

Transporte

Ley 13/2021: resumen de sus principales novedades; de las nuevas infracciones para las VTC a la modificación de los contratos de arrendamiento de AENA

Se resumen las novedades que introduce la Ley 13/2021 en la actividad de VTC, en la lucha contra la morosidad en el transporte por carretera, así como en otras normas de transporte; además impone a AENA una rebaja del precio del alquiler de sus locales comerciales.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
 Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA OTERO

Asociado *senior*
 Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

1. Nuevas infracciones relativas al arrendamiento de vehículos con conductor (artículo único)

La Ley 13/2021, de 1 de octubre, incorpora a la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), una serie de nuevas infracciones en el ejercicio de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor para adecuar el régimen sancionador aplicable a esta actividad a las nuevas condiciones establecidas en el Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Se introducen seis nuevos tipos infractores consistentes en la realización de servicios

de arrendamiento de vehículos con conductor cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

1. El inicio de un servicio en un ámbito territorial distinto de aquel en que resulte obligatorio hacerlo o el incumplimiento de las limitaciones que definen la prestación habitual del servicio en el territorio en que se encuentre domiciliada la autorización.
2. El inicio de un servicio sin que el titular de la autorización haya comunicado por vía electrónica al Registro de Comunicaciones de los Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor

de la Dirección General de Transporte Terrestre los datos relativos a aquél exigidos por la legislación vigente.

3. La circulación para buscar, recoger o propiciar la captación de clientes que no hayan contratado ni solicitado previamente el servicio en el tiempo previsto para ello.
4. El incumplimiento de las condiciones legal o reglamentariamente establecidas en relación con el itinerario del servicio, los horarios y calendarios de prestación del servicio y las características técnicas o la adecuada señalización del vehículo.
5. El inicio de un servicio y la recogida de clientes por parte del titular de la autorización sin que los clientes hayan efectuado la precontratación del servicio, entendiéndose por tal el establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación o la designación del vehículo y la prestación del servicio.
6. La salida de los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor del lugar en que habitualmente se encuentren guardados o estacionados —o su circulación— sin llevar a bordo del vehículo la documentación exigible y la hoja de ruta del servicio, o el incumplimiento de la puesta a disposición de la hoja de ruta a los servicios de inspección del transporte terrestre de conformidad con la normativa vigente.

A estas nuevas infracciones se les atribuye —como dice la exposición de motivos de la ley— «la máxima gravedad», se las

califica de muy graves y se introducen dos disposiciones en el régimen sancionador de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (art. 143) para endurecer las sanciones que llevan aparejadas:

- a) Se establece una multa agravada (de 6001 a 18 000 euros) para todas las infracciones que ya de por sí conlleven las multas más elevadas (de 4001 a 6000 euros) «cuando el responsable ya hubiera sido sancionado, mediante resolución que ponga fin a la vía administrativa, por la comisión de cualquier otra infracción muy grave de las previstas en esta ley en los doce meses anteriores».
- b) Se introduce la posibilidad de sancionar estas nuevas infracciones con la revocación de la licencia cuando tenga lugar «la imposición de tres sanciones en el periodo de dos años, mediante resolución firme en vía administrativa», periodo contado desde la imposición de la primera de ellas en servicios realizados al amparo de una misma autorización.

Este agravamiento de las sanciones se intuía ya desde el Real Decreto Ley 13/2018, cuya disposición transitoria tercera estableció lo siguiente sobre el régimen sancionador: «podrá incrementar las sanciones previstas cuando tales servicios se presten en un ámbito territorial distinto al que corresponda o incumpliendo las limitaciones relativas a la prestación habitual del servicio en el territorio en que esté domiciliada la autorización, a la comunicación por vía electrónica de los datos relativos al registro de los servicios o a la recogida de clientes que no hayan contratado previamente el servicio».

De esta forma, se refuerza la jurídicamente cuestionable privación a los titulares de licencias VTC de su derecho a prestar servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional al amparo de la autorización otorgada por el Estado. Tras la reforma de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres que llevó a cabo el Real Decreto Ley 13/2018, la autorización estatal sólo habilita para realizar transporte interurbano de pasajeros y los servicios deberán iniciarse en la comunidad autónoma en que se domicilie la autorización. Como presunta «indemnización» por esta modificación, el Real Decreto reconoce unas habilitaciones temporales para seguir prestando el servicio (al menos) durante cuatro años.

