

Transportes

Modificaciones de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías: nuevos requisitos documentales y prohibición de pactar portes inferiores al coste del (sub)transporte

El Real Decreto Ley 14/2022 ha venido a modificar la Ley 15/2009, del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías (y, concordantemente, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres). Las modificaciones han consistido básicamente en la introducción de un nuevo artículo 10 bis (que lleva por rúbrica «Carta de porte en los contratos celebrados con el porteador efectivo») y en dar nueva redacción a los artículos 13 (consecuencias de la irregularidad y de la inexistencia de la carta de porte) y 16 (relativo a la formalización del contrato de transporte continuado).

ALBERTO DÍAZ MORENO

Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Sevilla
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. Introducción

El Real Decreto Ley 14/2022, de 1 de agosto, ha recogido un conjunto de medidas destinadas —según indica su preámbulo— a asegurar la sostenibilidad del sector del transporte. Dichas medidas se añaden a las ya contenidas en la Ley 13/2021, de 1 de octubre, y en los reales decretos leyes 3/2022, de 1 de marzo; 6/2022, de 29 de marzo, y 11/2022, de 25 de junio.

Igual que en ocasiones precedentes, la necesidad de estas medidas se vincula con la atomización (que tiene carácter estructural) del sector del transporte por carretera, que está integrado en buena parte por

«microempresarios», es decir, por empresarios cuyo capital humano son ellos mismos y cuyos medios materiales son muy reducidos (más del 50 % de las empresas tienen un solo vehículo). Esta circunstancia dificulta su adaptación a escenarios desfavorables (como los originados por la pandemia COVID-19 y por la situación en Ucrania —con su repercusión en el precio de los combustibles—) y condiciona de manera evidente su capacidad de negociación con los cargadores. De ahí la conveniencia —indicada en el mismo preámbulo— de que los poderes públicos intervengan para garantizar el adecuado funcionamiento de una actividad esencial que representa en torno al 2 % del producto interior bruto español.

En este contexto, el Real Decreto Ley 14/2022 ha venido a modificar la Ley 15/2009, del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías (LCTTM), y, concordantemente, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) con, entre otros, el objetivo de garantizar que el precio percibido por el transportista no sea inferior a sus costes (se está pensando, primordialmente, en el porteador efectivo como eslabón más necesitado de tutela en las situaciones de subcontratación). Periodísticamente y en la práctica se habla a veces —para referirse a este conjunto normativo— de «ley de la cadena del transporte» como equivalente para este sector a la «ley de la cadena alimentaria» (Ley 12/2013, de 2 de agosto), que pretende que los productores perciban un precio que cubra sus costes. Todo lo anterior no puede dejar de vincularse, por lo demás, con la disposición final decimosexta del mencionado Real Decreto Ley 14/2022, la cual exige la elaboración, en el plazo de seis meses, de un proyecto de ley sobre la subcontratación en el sector del transporte de mercancías por carretera «para incentivar su uso eficiente evitando la pérdida de valor no productiva en la cadena de subcontratación del transporte terrestre de mercancías por carretera».

Las modificaciones operadas —que entraron en vigor el día 2 de agosto del 2002 (cfr. disp. final decimoséptima)— se han traducido sustancialmente en la introducción de un nuevo artículo 10 bis (que lleva por rúbrica «Carta de porte en los contratos celebrados con el porteador efectivo») y en la nueva redacción de los artículos 13 (referente a las consecuencias de la irregularidad y la inexistencia de la carta de porte) y 16 (relativo a la formalización del contrato de transporte continuado). Sobre estas cuestiones —y otras conexas, particularmente por lo que hace referencia al derecho administrativo sancionador— nos detendremos brevemente en las páginas que siguen.

2. La carta de porte emitida en los contratos celebrados con el porteador efectivo

2.1. Consideración general

Según se acaba de apuntar, el nuevo artículo 10 bis de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías va encabezado por el título «Carta de porte en los contratos celebrados con el porteador efectivo».

En rigor, la necesidad de un precepto específico para regular esta cuestión resulta cuando menos discutible. Desde el punto de vista teórico, porque en rigor, en los supuestos de subcontratación, tan contrato de transporte es el celebrado entre el porteador efectivo y el contractual (subtransporte) como el concluido entre este último y el «cargador principal». Y, desde el punto de vista de las nuevas normas introducidas, porque quizás hubiera sido preferible modificar puntualmente otros preceptos sin necesidad de incluir un nuevo artículo largo y complejo cuyo contenido, por lo demás, genera algunas dudas en cuanto a su correcto encuadramiento sistemático.

