del sector, es común ya el uso en Andalucía de los GPS, de los sistemas electrónicos para el pago con tarjeta, y se están modificando los modos de solicitud de servicio de taxi vía web y móvil. Serían deseables las innovaciones, derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías, en vehículos ecológicos (híbridos, eléctricos, biodiesel, etc.) y la gestión global del sector, para lograr los objetivos de un transporte público más sostenible.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Almeritaxi (2008): “Tarifas”. <http://www.almeritaxi.com>
- Ayuntamiento de Málaga (2000): Estudio para la modernización del servicio de taxi en Málaga. Ayuntamiento de Málaga, Empresa Malagueña de Transportes, S.A.M. Málaga.
- Ayuntamiento de Málaga (2008): Informe acerca de la necesidad de Transporte de Taxi adaptado: consideraciones jurídicas, población destinataria, características de la misma y repercusión. Área de Accesibilidad Universal. Málaga.
- Ayuntamiento de Málaga (2008): Régimen tarifario de servicios urbanos 2008. Área de Movilidad - Instituto Municipal del Taxi. Málaga.
- Ayuntamiento de Málaga (2009): Tabla de tarifas urbanas de taxi en municipios españoles. Año 2009. Área de Movilidad - Instituto Municipal del Taxi. Málaga.

- Berlín.es (2009): “Taxis en Berlín, la experiencia”. <http://www.berlin.es>
- Borm (2007): “Orden de 31 de julio de 2007, por la que se autoriza una nueva tarifa unificada para el servicio urbano de auto-taxis con contador taxímetro en Cartagena, Lorca, Murcia, Los Alcázares, San Javier y San Pedro del Pinatar”. Boletín Oficial de la Región de Murcia, número 185. Murcia.
- Cámara de comercio e Industria de Zaragoza (2007). Estudio sobre la situación del sector del taxi en la ciudad de Zaragoza. Economic Strategies and Initiatives, S.L.. Zaragoza.
- Comune di Roma (2009): “Taxi”. <http://www.comune.roma.it>
- CSAT (2009): “Chambres Syndicale des Artisans du Taxi (Parisien)”. <http://www.artisan-taxi.com>
- FNAT (2008): “Fédération nationale des artisans du taxi”. Francia. <http://www.artisan-taxi.com>
- Fptaximadrid (2008): “Tarifas 2008”. Federación del Taxi de Madrid. <http://www.fptaximadrid.com>
- Funktaxiberlin (2010). “Die Flotte”. <http://funktaxi.wbt-berlin.com>
- IEA (2008): Instituto de Estadística de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/index.html>
- INE (2008): Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>
- Infotaxi (2010): “Cerrado el acuerdo para aprobar el primer reglamento andaluz del taxi”. <http://www.infotaxi.net>
- Junta de Andalucía (2007): “RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2007, de la Viceconsejería, por la que se autorizan tarifas de taxis de Cádiz. (PP.257/2007)”. BOJA núm. 27. Junta de Andalucía. Sevilla.
- Maeso, E., González, G. y Caballero, J. (2009). Estudio del Sector del Taxi en Málaga (2008-2009). Área de Movilidad y Ordenación del Ayuntamiento de Málaga.
- Pleijster, F.; Bruins, A. y Snijders, J.A.H. (2002). Taxi abroad: An inventory of experiences with regulated and deregulated policies abroad. Part I: Analysis Report; Part II: Country Reports. EIM, Small Business and Policy Research. Zoetermeer.
- Radiotaxicórdoba (2008): “Tarifas aprobadas por el Excmo. Ayuntamiento en pleno el día 8 de noviembre de 2007 y en comisión de precios de Andalucía el 3 de diciembre del 2007 con resolución del 20 de diciembre del 2007 por la Viceconsejería y publicado en el BOJA el 29 de enero del 2008. (BOJA N° 20 PAG. 39)”. <http://www.radiotaxicordoba.com>
- Radiotaxijaén (2008): “Servicios. Tarifas vigentes”. <http://www.radiotaxijaen28.es>
- Radiotaxijaén (2010). “Reserva taxis a través de nuestra aplicación móvil”. <http://www.radiotaxijaen.es/>
- Radiotaximurcia (2010). “Información general”. <http://www.radiotaximurcia.com/>
- Sevitaxi (2008): “Tarifas urbanas – 2008”. Asociación Unión Sevillana del Taxi. <http://www.sevitaxi.es>
- STAC (2009): “Breve recorrido por los taxis de las principales capitales del mundo. Sindicat del Taxi de Catalunya”. (publicado en 2003). <http://www.stac.cat>
- Taxibarcelona (2008): “Tarifas urbanas 2008”. <http://www.taxibarcelona.cat>

- Taxigranada (2008): “Tarifas Taxis Granada”. <http://www.taxigranada.net>
- Taxiprofesional (2008). “La mecha de la liberalización se encendió en Italia”.
Revista del Taxi Profesional (27), pp. 10-11.
- Taxiprofesional (2008): “Tarifas urbanas”. Revista taxi profesional.
<http://www.taxiprofesional.com>
- TaxisG7 (2008): “What are TAXIS G7’s commitments in terms of accessibility?”.
<http://www.taxisg7.com>
- Taxivalencia (2008): “Tarifas de Taxi en el Área de Valencia para 2008”.
<http://www.taxivalencia.com>
- Teletaxihuelva (2008): “Tarifas ciudad”. <http://www.teletaxihuelva.es>
- Transport for London (2009): “Taxis and private hire”. <http://www.tfl.gov.uk>
- Unitaxi - Aumat (2008): Asociación Unificada Malagueña de Autónomos del Taxi.
<http://www.unitaxi.es>
- Visitbritain (2009): “Viajar en Gran Bretaña. Taxis”. <http://www.visitbritain.es>
- Zarataxi (2008): “Tarifa Urbana”. Asociación Provincial de Auto-Taxi de Zaragoza.
<http://www.zarataxi.com>

Las políticas y la economía del sector del transporte de viajeros en España y Andalucía

Ana María Cazallo Antúnez

SUMARIO: Prólogo. Metodología y fuentes del trabajo. 1. Marco político del sector del Transporte. 1.1. Introducción. 1.2. Las políticas europeas de transporte. 1.3. Las políticas españolas de transporte. 1.4. Las políticas andaluzas de transporte. 1.5. El Plan de Líneas de Actuación para el Transporte de Viajeros en Autobús. 1.5.1. Plata I. 1.5.2. Plata II. 1.6. El transporte internacional de viajeros en autobús en la Unión Europea. 1.6.1. Introducción. 1.6.1.1. La licencia comunitaria. 1.6.1.2. Las autorizaciones de transporte. 1.6.2. El acuerdo interbús. 2. Marco económico general. 3. El transporte de viajeros. 3.1. Introducción. 3.2. Clasificación del sector del transporte de viajeros. 4. El sector del transporte de viajeros en autobús. 4.1. Introducción. 4.2. La oferta: estructura empresarial, autorizaciones de vehículos y flota de vehículos. 4.3. La demanda: el tráfico de viajeros. 4.3.1. El transporte urbano. 4.3.2. El transporte interurbano. 4.4. La estructura de costes empresariales. 5. Los servicios públicos de transporte. 5.1. Introducción. 5.2. El concepto de servicio público. 5.3. Los modelos de gestión de los servicios públicos. 5.4. El servicio público de transporte de viajeros en autobús. 6. El modelo concesional español. 6.1. La situación actual del modelo concesional. 6.2. Las necesidades del cambio. 6.2.1. Marco jurídico. 7. Los contratos de colaboración público-privada. 7.1. Introducción. 7.2. La colaboración público-privada en el sector del transporte. 8. Conclusiones y recomendaciones. 9. Bibliografía. 10. Normativa

PRÓLOGO

La idea a desarrollar con este trabajo es la realización de un estudio y análisis del sector de transporte en España y Andalucía tanto a nivel político como económico a través de los planes estratégicos y datos estadísticos para su presentación como trabajo de investigación para la defensa del periodo de investigación dentro del programa de doctorado “Metodología, Técnica y Análisis del Desarrollo Regional” de la Universidad de Sevilla.

El objetivo general del trabajo es conocer la situación actual del sector del transporte en España y Andalucía estudiando la posición actual y la perspectiva de futuro del sector en el conjunto de la economía regional, nacional y europea defendiendo la nueva perspectiva europea como sistema integrado de transporte. El trabajo está orientado en la apuesta por el cambio desde una concepción de sistema integrado conforme a las directrices políticas del sector siendo necesaria la introducción de una serie de medidas orientadas a la consolidación del sector dentro de la economía, es decir, un

* Trabajo de investigación en el Departamento de Economía Aplicada III, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Sevilla, dirigido por el Dr. José Vallés Ferrer, catedrático de Política Económica de la Universidad de Sevilla.

sector moderno, competitivo, productivo eficiente y sostenible socialmente, económicamente y medioambientalmente. En este trabajo se estudia la importancia del sector transportes en general y del sector del transporte de viajeros en autobús, en particular, para el conjunto de la economía siendo considerado un sector estratégico clave para el desarrollo económico y social. Dentro del sector transportes se encuentra el transporte de viajeros en autobús cuya labor social o de servicio público contribuye a la eliminación de barreras sociales favoreciendo la movilidad de todos los ciudadanos¹. Conviene destacar que es el único modo de transporte capaz de comunicar entre sí la totalidad de los núcleos de población y centros de producción pudiéndose afirmar que se trata de una pieza clave e insustituible dentro del conjunto del sistema de transporte. A mayor abundamiento y con objeto de demostrar la importancia del sector de los transportes se analizan las políticas y los indicadores económicos del sector.

Desde la perspectiva de servicio público el transporte público de viajeros es gestionado generalmente de forma indirecta a través de los operadores privados de transporte siendo la fórmula de la concesión la más común². La situación económica actual y la necesidad de adaptarse a los cambios justifican la defensa de un nuevo modelo de gestión en el que se introduzcan cambios de carácter estructural para corregir los problemas derivados de la nueva realidad del transporte a nivel nacional y regional con la entrada en funcionamiento de nuevos modos de transporte que han provocado un incremento en la oferta y cambios en la demanda. En definitiva, es preciso ejecutar un proceso de consolidación del modelo de transporte en el que interactúe la iniciativa pública y privada satisfaciendo la demanda de los ciudadanos al mismo tiempo que la oferta empresarial obtiene los beneficios propios de su prestación.

Nos encontramos inmersos en un contexto económico de crisis de la que el sector no se encuentra ni mucho menos aislado pudiéndose afirmar incluso que sin ser un sector “causante” de la crisis si es cierto que es uno de los más perjudicados. En este sentido la crisis del sector del transporte se adelantó a la del resto de la economía debido a la fuerte influencia-dependencia energética del sector y la tendencia alcista del precio del gasoil derivada de la crisis de las materias primas. Fue el 19 de junio de 2008 cuando se toma conocimiento del Acuerdo de la Administración General del Estado³ con el Departamento de Transporte de Viajeros del Comité Nacional del Transporte por Carretera mediante el cual se aprueban una serie de medidas y actuaciones para paliar los efectos de la crisis del sector del transporte de viajeros derivada del incremento del precio del gasóleo y de la reducción de la actividad del transporte por carretera.

¹ En el artículo 19 de la Constitución Española se establece la libre circulación de las personas como un derecho fundamental y de las libertades públicas. Además se dota a la administración pública de potestad para regular uso de los medios que se utilicen para circular siempre que se respeten el principio de igualdad de los ciudadanos y se obliga a la administración pública a evitar los posibles obstáculos que puedan impedir tal derecho.

² El sistema concesional regula el transporte público de viajeros por carretera en España desde los años cuarenta desarrollándose una red de servicios amplia a unos precios asequibles para el ciudadano y con un coste mínimo para la administración pública garantizando y promoviendo la accesibilidad y movilidad de las personas.

³ Orden PRE/1773/2008, de 20 de junio, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se toma conocimiento del Acuerdo de la Administración General del Estado con el Departamento de Transporte de Viajeros del Comité Nacional del Transporte por Carretera de 19 de junio de 2008.

A pesar de las medidas tomadas en dicho acuerdo la situación económico-financiera del sector del transporte de viajeros por carretera no ha mejorado, es más podemos afirmar que ha empeorado ya que no se han resuelto los problemas ocasionados y con mayor intensidad. Pero, ¿cómo le afecta al sector del transporte de viajeros por carretera la crisis económica en particular?

En primer lugar y como ya hemos denunciado por un lado se trata de un sector muy vinculado a la administración pública ya que presta servicios en régimen de gestión indirecta o gestión mixta de la que es titular del servicio la administración pública y por otro lado la administración pública ha de garantizar la accesibilidad y movilidad de las personas por lo que ha de regular al sector. Como consecuencia de esta estrecha relación se precisa de un elevado grado de coordinación entre el sector público y el sector privado para conseguir los objetivos y solucionar los problemas existentes o que pudiesen surgir.

Bajo el supuesto de que la crisis económica actual no es una crisis de un sector aislado sino de una crisis global donde el efecto de arrastre entre los diferentes sectores claves para la economía ha provocado que la crisis se expanda rápidamente por el resto de sectores de la economía. Respecto a la crisis el sector del transporte de viajeros debemos destacar que es uno de los más perjudicados ya que se ha visto perjudicados por cuatro vertientes claves. En primer lugar, la caída del empleo y del consumo ha supuesto para el sector una reducción drástica de la demanda de viajeros ya que las necesidades de movilidad de las personas se han reducido. En segundo lugar, la elevada volatilidad así como el elevado precio del gasóleo, elemento clave del sector, afecta muy negativamente a la estructura de costes de explotación y su control. Por otro, la existencia de tarifas impide el traslado directo de los incrementos de los costes empresariales a los precios de los servicios perjudicando el equilibrio económico-financiero necesario para la explotación del servicio. Por último, nos encontramos con un elevado grado de incumplimiento por parte de las administraciones públicas en lo que respecta al pago en concepto de déficit de tarifa o subvención, es decir, el diferencial entre el precio real del servicio y el precio político como consecuencia directa de la crisis de las finanzas públicas –cuyo principal problema es la falta de liquidez– que se traslada a las empresas suministradoras debido al incremento del periodo de cobro en las empresas dependientes de las administraciones. A estos cuatro problemas afectan directamente a la situación económico-financiera de las empresas hay que sumarle la falta de liquidez y pérdida de confianza dentro de los mercados financieros aspecto que restringe las posibilidades de financiación.

METODOLOGÍA Y FUENTES DEL TRABAJO

La metodología utilizada en el estudio del sector del transporte de viajeros en autobús parte desde una posición genérica de naturaleza política en la que se exponen las directrices del sector culminando en el estudio del modelo de gestión desde la perspectiva de servicio público pasando por el análisis económico del sector.

La estructura del trabajo se divide en tres partes donde se desarrollan tres ámbitos claramente diferenciados pero estrechamente relacionados, el político, el económico y la gestión del servicio público. La primera parte hace referencia a ámbito político del sector donde se exponen los planes estratégicos y las directrices políticas relativas al sector del transporte en general y al sector del transporte de viajeros en particular. La segunda analiza los indicadores económicos del sector así como los aspectos relativos a la oferta y la demanda. Por último, en la tercera parte, se hace referencia expresa al sector del transporte de viajeros en autobús desde la posición de prestador de servicios públicos apostando claramente por la aplicación de reformas estructurales orientadas a una mejor gestión en los servicios públicos y la consolidación de un modelo orientado al ciudadano donde la participación privada tenga un papel más activo permitiendo una mayor liberalización de la carga a las administraciones públicas.

Entre las fuentes utilizadas destacamos básicamente los planes estratégicos y normativas específicas, los indicadores estadísticos procedentes de fuentes europeas (eurostat), nacionales (instituto nacional de estadística) y regionales (instituto andaluz de estadística), manuales y otros documentos específicos desechando por principio cualquier tipo de información que pudiese estar sesgada con objeto de dotar al trabajo de mayor veracidad y credibilidad.

1. MARCO POLÍTICO DEL SECTOR DEL TRANSPORTE

1.1. Introducción

La Unión Europea⁴ establece que la finalidad de la política de transportes es la creación de sistemas de transportes que satisfagan las necesidades de la sociedad en materia económica, social y medioambiental siendo conscientes de que el sector genera el 7% del P.I.B. europeo y cerca del 5% de los puestos de trabajo. Por ello, las directrices de las políticas europeas, nacionales y regionales están apostando claramente mediante los planes estratégicos y directrices por la modernización del sector del transporte como promotor y generador de desarrollo económico bajo el supuesto de sostenibilidad económica, social y medioambiental adaptándose a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad actual que precisa de un sistema de transportes moderno, potente, productivo, dinámico, innovador, eficiente, eficaz y competitivo que genere riqueza y empleo. En este sentido debemos diferenciar entre cambios estructurales sobre los que se sustenta la planificación estratégica del sector cuyos efectos surgirán en el largo plazo.

Fue en 1.963 cuando Fritz Voigt afirmó que, *“El desarrollo de una economía de mercado no se puede comprender si no se tiene siempre presente, en los procesos de aquélla, la parte del sistema de transportes en constante crecimiento”*, haciendo referencia al papel de apoyo del sector

⁴ Unión Europea. Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea revisado en 2.006.

del transporte respecto al resto de sectores económicos y la necesidad de que éste sea capaz de adaptarse con dinamismo a los cambios como elemento clave en el desarrollo global. En este sentido, cabe mencionar la contribución directa al desarrollo económico y social del sector del transporte mediante:

- a) La integración y cohesión del espacio mejorando las condiciones de accesibilidad minimizando las desigualdades entre regiones.
- b) La vertebración del territorio a través del desarrollo de las infraestructuras de transporte sostenible al mismo tiempo que se fomenta la integración del tejido productivo favoreciendo la relación con los principales mercados de consumo de bienes y servicios.

Sin embargo, la modernización del sector debe corregir o minimizar aspectos negativos como la elevada dependencia del sector en materia energética, la emisión de gases y contaminantes que merman la salud, la calidad de vida y el medio ambiente fomentado y promoviendo energías alternativas menos dañinas u otras externalidades negativas como el ruido o los accidentes de tráfico. Desde una perspectiva económico-social, es necesario hacer hincapié en la importancia de los servicios públicos de transportes viajeros⁵ dentro de la sociedad siendo estos servicios de transporte de viajeros por definición de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua.

1.2. Las políticas europeas de transporte

Hace más de medio siglo con la firma del Tratado de Roma el 25 de marzo 1957 cuando comenzó la trayectoria, todavía no finalizada, hacia una política común para el sector a nivel de la U.E. siendo considerado como un elemento primordial para alcanzar los fines de la Unión Europea y garantizar la libertad de movimiento de las personas y mercancías así como la libertad de establecimiento. Por esta razón, el contenido mínimo de esta política se centra en materia de seguridad, libertad del tráfico internacional y libertad de cabotaje. En este sentido y a pesar del carácter prioritario de la política de transportes la evolución ha sido más lenta en comparación con otras materias la agricultura o el comercio exterior debido entre otros factores a las diferencias geográficas e históricas⁶ entre los países que formaban la U.E. básicamente porque los sistemas de transportes eran muy diferentes. Estas diferencias junto a la ausencia de un marco normativo común y el elevado proteccionismo estatal sobre las modalidades de transporte que tuviesen un efecto directo sobre los procesos de producción, han sido algunas de las causas por las que se ha obstaculizado y ralentizado el proceso de homogeneización y desarrollo de una política común de transportes a nivel europeo y todo ello teniendo en cuenta que ha de

⁵ Unión Europea. Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

⁶ Ortiz Blanco, L., y Van Houtte, B., *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*. Cuadernos de Estudios Europeos, CIVITAS, 1996, p. 31.

adaptarse a las sucesivas ampliaciones de la UE. Nos encontramos pues con una política de transportes a nivel europeo con más de cincuenta años pero sobre la que aún queda mucho por hacer pero que si analizamos su trayectoria podemos conseguir los propósitos marcados. Dentro de la trayectoria de la política común de transportes distinguimos claramente tres etapas⁷:

- a) I Etapa:** Desde la firma del Tratado de Roma (1957) hasta la sentencia del T.J.C.E. de 22 de mayo de 1985 cuyo objetivo es la armonización y organización del mercado a nivel europeo. Dentro de este periodo distinguimos tres fases:
- a. 1957-1972: Fase de integración del mercado de transportes y en la cual se produce un intento de crear un mercado común dentro del transporte terrestre.
 - b. 1973-1982: En esta fase se realizan los primeros intentos serios de alcanzar una política común de transportes que incida sobre todos los medios de transportes considerándo a la política de transportes como una política de interés comunitario dentro de un concepto global del sistema de transportes.
 - c. 1983-1985: Lo más representativo de esta fase son los esfuerzos realizados por la Comisión Europea aunque se topó con un Consejo pasivo que no había llegado a establecer ni siquiera unos mínimos para garantizar la libre prestación de los servicios de transporte entre los Estados miembros. Destacamos de esta fase entre otras actuaciones, “*El programa de prioridades*” presentado para 1983, la Comunicación de 9 de febrero de 1983 “*Hacia una política común de transportes terrestres*” o el “*Memorándum de 15 de marzo de 1984*” sobre el transporte aéreo.
- b) II Etapa:** Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea (1986) hasta el año en el que entra en vigor el Tratado de Maastricht (1992). Durante esta etapa se realizan grandes esfuerzos relativos a la regulación sobre aspectos de naturaleza laboral y relacionados, como la regulación sobre el tiempo de trabajo, la regulación relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías y viajeros, la regulación sobre la formación profesional para el sector del transporte o la regulación sobre prevención, seguridad y salud en el transporte de pasajeros y mercancías.
- c) III Etapa:** Desde el dictamen del Comité Económico y Social en valoración del Libro Blanco sobre el desarrollo futuro de la política común de transportes (diciembre de 1992) hasta la actualidad. Una vez conseguidos los objetivos de la etapa anterior relativos al aseguramiento del principio de libre prestación de servicios desde la Comisión Europea subyacen nuevas vías de actuación más específicas de las que han surgido documentos⁸ como:

⁷ Arroyo Abad, C. *La política común de transportes: origen y evolución en Europa del transporte público por carretera*. Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 2008.