Pues bien, más allá de los graves problemas de origen de esta operativa, la ley parece intentar abrir una segunda vía para convertir en claudicantes las licencias VTC (incluso durante el periodo de compensación previsto por el propio Real Decreto Ley 13/2018) al prever un régimen sancionador tan duro que bien puede considerarse una herramienta específicamente dirigida a revocar licencias. Una configuración del régimen sancionador que plantea, por tanto, muchas dudas de proporcionalidad.

Por otro lado, el Real Decreto Ley 23/2018 transfirió (delegó en ellas) a las comunidades autónomas la posibilidad de modificar *las condiciones sustanciales de prestación del servicio* establecidas en el Reglamento estatal de Ordenación de los Transportes Terrestres para los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en sus respectivos ámbitos territoriales, en concreto: «condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes,

recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo». La disposición adicional quinta de la ley modifica esta previsión del Real Decreto Ley 13/2018 para precisar que la regulación de las condiciones de precontratación debe ser «entendida, en su caso, como el establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación o la designación del vehículo y la prestación del servicio» y para incluir la posibilidad de prever medidas destinadas a «minimizar los recorridos en vacío».

2. Nuevo régimen sancionador para luchar contra la morosidad en el transporte de mercancías por carretera (artículo único)

La ley crea un nuevo tipo infractor consistente en el incumplimiento del límite máximo legal de pago indisponible previsto en el artículo 4 de la Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en el pago del precio del transporte en los contratos de transporte de mercancías por carretera, salvo cuando el obligado al pago no sea un consumidor y el precio del transporte sea igual o inferior a 3000 euros.

De esta forma, como explica la exposición de motivos, en los contratos de transporte de mercancías por carretera se sancionan los supuestos en que se pague a más de sesenta días, al margen de que no se hubiera pactado un plazo de pago por las partes y operase el plazo legal de treinta días o de que se incumpliera el plazo eventualmente pactado por las partes dentro de dicho límite.

Como justificación de esta agravación de las medidas contra la morosidad se aduce

la insuficiencia que han demostrado las leyes hasta ahora existentes para desincentivarla y el hecho de que se trate de un sector en el que las pymes son predominantes.

La nueva infracción se califica de muy grave cuando el precio del transporte sea superior a 3000 euros y de grave cuando el precio del transporte sea igual o inferior a 3000 euros.

Para esta infracción se establecen sanciones progresivas, dependiendo del precio del transporte contratado, que van desde un intervalo de entre 401 y 600 euros, cuando el precio del transporte sea inferior a 1000 euros, hasta un intervalo de entre 4001 y 6000 euros, cuando el precio del transporte sea superior a 6000 euros.

Se prevé, además, una multa especialmente elevada de 30 000 euros cuando se considere que la conducta afecta significativamente a la capacidad y a la solvencia económica del acreedor o se haya superado en más de ciento veinte días el plazo máximo legal de pago. Adicionalmente, se dispone la publicidad de las sanciones impuestas por estos incumplimientos con fines disuasorios (nuevo art. 144).

3. Moratoria del requisito de antigüedad máxima de los vehículos en transporte escolar (disposición adicional primera)

Excepcionalmente, y con el objetivo de paliar los efectos de la pandemia en el sector, durante los cursos escolares 2021-2022 y 2022-2023, los transportes públicos regulares de uso especial de escolares por carretera podrán prestarse con vehículos con una antigüedad superior a

diez años y hasta un máximo al inicio del curso escolar de dieciocho años en la Península y de veinte años en los territorios extrapeninsulares, computados desde su primera matriculación.

4. Estudio del impacto del transporte de mercancías por carretera en vehículos de menos de dos toneladas (disposición adicional segunda)

El auge de este tipo de transporte, excluido de la aplicación de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y de la exigencia de título habilitante para su ejercicio, ha propiciado la entrada de nuevos operadores no autorizados. La ley emplaza al Gobierno para que, en el plazo de un año, lleve a cabo un estudio de la situación de este mercado y del impacto sobre el empleo y la actividad derivado de la entrada de estos nuevos operadores.

5. Consideración de SENASA como medio propio de la Administración (disposición final primera)

Se modifica la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, para dotar a Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica SME MP, S. A. (SENASA), de la condición de medio propio personificado no sólo de la Administración General del Estado, sino también (en aplicación de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) de los entes, organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración General del Estado cuyo capital sea íntegramente de titularidad pública. Se determina que el órgano competente para la fijación de sus tarifas sea el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

6. **Modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (disposición final segunda)**

Se modifica esta ley para modular el sistema de reparto del Fondo de Compensación Interportuario (FCI), eliminando la posibilidad de que puedan obtener fondos las autoridades portuarias cuya rentabilidad de cualquiera de los cinco ejercicios inmediatamente anteriores al año en que se acuerde el plan de empresa supere la rentabilidad anual objetivo del sistema portuario. Con este aumento para el periodo de cálculo de las percepciones de dicho fondo de compensación se pretende, según la exposición de motivos de la ley, que en el futuro puedan destinarse más recursos económicos para paliar las situaciones de puertos que presentan circunstancias de especial aislamiento como Ceuta y Melilla.