Ello no impide reconocer, sin embargo, la transcendencia de algunos de los cambios operados, especialmente al configurar como obligatorias la emisión de la carta de porte en el marco de los contratos de subtransporte (siempre que se den determinadas condiciones) y la formalización por escrito del contrato de transporte continuado y al disponer que el precio del (sub)transporte habrá de cubrir los costes del porteador efectivo (en los términos que veremos posteriormente: *infra*, apdo. 4).

2.2. *Obligatoriedad de emisión de la carta de porte*

El apartado 1 del artículo 10 *bis* dispone que, en los contratos celebrados con el porteador efectivo (esto es, en los concluidos entre éste y el porteador contractual —intermediario, en términos económicos—), deberá formalizarse una carta de porte, *con efectos probatorios*, por cada envío, siempre que el precio del transporte sea superior a ciento cincuenta euros, Y siempre, también, que se trate de transportes por carretera en los que sea exigible el documento de control administrativo regulado en la normativa de transporte (art. 10 *bis*.2; *vide* lo dicho sobre este asunto más abajo). Se establece así una obligación legal e incondicional de documentación en los subtransportes que no existe con carácter general para los transportes, ya que el artículo 10.1 sólo considera existente la obligación de extender una carta de porte cuando una de las partes lo exija.

En todo caso, y dado que serán aplicables a la carta de porte emitida para documentar el contrato celebrado con el porteador efectivo los apartados 3 y 4 del artículo 10 (*cf.* art. 10 *bis*.3 LCTTM), será necesario emitir una carta de porte para cada envío y, además, cuando el envío se distribuya entre varios vehículos, será obligatoria la emisión de una carta de porte por cada vehículo.

Posteriormente nos detendremos de forma específica en las consecuencias sustantivas de la inexistencia de la carta de porte (*infra*, 2.4). Ahora bastará con indicar que el apartado 4 del nuevo artículo 10 *bis* viene a establecer —reproduciendo en este punto el contenido del

artículo 10.6— que, si una parte contratante requerida para formalizar la carta de porte se negare a ello, la otra podrá considerarla desistida del contrato (con los efectos que correspondan, según a quien sea imputable el incumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.2 —falta de puesta a disposición del vehículo por el porteador en el tiempo pactado— o 19.1 —incumplimiento de la obligación de entregar las mercancías al porteador—). Lo innovador en cuanto a este punto es que el artículo 10 *bis*.4 añade que dicha negativa a formalizar la carta de porte comportará también las consecuencias previstas en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), de las que también nos ocuparemos más adelante (apdo. 2.4).

2.3. *Requisitos documentales*

El apartado 1 del nuevo artículo 10 *bis* recoge las menciones obligatorias de la carta de porte emitida en relación con los contratos celebrados con el porteador efectivo. En realidad, no parece añadir mucho con respecto al correspondiente apartado 1 del artículo 10; de hecho, el nuevo precepto resulta más reducido en cuanto al número de datos que se han de incluir (aunque, eso sí, ofrece una redacción con un tono más «reglamentario»). Ahora bien, hay dos extremos sobre los que conviene llamar la atención:

- a) De una parte, y en lo que concierne a la naturaleza y a la «cantidad» de mercancías transportadas, el artículo 10 *bis*.1f dispone que, cuando «por razón de las circunstancias en que se produzca la carga del vehículo, resulte de difícil determinación

la masa exacta de la mercancía que se va a transportar, se buscará otro tipo de magnitud para determinarla» (la norma —que no resulta exactamente un ejemplo de mandato preciso— es prácticamente un trasunto del artículo 6d de la Orden FOM/2861/2012, de 13 de diciembre, por la que se regula el documento de control administrativo exigible para la realización de transporte público de mercancías por carretera).

- b) De otra parte —y esto es de mucha mayor relevancia—, en lo referido al precio del transporte se precisa que, junto al convenido, se hará constar «el importe de los gastos relacionados con el transporte previstos en el artículo 20, salvo que consten en otro documento contractual por escrito. El precio y los gastos relacionados con el transporte deberán cubrir el total de costes efectivos individuales incurridos o asumidos por el porteador para su prestación». Obsérvese, con todo, que en el artículo 10 bis lo realmente relevante en cuanto al precio pactado para la operación de transporte no es tanto su carácter de mención documental, sino su consideración como estipulación contractual que sólo será legalmente admisible si cumple la condición indicada de permitir al porteador cubrir sus costes (cuestión que trataremos más adelante: *infra*, apdo. 4).