⁸ Libro blanco: Informe oficial publicado por un gobierno u organización internacional para diseñar una política, generalmente, a largo plazo.

Libro verde: Informe oficial publicado por un gobierno u organización internacional para iniciar el debate sobre un tema antes de diseñar una política.

- a. Libro Blanco sobre los sectores y actividades excluidas de la directiva sobre tiempos de trabajo.
- b. Libro Blanco sobre la estrategia gradual para un marco común de tarificación de las infraestructuras de transportes de la Unión Europea.
- c. Libro Verde sobre una tarificación equitativa y eficaz del transporte.
- d. Libro Verde sobre una red para los ciudadanos.
- e. Libro Verde para una nueva cultura de la movilidad urbana.
- f. Revisión intermedia del Libro Blanco de 2001, Por una Europa en movimiento – Movilidad sostenible para nuestro continente.
- g. Libro Blanco – La política europea de transportes de cara al 2010.

En resumen, podemos afirmar que desde sus comienzos la política de transportes europea ha evolucionado, ha avanzado afectando indirectamente a las políticas nacionales de los países miembros dentro del proceso de integración europea, no obstante, debemos resaltar que el principal logro de la U.E. en cualquier materia pasa no sólo por avanzar sino por avanzar creciendo para lo que ha sido necesaria la incorporación de programas de aproximación en materia de política de transportes para los países aspirantes. Hoy día, la finalidad de la política de transportes europea se basa en la creación de sistemas de transportes capaces de satisfacer las necesidades sociales, económicas y medioambientales de la sociedad europea al mismo tiempo que contribuye directa o indirectamente en otros sectores. En la revisión del Libro Blanco del Transporte de la Comisión de 2006, se establecen cuatro pilares para la política de transportes europea:

- a) Disociar la movilidad de sus efectos secundarios.
- b) Optimizar las posibilidades energéticas.
- c) Fomentar la propulsión no contaminante y el uso de transportes más ecológicos.
- d) Promover el uso eficiente de diferentes modos de transporte por separado y en combinación, para un uso óptimo y sostenible de los recursos.

En 1992 se formuló el primer Libro Blanco del Transporte a nivel europeo y posteriormente se ha actualizado dos veces dando lugar al Libro Blanco de 2001 y la revisión del mismo en 2006. Estas actualizaciones han permitido adaptarse a la nueva realidad europea, es decir un nuevo contexto en el que:

- a) La ampliación de la Unión Europea ha dado una visión más continental.
- b) El sector del transporte ha cambiado.
- c) El sector del transporte se transforma rápidamente en un sector de alta tecnología.
- d) Se han asumido nuevos compromisos internacionales en materia de medio ambiente.
- e) La política de transportes debe seguir alcanzando los objetivos de la política europea de la energía.
- f) El contexto internacional ha cambiado.
- g) La gobernanza europea evoluciona.

Sin embargo, los pilares para conseguir que la U.E. disponga de un sistema de transporte eficiente y eficaz siguen siendo los mismos y contribuyen a conseguir los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en la “Agenda de Lisboa”⁹.

- a) El aumento de la disponibilidad de transportes asequibles y de gran calidad que permitan un elevado nivel de movilidad tanto de personas como de las empresas dentro de la Unión Europea. Con esto se pretende fomentar la libre circulación de personas, mercancías y servicios al mismo tiempo que se garantiza la capacidad competitiva de la industria europea.
- b) La protección del medio ambiente ha ido cobrando importancia con el paso del tiempo siendo necesario el establecimiento de medidas de protección y mejora de la calidad medioambiental.
- c) La minoración de la dependencia energética. El sector del transporte es uno de los mayores consumidores de energía. Por este motivo se pretende fomentar acciones que permitan reducir la dependencia energética.
- d) La protección social dirigida tanto a los usuarios como a los proveedores de transporte incorporando medidas dirigidas a mejorar la calidad del servicio.
- e) La innovación es otro de los pilares importantes en los que se fundamenta la política de transportes ya que es una herramienta mediante la cual se incrementa la eficiencia y la sostenibilidad del sector.

Por ello y puesto que el mercado interior de la Unión Europea es el instrumento para lograr una industria capaz de crear empleo y crecimiento económico y por ello se está promoviendo la liberalización del sector del transporte buscando el estímulo de la innovación y de la inversión dentro del sector con objeto de ofrecer un mejor servicio a un menor coste. Pero para que esto sea una realidad es necesario que se homogenicen las políticas y normativas nacionales para que no existan desigualdades regionales tomando como horizonte la constitución y puesta en marcha de una red de transporte integrada que contribuya a la expansión del mercado interior.

El mercado interior del **transporte por carretera europeo** está muy consolidado y a diferencia del transporte nacional, que está muy protegido, el transporte internacional se encuentra en pleno proceso de liberalización del transporte de mercancías uno de los objetivos prioritarios del Libro Blanco de 2006 en el que se establece como fecha máxima para la liberalización el año 2009. Esta liberalización se fundamenta en el establecimiento de una normativa común relativa a las cualificaciones profesionales y las condiciones de trabajo mínimas orientadas a la seguridad y la protección social. Los principales problemas que se derivan de esta liberalización son la repercusión negativa sobre el aumento de la competencia para las pequeñas empresas y la existencia de desigualdades en la carga impositiva del carburante por los distintos países.

⁹ La Agenda de Lisboa se conoce también con el nombre de Estrategia de Lisboa o Proceso de Lisboa. Hace referencia a un plan de desarrollo de la Unión Europea aprobado por el Consejo Europeo los días 23 y 24 de marzo del año 2000 en la ciudad de Lisboa.

El horizonte establecido en la revisión de 2006 para **el transporte ferroviario** de mercancías fue el año 2007 siendo el objetivo la explotación de las oportunidades para lo que ha sido necesario adaptar los servicios de transporte e infraestructuras orientándolos a la calidad, fiabilidad, flexibilidad y orientación a los clientes. Dentro del tercer paquete legislativo ferroviario ha liberalizado además el transporte internacional de viajeros que permitirá a los Estados miembros disponer de un mercado liberalizado en el conjunto de países de la Unión Europea. Entre las tareas pendientes para la U.E. se encuentra la eliminación de obstáculos estructurales contra la competitividad de la industria ferroviaria, el desarrollo de un modelo tarifario de las infraestructuras más avanzado y/o la internacionalización de los costes externos. Los objetivos que pretende la Comisión son:

- a) Proponer medidas sobre el acceso al mercado y a la profesión.
- b) Tratar el problema de las diferencias excesivas en el nivel de los impuestos especiales.
- c) Aplicar el conjunto con el respaldo de organismos reguladores en los Estados miembros.
- d) Acelerar los esfuerzos para suprimir los obstáculos técnicos y operativos en el tráfico internacional.
- e) Crear una red para el transporte de mercancías por ferrocarril en el marco de una política de logística de transporte.
- f) Organizar la supervisión del mercado ferroviario, con la elaboración de un cuadro de indicadores.

El transporte aéreo se ha convertido en una realidad industrial y es un motor de crecimiento. Una prueba de ello es que se ha avanzado mucho en la reestructuración y en la integración del sector incrementando potencialmente las rutas en las que se presta servicio dentro de Europa y el desarrollo de aeropuertos regionales. A continuación se exponen los objetivos que la Comisión ha establecido para el transporte aéreo:

- a) Extensión del mercado interior y ampliar sus aportaciones a los enlaces aéreos con el exterior.
- b) Ultimar la creación del cielo único para aumentar la eficacia del transporte aéreo en la Unión Europea.
- c) Invertir para aumentar las capacidades aeroportuarias, aclarando a su vez las normas sobre cánones.
- d) Reducir los efectos ambientales debidos al crecimiento rápido del tráfico.

Sin embargo es preciso seguir actuando en las siguientes materias:

- a) Supervisión de las ayudas de Estado y de los aspectos relativos a la competencia.
- b) Control y activación de ajustes si fuese necesario en relación al funcionamiento del mercado interior.
- c) Finalización del marco regulador a nivel europeo y puesta en marcha del proceso de modernización sobre la gestión del tráfico aéreo.

- d) Desarrollo de las medidas políticas con objeto de frenar las emisiones procedentes del tráfico aéreo.

La elevada longitud del litoral europeo y el gran número de puertos son indicadores claros de la importancia del **transporte marítimo y fluvial** en la Unión Europea. Por este motivo es preciso seguir potenciando el sector marítimo complementándolo con otras modalidades de transporte de manera que se puedan aprovechar las sinergias derivadas de la integración de los diferentes modos de transporte. Teniendo en cuenta que los principales problemas para el desarrollo del transporte marítimo y costero son la inexistencia de un mercado interior del transporte marítimo sin divisiones y la insuficiencia de infraestructuras portuarias para que absorban el crecimiento esperado, desde la Unión Europea se ha diseñado el Plan de Acción orientado a una Política Marítima Integrada¹⁰, dicho plan precisa de un marco de gobernanza concreto que contribuya a la consecución de los siguientes objetivos del plan.

- a) Máxima utilización sostenible de los océanos y mares facilitando el crecimiento de la economía marítima y el desarrollo de las regiones costeras.
- b) Creación de una base de conocimientos e innovación dentro de la política marítima que permita avanzar en esta materia.
- c) Fomento del liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales.
- d) Mejora de la visibilidad de la “*Europa marítima*” como imagen de las actividades y las profesiones de este sector.

A nivel europeo el transporte fluvial se encuentra infrautilizado, para corregir este hecho y con objeto de fomentarlo se ha aprobado un plan de acción denominado “Programa NAIADES”¹¹. Con este programa la U.E. busca la competitividad económica a partir de los sistemas de transportes fomentando para ello el uso de modos de transporte con menor intensidad energética, más limpios y más seguros como el transporte por vías navegables actuando para ello sobre cinco ámbitos independientes: mercados, flota, empleo y cualificación, imagen e infraestructuras.

1.3. Las políticas españolas de transporte

A nivel nacional es el Ministerio de Fomento el que se encarga del desarrollo de la política del gobierno en materia de infraestructuras y sistemas de transportes con

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de octubre de 2007, sobre una política marítima integrada para la Unión Europea [COM (2007) 575 final - no publicado en el Diario Oficial]. Concretamente se considera que una política marítima integrada requiere un marco de gobernanza concreto, por ello, la Comisión ha creado una función de política marítima con el fin de analizar las interacciones entre las políticas sectoriales y de asegurar su coordinación. También ha solicitado la ayuda de las agencias de la Unión Europea (UE) afectadas por los asuntos marítimos para la elaboración de nuevas políticas. Además, el desarrollo de nuevas políticas marítimas implica la consulta de la sociedad civil y de todas las partes interesadas, así como análisis de impacto globales

¹¹ Comunicación de la Comisión, de 17 de enero de 2006, sobre el fomento del transporte por vías navegables «NAIADES» - Programa de Acción Europeo Integrado para el Transporte por Vías Navegables [COM(2006) 6 final - No publicado en el Diario Oficial].

competencia estatal y de su regulación administrativa. La finalidad de la política de transportes nacional está basada en la búsqueda de la eficiencia global del sector desde la perspectiva de la intermodalidad¹² a través de la ejecución de los planes y actuaciones y siempre bajo las directrices propuestas desde la política europea de transportes. Entre los objetivos principales de la política de transportes encontramos:

- a) Fomento de la movilidad de las personas y mercancías.
- b) Corrección de los desequilibrios en materia de accesibilidad sobre todo en las regiones no peninsulares y transfronterizas.
- c) Minoración del impacto medioambiental y sobre la salud.
- d) Estímulo y fomento de la competitividad en el contexto internacional.

Sin embargo, la política de transportes o de movilidad en España ha ido siempre ligada a la política de infraestructuras teniendo ésta un peso más importante en su conjunto. Este hecho es lógico ya que el desarrollo de una política de transportes precisa del desarrollo de una política de infraestructuras por lo que resulta clave la existencia de un marco de cooperación y colaboración entre ambas políticas.

A pesar de todo, la ausencia de una política en materia de transportes que sea específica, global e integrada con el resto de políticas públicas es en la actualidad una necesidad y corregir esta situación un reto a medio plazo. En este sentido hay que introducir cambios que permitan afrontar los retos ambientales, los retos sociales desde una visión más equitativa que permita dar respuestas a la nueva realidad socio-demográfica, introduciendo alternativas al petróleo y minorando de la dependencia o la adaptación al modelo de desarrollo y crecimiento económico europeo. Es el momento, una vez consolidado un nivel de infraestructuras convergente a nivel europeo, en parte gracias al apoyo de los fondos europeos, por lo que es preciso introducir cambios a nivel de planificación política siendo de la política de transportes de la que derive la política de infraestructuras y no viceversa adaptando el gasto en infraestructuras a la demanda en materia de transportes.

El Plan de Estratégico de Infraestructuras y Transportes (P.E.I.T.) es el plan estratégico por el que se rige la política nacional en materia de infraestructuras y transportes actual y tiene una vigencia de 15 años a partir de 2005. Los objetivos del plan se dividen en cuatro bloques:

- a) Mejorar de la eficiencia del sistema basándose en la calidad de los servicios prestados orientados a satisfacer las necesidades de movilidad tanto para las personas como para las mercancías. Para conseguir este objetivo se pretende:

¹² Se entiende por intermodalidad cuando para transportar una misma carga o persona es necesario utilizar o poner a su disposición más de un modo de transporte. En el caso del transporte de mercancías la intermodalidad implica más y mejores opciones para trasladar la mercancía afectando directamente al coste de transporte de las empresas. En el caso del transporte de personas este concepto está más orientado a la incorporación de otras alternativas de transporte que han de competir entre si para ofrecer un mismo servicio.

- a. Mejorar la transparencia y la participación pública.
- b. Fomentar la integración de los diferentes modos y calidad de los servicios introduciendo sistemas de conservación y optimización en el uso de las infraestructuras.
- c. Incrementar las condiciones de seguridad en todos los modos de transporte.
- b) Favorecer la cohesión social y territorial. Se entiende por cohesión social la garantía de una accesibilidad universal mínima a los servicios públicos de todos los ciudadanos prestando especial interés a los grupos más vulnerables. Del mismo modo, se define cohesión territorial como la inexistencia de desigualdades entre territorios y se basa en el desarrollo del principio de equidad. En este sentido se consolidarán unas condiciones de accesibilidad de acuerdo con los principios de cohesión social y territorial asegurando unas condiciones de accesibilidad equitativas identificando a los beneficiarios potenciales de la política de infraestructuras y transportes evitando las transferencias regresivas de renta.
- c) Contribuir a la sostenibilidad general del sistema mediante la disminución de los impactos globales de transportes, cumpliendo con las directivas europeas en materia medioambiental garantizando un nivel óptimo de calidad ambiental e integrando las diferentes políticas públicas de cara a una mejor ordenación territorial y protección de la naturaleza y de la salud pública.
- d) Impulsar el desarrollo económico y la competitividad se concreta sobre una serie de objetos en tres ámbitos:
 - a. El desarrollo económico y territorial.
 - b. La optimización de los impactos macroeconómicos de las inversiones en el sector.
 - c. La innovación.

Las actuaciones del P.E.I.T. se orientan hacia el fomento de:

- a) La intermodalidad con el objetivo de disponer de un sistema de transportes consolidado desde una perspectiva de red de redes y para lo que es necesaria la cooperación de las diferentes administraciones públicas y organismos competentes.
- b) Gestión integrada del sistema de transportes basándose en los criterios de seguridad, calidad y eficiencia.
- c) Establecimiento de un marco normativo de cooperación con otras administraciones públicas.
- d) Financiación del sistema y tarificación de forma que se favorezca la estabilidad y eficiencia de las inversiones y la transparencia en la formación de precios en el transporte distribuyendo de manera equitativa entre los usuarios y en el conjunto de la sociedad los costes por el uso de las infraestructuras.
- e) Equilibrio territorial y mejoras en materia de accesibilidad.
- f) La movilidad urbana.
- g) La internacionalización de los sistemas de transportes de viajeros.

Las fuentes de financiación del plan de infraestructuras y transportes se dividen en cuatro bloques:

- a) Financiación presupuestaria a través de la inversión directa, inversión diferida, inversión indirecta, fondos europeos u otros mecanismos de financiación presupuestaria.
- b) Financiación extrapresupuestaria: agrupa al conjunto de mecanismos o instrumentos para la provisión de infraestructuras con financiación total o parcial procedente del mercado financiero privado. Dentro de este grupo encontramos las concesiones de obra pública, los entes públicos, entidades públicas empresariales, organismos autónomos, sociedades públicas estatales, consorcios, sociedades mixtas, las concesiones de dominio público o las formulas de financiación cruzada.
- c) Asociación público-privada: hace referencia al conjunto de posibles inversiones con participación conjunta del sector público y privado. Mediante este tipo de asociaciones se pretende conciliar la necesidad de inversiones en infraestructuras con la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria. Para que estas inversiones no imputen como gasto público el sector privado ha de asumir el riesgo de construcción y el riesgo de demanda.
- d) Procedencia final de los recursos financieros: hacia el principio de la tarificación donde el usuario participe en el pago de las infraestructuras en función de su uso.

1.4. Las políticas andaluzas de transporte

A nivel regional, la política de transportes andaluza se asemeja y adapta a los planes y políticas nacionales tomando como referencia las directrices marcadas a nivel europeo. Sin embargo, es preciso hacer constar el déficit histórico en infraestructuras de la región a pesar de ser un lugar estratégico tanto para España como para Europa. En este sentido debemos apostar por una planificación a largo plazo que permita la ejecución de grandes proyectos en los que se fusionen las distintas modalidades de transporte como es el caso del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía para el periodo 2007-2013. La gran diversidad geográfica de Andalucía hace posible un gran número de alternativas relativas al transporte de las que se pueden obtener grandes beneficios si somos capaces de optimizarlos de forma global. Sin embargo, uno de los problemas principales es la existencia de grandes desequilibrios en infraestructuras y transportes dentro de la región y corregir esto es uno de los retos fundamentales en los que se debe trabajar siendo cada vez más equitativos y apoyando a un crecimiento más global y menos polarizado. Concretamente es la Dirección General de Transportes tiene entre sus competencias el impulso, la coordinación y el desarrollo de las políticas de transportes de ámbito regional.

En materia de política e infraestructura de transporte debemos resaltar que actualmente Andalucía se encuentra inmersa dentro del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía¹³ teniendo una dotación presupuestaria

¹³ El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía es un instrumento de carácter estratégico, que será la principal referencia para la concertación de las políticas de nuestra Comunidad Autónoma en materia de transporte y sostenibili-

para el año 2009 es de 1.250,3 millones de euros, un 5,2% más que el ejercicio anterior y de los que el 88,1% corresponden a inversiones principalmente en infraestructuras y servicios de transporte. Esta cifra se incrementa hasta los 1.360 millones de euros procedentes de las inversiones realizadas por la Empresa de Puertos de Andalucía con cargo a recursos propios.

Los planes nacionales y regionales, P.E.I.T. Y P.I.S.T.A. respectivamente, coinciden en la necesidad de desarrollo y potenciación del ferrocarril frente a otros modos de transporte buscando un sistema de transporte ferroviario eficiente y competitivo que permita avanzar en aspectos como el medio ambiente, energía, social o económico dentro del sistema. La mayor parte del presupuesto andaluz de la política de infraestructuras se concentra en el capítulo VI (inversiones reales), siendo la dotación para 2009 en inversiones reales de 930.920.280 euros que equivale al 74,5% del presupuesto de la política de infraestructuras. Dentro del marco de actuación del P.I.S.T.A. el presupuesto de 2009 se ha marcado como objetivos:

- a) Ferrocarril: Se pretende seguir con la extensión de los servicios de altas prestaciones a todos los centros regionales andaluces mediante la construcción del Eje Ferroviario Transversal y el Corredor Ferroviario de la Costa del Sol.
- b) Transporte interurbano y metropolitano: El incremento poblacional de las zonas metropolitanas implica el incremento en la demanda de servicios públicos de transporte e infraestructuras. El instrumento elegido para la ejecución de las políticas son los Consorcios de Transporte Metropolitano y entre las principales actuaciones encontramos: el metro de Sevilla, Málaga o Granada, el tren-tranvía de la Bahía de Cádiz o el Tranvía metropolitano de Málaga. También se está previsto el destino de recursos financieros para el estudio de nuevas actuaciones.
- c) Transporte de mercancías y áreas logísticas: El fomento de este tipo de transporte permite mejorar la eficiencia del sistema de transporte de mercancías en su conjunto al tiempo que refuerza la competitividad logística de los sectores productivos andaluces. La línea de actuación se dirige al fomento de la intermodalidad y la promoción de Centros de Transportes de Mercancías de interés autonómico para el desarrollo de la Red de Áreas Logísticas de Andalucía.
- d) Puertos: Las actuaciones en los puertos de responsabilidad autonómica que tienen como objetivo continuar con el proceso de modernización de las infraestructuras, equipamiento y calidad de los servicios prestados.
- e) Carreteras: En este ámbito es preciso destacar la existencia de un plan propio, el Plan M.A.S. C.E.R.C.A., a parte del P.I.S.T.A. Para este año se mantienen los

lidad con los correspondientes planes estatales y de la Unión Europea. A él corresponde la consecución, en materia de infraestructuras del transporte, de los trascendentales objetivos que tiene planteados Andalucía en relación con la competitividad, la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental. Se trata, por tanto, de un documento llamado a tener una especial relevancia dentro de las políticas de la Junta de Andalucía. Por una parte, implica un esfuerzo inversor que tendrá una incidencia decisiva en la mejora de la competitividad andaluza. Por otra, aporta las estrategias necesarias para afrontar con éxito los retos asociados a la sostenibilidad ambiental y energética, y en particular los relativos a la lucha contra el cambio climático. Por último, la ejecución de sus previsiones supondrá un avance decisivo en el reforzamiento de la articulación tanto interior, como exterior de la Comunidad Autónoma. El Plan fue aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 16 de septiembre de 2008, y publicado en el B.O.J.A. n° 205, de 15 de octubre de 2008.

objetivos para completar la malla básica de la red viaria de gran capacidad y el desarrollo de la red viaria de forma que se garantice la mejora de la accesibilidad en los diferentes ámbitos territoriales de Andalucía.

El Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (P.I.S.T.A.) 2007-2013. Los ejes principales sobre los que se sustenta el plan son: el desarrollo económico y la convergencia con la Unión Europea, la satisfacción de los derechos sociales básicos de los ciudadanos y la sostenibilidad global. Por ello y puesto que el sector del transporte satisface las necesidades de movilidad y acceso de la población y de los bienes al mismo tiempo que provoca un fuerte impacto negativo sobre el medio ambiente es necesario trabajar para mejorar la eficiencia en el sector buscando y promoviendo alternativas que se basen en mejoras por el lado de los outputs al mismo tiempo que se minimizan los efectos negativos de los inputs. Para el desarrollo adecuado del P.I.S.T.A. es necesaria la coherencia con el resto de estrategias y planes sectoriales vinculados al plan. Concretamente existen cuatro bloques de planificación de referencia para el desarrollo del P.I.S.T.A.

- a) Planificación económica: Mediante *La Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013* se establecen las directrices de la política económica regional para dicho periodo. El objetivo general del plan es el aumento del bienestar de los andaluces centrándose en la creación y distribución del empleo y la riqueza en todo el territorio. Dentro de la planificación económica encontramos también el *Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013* que está orientado al desarrollo de las políticas económicas de la U.E. en Andalucía como región de Convergencia dentro de las Políticas de Cohesión. Las políticas europeas son una fuente de financiación importante para la ejecución de las infraestructuras de transporte.
- b) Planificación territorial: El *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (P.O.T.A.)* define el modelo territorial deseable de la región a largo plazo y marca los objetivos que debe cubrir eficientemente en materia de infraestructuras. El modelo de territorial al que se aspira en Andalucía se fundamenta en la búsqueda de un modelo de desarrollo equilibrado, solidario y sostenible.
- c) Planificación ambiental: El *Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012* pertenece a la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático. Su objetivo principal es reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero (G.E.I.) al tiempo que se amplía la capacidad de sumidero de estos gases de mitigación. Por otro lado, el *Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética 2007-2013* profundiza en los objetivos de eficiencia energética y fomento de las energías renovables del Plan Energético de Andalucía 2003-2006. El plan trata de diseñar un modelo energético capaz de abastecer de energía al conjunto de la sociedad andaluza minimizando los desequilibrios ambientales, económicos y sociales.
- d) Planificación del transporte: La política comunitaria sobre el transporte se ha recogido en diversos textos destacando entre ellos el primer Libro Blanco de la Comisión en 1992, el segundo Libro Blanco: La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad en 2001 y su posterior revisión en el año 2006.

Todos estos textos están dirigidos a consolidar un marco comunitario en materia de transportes como herramienta de desarrollo y crecimiento para el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, no debemos olvidar el antecesor del P.I.S.T.A., el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (1997-2007), en lo sucesivo P.D.I.A., que ha dejado como herencia un elevado grado de cumplimiento sobre las previsiones. Los resultados por modos de transporte del P.D.I.A. son:

- a) Red viaria: Se ha incrementado en 714 km suponiendo un aumento del 41% sobre la red disponible. La puesta en servicio de la A-381 (autovía Jerez-Los Barrios) y la finalización de la A-92 Sur (Granada-Almería) son las dos grandes actuaciones del plan complementando la conexión de los centros regionales por vía de gran capacidad. Además estas dos actuaciones han contribuido positivamente en el incremento del tráfico portuario tanto en la Bahía de Cádiz como en Almería.
- b) Red ferroviaria: Las actuaciones en esta red tiene una doble dirección, la integración exterior de Andalucía y las conexiones entre los centros regionales. El principal resultado del plan es el incremento del volumen de tráfico y la reducción de los tiempos de viaje entre las capitales de provincia. En concreto se han puesto en funcionamiento 166 km de ferrocarril de alta velocidad.
- c) Puertos: Durante el periodo del P.D.I.A. se han producido grandes cambios o mejoras en los Puertos Comerciales del Estado. Estas mejoras han sido posibles a los incrementos en las dotaciones dirigidas tanto a la superficie terrestre, a la zona de flotación, a los muelles como al aumento en la capacidad de sus depósitos. En términos cuantitativos se ha incrementado el tráfico portuario de viajeros en un 65% respecto a 1997 (2 millones de personas) y el tráfico portuario de mercancías en un 50% respecto al mismo año (36 millones de toneladas). Los puertos náutico-recreativos también han visto incrementado el número de atraques gracias a la puesta en marcha de programas de impulso desde el gobierno autonómico.
- d) Aeropuertos: Los indicadores de tráfico de los aeropuertos andaluces han detectado un incremento en la actividad por encima de la media nacional.

Los objetivos generales del nuevo plan, del P.I.S.T.A., muestran un elevado grado de afinidad, como no podía ser de otra forma, con el P.E.I.T. Estos objetivos se reducen en:

- a) El fomento del uso racional y sostenible de los recursos naturales reduciendo el número de emisiones y luchando contra los efectos del cambio climático.
- b) Mejora de la eficiencia económica y energética del transporte.
- c) Mejora de la calidad de vida de la población en Andalucía adaptándose a las necesidades de los ciudadanos.
- d) Impulso de las nuevas infraestructuras de transporte como instrumento para mejorar la competitividad.
- e) Mejora de la articulación de Andalucía tanto internamente como con el conjunto de España y Europa.

A continuación se exponen los objetivos específicos y acciones del plan en relación a:

- a) El transporte de mercancías y logística.
 - a. Consolidar un sistema intermodal del transporte de mercancías que fomente el desarrollo territorial y productivo de la región mediante la combinación de los diferentes modos de transporte.
 - b. Desarrollar el sistema de áreas logísticas de Andalucía como red interconectada de nodos multifuncionales.
 - c. Garantizar la accesibilidad del territorio y los sistemas productivos de la red de centros logísticos.
 - d. Impulsar las estrategias de cooperación, complementariedad y coordinación en las políticas relacionadas con el transporte de mercancías entre los puertos comerciales y aeropuertos andaluces.
 - e. Fortalecer el sector del transporte de mercancías y desarrollo del mercado.
 - f. Fortalecer el papel de Andalucía en el transporte de mercancías y el desarrollo de la logística con el Norte de África.

- b) La articulación exterior de Andalucía.
 - a. Garantizar la plena integración de la región en los ejes de desarrollo peninsular y continental.
 - b. Complementar las conexiones viarias externas de Andalucía con el resto de España y Europa.
 - c. Potenciar la conexión ferroviaria de las altas prestaciones con los principales nodos urbanos peninsulares.
 - d. Potenciar el papel de los aeropuertos como elementos fundamentales para la articulación con el exterior.
 - e. Fortalecer las funciones del sistema portuario andaluz para canalizar los flujos de personas entre Europa y el Norte de África.

- c) Interconexión de los centros regionales.
 - a. Conformar los centros regionales como nodos fundamentales para establecer una malla básica de redes y servicios de transporte para la comunicación interna y externa de Andalucía.
 - b. Complementar las redes viarias y ferroviarias de altas prestaciones que permitan la conexión eficiente entre el conjunto de centros regionales andaluces.
 - c. Potenciar el transporte ferroviario entre los centros regionales.
 - d. Potenciar el transporte público de personas por carretera ampliando las conexiones directas actuales tanto en términos de frecuencia como de calidad en los servicios.
 - e. Impulsar las conexiones aéreas de tercer nivel.

- d) Mejorar la accesibilidad del territorio y el transporte público de personas.

- a. Garantizar unas condiciones adecuadas de accesibilidad de la población al conjunto del territorio.
 - b. Mejorar la accesibilidad de la población andaluza a sus centros regionales.
 - c. Fortalecer las conexiones entre municipios de un mismo ámbito y acceso a los centros prestadores de servicios de ámbito supramunicipal.
 - d. Mejorar los servicios de transporte público de personas, tanto en autobús como en por ferrocarril adaptando las infraestructuras a las necesidades del territorio.
 - e. Orientar las actuaciones en materia de red viaria desde la perspectiva territorial y ambiental.
- e) Ámbitos metropolitanos.
- a. Construir un sistema intermodal de transporte de carácter metropolitano que mejore la competitividad y garantice la sostenibilidad.
 - b. Coordinar la creación de nuevas infraestructuras de acuerdo a los planes de ordenación del territorio.
 - c. Incrementar la participación del transporte público en los repartos modales metropolitanos.
 - d. Reforzar la intermodalidad del transporte metropolitano a partir de la construcción de plataformas reservadas al transporte público y de intercambiadores multimodales.
 - e. Potenciar los modos de transporte no motorizados.
 - f. Modificar el reparto modal dentro del transporte privado motorizado.
 - g. Desarrollar actuaciones de mejora paisajística del viario metropolitano e incorporar equipamientos para la interpretación del paisaje y el patrimonio territorial.
 - h. Ordenamiento de la logística de la distribución metropolitana de mercancías para optimizar la utilización de las infraestructuras de transporte.
 - i. Ordenar el sector del taxi mediante su integración a escala metropolitana.
- f) Las áreas litorales.
- a. Creación de sistemas de transporte supranacionales en los ámbitos litorales que mejoren su competitividad y garanticen su sostenibilidad ambiental.
 - b. Coordinar las actuaciones en infraestructuras de transporte con las previsiones de los planes de ordenación territorial de ámbito subregional.
 - c. Potenciar los modos de transporte público no motorizado.
 - d. Adaptar las infraestructuras a la estacionalidad de los ámbitos litorales.
 - e. Potenciación de las conexiones mediante sistemas de transporte público con los centros regionales y sus principales terminales de transporte.
 - f. Aumentar la oferta de servicios y atraques en los puertos autonómicos garantizando la sostenibilidad ambiental de las actuaciones.
 - g. Potenciar el transporte marítimo de las personas y el tráfico de los cruceros.

Desde la perspectiva económica-financiera, la inversión pública del plan asciende a 30.042,1 millones de euros repartidos entre la administración estatal y regional lo que supone un incremento superior al 180% respecto a las actuaciones realmente ejecutadas dentro del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (1997-2007) predecesor del P.I.S.T.A. En el siguiente cuadro se expone el programa de actuaciones del plan y el origen de dichas inversiones destinando la mayor parte de los recursos a impulsar el transporte público, potenciar modos de transporte más sostenibles y reforzar la intermodalidad general del sistema de transporte.

La incorporación del sector privado en la financiación de infraestructuras es sin duda una alternativa a tener en cuenta por parte de la administración pública a través de los mecanismos de participación público-privada con objeto de alcanzar un mayor nivel de ejecución del plan y dentro del marco normativo de estabilidad presupuestaria.

1.5. El Plan de Líneas de Actuación para el Transporte de Viajeros en Autobús

1.5.1. PLATA I¹⁴

Es un plan de ámbito nacional y concreto para el sector del transporte de viajeros en autobús, el Plan de Líneas de Actuación para el Transporte de Viajeros en Autobús (2003-2007), en lo sucesivo PLATA I, es un instrumento de planificación para el desarrollo del sector del transporte de viajeros por carretera y cuyo objetivo global es el incremento de la competitividad siendo condición necesaria aunque no suficiente para el cumplimiento de este objetivo la reestructuración y modernización del sector. Los objetivos de específicos del PLATA son los siguientes:

- a) Incremento del nivel de seguridad en el desarrollo de la actividad.
- b) Aumento del nivel de calidad en la prestación de los servicios.
- c) Modernización del Sector, a través de la modernización de las empresas que lo conforman.
- d) Desarrollo de redes y sistemas de comercialización conjuntas, buscando el incremento de la eficiencia comercial.
- e) Implantación de mejoras medioambientales en el Sector.
- f) Optimización del funcionamiento y de la organización del mercado, incluyendo el incremento en la eficiencia de gestión y coordinación de las Administraciones Públicas.
- g) Potenciación de Nuevos Sistemas de Transporte y de la intermodalidad.

Tras el análisis D.A.F.O. del sector del transporte de viajeros en autobús, en el P.L.A.T.A. I se expone el plan de acción para el periodo de vigencia del plan. Los proyectos del plan se clasifican según su nivel de prioridad en muy alta, alta o media y se

¹⁴ Plan de Líneas de Actuación para el Transporte de Viajeros en Autobús (2003-2007), marzo 2003. Documento Base. Ministerio de Fomento, Subsecretaría de la Dirección de Transportes por Carretera.

agrupan en 11 líneas estratégicas. A continuación se exponen las líneas estratégicas (objetivos) y los programas adheridos a las mismas así como las medidas a ejecutar.

1. Organización de mercado: Intensificar el conocimiento del sector para así mejorar su funcionamiento identificando y corrigiendo sus disfunciones.
 - a. Establecer fórmulas que mejoren el funcionamiento del mercado.
 - b. Identificar las disfunciones del mercado e impulsar su corrección.
 - c. Incrementar la información sobre el funcionamiento del sector.
2. Estructura y gestión empresarial: Fomento de la concentración empresarial y de la modernización de la gestión empresarial.
 - a. Promover procesos de concentración empresarial.
 - b. Elaborar programas de mejora y modernización de la gestión empresarial.
3. Comercialización nacional e internacional: Mejorar la capacidad comercial de las empresas y potenciar su expansión a otros países europeos.
 - a. Impulsar nuevas figuras de comercialización.
 - b. Promover la expansión internacional de las empresas españolas.
4. Infraestructuras e intermodalidad: Promoción del transporte colectivo de viajeros, en especial el autobús en el transporte metropolitano, desarrollando infraestructuras que permitan la intermodalidad.
 - a. Promover infraestructuras de intercambio modal para el transporte de viajeros por carretera.
 - b. Promover la colaboración entre operadores de transporte de modos complementarios.
 - c. Promoción del transporte colectivo de viajeros en autobús urbano y metropolitano.
5. Socio-laboral: Armonización de la normativa social española con la U.E. para establecer un marco de concertación social en el sector.
 - a. Establecer un marco normativo que integre la regulación de carácter laboral y la normativa comunitaria en materia de conducción.
 - b. Observatorio Social de transporte de viajeros por carretera.
 - c. Promover un marco de concertación social en el sector.
6. Formación: Mejorar la formación tanto de empresarios como de trabajadores.
 - a. Organización de la formación en el transporte de viajeros.
 - b. Promover la formación de empresarios y trabajadores del sector.

7. Nuevas tecnologías: Implantación de nuevas tecnologías en el transporte de viajeros en autobús desarrollando nuevos sistemas de información para los usuarios.
 - a. Fomento de la implantación de las nuevas tecnologías aplicables al sector.
 - b. Utilización de las nuevas tecnologías en la información y prestación de los servicios a los clientes.
8. Medio ambiente: Implantación de medidas dirigidas a aumentar la sostenibilidad del transporte de viajeros en autobús.
 - a. Fomentar la contribución del sector a la mejora del medio ambiente.
 - b. Adaptar las normas de certificación en materia ambiental a las características del sector.
9. Calidad: Análisis e implantación de medidas dirigidas a aumentar la calidad mediante mejoras en el servicio y el confort.
 - a. Potenciar la imagen del sector y el uso del transporte colectivo frente al del vehículo privado.
 - b. Programa de medidas para la mejora de la calidad en las empresas de transporte de viajeros.
 - c. Adaptar las normas de certificación de calidad a las características del sector.
10. Seguridad: Realización de un programa específico de mejora de la seguridad en el transporte de viajeros.
 - a. La seguridad en el transporte de viajeros como objetivo prioritario.
11. Actuación administrativa: Coordinación en la gestión de las administraciones públicas con competencias a través de la armonización de la normativa y estableciendo mejoras en la eficiencia del sistema.
 - a. Coordinación de las Administraciones Públicas competentes en materia de transportes: unidad de mercado.
 - b. La gestión de las Administraciones Públicas competentes en materia de transportes por carretera y administración electrónica.
 - c. Defensa y desarrollo del sistema concesional.
 - d. Mejora de la eficiencia del transporte regular.

Para la evaluación de estas medidas se han establecido una serie de indicadores que muestran si el grado de cumplimiento de las previsiones y corregir las posibles desviaciones a la mayor brevedad. Además para dotar al plan de mayor especificación en las medidas se han establecido seis comisiones especializadas y tres grupos de trabajo que actúan en los diferentes proyectos según las necesidades.

1.5.2. PLATA II¹⁵

El P.L.A.T.A. II precisa de la realización de un análisis de situación del sector para detectar las posibles oportunidades tanto para el sector de transporte regular permanente de uso general, como para el sector discrecional y regular de uso especial¹⁶, el nuevo plan estratégico se centra en los aspectos relativos el funcionamiento de las empresas y el mercado y se enfocará al mercado de transporte discrecional, turístico y regular de uso especial y actividades análogas. En este plan se tratará el papel de la Dirección General del Transporte por Carretera como regulador sectorial y no los relativos a su actuación como contratista de servicios. Los objetivos del nuevo plan son:

- a) Adaptación de los objetivos y previsiones al P.E.I.T. en el ámbito de las políticas de transporte de viajeros interurbano en autocar.
- b) Definición y puesta en marcha de medidas a favor de la eficiencia tanto por parte de las empresas como por las administraciones.
- c) Definición y desarrollo de medidas que contribuyan al mejor funcionamiento del mercado del transporte en autocar.

En la estructura del plan se distinguen dos grandes bloques, en primer lugar nos encontramos a las empresas y las asociaciones para quienes se ha diseñado un conjunto de medidas dirigidas al incremento en la eficiencia de las empresas, mejoras en la calidad y la sostenibilidad del transporte y en segundo lugar, dentro del ámbito de la administración pública y de la Dirección General de Transportes por Carretera y las administraciones públicas es necesario incorporar dentro de este ámbito medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado y refuerzo de la capacidad de negociación de las empresas, la sostenibilidad de las empresas del sistema de transporte e incremento de la calidad.

1.6. El transporte internacional de viajeros en autobús en la Unión Europea

1.6.1. Introducción

En materia de transporte internacional la Unión Europea ha de garantizar el suministro de servicios de transporte eficientes y de calidad introduciendo mejoras en el servicio como mejoras en el confort de los pasajeros, mayor información sobre tarifas, cláusulas contractuales, tramitación de reclamaciones, mecanismos de resolución de litigios, vehículos adaptados a personas con discapacidad, etc.

Se considera transporte internacional de pasajeros por carretera aquél que discurre entre dentro de la Comunidad Europea con vehículos matriculados en un Estado

¹⁵ Reunión de arranque de la elaboración del PLATA II. Ministerio de Fomento, Secretaría General de Transportes y Dirección General de Transportes por Carretera.

¹⁶ “La competencia en el Transporte Regular de Viajeros por Carretera”. Asintra, Semanal Digital nº 282.

miembro. Los transportistas comunitarios pueden prestar los servicios de transporte de pasajeros entre los Estados miembros sin poder ser discriminados por nacionalidad o lugar de establecimiento aunque es necesario distinguir entre:

- a) Transportista por cuenta ajena: Transporte realizado con fines comerciales y lucrativos por una persona física o jurídica dedicada al transporte de viajeros de servicio regular o discrecional.
 - a. Está autorizado en el Estado miembro de establecimiento para efectuar el transporte de viajeros en autocar y autobús por medio de servicios regulares o discrecionales.
 - a. Satisface las condiciones establecidas, de conformidad con la normativa comunitaria, relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales.
 - a. Cumple con la reglamentación vigente en materia de seguridad vial en lo relativo a las normas aplicables a conductores y vehículos.
- b) Transportista por cuenta propia: Transportes realizados con fines no comerciales ni lucrativos por una persona física o jurídica siempre que la actividad del transporte sea una actividad accesoria a la persona y los vehículos utilizados sean propiedad o estén en régimen de alquiler y sean conducidos por un miembro del personal de la citada persona física o jurídica o por la propia persona física.
 - a. Está autorizado en el Estado miembro de establecimiento para efectuar el transporte de viajeros de acuerdo con las condiciones de acceso al mercado establecidas por la legislación nacional.
 - b. Cumple con lo dispuesto en materia de seguridad vial en lo relativo a las normas aplicables a los vehículos y a los conductores.

Para acceder al mercado dentro del transporte internacional hay que distinguir entre servicios regulares, servicios discrecionales y transportes por cuenta propia precisándose diferentes procesos para la solicitud y concesión de las autorizaciones y de esta forma:

- a) No precisan de autorización:
 - a. Servicios discrecionales.
 - b. Servicios regulares especializados siempre que estén amparados en un contrato celebrado entre el organizador y el transportista.
 - c. Los desplazamientos de vehículos vacíos en relación con los transportes mencionados en los puntos anteriores.
- b) Precisan de autorización:
 - a. Los servicios regulares, es decir, aquellos que aseguran el transporte de personas con frecuencia e itinerario determinado pudiendo recoger y dejar viajeros

- en paradas previamente fijadas. Son servicios donde no existe restricción en el acceso aunque en algunos casos es preciso reservar.
- b. Los servicios regulares especializados no amparados en un contrato celebrado entre el organizador y el transportista se requerirá autorización.

1.6.1.1. La licencia comunitaria

Para poder efectuar transportes internacionales de viajeros en autocares y autobuses se precisa que el transportista posea la licencia comunitaria expedida por las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento. La autoridad competente entregará al transportista la licencia así como el número de copias autenticadas correspondiente al de los vehículos utilizados para el transporte internacional de viajeros de que disponga el titular de la licencia siendo ésta expedida a nombre del transportista y sin posibilidad de transferencia a terceros. La licencia se expide por periodo de cinco años renovable teniendo la autoridad competente la obligación de comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas por el parte del transportista y en el caso de no cumplimiento dicha autoridad deberá denegar mediante resolución motivada la expedición o renovación de dicha licencia.

1.6.1.2. Las autorizaciones de transporte

Las autorizaciones de transporte se expiden a nombre del transportista sin poder ser transferidas a terceros aunque sí podrá realizar el servicio a través de un subcontratista con el consentimiento de la autoridad teniéndose que indicar en la autorización el nombre del subcontratista. En el caso de que el transportista sea una asociación de empresas la autorización se expedirá a nombre de todas las empresas. En cualquier caso el periodo máximo de validez de la autorización será de cinco años permitiendo al titular de la misma efectuar los servicios de transportes. Toda autorización deberá especificar los siguientes puntos:

- a) El tipo de servicio.
- b) El itinerario indicando el lugar de partida y de destino.
- c) El periodo de validez de la autorización.
- d) Para el caso de los servicios regulares, las paradas y horarios.