Se corrige el artículo 245.3 bis, introducido por el Real Decreto Ley 26/2020, para establecer que la bonificación aplicada a los tráficos regulares de pasaje o carga rodada que unen el territorio peninsular con las comunidades autónomas de las Islas Baleares y Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla «no será incompatible con las que puedan establecerse para un mismo servicio marítimo con arreglo a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo». Con anterioridad se decía que sí serían incompatibles, pero, según la exposición de motivos de la ley, se trataba de una «errata que da al sentido del texto un sentido contrario al pretendido» (¿no debería, de ser así, haberse modificado mediante una corrección de errores?).

Por último, se modifica el régimen de competencias para la imposición de las

sanciones previstas en esta ley y se aclaran las competencias del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, del director general de la Marina Mercante y del secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

7. **Afectación de los ingresos por concesiones de áreas de servicio en la red de carreteras del Estado (disposición final tercera)**

Se modifica la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, para declarar la afectación del importe de los derechos liquidados por el uso o explotación de las áreas de servicio y otros elementos funcionales de la carretera a la financiación de los servicios y obras de conservación y explotación de la red de carreteras del Estado.

8. **Modificación de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario (disposición final cuarta)**

Se modifica la Ley del Sector Ferroviario para endurecer los requisitos de obtención de las licencias ferroviarias (mediante la introducción de diversas prohibiciones para obtenerlas), así como para incluir nuevas causas de revocación de las licencias concedidas a una empresa ferroviaria.

En el régimen sancionador, la ley introduce una precisión en el artículo 109.4 de la Ley del Sector Ferroviario que prevé la posibilidad de que las infracciones muy graves o graves lleven aparejada la revocación o suspensión del título habilitante, disponiendo que «cuando por aplicación del régimen previsto en este apartado se pudiera ver afectada la continuidad o regularidad de la prestación de obligaciones de servicio público, el Ministerio de

Transportes, Movilidad y Agenda Urbana adoptará las medidas necesarias para garantizar su salvaguardia».

9. Modificación de los contratos de arrendamiento o cesión de local de negocio en los aeropuertos gestionados por AENA (disposición final séptima)

En una de las medidas de la ley que han causado más polémica se prevé que los contratos de arrendamiento o de cesión de local de negocio para actividades de restauración o de comercio minorista concluidos entre AENA y operadores privados que se encontrasen en vigor el día 14 de marzo del 2020 o hubiesen sido licitados con anterioridad a dicha fecha quedarán automáticamente modificados por efecto de esta ley en los siguientes términos:

- a) Se suprime la renta mínima anual garantizada (RMAG) correspondiente al periodo de tiempo que se extiende entre el 15 de marzo y el 20 de junio del 2020, que no será exigible por AENA.
- b) A partir del día 21 de junio del 2020, la renta mínima anual garantizada quedará automáticamente reducida en proporción directa con el menor volumen de pasajeros en el aeropuerto donde se ubique el local respecto al volumen de pasajeros que

existió en ese mismo aeropuerto en el 2019. Esta reducción será aplicable hasta que el volumen anual de pasajeros del aeropuerto sea igual al que existió en el 2019.

Se prevé que la modificación de los contratos así establecida será igual para todos los contratos y operadores, tendrá carácter obligatorio para AENA y producirá plenos efectos jurídicos aun cuando las partes hubiesen alcanzado acuerdos diferentes sobre la minoración de la renta mínima anual garantizada (o sobre otras cláusulas) o ya se hubiese procedido al pago de esta obligación.

Esta disposición se introdujo por la aprobación en el Senado de una enmienda presentada por Coalición Canaria que contó con el apoyo del Grupo Parlamentario Nacionalista y del Partido Popular, lo que explica que la exposición de motivos de la ley no ofrezca justificación alguna sobre ella. Con ella se da una solución a nivel legislativo al conflicto que enfrentaba a AENA con los arrendatarios de locales comerciales de los aeropuertos, organizados en torno a AEOCA (Asociación Española de Operadores Comerciales de Aeropuertos), por la rebaja de los alquileres que aquellos pretendían alegando la caída de sus ingresos como consecuencia de la drástica reducción del número de pasajeros durante la pandemia.