Por su parte, el apartado 2 del nuevo artículo 10 bis establece que lo dispuesto en el primer apartado de dicho precepto «no será de aplicación en el supuesto de los transportes por carretera en los que

no sea exigible el documento de control administrativo regulado en la normativa de transporte, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 10 de esta ley». Esto significa que dicho primer apartado —incluido lo relativo a la obligatoria emisión de la carta de porte— no será de aplicación en las modalidades de transporte enumeradas en el artículo 2.1 de la ya citada Orden FOM/2861/2012 (por tanto, y entre otros, no se aplicará a los transportes para cuya realización no resulte preceptiva la previa obtención de un título habilitante expedido por la Administración y, tampoco, a los servicios de paquetería y cualesquiera otros similares —es decir, a los que impliquen la recogida o reparto de envíos de mercancías consistentes en un reducido número de bultos que puedan ser fácilmente manipulados por una persona sin otra ayuda que las máquinas o herramientas que lleve a bordo el vehículo utilizado—). Ahora bien, lo cierto es que la formulación de la norma no resulta muy afortunada. Desde luego, su consecuencia más evidente se proyecta en el plano documental: en los tipos de (sub)transporte mencionados, no será obligatoria la emisión de la carta de porte y, si se emite, será de aplicación, en cuanto a su contenido (y en cuanto a su régimen), el artículo 10 de la Ley 15/2009. Pero, además, literalmente, este segundo apartado del artículo 10 bis supone la inaplicabilidad a dichas modalidades del transporte por carretera de la regla material según la cual el precio deberá cubrir los costes efectivos del porteador.

En cuanto al contenido de la carta de porte del porteador efectivo, cabe destacar que, por la remisión efectuada a los apartados 2 y 5 del artículo 10 (*cfr.* art. 10 bis.3 LCTTM), dicho documento

podrá mencionar cualquier otra condición acordada por las partes y deberá contener cualquier otra mención que exija la legislación especial aplicable por razón de la naturaleza de la mercancía o por otras circunstancias (seguramente la situación sería la misma aun a falta de normas como las señaladas).

Además, en lo que concierne a la responsabilidad por los perjuicios que se deriven de la inexactitud o insuficiencia de los datos que les corresponda incluir en la carta de porte, el artículo 10 bis.6 recoge una regla equivalente a la establecida en el artículo 10.7, con una doble diferencia. De un lado, en lugar de referirse al cargador y al porteador como sujetos responsables (según a quien corresponda incluir los datos erróneos), se mencionan ahora el «cargador contractual» (ha de entenderse que se trata del porteador contractual que asume la posición de cargador en el subcontrato de transporte) y el porteador efectivo. De otro, se impone a estos sujetos la obligación de conservar la carta de porte durante un año.

En todo caso, conviene subrayar que se ha tipificado como infracción grave (nuevo apdo. 30 del art. 141 LOTT) la no inclusión de las menciones obligatorias que como mínimo debe contener la carta de porte (la no inclusión de la mención referente al precio recibe tratamiento específico en el apartado 29 del citado artículo 141: *infra*, 4). A estos efectos, se presume que el cargador contractual es el responsable del cumplimiento de esta infracción, salvo que pruebe lo contrario.

2.4. Eficacia de la carta de porte; consecuencias sustantivas y administrativas de su falta

La carta de porte del porteador efectivo tendrá «efectos probatorios», aunque su formalización será obligatoria para cada envío cuando el precio del transporte sea superior a ciento cincuenta euros. En consecuencia, igual que sucede con la carta de porte «ordinaria» del artículo 10, su emisión no constituye un requisito de eficacia o validez del contrato de transporte.

Es cierto que la claridad del sistema —cuya coherencia interna y aplicabilidad práctica no permite otra lectura— podría verse enturbiada por la nueva redacción que el Real Decreto Ley 14/200 da al artículo 13 de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías y, más concretamente, a su primer apartado. En él se puede leer ahora que «la ausencia o irregularidad de la carta de porte prevista en el artículo 10 bis no producirá la inexistencia o la nulidad del contrato». El problema, como es fácil apreciar, es que sólo se hace referencia expresa a la carta de porte del porteador efectivo, pero no a la ordinaria del artículo 10.