La autorización ha de ser solicitada a la autoridad competente según el modelo establecido por la Comisión junto a la documentación e información complementaria que se precise. Una vez completado el procedimiento de autorización se expedirá de acuerdo con las autoridades competentes del Estado en un plazo de dos meses y en el caso de no recibir respuesta se considerará que las autoridades competentes han dado su conformidad. En caso contrario, la autorización podrá denegarse si:

- a) El solicitante no se encuentra en condiciones de realizar el servicio o si en el pasado el solicitante no hubiese cumplido con la normativa nacional o internacional sobre

- los transportes por carretera y en particular sobre las condiciones y exigencias relativas a las autorizaciones de transportes, seguridad de los vehículos o descanso de los conductores tanto para el caso de nueva autorización como de renovación.
- b) Se compruebe que el servicio podría comprometer directamente la existencia de servicios regulares ya autorizados salvo en aquellos servicios regulares explotados por un único transportista o grupo de transportistas.
 - c) Si un servicio pudiese afectar seriamente a la viabilidad de un servicio ferroviario comparable en los tramos directos en cuestión el Estado miembro o la Comisión podrá suspender o retirar la autorización al transportista en un plazo de seis meses tras su aviso.

1.6.2. El Acuerdo Interbús

Consientes de la necesidad de disponer de un marco político armonizado en el ámbito de los servicios de transporte internacional discrecional de viajeros en autobús y autocar el 1 de enero de 2003 entró en vigor el Acuerdo Interbús aplicable en todo el territorio de la Unión Europea y otros países interesados como Bosnia-Herzegovina, Croacia, Moldavia y Turquía. El plazo de vigencia del acuerdo es de cinco años desde la fecha de entrada en vigor siendo prorrogado de manera automática en caso de no disponerse lo contrario mediante manifestación expresa. Este acuerdo regirá el regirá tanto el tráfico entre la U.E. y los terceros Estados interesados como el tráfico entre dichos terceros Estados, dando lugar a una cierta armonización de las condiciones tributarias, sociales y técnicas, además de las normas de acceso al mercado.

Adjunto a lo anterior el Acuerdo Interbús prevé la posibilidad de que todos los miembros de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, así como la República de San Marino, el Principado de Mónaco y el Principado de Andorra puedan adherirse a él después de su entrada en vigor. Este acuerdo sustituye a los acuerdos bilaterales celebrados por las partes contratantes con el objetivo de alcanzar un grado de liberación de los servicios discrecionales equivalente al Acuerdo ASOR, firmado en Dublín en 1982, y al que se añaden medidas de carácter social, tributarias y técnicas basadas en el principio de no discriminación entre las partes contratantes. El principio de no discriminación por motivos de nacionalidad o lugar de establecimiento del transportista es una condición básica dentro de la prestación de los servicios de transporte internacional.

En base a este acuerdo se establece la necesidad de crear modelos de documentos de transporte uniformes (documento de control, autorización e impreso de solicitud de servicios no liberalizados...) para facilitar y simplificar los procedimientos de inspección. En materia tributaria los autobuses o autocares quedan exentos de los impuestos sobre vehículos o tasas aplicables a la circulación o tenencia de vehículos, de los impuestos o tasas especiales aplicables a los servicios de transporte en el territorio de otras partes contratantes pero no están exentos de los impuestos o tasas relativos a

los carburantes, del impuesto sobre el valor añadido a los servicios de transportes, de los peajes y de las tarifas de usuario relativas al uso de las infraestructuras.

Con el fin de alcanzar el objetivo previsto por el acuerdo existe un Comité Conjunto responsable de su gestión y de su correcta aplicación que se encarga de:

- a) Elaborar, sobre la base de la información facilitada por las partes contratantes, una lista de autoridades competentes responsables de determinadas tareas previstas por el Acuerdo.
- b) Modificar o adaptar los documentos de control y otros modelos de documentos establecidos en los anexos al Acuerdo.
- c) Modificar o adaptar los anexos sobre las normas técnicas aplicables a los autobuses y autocares.
- d) Elaborar una lista de todos los derechos, impuestos y gravámenes sobre la base de la información suministrada por las partes contratantes.
- f) Modificar o adaptar los requisitos relativos a las disposiciones sociales para incorporar futuras medidas adoptadas por la U.E.
- g) Resolver toda disputa que pueda surgir en torno a la aplicación e interpretación del Acuerdo.
- h) Recomendar nuevos avances hacia la liberalización de los servicios discrecionales que siguen estando sujetos a autorización.

2. MARCO ECONÓMICO GENERAL

Nos encontramos inmersos dentro de una crisis económica mundial más aguda, profunda y generalizada de lo esperado y de la que la economía española no ha podido permanecer aislada del resto de economías globalizadas más bien todo lo contrario ya que a los efectos negativos de la crisis mundial se han adherido los problemas derivados de una estructura económica débil cuya expectativa de crecimiento se basaba principalmente en un sector, el de la construcción. La conjunción de varios shocks de diferente naturaleza ha provocado una expansión rápida de los efectos negativos afectando a la economía a través de los mercados interbancarios, apareciendo problemas inflacionistas, caída del sector inmobiliario y de la construcción, etc., de manera que ha afectado a la totalidad de los sectores económicos.

Fue en el segundo semestre del año 2007, cuando se empieza a observar indicios de cambio en la tendencia del ciclo económico pero fue durante el año 2008 cuando se produjo el punto de inflexión en la economía española pasando de una situación de crecimiento a decrecimiento económico. Un cambio de tendencia dentro del ciclo económico cuya tendencia positiva se remontaba a la segunda mitad del año 1994 terminándose una de las etapas más larga de crecimiento de la economía española de las últimas décadas. Durante ese año, la economía española ha atravesado una situación compleja provocada por la conjunción de diferentes shocks externos e internos entre los que encontramos:

- a) Crisis de materias primas debido a subidas en los precios de las materias primas en general y del petróleo en particular derivados del auge de los mercados secundarios de estos productos.
- b) Crisis financiera radicada en Estados Unidos pero con extensión mundial que ha derivado en una crisis de confianza en el sistema financiero provocando un endurecimiento en las condiciones crediticias aumentando las primas de riesgo y reduciendo la liquidez en las economías.
- c) Crisis del sector inmobiliario y de la construcción. En España, este shocks ha sido bicéfalo puesto que representa por un lado la crisis financiera nacional derivada de la explosión de la burbuja inmobiliaria y con ella el respaldo o garantía real de los préstamos hipotecarios y por otro lado el desplome de uno de los sectores económicos sobre los que se asentaba el modelo de crecimiento económico y cuya caída ha provocado la destrucción de un gran número de empleos.

Con todo lo anterior se han puesto de manifiesto las debilidades del modelo de crecimiento económico nacional destacando principalmente:

- a) La necesidad de financiación y dependencia de los sectores financieros internacionales.
- b) La elevada dependencia energética, principalmente del petróleo, aunque se están fomentando y potenciando el uso de otras alternativas como las renovables e incluso se encuentra abierto el debate sobre la energía nuclear.
- c) Elevada vinculación del crecimiento económico del país respecto a sectores como la construcción o el inmobiliarios intensivos en mano de obra y que claramente sobredimensionados.
- d) Deficiencias y debilidades del mercado de trabajo, un ejemplo claro es la evolución del empleo durante el bienio 2008-2009.

La pérdida de empleo ha sido, sin lugar a duda, el principal problema de la economía española básicamente por el efecto de arrastre frente sobre el resto de la economía afectando directamente al consumo y la inversión, incrementando la morosidad bancaria, reduciendo la actividad económica, entre otros aspectos.

Sin embargo, debemos de partir de que de cualquier situación de crisis subyacen oportunidades que debemos aprovechar en este proceso de cambios y reajustes del modelo de crecimiento económico del país.

3. TRANSPORTE DE VIAJEROS

3.1. Introducción

En el siguiente cuadro se representa el papel del sector del transporte de viajeros en el conjunto de la economía a nivel nacional. Sin embargo, la importancia de este sector no radica en los datos económicos sino en la necesidad clara y manifiesta de dis-

poner de un sistema de transporte capaz de satisfacer las necesidades de movilidad de los ciudadanos promoviendo el desarrollo económico de la economía en general y sirviendo a otros sectores que precisan de sus servicios. En este sentido a través de las magnitudes económicas podemos conocer más detalladamente el sector del transporte de viajeros.

En primer lugar, el número de empresas tal y como ya hemos mencionado anteriormente supone el 29% del conjunto del sector del transporte significando además el 4,8% del conjunto de la economía española. Tal y como le ocurriese al sector del transporte en general nos encontramos ante un sector puramente minifundista con escasa visión de grupo a nivel empresarial tanto si calculamos la relación locales frente a empresas con un ratio del 1,043 locales por empresa como si calculamos el personal ocupado por empresas siendo de 3,76 empleados dato que corrobora la existencia de tan sólo 150 empresas con más de 99 trabajadores dentro del sector del transporte de viajeros sobre 66.092. El segundo punto a resaltar es la importancia del sector debido al peso en el tejido productivo o la contribución del sector a la formación de riqueza nacional valorada mediante el valor añadido bruto que se sitúa por debajo del conjunto de la rama económica “Transportes, almacenamiento y comunicaciones” a la que pertenece y que para el año 2005 era del 5,4%. Por último resaltar la posición del sector respecto al valor promedio del conjunto de sectores de la economía estando por encima de la media en todas las magnitudes salvo, como es lógico, en la de compras de bienes y servicios para la reventa ya que el sector genera un servicio, no lo revende, como pudiese ocurrir en el caso del sector del transporte para el conjunto denominado actividades anexas al transporte; agencias de viajes.

Cuadro 1. Principales magnitudes de transportes de viajeros					
	Total sectores		Transporte de viajeros		
	Valor	Promedio (conjunto de sectores)	Valor	Porcentaje sobre el total economía	Relación respecto al valor promedio
Número de empresas	1.376.920	49.176	66.092	4,80%	1,34
Número de locales	1.482.731	52.955	68.957	4,65%	1,3
Volumen de negocio	517.908.965	18.496.749	22.012.666	4,25%	1,19
Valor de la producción	397.906.562	14.210.949	21.213.088	5,33%	1,49
Valor añadido a precios de mercado	219.600.100	7.842.861	8.622.628	3,93%	1,1
Valor añadido al coste de los factores	220.853.892	7.887.639	10.455.129	4,73%	1,33
Gastos de personal	116.696.929	4.167.747	6.804.380	5,83%	1,63
Compras y gastos en bienes y servicios	363.171.944	12.970.427	13.949.134	3,84%	1,08
Compras de bienes y servicios para la reventa	163.451.670	5.837.560	1.408.745	0,86%	0,24
Inversión bruta en bienes materiales	63.463.416	2.266.551	2.943.681	4,64%	1,3
Personal ocupado el 30-09	6.095.508	217.697	249.576	4,09%	1,15
Personal remunerado el 30-09	4.839.420	172.836	188.670	3,90%	1,09

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Anual de Servicios 2.007 y elaboración propia. (Datos económicos en miles de euros).

3.2. Clasificación del sector del transporte de viajeros

El sector del transporte se divide, atendiendo al contenido transportado, en transporte de mercancías y transporte de viajeros objeto de este estudio. De esta forma el transporte de viajeros se subdivide a su vez atendiendo al ámbito de aplicación donde se desarrollo la actividad de transporte, al modo de transporte elegido y categoría. A continuación se presenta una clasificación del transporte de viajeros¹⁷:

- a) Transporte urbano: El que discurre íntegramente por suelo urbano o está exclusivamente dedicado a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal. Atendiendo al modo de transporte distinguimos entre:
 - a. Transporte de viajeros en autobús que a su vez presta servicios de forma:
 - I. Regular (general): Transporte destinado a transportar en general a todo tipo de pasajeros en autobuses que tienen itinerarios regulares, con horario establecido y con paradas fijas.
 - II. Regular (especial): Destinado a transportar colectivos específicos dentro de un mismo término municipal.
 - 1. Escolar: Destinado a transportar exclusivamente a escolares o estudiantes.
 - 2. Laboral: Destinado a transportar exclusivamente a colectivos laborales homogéneos.
 - III. Discrecional: Hace referencia a los servicios de transporte no regular de viajeros, sin sujeción a horarios, itinerarios y dentro de un mismo término municipal.
 - b. Transporte urbano de viajeros metropolitano (metro).
- b) Transporte interurbano: aquel que se desarrolla entre núcleos urbanos pertenecientes a distintos términos municipales.
 - a. Transporte interurbano en autobús o autocar:
 - I. Regular (general): Transporte destinado a transportar en general a todo tipo de pasajeros en autobuses que tienen itinerarios regulares, con horario establecido y con paradas fijas.
 - II. Regular (especial): Destinado a transportar colectivos específicos entre distintos términos municipales.
 - III. Escolar: Destinado a transportar exclusivamente a escolares o estudiantes.
 - 1. Laboral: Destinado a transportar exclusivamente a colectivos laborales homogéneos.
 - 2. Discrecional: Hace referencia a los servicios de transporte no regular de viajeros, sin sujeción a horarios, itinerarios entre distintos términos municipales.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística. Estadística del Transporte de Viajeros 2.009. Nota metodológica, enero 2.009.

- b. Transporte interurbano por ferrocarril:
 - I. Larga distancia: Transporte realizado en distancias superiores a 300 kilómetros.
 - II. Media distancia: Transporte realizado en distancias entre 50 y 300 kilómetros.
 - III. Cercanías: Transporte realizado entre un núcleo urbano y una zona de influencia metropolitana en distancias inferiores a 50 kilómetros.
- c. Transporte aéreo (interior): Aquél en el que los aeropuertos inicial y terminal son españoles y es efectuado por compañías españolas.
- d) Transporte marítimo (cabotaje): Aquél que se realiza entre las costas de un país.

4. EL SECTOR DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOBÚS

4.1. Introducción

En la siguiente tabla se exponen las principales magnitudes del sector del transporte urbano e interurbano en España en comparación con el conjunto de sectores de la economía española para el año 2007 según los datos procedentes de la Encuesta Anual de Servicios.

Cuadro 2. Principales magnitudes del sector del transporte de viajeros en autobús			
	Total de sectores de la economía	Transporte urbano e interurbano por autobús	Porcentaje sobre el total de sectores
Número de empresas	1.376.920	4.202	0,31%
Número de locales	1.482.731	4.947	0,33%
Volumen de negocio	517.908.965	5.218.767	1,01%
Valor de la producción	397.906.562	4.806.762	1,21%
Valor añadido a precios de mercado	219.600.100	2.814.401	1,28%
Valor añadido al coste de los factores	220.853.892	3.466.765	1,57%
Gastos de personal	116.696.929	2.729.826	2,34%
Compras y gastos en bienes y servicios	363.171.944	2.554.999	0,70%
Compras de bienes y servicios para la reventa	163.451.670	567.682	0,35%
Inversión bruta en bienes materiales	63.463.416	698.621	1,10%

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Anual de Servicios, 2.007.
(Datos económicos en miles de euros).*

En la siguiente tabla se muestran los principales indicadores del sector y podemos afirmar que se trata de un sector con empleo de calidad tanto desde la perspectiva del sueldo medio como de la estabilidad aunque en términos de igualdad de sexos

nos encontramos con un sector donde la presencia femenina es muy reducida y se encuentra en su totalidad en la parte del personal ocupado asalariado.

Cuadro 3. Otros indicadores de referencia Transporte urbano e interurbano por autobús	
Ocupados por empresa	21
Productividad (Euros)	39.367,50
Salario medio (Euros)	24.229,20
Tasa de valor añadido	72,1
Tasa de gastos de personal	78,7
Tasa de asalariados	97,1
Tasa de estabilidad en el empleo	75,8
Tasa de participación femenina	12,7
Tasa de empleo femenino asalariado	12,7
Tasa de externalidad en el empleo	0,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Anual de Servicios, 2.007.

4.2. La oferta: estructura empresarial, autorizaciones de vehículos y flota de vehículos

Para el estudio de *la estructura empresarial*¹⁸ del sector es necesario saber que el número total de empresas por cada actividad no es exactamente la suma del número parcial de ellas según los tipos de autorización ya que hay empresas que tienen autorizaciones de varios tipos y en el total sólo computa una vez con el número de copias certificadas totales por lo que hay que diferenciar entre número de empresas, número de autorizaciones y número de copias certificadas.

En la tabla relativa al número de empresas se observa el inicio del proceso de concentración empresarial a partir año 1999. Durante el periodo 1998-2008 se ha reducido en un 13,1% el número de empresas del sector sin embargo ha habido un incremento del 32,3% en el número de autorizaciones. Si distinguimos entre empresas de servicio público y servicio privado observamos que en ambos casos se ha producido un incremento en el número de autobuses autorizados pero que respecto al número de empresas se ha producido una concentración a nivel público y se ha incrementado a nivel privado. El incremento en el número de empresas del sector privado es insignificante respecto al conjunto del sector. En términos generales, los datos explican la tendencia a la concentración empresarial del sector producida por las fusiones y adquisiciones de las empresas que ha derivado en la mejora de la profesionalidad, incremento de la capacidad competitiva, mejora de la eficacia y la calidad del servicio.

¹⁸ Datos del "Observatorio del transporte de viajeros por carretera". Dirección General de Transportes por carretera.

Cuadro 4. Número de empresas de transporte de viajeros en autobús											
	Servicio público								Servicio privado (VPC)		
	Total	Servicio regular	Servicio discrecional						Total	Nacional	Autonómico
			Nacional	Comarcal	Local	Autonómico	Provincial	Limitado			
98	4.734	598	3.509	815	2.810	377	170	0	613	612	3
99	4.742	103	4.022	170	796	204	165	0	644	643	3
00	4.490	24	3.891	64	530	141	30	2	623	622	1
01	4.483	21	3.914	59	485	135	11	3	709	703	6
02	4.233	15	3.981	2	239	116	7	3	714	704	10
03	4.255	14	4.022	1	223	102	3	2	787	773	14
04	4.087	14	3.857	1	220	99	3	2	746	725	21
05	4.115	14	3.887	1	218	97	3	2	818	794	24
06	3.958	12	3.735	1	213	95	3	2	780	740	40
07	3.963	11	3.745	1	208	90	3	2	856	814	42
08	3.848	10	3.632	1	207	88	3	2	798	753	45

Fuente: Dirección General de Transporte por Carretera.
Nota: El número total de empresas por actividad no es exactamente la suma del número parcial ellas según los tipos de autorización de esa actividad, ya que hay empresas que tienen autorizaciones de varios tipos y en el total solamente se computa una vez con el número de copias certificadas totales.

Según los últimos datos presentados el proceso de concentración empresarial se mantiene como se observa en el siguiente cuadro. Otro dato importante es el alto porcentaje de este tipo de empresas que se dedican al servicio público con tasas superiores al 80% tanto en España como en Andalucía. Andalucía es la comunidad con mayor número de empresas seguida de la Comunidad de Madrid y Cataluña dato que estaría correlacionado con la cifra de población puesto que estas tres comunidades concentran el 46,5% de la población española tal y como le ocurre al número de copias autorizadas equilibrando la oferta a la demanda del servicio de transporte.

Cuadro 5. Número de empresas de transporte de viajeros en autobús al 14-07-09 y población									
<i>(Continúa en página siguiente)</i>									
	Servicio público		Servicio privado		Total		Población		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Andalucía	651	17,14%	131	15,65%	782	16,87%	8.285.692	17,76%	
Aragón	76	2,00%	21	2,51%	97	2,09%	1.342.926	2,88%	
Asturias	104	2,74%	13	1,55%	117	2,52%	1.085.110	2,33%	
Baleares	86	2,26%	19	2,27%	105	2,26%	1.094.972	2,35%	
Canarias	334	8,79%	117	13,98%	451	9,73%	2.098.593	4,50%	
Cantabria	52	1,37%	5	0,60%	57	1,23%	589.043	1,26%	

Cuadro 5. Número de empresas de transporte de viajeros en autobús al 14-07-09 y población (Continuación)								
	Servicio público		Servicio privado		Total		Población	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Castilla León	265	6,98%	53	6,33%	318	6,86%	2.560.031	5,49%
Castilla La Mancha	225	5,92%	38	4,54%	263	5,67%	2.079.401	4,46%
Cataluña	457	12,03%	49	5,85%	506	10,91%	7.467.423	16,00%
Ceuta	2	0,05%	0	0,00%	2	0,04%	78.591	0,17%
Extremadura	147	3,87%	16	1,91%	163	3,52%	1.100.000	2,36%
Galicia	320	8,42%	97	11,59%	417	8,99%	2.794.796	5,99%
La Rioja	14	0,37%	3	0,36%	17	0,37%	321.025	0,69%
C. Madrid	435	11,45%	105	12,54%	540	11,65%	6.360.241	13,63%
Melilla	1	0,03%	0	0,00%	1	0,02%	73.382	0,16%
Murcia	106	2,79%	57	6,81%	163	3,52%	1.445.410	3,10%
Navarra	47	1,24%	15	1,79%	62	1,34%	629.569	1,35%
País Vasco	221	5,82%	21	2,51%	242	5,22%	2.171.243	4,65%
Valencia	256	6,74%	77	9,20%	333	7,18%	5.084.502	10,90%
Total	3.799	100%	837	100%	4.636	100%	46.661.950	100%

Fuente: Dirección General de Transportes, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

La segunda variable utilizada para medir la oferta de transporte son las **autorizaciones de transporte** ya que una misma empresa puede tener varias autorizaciones de transportes a través de las denominadas copias autorizadas. Para el caso concreto del sector de viajeros en autobús encontramos la siguiente distribución por Comunidad Autónoma y tipo de servicio siendo necesario hacer mención a la Orden Ministerial de 23 de julio de 1997, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional y privado complementario de viajeros en autobús. En ella, se regulariza la liberalización del otorgamiento de autorizaciones a partir del 1 de julio de 1998 y con ello el cese de las mismas a la empresa con copias certificadas para los vehículos como ya hemos mencionado anteriormente. Si observamos la tabla vemos que Madrid, Cataluña y Andalucía ocupan los primeros puestos tanto en población como en autorizaciones de transporte pero existen otros aspectos que condicionan a la variable por ejemplo el caso de las Islas Canarias que ocupa el cuarto lugar en el ranking de autorizaciones y que el octavo lugar en población, esta divergencia se debe a la demanda de servicios de transporte por parte del sector turístico de las islas.

Cuadro 6. Número de copias autorizadas a 14-07-09									
	Servicio público							Servicio privado	
	N	C	L	P	A	L	I	N	A
Andalucía	4.850	0	0	0	0	0	0	198	0
aragón	1.019	0	0	0	0	8	0	32	0
Asturias	969	0	0	0	0	0	0	16	0
Basleares	1.868	0	0	0	0	0	0	28	0
Canarias	2.652	1	1.003	6	201	0	279	116	57
Cantabria	486	0	0	0	0	0	0	9	0
Castilla León	2.508	0	0	0	0	0	0	80	0
Castilla La Mancha	1.677	0	0	0	0	0	0	54	0
Cataluña	5.171	0	0	0	0	0	0	61	0
Ceuta	20	0	0	0	0	0	0	0	0
Extremadura	984	0	0	0	0	0	0	24	0
Galicia	3.619	0	0	0	0	0	0	163	0
La Rioja	154	0	0	0	0	0	0	6	0
C. Madrid	6.670	0	0	0	0	0	0	363	0
Melilla	7	0	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	1.375	0	0	0	0	0	0	101	0
Navarra	611	0	0	0	0	0	0	17	0
País Vasco	2.172	0	0	0	0	0	0	38	0
Valencia	2.970	0	0	0	0	0	0	116	0
Total	39.782	1	1.003	6	201	8	279	1.422	57

*Fuente: Dirección General de Transportes.
(N= Nacional, C=Comarcal, P=Provincial, A=Autonómico, L=Limitado, I=Itinerario).*

La **flota de vehículos** es una pieza clave en el desarrollo y modernización del sector ya que disponer de una flota de vehículos adecuada respetuosa con el medio ambiente ofrece grandes beneficios a las empresas por el lado de los costes. En este sentido el turismo es en España y Andalucía el tipo de vehículo más común poniéndose de manifiesto que el principal competidor del autobús no es el ferrocarril sino el turismo. Durante el periodo 2004-2007 se ha producido un aumento en el parque de vehículos que afecta a la totalidad de los grupos lo cual contribuye a tener una flota más joven y de mayor calidad adaptada a las necesidades actuales. Si nos centramos en el año 2007 Andalucía representa el 16% sobre el total nacional siendo el porcentaje dentro del segmento de autobuses inferior en tres puntos porcentuales. En el lado opuesto se encuentran las motocicletas y los camiones y furgonetas con tasas del 18,6% y 17,4% respectivamente. Además el aumento en el parque de vehículos ha ido acompañado de un proceso de renovación y rejuvenecimiento de la flota de autobuses reduciéndose la vida media para el periodo 1995-2006 en 2,4 años situándose en 2006 en 16 años según la Dirección General de Tráfico. De cualquier forma la renovación de la flota es aún una tarea pendiente si tenemos en cuenta que el porcentaje de autobuses con 11 años o más era del 36,7% de la flota.

Cuadro 7. Parque de vehículos							
	Total General	Turismos	Bus	Camiones y furgontas	Motocicletas	Tractores industriales	Otros y vehículos*
ESPAÑA							
2004	26.432.641	19.541.918	56.957	4.418.039	1.612.082	185.379	618.266
2005	27.657.276	20.250.377	58.248	4.655.413	1.805.827	194.206	693.205
2006	28.531.183	20.636.738	58.286	4.835.670	2.042.298	196.866	761.325
2007	30.318.457	21.760.174	61.039	5.140.586	2.311.346	212.697	832.615
ANDALUCÍA							
2004	4.350.888	3.162.079	8.219	778.372	276.186	30.878	95.154
2005	4.604.108	3.316.194	8.326	819.939	318.963	32.048	108.638
2006	4.819.416	3.433.730	8.185	852.599	372.514	32.096	120.292
2007	5.135.947	3.637.027	8.520	894.689	430.421	34.197	131.093

Fuente: Dirección General de Tráfico – Ministerio de Interior. () Comprende aquellos vehículos que, llevando placa de matrícula, no están incluidos en las otras tipologías, como son las grúas, maquinarias de obras públicas, agrícolas, limpiadoras...*

Si comparamos el número de plazas por autobús con el año de matriculación observamos un mayor incremento en términos absolutos de todos los tipos de autobuses aunque en términos relativos se comprueba que el incremento es mayor mientras mayor es el número de plazas. Durante todo el periodo los autobuses con más de 50 plazas son mayoritarios dentro del conjunto del parque de autobuses representando el más de la mitad del conjunto, exactamente el promedio del porcentaje de autobuses con más de 50 plazas matriculados durante el periodo 1987-2007 asciende al 57,2% del total de autobuses. Hasta 1998 este dato ratificaba la importancia del servicio público sobre el servicio privado en el sector puesto que la mayoría de los autobuses que prestan servicio público poseen más de 50 plazas mientras que en el sector privado la mayoría no superan las 30 plazas. Sin embargo tras la liberación en las autorizaciones se ha producido incremento de vehículos de más de 50 plazas desde el sector privado siendo el tipo de vehículo más demandado por parte de las empresas. Otro dato importante es el esfuerzo inversor durante la década 1997-2007 en todos los tipos de autobuses pero más pronunciado en el autobús de más de 50 plazas lo que ha permitido un descenso en la antigüedad de la flota de vehículos.

4.3. La demanda: el tráfico de viajeros

En lo que respecta al volumen de viajeros respecto al tipo de transporte demandado el 60% de los desplazamientos se realizan dentro del ámbito urbano, lógico al tratarse de desplazamientos cercanos y regulares por lo que en la mayoría de los casos podríamos decir que satisface unas necesidades de desplazamiento de primera nece-

sidad. En segundo lugar, con un 27-28% se sitúa el transporte interurbano donde se encontrarían aquellos desplazamientos más lejanos y menos regulares que los de ámbito urbano y que podríamos denominar de segunda necesidad. Dentro del transporte especial o discrecional, que afecta al 13%, es necesario distinguir entre transporte especial (escolar o laboral) considerado de primera necesidad y discrecional relacionado directamente con el turismo y el ocio. Dentro de este grupo de transporte especial encontramos por un lado el transporte escolar muy poco volátil pero con periodos donde no se genera el servicio y por otro el transporte laboral, de menor volumen, y que debido a la crisis económica y la pérdida de empleo se ha reducido debido a no necesidad del servicio (al no haber empleo) o a la búsqueda de una reducción de costes por parte de la empresa. En base a estos datos analizamos la caída de demanda de viajeros para el periodo 2006-2009. Concretamente en 2009 la caída de la demanda respecto a 2006 supera el 5,5% siendo el año 2007 donde se produce el primer año en que la variación anual es negativa para el conjunto del sector del transporte de viajeros siendo la variación anual para 2008-2009 superior al -3.5%. En el año 2009 la variación anual de los diferentes tipos de transporte (urbano, interurbano y especial o discrecional) se sitúa en torno a la media aunque la evolución durante el periodo ha sido diferente debido principalmente al tipo de servicio que prestan.

En primer lugar, el transporte urbano ha sufrido una evolución similar a la de la crisis económica, positiva hasta 2007 y cambio de signo en 2008 profundizándose en 2009. Esta evolución es lógica puesto que el transporte urbano de viajeros satisface las necesidades de los ciudadanos que van a trabajar o a realizar alguna actividad fuera de su ámbito más cercano que podríamos considerar “no de primera necesidad” y que en estos tiempos debido a la pérdida de empleo no realizamos. Para el caso del transporte interurbano un primer descenso en 2007 que se apacigua debido a la sustitución o traslado de la demanda del transporte discrecional por el transporte regular y que llega a situarse por encima del cero incluso en el año 2008, no obstante este efecto positivo no es capaz de soportar la caída producida en 2009. Por último y en consonancia con lo expuesto anteriormente el transporte discrecional, estrechamente ligado al turismo o el ocio, es el más volátil y prueba de ello es que es el primero en caer y además duramente mientras que el transporte especial-escolar se ha mantenido.

Cuadro 8. Tráfico de Viajeros por modo de transporte

(Continúa en página siguiente)

	Viajeros transportados (en miles)				Variación anual			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total de viajeros	5.092.144	5.064.090	4.994.793	4.811.940	1,03	-0,59	-1,14	-3,55
	100%	100%	100%	100%				
Transporte urbano	3.007.015	3.053.792	3.021.881	2.913.710	1,87	1,55	-0,83	-3,44
	59%	60%	61%	61%				

Cuadro 8. Tráfico de Viajeros por modo de transporte (Continuación)								
	Viajeros transportados (en miles)				Variación anual			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Transporte interurbano	1.396.913	1.375.763	1.374.784	1.321.954	0,05	-1,53	0,04	-3,80
	27%	27%	28%	27%				
Transporte especial y discrecional	688.215	634.535	598.124	576.278	-0,19	-7,96	-5,33	-3,68
	14%	13%	12%	12%				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Si observamos la demanda de viajeros en España por modos de transporte dentro de un periodo más largo observamos que las preferencias de los ciudadanos respecto al modo de transporte utilizado no varían a lo largo del tiempo siendo el transporte por carretera el más utilizado con un porcentaje próximo al 90% para todo el periodo debido principalmente al uso del vehículo privado con un porcentaje promedio del 77%. Resumiendo nos encontramos ante un sector arraigado sin cambios significativos en la demanda para el periodo (2000-2006) donde hay que destacar que el número de viajeros por kilómetro realizado en autobús es superior al doble del porcentaje de viajeros que utilizan el ferrocarril a pesar de que exista una apuesta clara en los planes estratégicos del sector por el ferrocarril frente a otros medios de transporte. Por ello nos encontramos en una contradicción donde la demanda elige mayoritariamente el uso de coche como medio de desplazamiento mientras que desde la política estratégica de transportes se busca alternativas al coche fomentando el uso del transporte colectivo desde una perspectiva global combinando y alternando diferentes modos de transporte. En la siguiente tabla representa la evolución del tráfico interior de viajeros atendiendo al modo de transporte durante el periodo 2000-2006.

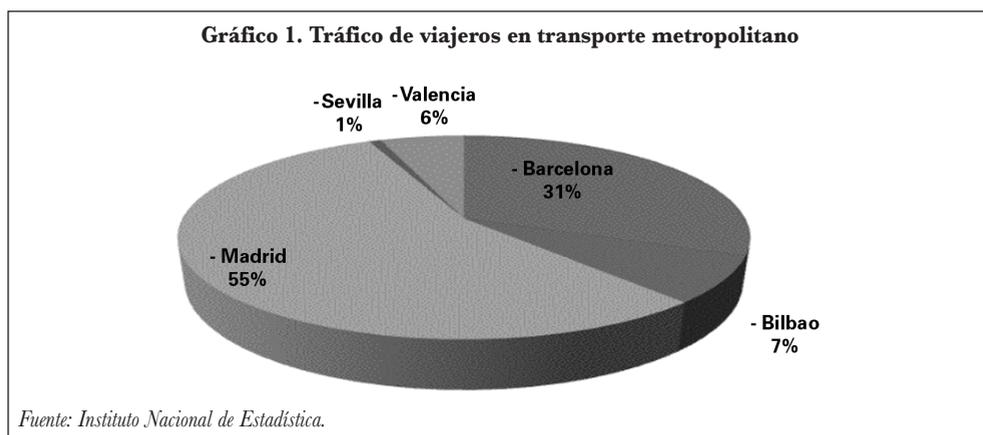
Cuadro 9. Tráfico interior de viajeros (Continúa en página siguiente)							
	Total	Carretera			Ferrocarriles	Aéreo	Marítimo
		Motocicletas	Coches	Autobuses			
2.000	391.395	1.707	300.904	50.278	20.150	17.020	1.336
		0,40%	76,90%	12,80%	5,10%	4,30%	0,30%
2.001	399.569	1.804	306.151	51.712	20.827	17.770	1.305
		0,50%	76,60%	12,90%	5,20%	4,40%	0,30%
2.002	404.080	1.693	312.523	50.053	21.206	17.314	1.291
		0,40%	77,30%	12,40%	5,20%	4,30%	0,30%

Cuadro 9. Tráfico interior de viajeros (Continuación)							
	Total	Carretera			Ferrocarriles	Aéreo	Marítimo
		Motocicletas	Coches	Autobuses			
2.003	414.277	1.928	321.928	49.209	21.147	18.784	1.281
		0,50%	77,70%	11,90%	5,10%	4,50%	0,30%
2.004	428.174	1.844	330.192	53.458	20.786	20.458	1.436
		0,40%	77,10%	12,50%	4,90%	4,80%	0,30%
2.005	438.851	1.623	337.797	53.176	21.604	23.244	1.407
		0,40%	77,00%	12,10%	4,90%	5,30%	0,30%
2.006	442.044	2.144	340.937	49.369	22.112	25.861	1.621
		0,50%	77,10%	11,20%	5,00%	5,90%	0,40%

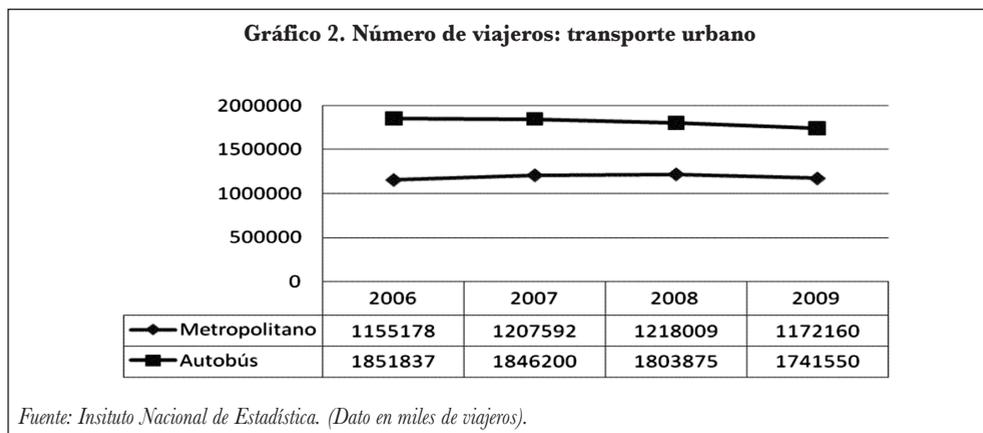
*Fuente: Los transportes y los servicios postales. Ministerio de Fomento.
Datos en millones de viajeros-kilómetro.*

4.3.1. El transporte urbano

Salvo en las provincias de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia, puesto que el metro de Sevilla fue inaugurado en abril de 2009, el transporte urbano se limita al transporte en autobús. Es importante destacar en este tipo de transporte la relación de dependencia a nivel de infraestructuras y la necesidad de disponer de un número de líneas y kilómetros aceptable para satisfacer la demanda. En este sentido el transporte metropolitano de Madrid y el de Barcelona abarcan el 87% (para el año 2008) de los viajeros transportados siendo a su vez los que disponen de una red de infraestructuras más amplia.



Desde hace algunos años el autobús urbano es utilizado principalmente por lo que podríamos denominar clientes cautivos debido a la preferencia del ciudadano a utiliza el vehículo privado en vez del transporte colectivo. En lo que respecta a la evolución para el periodo 2006-2009 se observa una caída constante en la demanda de viajeros del autobús mientras que para el caso del transporte metropolitano se observa una tendencia creciente hasta 2008 y una pequeña caída durante 2009 debido principalmente a la caída de la demanda general. En este sentido hay que resaltar el carácter sustitutivo que tienen estos dos modos de transporte y la preferencia que existe por parte de los ciudadanos del metro frente al autobús. Este es sin duda un claro ejemplo de la necesidad que existe de entender al sector del transporte como sistema integrado para adaptar la oferta, en cantidad y modo, a la demanda.



En términos absolutos la caída de viajeros dentro del sector del transporte urbano ha supuesto para el periodo 2006-2009 un descenso de algo más de ciento diez millones de viajeros o lo que es lo mismo en 2009 la demanda ha caído un 5,9% respecto a 2006. El decrecimiento económico ha arrastrado a la demanda de viajeros en todas las comunidades españolas salvo en Canarias, (ver 2008 vs 2009) donde la caída brusca de la demanda se produjo en el bienio 2007-2008 debido a la sustitución del transporte urbano por transporte escolar. Si resaltamos el caso de Andalucía vemos como a pesar de suponer el el 17,5% de la población española para el año 2009 representa sólo el 14% de los viajeros transportados en autobus urbano sobre el total nacional.

Cuadro 10. Transporte urbano en autobús								
	Viajeros transportados (en miles)				Variación anual			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total autobús	1.851.837	1.846.200	1.803.875	1.741.550	1,55	-0,40	-1,99	-3,33
Andalucía	243.528	245.299	253.586	244.470	-2,78	1,15	3,77	-3,54
Aragón	124.877	130.513	136.333	125.952	2,63	4,68	5,20	-7,71
Asturias (Principado de)	39.020	40.919	45.299	42.050	3,10	5,02	10,93	-6,60
Canarias	58.764	49.753	42.972	43.526	0,66	-15,28	-11,78	1,83
Castilla y León	74.148	74.976	76.521	75.777	1,71	1,11	2,44	-0,82
Castilla-La Mancha	14.722	21.801	22.928	22.558	3,87	47,97	5,35	-1,52
Cataluña	328.176	338.354	319.372	303.982	2,47	3,05	-5,40	-4,38
Comunidad Valenciana	146.730	147.401	144.260	135.311	1,58	0,53	-1,71	-5,96
Extremadura	13.528	13.500	13.365	12.551	-2,79	-0,03	-0,49	-5,81
Galicia	65.284	60.899	63.966	61.386	-11,22	-6,64	5,39	-3,34
Comunidad de Madrid	546.726	510.678	480.188	474.935	5,38	-6,89	-5,43	-0,78
Región de Murcia	20.829	20.688	18.682	17.189	-3,94	-0,53	-9,78	-7,28
País Vasco	72.652	80.909	73.974	71.241	4,73	11,45	-8,35	-3,56
Otras	102.851	110.508	112.432	110.624	3,53	7,45	1,99	-1,44

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

4.3.2. El transporte interurbano

Dentro del transporte interurbano de viajeros distinguimos cuatro modos de transporte: el autobús, el ferrocarril, el transporte aéreo y marítimo. Las políticas de transporte anteriormente estudiadas abogan por impulsar la intermodalidad dentro del transporte y más aún si se trata del transporte interurbano, no obstante, es necesario resaltar que los diferentes modos de transportes son al mismo tiempo sustitutivos y complementarios por lo que es clave tener una visión panorámica del sector de manera que no se produzcan despilfarros a través de la oferta de estos servicios de transporte puesto que como servicio no puede almacenarse. Si vemos la evolución para el periodo 2006-2009 comprobamos la caída de la demanda producida en todos los modos de transporte salvo el transporte marítimo que se ha mantenido gracias al turismo. En lo que respecta al transporte de viajeros en autobús se mantiene la tendencia decreciente durante todo el periodo debido en parte a la introducción y fomento de otros modos de transporte como el ferrocarril con el que ha tenido que compartir una demanda en declive continuo. No debemos olvidar que a diferencia del transporte urbano el transporte interurbano se ve más afectado frente a una situación de crisis económica ya que se trata de un desplazamiento más largo, “un viaje”. Este hecho se acentúa aún más si tenemos en cuenta que el principal problema derivado de esta crisis es la pérdida de empleo o lo que es lo mismo la pérdida de la necesidad de viajar, es decir, reducción en la demanda de viajeros.

Cuadro 11. Transporte interurbano								
	Viajeros transportados (en miles)				Variación anual			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total autobús	1.851.837	1.846.200	1.803.875	1.741.550	1,55	-0,40	-1,99	-3,33
Transporte interurb. Autobús	1.396.913	1.375.763	1.374.784	1.321.954	0,05	-1,53	0,04	-3,80
- Cercanías	0	0	0	468.900				
- Media distancia	0	0	0	204.507				
- Larga distancia	0	0	0	21.581				
Ferrocarril	628.808	620.416	615.970	580.535	2,17	-1,43	-0,53	-5,74
- Cercanías	578.575	570.044	559.428	524.602	1,95	-1,61	-1,67	-6,18
- Media distancia	32.000	31.773	33.283	32.805	7,23	-0,74	4,95	-1,21
- Larga distancia	18.231	18.597	23.256	23.126	3,09	2,31	24,86	0,12
Aéreo (interior)	40.744	44.400	41.073	37.786	7,07	8,83	-6,93	-7,83
Marítimo (cabotaje)	8.475	9.047	8.910	8.640	10,12	8,55	-0,14	-2,31

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En conclusión debemos resaltar que tanto para el caso del transporte urbano como interurbano por carrera (autobús) y en relación a la demanda comprobamos que no es capaz de sustituir al coche a pesar de resultar el transporte colectivo más económico y ecológico. Prueba de ello es que ni en periodos de crisis económica se produce un incremento en la demanda debido a que el autobús, con buena relación calidad-precio, debido en parte a que es considerado uno de los medios menos atractivos para los ciudadanos y satisface las necesidades de lo que consideramos clientes cautivos. Este es sin duda el principal reto sustituir el vehículo privado por el transporte colectivo.

4.4. La estructura de costes empresariales

El origen de los datos de este apartado es el “Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar” siendo éste el resultado de los trabajos realizados por un grupo de trabajo formado por: CNTC, ASINTRA, FENEBUS y ANETRA como representantes de las asociaciones profesionales de transportistas según los artículos 57,58 y 59 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y de la Dirección General de Transportes por Carretera. En primer lugar hay que señalar que el conjunto de costes depende del número de plazas de las que disponga existiendo cuatro tipos de autocares dependiendo del número de plazas: menos de 26, de 26 a 38, de 39 a 55 y más de 55 plazas y con características técnicas y de explotación estándar en base a un conjunto de hipótesis para cada tipo siendo la media nacional para el primer semestre de 2009 la siguiente.

Cuadro 12. Estructura de costes				
Marco de referencia a 1 de enero de 2009 (semestral)				
	10 a 25	26 a 38	39 a 55	Más de 55
CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS				
Potencia (c.v.)	140	240	380	420
Longitud (metros)	8	9	12-12,8	13,5-15
Número de ejes	2	2	2	3
Número de neumáticos	6	6	6	8
CARACTERÍSTICAS DE EXPLOTACIÓN				
Horas trabajadas/año	1.800	1.800	1.800	1.800
Kilometraje anual (kilómetros)	70.000	70.000	75.000	75.000
Consumo medio (litros/100 km)	20	23	30	35
HIPÓTESIS				
Precio de compra del vehículo sin I.V.A.	63.499,72€	113.730,85€	172.756,78€	208.506,56€
Vida útil del vehículo	10	10	10	10
Valor residual sin I.V.A.	20%	20%	20%	20%
Capital a financiar	100%	100%	100%	100%
Periodo de financiación	5	5	5	5
Tipo de interés: Euribor más 1,5% (dif)	4,95%	4,95%	4,95%	4,95%
Coste anual del conductor	26.725,52€	26.725,52€	26.725,52€	26.725,52€
Dietas anuales	7.289,09€	7.289,09€	7.289,09€	7.289,09€
Coste anual de seguros	2.677,88€	3.038,58€	3.934,85€	4.044,15€
Costes fiscales anuales	396,09€	396,09€	477,11€	477,11€
Precio gasóleo en surtidor (con I.V.A.)	0,90€	0,90€	0,90€	0,90€
Descuento	0,03€	0,03€	0,03€	0,03€
Precio medio de un neumático (sin I.V.A.)	445,36	518,77	556,7	556,7
Duración media de los neumáticos	90.000	90.000	90.000	90.000
Costes anuales de reparaciones y conservación (sin I.V.A.) (€/km)	0,093	0,1016	0,1175	0,1358
Costes indirectos (% sobre C. directos)	12,50%	12,50%	12,50%	12,50%
<i>Fuente: Observatorio de Costes del transporte de viajeros en autocar.</i>				

En segundo lugar debemos dejar claro los supuestos sobre los que se realiza el cálculo de los diferentes costes¹⁹ utilizando para ello un escenario medio y unas características técnicas citadas para los vehículos. La metodología utilizada para el cálculo de los costes unitarios es sin I.V.A. ya que se entiende que resultará neutro.

- a) Coste de amortización: Es la suma de los costes anuales de amortización tanto de los autocares como de los equipos de amortización.

¹⁹ A estos costes hay que añadirle los costes suplidos en los peajes así como en estacionamiento que se produzcan.¹⁴ Plan de Líneas de Actuación para el Transporte de Viajeros en Autobús (2003-2007), marzo 2003. Documento Base. Ministerio de Fomento, Subsecretaría de la Dirección de Transportes por Carretera.

- b) Coste de financiación: Suma de los costes de financiación de los diferentes elementos se hayan comprado.
- c) Coste de personal a bordo: Coste total anual para la empresa del personal de a bordo del autocar (Seguridad Social y otros), no incluye dietas ya que hay un apartado específico.
- d) Dietas del personal de abordó: Coste anual para la empresa de las dietas del personal de a bordo del autocar.
- e) Seguros del autocar: Coste anual de los seguros del autocar.
- f) Costes fiscales: Coste anual de todos los costes fiscales repercutibles a este autocar (visados, ITV, IAE, IVTM y revisión del tacógrafo).
- g) Combustible: Coste anual del combustible del autocar.
- h) Neumáticos: Suma de los costes anuales de los diferentes tipos de neumáticos del autocar.
- i) Reparaciones y conservación: Coste total anual de las reparaciones y conservación del autocar y de los equipos.
- j) Costes indirectos: Coste anual total de los costes indirectos de la empresa (costes de estructura, comercialización y otros) repercutibles en este autocar.

En la siguiente tabla se detalla la estructura de costes anuales por autobús correspondientes al primer semestre de 2009. Nos encontramos pues con una estructura de costes donde las diferentes partidas no están relacionadas con el número de viajeros, es decir, con los ingresos reduciéndose el margen de maniobra de las empresas ya que el coste de un autobús lleno es similar al de un autobús vacío. En base a esto, mientras mayor sea el número de plazas ocupadas menor será el coste unitario y mayores los ingresos recibidos por la prestación del servicio. Existe por tanto una relación indirecta entre los costes directos por tiempo y el número de plazas por lo que sería recomendable que la flota de autobuses estuviese compuesta por autobuses de más de 55 plazas, sin embargo y puesto que la disposición de plaza no implica su ocupación hay que tener en cuenta que puede darse el caso de que los incrementos en los ingresos por viajero no compensase el incremento de los costes de un autobús con un número de plazas mayor. En resumen, podemos afirmar que no existe una solución óptima para todos sino que existe un óptimo global basado en el equilibrio entre la oferta y la demanda de viajeros. Por último y en relación a la estructura de costes, hay que resaltar que más de la mitad de la totalidad de los costes se concentran en dos partidas, personal y combustible, respectivamente lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de las empresas respecto a las variaciones en estas partidas. A este respecto, a mediados del pasado año el precio del petróleo llegaba a máximos provocando graves desequilibrios en las estructuras de costes empresariales siendo en muchos casos imposible trasladar dicho incremento a precios.

Cuadro 13. costes anuales por autobús durante 1/01/2009-01/06/2009								
	10 a 25		26 a 38		39 a 55		Más de 55	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
COSTES DIRECTOS	61.969,44€	88,89%	69.594,39€	88,89%	83.042,88€	88,89%	91.563,45€	88,89%
Costes por tiempo	42.875,06€	61,50%	47.980,46€	61,28%	54.562,18€	58,40%	57.968,31€	56,28%
Amortización	4.812,76€	6,90%	8.787,21€	11,22%	13.486,52€	14,44%	16.235,16€	15,76%
Financiación	973,72€	1,40%	1.743,97€	2,23%	2.649,09€	2,84%	3.197,28€	3,10%
Personal	26.725,52€	38,34%	26.725,52€	34,13%	26.725,52€	28,61%	26.725,52€	25,94%
Dietas	7.289,09€	10,46%	7.289,09€	9,31%	7.289,09€	7,80%	7.289,09€	7,08%
Seguros	2.677,88€	3,84%	3.038,58€	3,88%	3.934,85€	4,21%	4.044,15€	3,93%
Costes fiscales	396,09€	0,57%	396,09€	0,51%	477,11€	0,51%	477,11€	0,46%
Costes kilométricos	19.094,38€	27,39%	21.613,93€	27,61%	28.480,70€	30,49%	33.595,14€	32,61%
Combustible	10.506,03€	15,07%	12.081,00€	15,43%	16.884,70€	18,07%	19.698,81€	19,12%
Neumáticos	2.078,35€	2,98%	2.420,93€	3,09%	2.783,50€	2,98%	3.711,33€	3,60%
Reparación y conservación	6.510,00€	9,34%	7.112,00€	9,08%	8.812,50€	9,43%	10.185,00€	9,89%
COSTES INDIRECTOS	7.746,18€	11,11%	8.699,30€	11,11%	10.380,36€	11,11%	11.445,43€	11,11%
COSTES TOTALES	69.715,62€	100%	78.293,69€	100%	93.423,24€	100%	103.008,88€	100%

Fuente: Observatorio de Costes del Transporte de Viajeros en Autocar.

5. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE

5.1. Introducción

Tradicionalmente las administraciones públicas suministraban los servicios públicos esenciales que el mercado no era capaz de suministrar bien por motivos jurídicos, políticos o económicos. Esta perspectiva sigue vigente pero con un matiz, el mercado ha ampliado la gama de servicios públicos operando bajo los criterios de mercado y ello ha provocado que el Estado y demás administraciones públicas hayan tenido que cambiar su estrategia. Hoy día es cada vez más común que las administraciones públicas opten por la delegación del servicio público en el ente privado limitándose a corregir los fallos de mercado derivados de una actuación pura de mercado en salvaguarda del principio de equidad asimismo de poseer la capacidad de control y regulación de los servicios públicos. En los últimos años se está produciendo un cambio en el modelo de administración para modernizar la prestación de los servicios públicos basado en la utilización de las técnicas del sector privado en la Administración Pública para lo que es estrictamente necesario la consolidación de un papel activo del sector privado en la prestación de los servicios públicos teniendo el Estado la obligación de garantizar que los intereses y objetivos de los ciudadanos no se vean perjudicados.

En 1987, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su Informe llamado “La Administración al Servicio Público” pone de manifiesto

la precaria situación de la administración pública como suministrador de servicios públicos haciendo público una serie de aspectos negativos relativos a la mala calidad de estos servicios entre los que destacamos:

- a) La administración como sinónimo de despilfarro.
- b) La administración como símbolo de mala gestión.
- c) Sistema administrativo incomprensible.
- d) Falta de adecuación a las necesidades de los usuarios en cuestiones relacionadas con el tiempo, espacio y modo.
- e) Precisa de la introducción de instrumentos que posibiliten su mayor responsabilidad en la gestión.

Para corregir estas deficiencias y en cumplimiento del artículo 103 de la Constitución Española en el que se exponen los criterios de objetividad y eficacia como criterios de actuación dentro de la Administración Pública dando lugar a una administración que más receptiva y competitiva. La vertiente receptiva hace referencia a varios aspectos:

- a) El derecho que tiene el ciudadano a disponer de una administración comprensible.
- b) La accesibilidad a la administración en tiempo, espacio y modo.
- c) La administración debe satisfacer las necesidades de los usuarios.
- d) La administración debe propiciar la participación de los ciudadanos.

Dentro de la vertiente competitiva se introduce un nuevo concepto de Administración Pública donde se incorpora la necesidad de introducir un mayor grado de competitividad actuando por ejemplo sobre el control de gastos, los presupuestos por programas, el desarrollo de las técnicas de dirección, las funciones de planificación, la dirección por objetivos... a pesar de que se dedique al suministro de servicios esenciales.

Actualmente las economías modernas demandan de un modelo de administración pública que no se limite al suministro de los servicios públicos esenciales sino que se precisa que la administración ponga al servicio del ciudadano una gama más amplia de servicios públicos que permitan la consolidación del Estado del Bienestar. Dicha consolidación del Estado del Bienestar conlleva el suministro de servicios públicos destinados a²⁰

- a) Proteger a los ciudadanos frente a determinados riesgos y contingencias, especialmente los derivados de la pérdida de rentas de activo o pérdida de salud.
- b) Proveer de determinados bienes que posibilitan la igualdad de oportunidades.
- c) Corregir aquellos aspectos del funcionamiento de los mercados con efectos sociales negativos.

²⁰ Vallés Ferrer, J. "El futuro del Estado del Bienestar".

El objetivo definitivo es la consecución y consolidación de un modelo de Administración Pública capaz de ejecutar sus funciones dentro de un marco receptivo y competitivo que se adecue a las necesidades actuales de todos los ciudadanos. La modernización de la Administración Pública debe dar como resultado una administración al servicio del ciudadano y no al contrario como ocurría anteriormente.

Bajo la premisa de que el nuevo modelo de la Administración pública ha de propiciar un servicio público adecuado a las nuevas exigencias de la sociedad con la que interactúa es necesario mejorar de forma generalizada la calidad de los servicios públicos a través de: la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos, la gestión adecuada de los recursos humanos y la innovación y adaptación a los requerimientos de los ciudadanos. El cumplimiento de estos objetivos requiere de una serie de cambios en base a:

- a) Una mayor profesionalización de los empleados públicos.
- b) Mayor descentralización.
- c) Disminución de reglamentaciones y normativas.
- d) Implantación de un sistema de responsabilidad.
- e) Orientación del servicio hacia el interés colectivo al mismo tiempo que se defienden los intereses particulares de los individuos.
- f) Orientación hacia una administración relacional.
- g) Orientación hacia una administración competitiva y responsable.

5.2. El concepto de servicio público

Desde la perspectiva tradicional y amparado por el art. 128 de la Constitución Española, se entiende por servicio público²¹ a la actividad propia del Estado o de otra Administración Pública, de prestación positiva, con la cual mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación de un servicio técnico indispensable para la vida social. De esta definición se deducen las siguientes características de los servicios públicos:

- a) Una actividad administrativa de prestación.
- b) Exclusividad regalista: Hace referencia a la titularidad del servicio no a su gestión.
- c) Actividad regida por el Régimen de Derecho Público, es decir, regida por un régimen jurídico de protección especial de su prestación con inmunidades y prerrogativas especiales tanto en el ámbito de la titularidad del servicio frente a la gestión como del propio servicio frente a terceros.
- d) Se encuentra dentro de las actividades catalogadas como indispensables, es decir, aquellas actividades de utilidad, indispensables para la vida en sociedad.

²¹ Ariño Ortiz, G. "Principios de derecho público económico (Modelo de Estado, gestión pública y regulación económica)" (2004).

- e) Prestación regular y continua basada en el principio de continuidad de los servicios públicos.
- f) Con finalidad de utilidad general.

Junto al concepto de servicio público encontramos el de servicio público impropio también llamado servicios públicos virtuales o actividades de interés público que agrupa a aquellas otras actividades que poseen un especial interés público y ofrecen ciertas desigualdades o asimetrías informativas para el usuario estando estrictamente reglamentadas y disciplinadas. Es decir, son actividades fundamentalmente privadas (no atribuidas ni asumidas por el Estado sin embargo por poseer un elevado interés por parte de la colectividad y realizar una actividad dirigida al público, el Estado se reserva los poderes en materia de ordenación a lo largo del ejercicio de la actividad. Ejemplos claros de este tipo de servicio público son las licencias de farmacias, el servicio de taxi, los centros privados de enseñanza, los servicios de transporte discrecional (no líneas regulares), la actividad bancaria o de seguros, las actividades sanitarias o asistenciales privadas y hasta la industria turístico-hotelera.

5.3. Los modelos de gestión de los servicios públicos

Es en la gestión de los servicios públicos donde el régimen jurídico distingue diferentes formas de gestión orientadas a adecuar la prestación de los servicios públicos a la demanda o satisfacción de las necesidades de los ciudadanos basándose en comportamientos similares a los del sector privado. Las administraciones públicas pueden gestionar los servicios públicos, que sean de su competencia de forma directa o indirecta. Se entiende por gestión directa a todos aquellos modos de prestación en los que la administración correspondiente ofrece a través de sus propios órganos o entidades, con o sin personalidad jurídica mientras que si esta gestión se realiza mediante la mediación de otras entidades que no tengan el concepto de públicas se denomina gestión indirecta. Los contratos de gestión indirecta son regulados mediante el art. 154 de la TRLCAP y siguientes. En base a esta normativa el servicio a contratar ha de tener un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares, quedando excluidos, por otra parte, los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades (art. 156):

- a) Concesión: Mediante la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura. La concesión es la forma paradigmática de la gestión indirecta de los servicios públicos. Consiste en la transferencia al gestor indirecto (sujeto privado) de facultades originariamente administrativas. El concesionario puede, incluso, dictar, por delegación de la administración pública titular del servicio, actos administrativos, impugnables en recurso ordinario o de alzada ante la administración de cobertura.
- b) Gestión interesada: en cuya virtud la administración pública y el empresario participaren en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se

establezca en el contrato. La gestión interesada es la traducción administrativa del contrato mercantil de la aparcería industrial, intermedio entre el contrato de arrendamiento y el de sociedad. En definitiva, se trata de un contrato de arrendamiento con cláusula parciaria, de forma que la Administración y gestor indirecto participen en los resultados de la actividad en la proporción que se establezca (ingresos brutos, beneficio neto, etc.).

- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. El concierto presupone que una empresa que realice actividades análogas al servicio público de que se trate. En cualquier caso, el concierto viene a suplir la “incapacidad” actual de la administración pública para la prestación de un servicio, por lo que, por definición, se caracteriza por la nota de interinidad o transitoriedad.
- d) Sociedad de economía mixta en la que la administración pública participe, por sí mismo o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas. Esta sociedad implica que la administración pública participa parcialmente en el capital. Esta participación ha de ser minoritaria pero ha de ir acompañada de los medios precisos para que la administración tenga un cierto control de la sociedad. Entre estos medios de control cabe destacar la posibilidad de nombramiento de un delegado de la administración en la sociedad, con facultades de inspección, de suspensión o, incluso, de veto de determinados acuerdos sociales que pueden ser perjudiciales para el interés público, en la forma que determinen los Estatutos.

La conjunción del sector público como titular del servicio y del sector privado como gestor de la prestación permite fusionar las ventajas minorando los inconvenientes derivando en una mejor gestión. Por consiguiente, el hecho de llevar a cabo una gestión eficiente tanto de los recursos disponibles como de la gestión administrativa permite obtener mayor volumen de recursos que permitan ser utilizados como fuente de mejora de la equidad en los servicios públicos. Es decir, dejar que el mercado actúe de manera eficiente en los servicios públicos a través de la gestión indirecta en los que le es rentable y dejar a la administración pública competente como corrector de fallos de mercado y suministrador de servicios públicos siempre y conforme al principio de equidad e intentando que la prestación de estos servicios sea lo más eficaz y eficiente posible.

5.4. El servicio público de transporte de viajeros en autobús

El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera n° 1370/2007 tiene como objetivo el establecimiento de un marco comunitario capaz de garantizar la prestación de los servicios de interés general (entre los que se encuentran los servicios públicos de viajeros en autobús) introduciendo mejoras en la frecuencia, la seguridad, la calidad y el precio en la prestación de estos servicios. En este sentido, las autoridades públicas competentes y en base a lo expuesto en el reglamento establecerán un sistema com-

pensatorio por prestación de servicio público como consecuencia de las mejoras incorporadas en los servicios y que los operadores de servicio público bajo las reglas del propio mercado por sí sólo no hubiera podido prestar. Como medida aclaratoria conviene definir una serie de conceptos:

- a) Transporte público de viajeros: Servicio de transporte de viajeros de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua.
- b) Obligación de servicio público: Exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de interés general que un operador, si considerase únicamente su propio interés comercial, no asumiría al menos en la misma medida o condiciones sin retribución.
- c) Compensación de servicio público: Todo tipo de ventaja, especialmente de carácter financiero, concedida de forma directa o indirecta por una autoridad pública mediante recursos públicos durante el periodo de ejecución de una obligación de servicio público o en relación con ese periodo.

El contrato de servicio público hace referencia a uno o varios actos jurídicos vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado con objeto de confiar al operador la gestión y explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público. Este tipo de contrato es la herramienta sobre la que ha de formularse y regularse cualquier tipo de compensación o derecho exclusivo proporcionado por la autoridad competente en contrapartida por la ejecución de un servicio público. Todo contrato deberá incluir según la normativa europea:

- a) Definición clara de las obligaciones de servicio público y ámbito de actuación donde el operador deberá realizar.
- b) Establecimiento con carácter anticipado de forma objetiva y transparente de los parámetros sobre los que se calculará la compensación así como la naturaleza y alcance de cualquiera de los denominados derechos exclusivos.
- c) Definición de las diferentes modalidades de distribución de los costes derivados de la prestación de los servicios públicos.
- d) Definición de las modalidades de distribución de los ingresos derivados de la venta de títulos de transporte.
- e) Plazo de vigencia del contrato de servicio público siendo el límite superior para el caso del transporte de viajeros en autobús de 10 años.

Igualmente las autoridades competentes podrán incluir sin perjuicio del Derecho Nacional y Comunitario, aspectos relativos al personal o a la calidad del servicio. En relación al personal las autoridades competentes pueden solicitar al operador del servicio el mantenimiento del personal previamente contratado con el mantenimiento de los derechos que éste hubiese tenido con anterioridad. Para el caso relativo a la calidad del servicio las autoridades competentes pueden exigir el cumplimiento explícito de una serie de normas de calidad siempre que se hayan incluido en los documentos de licitación y en los contratos de servicio público.

En resumen desde la Unión Europea se apuesta por la defensa de un modelo común en materia de servicios públicos de transportes en base a los cuales han de regirse los modelos de transporte de cada Estado miembro. Se establece un sistema compensatorio que asume el diferencial entre la prestación del servicio según los criterios del mercado y la prestación del servicio según los criterios establecidos desde una perspectiva pública.

6. EL MODELO CONCESIONAL ESPAÑOL

6.1. La situación actual del modelo concesional

Conscientes de que disponer de un buen sistema de transportes es un factor decisivo del progreso económico y social ya que el sector del transporte es una pieza clave en la economía de cualquier país por su importancia en el desarrollo económico así como por su contribución a la cohesión social y territorial siendo el medio de relacionar a las diferentes partes del proceso económico y los diferentes grupos sociales. Además se puede afirmar que un sistema de transporte es esencial para asegurar la unidad del mercado y su eficiencia sobre todo dentro del proceso de globalización económica y creciente división del trabajo siendo necesario ampliar las fronteras de las denominadas redes transporte pasando de redes nacionales a europeas consolidándose una política común de transportes a nivel europeo y un sistema de redes transeuropeas. Uno de los aspectos más relevantes e innovadores del sector es su visión generalista, es decir, concepto de transporte desde una perspectiva global e integrada a nivel europeo compuesta por infraestructuras, modos de transportes y empresas de transporte. Sin embargo, por tratarse de una actividad esencial y estratégica para el desarrollo de las naciones han surgido a lo largo de la historia actuaciones propias de un sistema intervencionista que han derivado en una mayor ralentización en la implantación de la política común de transportes como:

- a) Las declaraciones de servicio público con regulaciones específicas.
- b) Destacada presencia de la empresa pública en el ámbito del transporte terrestre, marítimo o aéreo.

En definitiva, está surgiendo una nueva visión del sector de transportes distinta a la que tradicionalmente existía y donde el Estado asumía un papel activo y en muchos casos en primera persona. Ejemplos claros de esta intervención son las infraestructuras de transporte en su mayoría obras públicas o bienes de dominio público, los servicios públicos de transporte o las empresas públicas que han monopolizado algunos modos técnicos de prestación de servicios públicos. Pero a pesar del proceso liberalizador existe todavía dentro del sector del transporte y en especial dentro en el sector del transporte terrestre la figura de la <<publicatio>> expresada mediante la gestión directa estatal en régimen monopolístico o mediante el recurso clásico de la gestión indirecta, la concesión.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre en 1987 hasta hoy las concesiones de transportes regular de viajeros han sufrido una serie de cambios, unificaciones y transferencias delegando competencias hacia las comunidades autónomas. El siguiente cuadro es un resumen del sistema concesional español y de las concesiones de transporte estatales para el año 2007 elaborado según los datos de la Dirección General de Transportes por Carretera²².

Cuadro 1. Resumen de explotación de las concesiones nacionales de transporte	
2.007	
Número de concesiones vigentes	103
Número de municipios atendidos	2.402
Número de poblaciones atendidas	3.641
Número de paradas netas	3.937
Número de paradas totales	6.316
Número medio de paradas/concesión	61,3
Número de vehículos adscritos	1.481
Edad media de los vehículos adscritos (1.543 vehículos adscritos)	5,68
Kilómetros cubiertos	80.016
Viajeros transportados	66.309.993
Viajeros-kilómetro	7.601.499.693
Kilómetros recorridos por los vehículos (veh-km)	310.582.570
Recaudación total	383.002.061
Tarifa usuario media de las concesiones	6,131
Tarifa usuario media ponderada por viajeros-km	5,754
Recaudación/viajero-km	5,039
Recaudación/vehículo-km	1,23317
Ocupación media	24,47
Recorrido medio viajero	114,64

Fuente: Dirección General de Transportes por Carretera.

En resumen, un conjunto de 103 concesiones de transportes regular de viajeros estatales de las 1.506 que existen en España (el resto son competencia de las comunidades autónomas) que atienden a 6.316 poblaciones repartidas en 2.402 municipios y que han prestado servicio a más de 66 millones de viajeros siendo esta cifra 1% inferior al año anterior. Si analizamos el indicador viajeros por kilómetro comprobamos que la cifra es aún peor ya que el descenso respecto a 2006 es del 3,2% puesto que la longitud media ha crecido.

Tras el resumen estático correspondiente al año 2007 es una necesidad dentro del sector del transporte de viajeros por carretera la introducción de una serie de cambios estructurales que den respuesta a los problemas que han surgido como consecuencia de las numerosas normativas de ámbito europeo, nacional y autonómico, la

²² Datos del "Observatorio del transporte de viajeros por carretera". Dirección General de Transportes por carretera.

concentración empresarial, la aparición de nuevos grupos empresariales, la evolución de los costes, máxime en relación a las partidas de personal y combustible, y el aumento de las tarifas siendo primordial establecer un marco equitativo basado en criterios de eficiencia entre los diferentes operadores para que éstos puedan prestar el servicio público de forma rentable tal que permita la cobertura de los costes reales y del beneficio empresarial. Es decir, la consecución de una situación de equilibrio en el sector necesaria y viable al tiempo que compatible con la situación de riesgo y ventura desde la gestión del servicio público. Entre las causas del desequilibrio económico-financiero de las empresas del sector del transporte de viajeros en autobús destacamos:

- a) Por el lado de los costes:
 - a. La no repercusión del incremento de los costes empresariales por encima de la media de IPC en las tarifas junto a la aparición de nuevos costes no internalizados en las estructuras tradicionales.
 - b. La escasa capacidad de manejar ciertos costes con elevada dependencia como el gasóleo, personal, inversión en flota y mantenimiento.
 - c. Existencia de un déficit de tarifa incremental ya que el IPC no refleja los incrementos en los costes reales de las empresas del sector.

- b) Por el lado de los ingresos:
 - a. Falta de adecuación de las obligaciones de servicio público que atienden los operadores.
 - b. Competencia no equitativa entre modos de transporte.
 - c. La situación actual de crisis reduce la demanda de movilidad también para los transportes públicos.
 - d. Pérdida de viajeros siendo los usuarios del transporte colectivo de viajeros en autobús los denominados clientes cautivos.

La caída por el lado de los ingresos junto al encarecimiento progresivo de la prestación de los servicios públicos se ha traducido en una caída de los márgenes empresariales llegando incluso a pérdidas empresariales lo cual ha mermando la capacidad de inversión para modernizar y evolucionar dentro del sistema.

6.2. Las necesidades del cambio

El cambio está más que justificado ya que el sector del transporte es posee una serie de problemas coyunturales pero sobre todo con problemas estructurales y se encuentra inmerso dentro de un contexto de grandes cambios siendo necesaria la introducción de medidas dirigidas a la búsqueda de un sector intermodal donde la búsqueda de la rentabilidad, participación público-privada y la creación de valor empresarial sean los pilares fundamentales para el desarrollo y la consolidación de un mode-

lo de transportes capaz de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La consecución de estos objetivos pasa por:

- a) Modernización empresarial apostando por las nuevas tecnologías, apoyo financiero a la innovación, cooperación con otros sectores, formación, búsqueda de nuevos mercados...
- b) Incremento de la eficiencia empresarial mediante la concentración de empresas y el desarrollo de redes y sistemas de comercialización conjunta.
- c) Optimización en materia de gestión y organización con las Administraciones Públicas.
- d) Fomento del transporte colectivo ofreciendo mayor calidad y cantidad de servicios públicos como vía para la sostenibilidad y el medio ambiente.

Los cambios introducidos para consolidar el sistema integrado de transportes derivados de la introducción y fomento de otros modos de transporte a través de los planes estratégicos junto a la situación de crisis, los incrementos en el precio del petróleo y caída de la demanda, han hecho necesaria la realización de ajustes actuando de manera conjunta con políticas de oferta y de demanda, haciendo el servicio más atractivo al ciudadano y permitiendo a las empresas retomar el equilibrio económico-financiero siendo éste un principio consustancial a la contratación administrativa. Ante la evidente pérdida del equilibrio patrimonial es primordial la incorporación de un nuevo sistema de tarificación que más sofisticado donde exista un sistema de revisión de precios en base a una serie de factores que doten al mecanismo de mayor precisión y realidad. El modelo de financiación debe garantizar no sólo la vuelta al equilibrio sino su mantenimiento de los operadores para lo que es preciso:

- a) La cobertura de los costes reales con las tarifas.
- b) La promoción y fomento de la calidad y la seguridad del transporte así como de las inversiones.
- c) La revisión de oficio a instancia del interesado como garantía del mantenimiento del equilibrio económico-financiero.
- d) Eliminación de las desigualdades regionales en materia de normativa y fomento de la armonización de la normativa a nivel nacional.
- e) Puesta en valor y en el mercado de la concesión como activo intangible incrementándose el activo empresarial y favoreciendo la capacidad de financiación de las empresas.

Una herramienta útil para realizar esta reforma son los contratos programas a través de los cuales la Administración Pública competente y las empresas asumen una serie de derechos y obligaciones orientados a unos objetivos claramente definidos. Este mecanismo ha de permitir satisfacer las necesidades de los ciudadanos como usuarios del servicio público al mismo tiempo que se produce una reestructuración del sector por el lado de la oferta. Una de las tareas pendientes es la incorporación de servicios adicionales orientados a mejorar la calidad-precio fomentando el trasvase racional y progresivo del vehículo propio al colectivo. Es el momento de moder-

nizar el sector haciéndolo más atractivo asegurando la viabilidad económica de los negocios. Desde esta perspectiva de cambio existen cuatro bloques de actuación proclives al reequilibrio:

- a) Flexibilización del sistema de fijación de precios.
- b) Incremento en el plazo concesional para rentabilizar las inversiones.
- c) Adecuación de la oferta concesional a la realidad tanto en cantidad e itinerarios.
- d) Ayudas económicas para fomentar la inversión y la modernización empresarial.

En cualquier caso, las políticas de gasto público dentro de los servicios públicos en general deben tener como referente y principios de actuación la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la excelencia para que así se obtenga una mayor rentabilidad y del ahorro presupuestario por parte de la administración pública siempre dentro de una posición económica racional. Otro instrumento que conviene desarrollar para poder avanzar en el proceso de liberación y decremento del intervencionismo público es la participación público-privada de manera que la iniciativa privada actúe de forma más activa dentro de la economía sin que ello implique la pérdida de las capacidades de regulación, control y corrección de los fallos de mercado por parte de las administraciones públicas.

Otra posibilidad son los consorcios, en el artículo 87 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se define a los consorcios como un organismo que sirve de herramienta de gestión a través de la cual se regula la colaboración entre las entidades locales y otras administraciones o entidades privadas sin ánimo de lucro con fines o intereses comunes. En materia de transportes, el consorcio tiene como objetivo la puesta en funcionamiento y gestión del sistema integrado de transportes en la zona o ámbito de aplicación proporcionando una percepción de la oferta de transporte público como un conjunto para lo que es precisa la integración en materia administrativa, tarifaria y modal.

6.2.1. Marco jurídico

En materia jurídica, el plazo de las concesiones de transporte ha evolucionado mucho desde que en 1947 se aprobase la Ley Orden de Transportes Mecánicos por carretera en la que no había plazo concesional aunque sí existía la posibilidad de rescate una vez transcurridos 25 años. Es mediante el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio sobre medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y los transportes donde se establece que la duración de la concesión no debe ser inferior a 6 ni superior a 15 años dando lugar a desigualdades regionales en materia de plazos concesionales. Desde el punto de vista de la financiación se ha tomado como objetivo la consolidación de una estructura económica óptima en la que la iniciativa pública y privada coexistan satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos promocionando para ello la participación público-privada y la expansión de los contratos programa y de los consorcios como herramientas de uso para sentar las bases de una economía mixta.

a) **La participación público-privada**

La participación público-privada es un claro ejemplo de que ante cualquier situación de crisis o debilidad debemos obtener nuevas fortalezas, de esta forma, el fomento de la participación público-privada precisa de un contexto normativo en el que la iniciativa pública y privada estrechen relaciones para cumplir los objetivos de financiación, construcción, renovación o mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. En este sentido ha de existir un marco de estabilidad y confianza entre empresas y administración pública tendentes a la consecución de proyectos comunes en los que el papel del sistema financiero (cajas de ahorros, bancos, cooperativas de crédito, etc.) ha de ser mucho más activo. No debemos olvidar, que nos encontramos ante una situación donde las limitaciones presupuestarias de las administraciones son latentes por lo que la iniciativa privada ha de demandar un papel más dinámico. En este sentido la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público de 30 de octubre ha permitido avanzar en este concepto.

Desde la Unión Europea se ha apostado dentro de la política de transporte por una política de mínimos donde la posición nacional goza de un buen nivel. Esta política ha de conjugar por un lado la oferta y la demanda como el ámbito estrictamente económico-empresarial como social. Para conseguir este doble objetivo es preciso disponer de un marco de cooperación y colaboración entre empresas y administraciones públicas. Se precisa pues de un *marco de políticas de Estado en materia de transportes proclives a la unidad de mercado y establecimiento de un mapa concesional integrado sin desigualdades regionales*. Desde la perspectiva nacional se está produciendo un proceso de concentración empresarial que ha permitido la creación de grupos empresariales que actúan en el mercado junto a empresas pequeñas.

La entrada en vigor el próximo 3 de diciembre de 2009 del Reglamento 1370/2007 sobre las obligaciones de servicio público implica avances y armonización de políticas de transporte a nivel europeo. Se entiende como contrato de servicio público al acto o actos jurídicamente vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado de confiar a este último la gestión y explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público. En este sentido, el modelo español es similar al modelo a seguir por Europa siendo en muchos casos el modelo nacional mejor al comunitario.

En resumen, en esta mesa se puso de manifiesto la necesidad de colaboración entre la iniciativa pública y privada para conseguir:

1. Implantación de los contratos programas para garantizar el equilibrio económico de las concesiones.
2. Fomento del transporte público de viajeros en autobús haciéndolo más atractivo y mejorando la imagen positiva del mismo.

3. Inversión en infraestructuras y explotación propias del transporte de viajeros en autobús como carriles bus, plataformas, marquesinas, aparcamientos disuasorios para coches, estaciones de autobuses, etc.

b) Los contratos programas

Dentro del ámbito jurídico se trata de pasar de un sistema puramente concesional, es decir, un contrato entre administración pública y empresa dentro del sistema de gestión interesada donde la posición empresarial de riesgo y ventura se reduce ya que la administración contribuye soportando parte de la tarifa para que esta llegue a ser autosuficiente. Los contratos programas como respuesta a las actuaciones de las administraciones públicas que conllevan la producción de desequilibrios soportando por parte de la administración pública el diferencial entre el coste real del servicio y el precio o tarifa político ya que si se optase por repercutir la totalidad de dicho coste directamente sobre el ciudadano reduciría la demanda. La incorporación de los contratos programas permite por un lado el control y evaluación por parte de la administración pública de los servicios públicos delegados a empresas y por otro lado permite un mayor grado de profesionalización en el servicio y como consecuencia directa un mejor servicio y optimización de los recursos empleados. Con este instrumento de trabajo se formalizan las relaciones entre financiador y suministrador de un servicio y se permite la incorporación de los elementos sustanciales para la actividad como la asignación de recursos, relación de costes con la actividad al mismo tiempo que se introduce una serie de herramientas de gestión interna. No debemos olvidar que disponer de una gestión por contrato supone la introducción de un enfoque contractual que vincula los objetivos a la producción de flujos económicos aumentando la transparencia de acuerdo a los principios de eficiencia y eficacia y que la búsqueda de éstos objetivos debe ser uno de los pilares fundamentales de cualquier administración pública puesto que permite la liberación de carga presupuestaria que puede ser redirigida a otros servicios, proyectos, inversiones, etc.

c) Los consorcios

Dentro de la política regional de transportes la creación de los consorcios de transportes ha servido para solucionar los problemas de movilidad de los ciudadanos concretamente del transporte público de las áreas metropolitanas donde el incremento demográfico ha sido muy importante. Actualmente, en Andalucía, se encuentran ya constituidos siete de los nueve consorcios que atenderán a las nueve aglomeraciones urbanas de la región (Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Huelva, Almería, Córdoba y Jaén). El conjunto de estas áreas actúan en más de 160 municipios dando servicio a más del 60% de la población andaluza. La apuesta por los Consorcios de Transportes Metropolitanos es sin duda una clara apuesta por un sistema global e integrado de los distintos operadores de transportes con objeto de consolidar de un modelo de transporte metropolitano sostenible, diná-

mico y vertebrador dentro del territorio. En resumen, un modelo en el que se muestre la imagen unitaria de los diferentes sistemas de transportes tendente tanto a la mejora del servicio prestado como a la implantación de un sistema tarifario integrado donde la incorporación e implantación de las nuevas tecnologías es un instrumento fundamental. En este sentido la búsqueda de la integración de los diferentes modos de transportes es un elemento clave ante la nueva realidad del transporte en Andalucía en el marco del P.I.S.T.A. centrándose en la integración tarifaria y el fomento y la mejora de la intermodalidad. Los objetivos de los Consorcios de Transporte Metropolitano en Andalucía son:

- a) Servir de instrumento u órgano de cohesión e integración de los municipios.
- b) Fomentar el transporte público.
- c) Implantación del Sistema de Integración Tarifaria.
- d) Mejora continua de la Red de Transportes.
- e) Creación de Imagen Unitaria del Sistema de Transportes.
- f) Impulsar nuevos modos de transportes.
- g) Integración tarifaria de otros modos (transportes de cercanías y urbanos).

7. LOS CONTRATOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

7.1. Introducción

Se entiende por colaboración público-privada²³ al conjunto de fórmulas de cooperación entre las autoridades públicas y el sector privado con el fin de garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o servicio. El Contrato de Colaboración Público-Privado es una figura nueva que aparece regulada en Ley de Contratos del Sector Público y que no está regulada en la Directiva 2004/18. Se trata de un contrato especialmente complejo puesto que implica la participación del sector privado en la financiación y distribuye los riesgos de la operación entre el socio privado y el socio público. La duración del contrato de CPP no podrá exceder de veinte años con carácter general, no obstante cuando por razón de la prestación principal que constituye su objeto y de su configuración, el régimen aplicable sea el propio de los contratos de concesión de obra pública se aplicará el art. 244 de la LCSP en el que se prevé un plazo máximo de cuarenta años salvo en la concesión de obras hidráulicas que se regirán por la normativa específica²⁴ en cuanto a su duración donde se establece un plazo máximo de setenta y cinco años. El Libro Verde distingue dos tipos de colaboración público-privada:

- a) Puramente contractual (el acto de adjudicación se califica de contrato público): Se centra en la relación contractual aunque se puede entrar en el ámbito de aplicación de las directrices europeas sobre contratos públicos.

²³ Libro Verde sobre colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM (2004) 327 final).

²⁴ Véase el art. 134.1.a del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio.

- b) Institucionalizado (el acto de adjudicación se califica concesión): Implica una cooperación en una entidad diferente y puede derivar en una entidad de participación conjunta o al control de una entidad pública por un operador privado.

A continuación se exponen las ventajas de la colaboración público-privada pero conviene destacar que este tipo de contratos, por ley, únicamente podrán celebrarse si existe certeza a través de una evaluación previa de que el resultado del CPP es mejor al que pudiese obtenerse sin presencia del agente privado siendo este procedimiento previo garantía del éxito.

- a) Ventajas fiscales: Mejora del ratio sobre la deuda pública, mejor valoración del dinero, asignación óptima del riesgo y control presupuestario.
- b) Ventajas económicas: Rapidez de entrega, modernización, fiabilidad, eficacia y acceso a capital internacional.
- c) Ventajas tecnológicas: Transparencia tecnológica, formación e innovación.
- d) Ventajas sociales: Sirve para satisfacer las necesidades sociales, aumenta el nivel de vida, mejora el medio ambiente, equilibra los objetivos públicos y privados y dispone de un proceso de asignación eficiente de los recursos.
- e) Ventajas políticas: Permite asumir el nuevo papel del gobierno, conserva la responsabilidad pública para la provisión de servicios en materia de control, regulación y financiación y contribuye a la estabilidad en el largo plazo.

Concretamente los agentes implicados en el contrato tienen las siguientes ventajas:

- a) Para el sector privado:
 - a. Inversión a largo plazo con aval de la Administración Pública.
 - b. Abaratamiento de los costes mediante la reducción de riesgos.
 - c. Oportunidades de integración en infraestructuras, mantenimiento y operación.
- b) Para la administración pública:
 - a. Liberación de recursos y reducción del déficit.
 - b. Proyectos más económicos.
 - c. Agilidad en el plazo de la iniciativa privada.

7.2. La colaboración público-privada en el sector del transporte

El sector del transporte es uno de los sectores con mayor tradición dentro de la participación público privada tanto en el papel de suministrador de servicios públicos como en el caso de la construcción y explotación de infraestructuras pero es preciso seguir profundizando en la materia con objeto de poder acometer proyectos más complejos entre los que destacamos la financiación de proyectos de infraestructuras

de transporte como el metro, tranvías, estaciones de servicio y autobuses, aparcamientos urbanos y metropolitanos, etc. También surgen nuevas oportunidades de negocio como el servicio auxiliar de transporte dentro del marco de desarrollo de la ley de dependencia o la concentración empresarial del sector del taxi entre otros.

La toma de conciencia por parte de la administración pública en materia de liberalización junto a las restricciones presupuestarias que limitan la capacidad de inversión de las administraciones públicas ha promovido el fomento de la colaboración público-privada como fuente de recursos financieros para la financiación de los planes estratégicos.

Si nos centramos en el transporte de viajeros en autobús es necesario establecer un marco de modernización capaz de adecuar las necesidades del sector corrigiendo las deficiencias del modelo concesional. Los contratos programas son un instrumento económico-financiero de colaboración público-privada mediante los cuales las empresas y administraciones públicas reconocen e instrumentan los compromisos derivados de sus decisiones. Están basados en una relación de tutela al tratarse de personas jurídicas distintas y sobre las que conviene resaltar que el tutor no puede ordenar aunque si se le permite el asesoramiento, la inspección u orientación. De esta forma se pueden incorporar elementos sustanciales para la asignación de recursos, relacionar costes con actividad al mismo tiempo que introduce una serie de herramientas de gestión interna propias de la iniciativa privada. Por ello, es necesaria la promoción y apoyo por parte de la iniciativa pública y privada para la consolidación de un modelo de cooperación fundamentado en una relación contractual y mediante el cual se establezcan las pautas para conseguir los objetivos marcados. La colaboración público-privada es un instrumento clave ya que permite incorporar nuevos avances y servicios complementarios por el lado de la oferta para adaptarse a las necesidades de la demanda pero precisa del cumplimiento por parte de la administración de los compromisos adquiridos.

El suministro de los servicios públicos es otro de los beneficiarios dentro del ámbito de la colaboración público-privada puesto que permite la liberación por parte de la autoridad pública del suministro delegando su gestión en un ente privado sin necesidad de perder el control y la regulación sobre el servicio. Cada vez son más los servicios públicos que optan por esta herramienta para incrementar o mejorar el servicio. Dentro del sector del transporte de viajeros existe cierta tradición respecto a la Participación Público-Privada (P.P.P.) mediante la gestión indirecta de los servicios públicos de transporte la fórmula de la concesión aunque también se opta por la gestión directa.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de este trabajo es el estudio del sector del transporte de viajeros en autobús para lo cual se ha dividido este trabajo en tres bloques claramente diferenciados:

- Bloque I: Estudio de la posición del sector dentro del conjunto de la economía y de las políticas económicas y planes estratégicos.
- Bloque II: Análisis económico del sector del transporte de viajeros en autobús.
- Bloque III: El servicio público de transporte de viajeros en autobús.

Para el estudio del sector del transporte dentro de la economía es necesario tener en cuenta que este sector es considerado un sector estratégico clave para el desarrollo económico y social puesto que afecta y se ve afectado por la situación del resto de sectores económicos ya que satisface las necesidades de movilidad de los ciudadanos y mercancías. En este trabajo nos hemos centrado en el transporte de viajeros y sobretodo en el transporte de viajeros en autobús desde su posición de servicio público y su contribución al desarrollo económico de las últimas décadas así como la necesidad de incorporar reformas estructurales orientadas al reposicionamiento del sector del autobús dentro de la economía actual donde ha de coexistir con otros modos de transportes. El trabajo está enmarcado dentro de un concepto de sistema de transportes global, integrado y de conjunto donde las diferentes modalidades de transporte interactúan y han de coordinarse para formar una estructura dentro del sector del transporte consolidado, sólido, eficiente y sostenible desde una triple perspectiva política, económica y social. No debemos olvidar que el modelo de gestión indirecta del servicio público de transporte de viajeros es el más común desde hace décadas y que según las perspectivas económicas y los planes estratégicos hay que seguir avanzando en esta línea consolidando un modelo de transporte en el que interactúe la iniciativa pública y privada no sólo en materia de servicio público sino también de infraestructuras afectas al transporte de viajeros en autobús a través de la participación público-privada como por ejemplo para el caso de la construcción y explotación de las estaciones de autobuses o bolsas de aparcamientos anexos a las estaciones.

BLOQUE I: Políticas y planes estratégicos

La política de transportes europea nace en 1957 con la concepción del sector del transporte como un sector clave para la economía actual emana de la Unión Europea puesto que contribuye directamente al desarrollo económico y social integrando y cohesionando el espacio al mismo tiempo que permite una mayor vertebración del territorio. La importancia de este sector va más allá de satisfacer las necesidades de movilidad ya que este sector genera, en términos puramente económicos, el 7% del PIB europeo y el cerca del 5% de los puestos de trabajo. Desde la UE surge un nuevo reto para el sector, su modernización que pasa por la minimización de los efectos negativos derivados, la elevada dependencia de este sector en materia energética o la emisión de gases contaminantes, y por el desarrollo y consolidación de un modelo de transporte de viajeros que contribuya positivamente al interés económico general de manera continuada desde una perspectiva global e integrada. Los pilares sobre los que se sustenta la política europea de transportes establecidos en la Agenda de Lisboa son:

- a) Puesta a disposición del ciudadano de transportes asequibles y de calidad.
- b) Protección al medio ambiente.
- c) Optimización en materia energética.
- d) Protección social para proveedores y usuarios incorporando medidas de calidad del servicio.
- e) Promoción de la innovación como herramienta para incrementar la eficiencia y la sostenibilidad del sector.

Para el caso concreto del sector del transporte de viajeros en autobús desde la UE se ha aprobado medidas orientadas al transporte de viajeros dentro del concepto de servicio público así como el establecimiento de un marco jurídico mínimo común para todos los países miembros en materia de transporte de viajeros internacional en autobús y concretamente en lo que respecta a las autorizaciones y licencias de transporte. Debido a la necesidad de disponer de un marco político armonizado dentro de la UE y con objeto de poder regular a nivel europeo el transporte discrecional de viajeros en autobús se aprobó el Acuerdo Interbús sobre el que se rige el transporte dentro de la UE y otros países firmantes. De dicho acuerdo se desprende un marco homogéneo en materia tributaria, social, técnica y de acceso al mercado.

A nivel nacional la política de transportes se rige por las directrices de las políticas europeas de transportes cuya finalidad es la búsqueda de la eficiencia del sistema de transportes utilizando como instrumento la intermodalidad y tomando como guía los planes estratégicos de transportes e infraestructuras. Conviene destacar dentro del plan nacional la incorporación y promoción como fuente de financiación para el plan la participación público-privada considerando al sector privado como un agente activo y necesario para conseguir los objetivos marcados. Actualmente está vigente el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (P.E.I.T.) donde se establecen para el sector del transporte los siguientes retos:

- a) Mejora de la eficiencia del sistema de transportes.
- b) Contribuir a la cohesión social y territorial.
- c) Contribuir a la sostenibilidad de sistema mediante la minimización de los impactos negativos.
- d) Contribuir al impulsar el desarrollo económico y social y la competitividad dentro del sector para que derive en una mejora en el resto de la economía.

Para conseguirlos estos retos es necesario orientar las actuaciones en materia de política de transportes hacia:

- a) El fomento de la intermodalidad y la gestión integrada del sistema de transportes.
- b) Establecer un marco jurídico de cooperación entre las distintas administraciones públicas.
- c) Incorporar un sistema de financiación y tarificación que favorezca la eficiencia de las inversiones y la transparencia en la formación de precios en el transporte.

- d) Mejora del equilibrio territorial y eliminación de las barreras de accesibilidad.
- e) Incremento de la movilidad urbana.
- f) Internacionalización de los sistemas de transportes de viajeros.

Paralelamente y en consonancia con las directrices europeas y nacionales, las políticas andaluzas de transportes se exponen en los planes estratégicos de ámbito autonómico y entre los que destacamos el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (2007-2013). Concretamente para el sector del transporte de viajeros la Junta de Andalucía ha promovido la creación de consorcios metropolitanos de transportes desde los que se gestiona desde una institución pública el transporte de viajeros de manera general (coordina los diferentes modos de transportes) y que es prestado por los operadores de transporte de naturaleza pública o privada. En este caso la participación o colaboración público privada también es una alternativa clara y viable y puesta de manifiesto en el plan estratégico para la financiación de proyectos de inversión y gestión dentro del sector del transporte. El plan estratégico andaluz (P.I.S.T.A.) posee un elevado grado de afinidad, como no podía ser de otra forma, con el plan estratégico nacional (P.E.I.T.) y prueba de ello son los objetivos generales que persigue:

- a) Uso racional y sostenible de los recursos.
- b) Mejora de la eficiencia económica y energética.
- c) Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
- d) Impulso de nuevas infraestructuras como vía para mejorar la competitividad.
- e) Utilización y potenciación de la localización geográfica estratégica de Andalucía dentro de España y Europa como instrumento de desarrollo.

Una vez repasados los planes estratégicos del sector del transporte de manera descendente desde la Unión Europea hasta Andalucía nos centramos en el plan estratégico sectorial del segmento del transporte de viajeros en autobús es decir, el P.L.A.T.A. I y P.L.A.T.A. II (Plan de Líneas de Actuación para el Transporte de Viajeros en Autobús). El PLATA I vigente desde 2003 a 2007 fue un instrumento de planificación para el desarrollo del sector del transporte de viajeros por carretera teniendo como objetivo global el incremento competitividad del sector teniendo como eje prioritario de actuación la reestructuración y modernización del sector. Esta reestructuración y modernización del sector pasa por una adaptación de la oferta a la demanda real de servicios así como el incremento de la calidad y sostenibilidad económica, social y medioambiental para lo que es necesario potenciar nuevos sistemas de transportes intermodales, tanto en materia de infraestructuras como de gestión, donde se reorganice el mercado de forma multimodal adaptando la oferta a la demanda por modos de transportes pero dentro de una visión de conjunto o de sistema. Aunque el plazo de vigencia de este plan finalizó en 2007 lo cierto es que aún queda mucho por hacer y el caso andaluz es un claro ejemplo ya que el sector del autobús ve como sobre todo el ferrocarril (AVE o metro-tranvía) o vuelos de bajo coste en menor medida se implantan dentro de un mercado que antes explotaba sólo sin que se vea compensado dejando para el sector del autobús lo que se denominan las líneas de débil tráfico.

La línea a desarrollar en el PLATA II es detección de nuevas oportunidades dentro del mercado, tanto regular como discrecional, diseñando un plan orientado a las empresas y al mercado teniendo como regulador a la Dirección General de Transportes. Los objetivos de este plan son:

- a) Adaptación del sector del transporte de viajeros en autobús a las directrices y compromisos marcados en los diferentes planes estratégicos.
- b) Búsqueda de la eficiencia tanto para las empresas como para las administraciones públicas.
- c) Implantación y desarrollo de medidas orientadas al mejor funcionamiento del mercado del transporte de viajeros en autobús.

El éxito del plan pasa por una coordinación de los dos agentes afectos a la oferta de servicios de transporte de viajeros en autobús, las empresas y las administraciones públicas que deberán diseñar y explotar un modelo económico donde el sector público y privado se coordinen buscando mejoras para el mercado y ofreciendo un servicio de calidad bajo el principio de sostenibilidad empresarial.

BLOQUE II: Análisis económico del sector del transporte de viajeros en autobús

La clave del transporte de viajeros no es puramente económica sino social ya que, y como podemos observar en el cuadro de las principales magnitudes del transporte de viajeros, la importancia de este transporte respecto al conjunto de la economía es muy pequeño. No obstante, dentro del ámbito social este segmento del sector del transporte “*satisface las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos*” hecho que implica el suministro de un servicio necesario, potenciable y que deriva en generación de riqueza dentro de otros sectores económicos. Es decir, la contribución económica directa es reducida pero al mismo tiempo su contribución indirecta es vital para el desarrollo y la generación de riqueza de otros sectores.

Dentro de este sector encontramos muchos tipos de transporte dependiendo del modo de transporte, ámbito de actuación, tipo de servicio prestado, etc., sin embargo es cada vez más necesario tener un concepto del global del transporte de viajeros adaptando la oferta global a la demanda global a pesar de los posibles costes a corto plazo que pueda suponer. Esta labor ha de diseñarse y ejecutarse desde la Administración Pública de acuerdo con los planes políticos y estratégicos del sector de manera que no existan excesos de oferta y se diseñe un modelo ajustado de oferta y demanda teniendo en cuenta que la oferta de los diferentes modos de transporte es sustitutiva y debe ser complementaria (intermodalidad).

Dentro del sector del transporte de viajeros, el sector del transporte de viajeros en autobús es un sector con escasa concentración empresarial respecto a total de sectores de la economía aunque en lo que respecta al volumen de negocio y producción

o al VAB tiene una contribución mucho mayor. Es un sector donde la mano obra representa un coste importante dentro de la estructura de costes empresariales al mismo tiempo que se trata de un empleo de calidad en términos de salario y estabilidad. En resumen, se puede afirmar que dentro del sector del transporte de viajeros la pequeña empresa es la más utilizada con un porcentaje de asalariados elevado, donde el gasto de personal supone un porcentaje elevado no sólo por la cantidad de empleo que genera sino por el salario medio. Queda pendiente dentro de este sector la consolidación de grupos empresariales de transporte y no conglomeraciones de empresas aspecto que ya se ha iniciado dentro de las empresas dedicadas al servicio público y que todavía queda pendiente para el caso de las empresas de servicio privado. Dentro del sector del transporte de viajeros en autobús el servicio público abarca en torno al 80% frente al servicio privado. A nivel regional hay que resaltar la correlación existente entre el porcentaje de empresas dedicadas al servicio público y la población a la que se hace referencia de lo que se deduce un cierto grado de arraigo a nivel provincial.

Junto a todo lo anterior queda por analizar la demanda de viajeros en autobús que durante la crisis económica ha experimentado una caída en todos los tipos de transporte (urbano, interurbano y discrecional) debido principalmente a dos factores:

- a) Reducción de la necesidad de desplazamiento por parte de los ciudadanos.
- b) Incremento de la flota de vehículos privados principal competidor frente al transporte colectivo.

BLOQUE III: El servicio público de transporte de viajeros en autobús

Los servicios públicos en su origen eran suministrados por el sector público debido a diferentes factores de naturaleza jurídica, política o económica. Los servicios públicos no se han mantenido al margen de los cambios producidos a nivel jurídico, político o económico a lo largo de la historia de España y prueba de ello es la incorporación del sector privado como suministrador de servicios públicos bajo la tutela (titularidad) de la administración pública. Con la incorporación del agente privado se produce el cambio del modelo económico y es necesario establecer reglas que regulen el comportamiento y función de este agente dentro del nuevo marco así como el nuevo papel de la propia administración, en resumen, una nueva realidad precisa de unas nuevas reglas o lo que es lo mismo una economía mixta.

El principal motivo que por el que se impulsa este nuevo modelo económico es la escasez de recursos de la administración y la necesidad de gestionar eficientemente estos recursos así como la necesidad de impulsar un modelo de gestión pública al servicio de los ciudadanos. El objetivo está claro, aunar las ventajas derivadas del sector público y del sector privado para eliminar las desventajas de ambos sectores. Desde una perspectiva jurídica debemos entender el servicio público como una prestación de una actividad catalogada como indispensable para la vida en sociedad que

se presta de forma regular y continuada y cuya finalidad es la utilidad general del público. La administración pública es titular de esta prestación por lo que se rige por el derecho público. De la definición de servicio público hay que resaltar el hecho de que la administración pública es titular pero que puede o no gestionar el servicio. Es dentro de la gestión de los servicios públicos donde la iniciativa privada puede actuar a través de las diferentes fórmulas de gestión indirecta (concesión, gestión interesada, concierto o la sociedad de economía mixta).

Para el caso concreto de los servicios públicos de transporte de viajeros en autobús la concesión administrativa es la fórmula más utilizada para regular el servicio público de transporte de viajeros en autobús estando muy regulado por la normativa europea al tratarse de un servicio de interés general. De dicha normativa se desprende la obligación por parte de la administración pública titular del servicio de establecer un sistema compensatorio derivado de las mejoras (frecuencia, seguridad, calidad y precios) del propio servicio y deberá estar regulado mediante el contrato de servicio público.

El modelo concesional español se compone de 1.506 concesiones de transporte regular de las que 103 son titularidad del Estado y el resto de las Comunidades Autónomas prestando servicio a más de 6.300 poblaciones y a más de 66 millones de viajeros. Desde una perspectiva económica el modelo concesional se encuentra en una fase de declive como consecuencia del desequilibrio económico-financiero de las empresas y precisa de cambios urgentes de naturaleza estructural orientadas a restablecer el equilibrio. Estas medidas pasan tanto por el lado de los costes como por el lado de los ingresos resumiéndose en la necesidad de incrementar las tarifas y posibilidad de adaptar la oferta a la demanda real de viajeros. Frente a esta posición el cambio está más que justificado y es preciso que se tomen medidas orientadas a la concentración empresarial, el incremento de la eficiencia empresarial, las mejoras en la gestión y organización y el fomento del transporte colectivo desde su globalidad y no desde la parcialidad promoviendo la consolidación de un sistema de transporte integrado económicamente.

Dentro de este panorama de cambios surgen nuevos conceptos: la participación público-privada, el contrato programa o los consorcios. La participación público-privada nace jurídicamente en la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público como la herramienta sobre la que se consolida un modelo de gestión conjunto entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo proyectos no sólo en materia de gestión de servicios públicos sino también de proyectos de inversión como la inversión en infraestructuras. La conjunción público-privada precisa de un nuevo tipo de contrato donde la administración pública también asuma parte del riesgo y ventura que antes asumía en su totalidad el sector privado y contribuya económicamente soportando el diferencial entre el coste real del servicio y la tarifa política del servicio. A nivel regional, en Andalucía, el servicio de transporte de viajeros en autobús se está orientando hacia los consorcios como instrumento de gestión del transporte donde los operadores privados se adhieren y el consorcio asume el papel de la

propia administración pública. El principal reto de los consorcios es la integración del sistema de transporte tanto desde una perspectiva de oferta de servicio como de sistema tarifario.

En resumen²⁵ y tras el estudio realizado creo necesario y vital para el restablecimiento de equilibrio económico y financiero del modelo concesional profundizar y aprobar medidas estructurales orientadas al:

Diseño de una nueva fórmula polinómica en la que la cobertura de los costes, la mejora de la productividad y la mejora de la calidad del servicio vayan en la misma dirección proporcionando mayor sostenibilidad a la gestión de la concesión.

La corrección de los desequilibrios patrimoniales de las empresas del sector de viajeros en autobús mediante la incorporación de medidas de carácter estructural orientadas a la consolidación de un sistema de transportes global, integrado y rentable tanto desde las perspectivas políticas, económicas y sociales. Los contratos programas permiten la separación del coste empresarial y del coste político del servicio siendo asumido por cada una de las partes vinculantes al contrato.

Reformar la metodología de valoración de la concesión de manera que se permita la activación del valor de la concesión en el balance empresarial de forma que se incremente el valor patrimonial de las empresas siendo necesaria la creación de un mercado regulado de concesiones.

Fomento de la participación público-privada como vía para la fortalecimiento de una economía moderna y la consolidación del Estado del Bienestar en la que el sector público y privada interactúan en proyectos de modernización y expansión productiva en materia de financiación de inversiones, servicios y generación de nuevas infraestructuras de transporte. Junto a la participación público-privada la creación de empresas mixtas es también un objetivo a plantear por parte de las empresas del sector a las distintas administraciones públicas.

La defensa de un modelo de transporte de viajeros sostenible desde las perspectivas medioambiental, económica, política y social.

9. BIBLIOGRAFÍA

Ariño Ortiz, G. (2004). *Principios de derecho público económico (Modelo de Estado, gestión pública y regulación económica)*. España. Editorial Comares (3ª ed.). ISBN: 84-8444-809-6.

Arroyo Abad, C. (2008). *La política común de transportes: origen y evolución en Europa del transporte público por carretera*. España. Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 2.008. ISSN: 1133-3677.

Cazallo Antúnez, A.M. (2008). *La eficiencia y la equidad en el suministro de los servicios públicos*. España. Asociación Española de Ciencia Regional.

Nores Escobar, J.L. *La novedad del diálogo competitivo en el Proyecto de Ley de Contratos del*

²⁵ Vallés Ferrer, J., Sánchez Quintana, J. y Cazallo Antúnez, A.M. (2009). *Conclusiones de las Iª Jornada sobre Política Económica de Transporte de Viajeros por Carretera: Soluciones de Futuro*.

- Sector Público. Reflexiones nº 2: Revista de Obras Públicas, Transportes y Ordenación Territorial. Andalucía. (2007).*
- Ortiz Blanco, L., y Van Houtte, B. (1996). *Las normas de competencia comunitarias en el transporte.* Civitas y Fundación Universidad Empresa, Colección Cuadernos de Estudios Europeos, Madrid.
- Vallés Ferrer, J. (2002). *El futuro del Estado del Bienestar.* Política Económica de España. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 509-535. ISBN: 84-8442-500-2.
- Vallés Ferrer, J., Sánchez Quintana, J. y Cazallo Antúnez, A.M. (2009). *Conclusiones de las Iª Jornada sobre Política Económica de Transporte de Viajeros por Carretera: Soluciones de Futuro.* Reflexiones nº 9: Revista de Obras Públicas, Transportes y Ordenación Territorial. Andalucía. Págs. 117-131. ISSN: 1888-7090.
- Encuesta Anual de Servicios, 2007.* Instituto Nacional de Estadística. España. (2009).
- Encuesta de Población Activa, 2008.* Instituto Nacional de Estadística. España. (2009).
- Estadística del Transporte de Viajeros, enero 2009.* Nota metodológica. Instituto Nacional de Estadística. España. (2009).
- Estrategia para la competitividad en Andalucía: 2007-2013.* Coordina la Dirección General de Planificación, Servicios de Estudios y Publicaciones, Consejería de Economía y Hacienda, 2007. ISBN: 978-84-8195-361-9.
- Informe: La administración al servicio público.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1987).
- Informe sobre la Competencia en el Transporte Interurbano de Viajeros en Autobús en España.* Comisión Nacional de la Competencia. España. (2008).
- Informe sobre la Problemática actual del Sistema Concesional de Transporte de Viajeros por carretera en Andalucía.* Consultrans. (2009).
- “La competencia en el Transporte Regular de Viajeros por Carretera.” Asintra, Semanal Digital nº 282. (2008).
- Libro Blanco: Sobre los sectores y actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de la ordenación del tiempo de trabajo, de 15 de julio de 1997.* COM 97 (334) final. Bruselas. (1997).
- Libro Blanco: Tarifas justas por el uso de las infraestructuras: Estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transportes en la UE.* COM 98 (466). Bruselas. (1998).
- Libro Blanco (revisión): Sobre la política de transportes de la Comisión Europea de 2001.* COM 06 (314) final. Bruselas. (2006).
- Libro Blanco: La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad.* Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas. Luxemburgo. (2002). ISBN: 92-894-0337-3.
- Libro Verde: La colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones.* COM 04 (327) final. Bruselas. (2004).
- Libro Verde: La red de ciudadanos - Cómo aprovechar el potencial del transporte público de viajeros en Europa.* COM 95 (601). Bruselas. (1995).
- Libro Verde: Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte - Opciones para la internalización de los costes extremos del transporte en la Unión Europea, de 20 de diciembre de 1995.* COM 95 (691). Bruselas. (1995).
- Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana.* COM 07 (551) final. Bruselas. (2007).

- PEIT: Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020*. Ministerio de Fomento. Centro de Publicaciones. Secretaria General Técnica. Ministerio de Fomento. Madrid. (2005). ISBN: 84-498-0747-6.
- Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación*. Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 5 de junio de 2007. Andalucía. Andalucía. (2007).
- Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética 2007-2013*. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. (2007).
- Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla. (2008). ISBN: 978-84-8095-553-9.
- Plan de Líneas de Actuación del Transporte en Autobús*. Ministerio de Fomento. España. (2003)
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Decreto 206/2006, de 28 de noviembre de 2006*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. (2007). ISBN: 978-84-8095-509-6.
- Plan Director de Infraestructuras de Andalucía: PDIA 1997-2007*. Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Sevilla. (1999). ISBN: 84-8095-200-8.
- Plan Energético de Andalucía, 2003-2006*. Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Junta de Andalucía. (2003). Depósito Legal SE-3525-2003.
- Plan M.A.S. C.E.R.C.A.* Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- Programa operativo FEDER de Andalucía 2007-2013*. Dirección General de Fondos Europeos. (2008). ISBN: 978-84-8195370-1.
- Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar*. Dirección General del Transporte por Carretera, Ministerio de Fomento, CNTC, Asintra, Fenebús y Anetra, 2005-2010 (semestral). España.

10. NORMATIVA

- Comunicación de la Comisión, de 17 de enero de 2006, sobre el fomento del transporte por vías navegables «NAIADES» - Programa de Acción Europeo Integrado para el Transporte por Vías Navegables*. COM 06 (6) final. Bruselas. (2006).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de octubre de 2007, sobre una política marítima integrada para la Unión Europea*. COM 07 (575) final. Bruselas. (2007).
- Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres*. España. (1987).
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*. España. (2007).
- Orden PRE/1773/2008, de 20 de junio, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se toma conocimiento del Acuerdo de la Administración General del Estado con el Departamento de Transporte de Viajeros del Comité Nacional del Transporte por Carretera de 19 de junio de 2008.
- Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*. España. (1990).

Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberación en el sector inmobiliario y transportes. España. (2000).

Reglamento (CE) n° 1370/2007. *Parlamento europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo.* Bruselas. (2007).