Sin embargo, debe descartarse cualquier tipo de interpretación *a contrario* que lleve a concluir que la ausencia o la irregularidad de esta última carta de porte sí producirá la ineficacia del contrato de transporte. En efecto, no tendría sentido que el régimen jurídico fuera diferente para una y otra modalidad de carta de porte y tampoco hay razón que justifique apartarse de la regla general imperante en nuestro derecho en cuanto a la forma de los negocios jurídicos. Pero es que, además, semejante interpretación sería incompatible con el inciso inicial del apartado 1 del artículo 10 de la Ley 15/2009 (cualquiera «de las partes

del contrato podrá exigir a la otra que se extienda una carta de porte») y con el apartado 6 de dicho precepto, según el cual «cuando la parte contratante requerida a formalizar la carta de porte se negase a ello, la otra podrá considerarla desistida del contrato, con los efectos que, en su caso, correspondan de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.2 y 19.1». En efecto, como es evidente, ambas reglas conciben la extensión de la carta de porte como una obligación de carácter contractual derivada del propio contrato de transporte (la referencia a los artículos 18 y 19 es suficientemente significativa), que, por tanto, debe entenderse perfecto y eficaz aun en ausencia de tal documento. Por supuesto, la omisión de alguna de las menciones previstas en el artículo 10.1 o 10 bis.1 no privará de eficacia a la carta de porte en cuanto a las incluidas (*vide* art. 13.2 en su nueva redacción).

Por último, y en el plano estrictamente administrativo, hay que recordar que —en consonancia con lo dispuesto en el artículo 10 bis.4— el Real Decreto Ley 14/2022 ha introducido un nuevo apartado 28 en el artículo 141 de aquella ley para tipificar como infracción grave la no formalización de la carta de porte o del contrato de transporte continuado por escrito (sobre esto segundo, *vide infra*, apdo. 3), en los supuestos en los que fuera obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 15/2009 (a lo que añade la presunción [¿?] de que el cargador contractual —esto es, el porteador contractual que actúa como cargador en el subtransporte— y el transportista efectivo son los responsables de esta infracción, salvo que prueben lo contrario).

3. La formalización de los contratos de transporte continuado

El Real Decreto Ley 14/2022 ha modificado también la redacción del artículo 16 de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías (en concreto, ha modificado la redacción los apartados 1 y 3).

En este sentido, ahora se establece —como antes— que el contrato de transporte continuado se formalizará por escrito (art. 16.1 LCTTM), sin perjuicio de la emisión de cartas de porte para cada envío cuando sea necesario. Pero, de una parte, se añade que el documento contractual tendrá efectos probatorios y que deberá reflejar el precio como mención obligatoria y, de otra, se elimina la referencia a que dicha formalización procederá cuando lo exija cualquiera de las partes.

De esta forma, la documentación del contrato será en todo caso una obligación legal, si bien —como sucede con la carta de porte— se trata de una exigencia *ad probationem*. En consecuencia, el eventual incumplimiento de esta obligación no afectará a la eficacia del contrato (tal y como expresamente se ocupa de recordar —quizás de manera innecesaria— el nuevo segundo párrafo del artículo 16.1: «La ausencia de formalización por escrito o la no inclusión del precio no producirá la inexistencia o la nulidad del contrato»).

Por otro lado, y en lo que se refiere al apartado 3 del artículo 16, se introduce en su texto una precisión concordante con el texto del nuevo artículo 10 bis.4 al que se hizo referencia más arriba: la negativa a formalizar el contrato comportará, además de las consecuencias previstas en los artículos 18.2 y 19.1 de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías (según sea el caso),

también las previstas en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Y, también de forma análoga a lo que sucede con la carta de porte, se ha tipificado como infracción grave (art. 141.28 LOTT) la no formalización por escrito del contrato de transporte continuado en los supuestos en los que fuera obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en la referida Ley 15/2009.

4. El precio del transporte: prohibición de pactarlo por debajo del coste

Como se anticipó en su momento, el nuevo artículo 10 bis.1g de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías, después de disponer que en la carta de porte que regula deberá constar el precio convenido para el transporte y el importe de los gastos relacionados con el transporte previstos en el artículo 20, añade —quizás de manera asistemática— una regla que se aparta del ámbito meramente documental para entrar de lleno en el contenido obligacional del contrato al imponer un límite concreto a la autonomía negocial: «El precio y los gastos relacionados con el transporte deberán cubrir el total de costes efectivos individuales incurridos o asumidos por el porteador para su prestación». De esta forma los portes que se hayan pactado no pueden ser inferiores al coste del transporte concreto de que se trate.

Ha de hacerse notar a este propósito que con la mención de los gastos previstos en el artículo 20 de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías se hace referencia a los gastos relacionados con las operaciones de carga, estiba, desestiba y descarga (mientras que el artículo 10.1k señala, como mención de la carta de porte, «los gastos

previsibles relacionados con el transporte»). Recuérdese que, si se pacta que las operaciones de carga y descarga sean de cuenta del porteador, debe estipularse por escrito el pago de una cantidad adicional al propio precio del transporte que, incluso, deberá reflejarse en la factura de manera diferenciada (vide el documento «Modificaciones de la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías: carga y descarga, paralizaciones y revisión del precio del transporte»¹).

Ahora bien, en relación con ello debe también señalarse que, desde el 2 de septiembre del 2022, los conductores de vehículos de transporte de mercancías de más de siete toneladas y media de masa máxima autorizada no pueden participar en las operaciones de carga o descarga de las mercancías ni de sus soportes, envases, contenedores o jaulas. Se exceptúan de esta regla un conjunto de supuestos en los que, por razones de eficiencia de la operación y de seguridad del conductor, como consecuencia del específico tipo de transporte o de las condiciones concretas en que dicha actividad se desempeña, está justificado que sea él quien lleve a cabo dichas tareas: servicios de mudanzas, transportes en cisternas, grúas de auxilio en carretera... Entre estos supuestos excepcionados se encuentra el del transporte de carga fraccionada entre el centro de distribución y el punto de venta, extremo que ha sido precisado por el Real Decreto Ley 14/2022 en cuanto a las condiciones en que el conductor puede efectivamente participar en las operaciones de carga y descarga en esta modalidad del transporte de mercancías; entre dichas condiciones destaca que dicha actividad se efectúe en el marco de un contrato de duración igual o superior a un año entre el

¹ Accesible en https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2022/03/Modificaciones_LCTTM.pdf.

cargador y el porteador (*cf.* nueva redacción del apdo. 1e de la disp. adic. decimotercera de la LOTT).

En cuanto a la determinación de la magnitud de referencia (el «coste efectivo»), el mismo artículo 10 *bis*.1 establece que «podrá realizarse tomando la referencia temporal que mejor se ajuste a las previsiones y estrategia empresarial del porteador». Y, en conexión con lo anterior, el Real Decreto Ley 14/2022 ha añadido una nueva disposición adicional novena a la Ley 15/2009, según la cual, a efectos del cálculo del coste efectivo individual de prestación del transporte, «será válida la estructura de partidas de costes del observatorio de costes del transporte de mercancías por carretera elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana».

El incumplimiento de esta previsión legal no está destinado a tener consecuencias en el plano contractual, de tal manera que no provocará la ineficacia del contrato de transporte ni de la concreta cláusula de fijación del precio con sustitución del ilegal por otro. Muy al contrario, el apartado 5 del referido artículo 10 *bis* se ocupa de señalar que «el eventual incumplimiento de la obligación establecida en el apartado 1g de este artículo sólo producirá los efectos que, en su caso, establezca expresamente la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres».

Las consecuencias del incumplimiento se producirán, por tanto, en el ámbito adminis-

trativo. En concreto, se ha tipificado como infracción muy grave (art. 140.42 LOTT) —de la que será responsable el «cargador contractual» (porteador contractual)— el pago al transportista efectivo —en los contratos referidos a un único envío— de un precio inferior al total de los costes efectivos individuales en que haya incurrido o que hayan sido asumidos por él siempre que exista una situación de asimetría entre las partes del contrato. A estos efectos, se entenderá en todo caso que existe tal asimetría en tres supuestos: a) «cuando el cargador contractual sea titular de una autorización de operador de transporte y no lo sea el transportista efectivo»; b) cuando «el cargador contractual no tenga la condición de pyme y la tenga el transportista efectivo» y c) cuando «el cargador contractual no tenga la condición de pequeña empresa o microempresa y el transportista efectivo sea una microempresa» (es previsible que esta hipótesis se verifique a menudo). En todo caso, corresponderá al portador efectivo probar que el precio percibido es inferior a sus costes efectivos individuales de prestación del servicio (a cuyo efecto pueden resultar útiles las referencias publicadas por el observatorio de costes del transporte por carretera del que antes se hizo mención).

Y, ya en el plano puramente documental, se ha tipificado como infracción grave (art. 141.29 LOTT) la no inclusión del precio en la carta de porte o en otros documentos contractuales en los supuestos en los que esta constancia fuera obligatoria de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías.