

**SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEJORA DE LAS
CONDICIONES DE COMPETENCIA Y SEGURIDAD EN EL MERCADO
DE TRANSPORTE POR CARRETERA, POR LA QUE SE MODIFICA,
PARCIALMENTE, LA LEY 16/1987, DE 30 DE JULIO, DE
ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 29 de mayo de 2002 el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de abril de 2002 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Excmo. Sr. Ministro de Fomento por el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, se solicitaba Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transportes por carretera, por la que se modifica, parcialmente, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres. Al texto del Anteproyecto le acompañaban dos Memorias, una justificativa y otra económica, así como un Informe sobre el mismo emitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento. Se adjuntó además información relativa al procedimiento seguido para la elaboración del Anteproyecto.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio

Ambiente para que procediera a la elaboración de una propuesta, con vistas, en su caso, a la aprobación en la sesión extraordinaria del Pleno del día 29 de mayo.

El antecedente inmediato del Anteproyecto objeto de Dictamen se encuentra en los Acuerdos alcanzados el 4 de octubre de 2000 entre los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Economía y las Organizaciones Profesionales de Transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte, que fue ratificado por la Conferencia Nacional de transportes el 5 de octubre de 2000.

En la Base 9.^a de tales Acuerdos se recogía el compromiso de tramitar una reforma de la legislación vigente en materia de inspección y control del transporte por carretera. Así, el compromiso debía concretarse en una reforma de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordena-

ción de los transportes terrestres (LOTT) que tipificase adecuadamente las conductas infractoras y permitiese una mayor eficacia en la eli-

minación de la competencia ilícita practicada por cualquier agente interviniente en el mercado.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto consta de Exposición de Motivos, dos artículos numerados, tres disposiciones adicionales y una disposición final. Su contenido viene a modificar la Ley 16/1987, de 30 de julio; más en concreto, su título V, referido al régimen sancionador y de control de los transportes por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias de los mismos. Junto a ello se procede a dar nueva redacción a distintos artículos de dicha Ley, ya por guardar una vinculación directa con la actividad inspectora, ya por la concurrencia de otros motivos.

Según la Exposición de Motivos del Anteproyecto, las causas que justifican la modificación planteada son las siguientes:

- El paso de un mercado intervenido a otro más liberalizado, que exige que la inspección deba perseguir conductas lesivas a la libre competencia; conductas que en muchos casos pueden además afectar negativamente a la seguridad en el transporte terrestre.
- Los cambios habidos, desde la promulgación de la Ley cuya modificación se persigue, en el régimen jurídico tanto de las autorizaciones del transporte interior como de las licencias y autorizaciones habilitantes para la realización del transporte internacional, lo que hace necesario acomodar los tipos constitutivos de infracción actuales a dicho nuevo régimen jurídico.
- La exigencia de dotar de mayor precisión a la totalidad de los supuestos de infracción que puedan producirse en este sector de actividad, con una tipificación completa de

las distintas vulneraciones de las normas de ordenación del transporte por carretera, a fin de acomodar plenamente su regulación al principio de legalidad de las infracciones administrativas, abandonando así la técnica seguida por la vigente Ley consistente en establecer tipos infractores genéricos que luego fueron concretados en el Reglamento aprobado para su desarrollo.

- La actualización de las cuantías de las sanciones con un fin disuasorio de la comisión de las conductas sancionadas respecto de los beneficios que podría generar su comisión, estableciéndose al mismo tiempo un nuevo sistema más eficaz y simplificado en su graduación y atribuyendo una importancia determinante a los criterios de habitualidad y reincidencia en la conducta infractora.

Artículo primero. Modificaciones generales

El artículo primero del Anteproyecto procede a modificar diversos artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, no referidos al título V de la misma:

- Artículo 22: se refiere a la carga y descarga de los vehículos en los que se realiza el transporte de mercancías y a las obligaciones que en estas operaciones corresponden a cargadores o remitentes y consignatarios.
- Artículo 23: se señala en norma con rango de ley el límite de responsabilidad del

transportista por daños y averías, así como la responsabilidad por retraso en la entrega de mercancías.

- Artículo 33: se acomoda la LOTT a la exigencia derivada de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, en lo que se refiere a la posibilidad de que la Inspección de Transporte Terrestre requiriese la presentación de documentación en las oficinas públicas a transportistas y usuarios del transporte. Por otra parte se dota de rango formal de ley a determinados extremos relacionados con el ejercicio de la actividad inspectora y las facultades que se atribuyen a la Inspección. Asimismo en el número 4 del artículo 33 se establece la obligación de los conductores de trasladar sus vehículos, a requerimiento de la Inspección de Transportes y de los agentes de las unidades o fuerzas que legalmente tienen atribuida la vigilancia del mismo, hasta la báscula de pesaje y áreas de control.
- Artículo 35.2: otorga mayores facultades al Ministerio de Fomento, estableciendo que en todo momento podrá determinar los criterios de actuación prioritaria de los servicios de inspección en relación con los transportes de su competencia.
- Artículo 38: actualiza la cuantía a partir de la cual se presume el sometimiento de las partes intervinientes en el contrato de transportes al arbitraje de las Juntas Arbitrales de Transportes, así como que reglamentariamente se establecerá el procedimiento conforme al cual se sustanciará el arbitraje.
- Artículo 42.1.a): se amplía la posibilidad de ser titulares de autorizaciones o permisos de trabajo que, con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, resulten suficientes para amparar la realización de la actividad de transporte en nombre propio.

- Artículo 55: se añade un último párrafo a este artículo par dar una mejor cobertura legal al establecimiento por vía reglamentaria de normas específicas en materia de seguridad en relación con determinados transportes específicos, como es el escolar, el de mercancías peligrosas, etc.

Artículo segundo. Modificación del régimen sancionador

El artículo segundo da una nueva redacción completa al título V de la LOTT, referido al régimen sancionador y de control de los transportes por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias de los mismos.

La nueva regulación responde al respeto del principio de legalidad y en concreto a la doctrina de la STC 60/2000, de 2 de marzo, estableciendo, por áreas temáticas, las siguientes estipulaciones:

- Responsabilidad: se modifica el régimen de atribución de responsabilidades por la comisión de infracciones a las normas de ordenación del transporte.
- Calificación: se modifica la calificación de infracciones que originalmente se contenían en la LOTT, con el objetivo de atribuir una mayor gravedad a aquellas cuestiones que guardan una relación más directa con los principales fines que actualmente se considera debe cumplir la inspección. En sentido contrario, se ha rebajado, en algunos casos, la gravedad del incumplimiento de obligaciones estrictamente formales a los que hoy día se atribuye escasa relevancia.
- Tipificación: además del cambio de calificación de numerosos tipos infractores, se da cabida a nuevos tipos que no se hallaban previstos originalmente en la LOTT y que obedecen a obligaciones administrativas aparecidas con posterioridad a ésta, se modifica la redacción de otros tipos preexistentes a fin de ajustarlos a la jurisprudencia y con carácter general se procura

además la totalidad de los tipos a la cobertura de aquellos extremos que la experiencia inspectora acumulada durante estos años aconseja.

- Sanciones: se elevan las cuantías de las sanciones, y se expresan en euros. Como regla general, la elevación es equivalente al incremento experimentado por el Índice de Precios al Consumo desde la última vez en que se revisaron estas cuantías (1990), con las necesarias rectificaciones para evitar el salto entre los distintos grados de infracción.

Por otra parte, se establece un baremo que permitirá la imposición de sanciones más graves a infractores reincidentes o que hayan mostrado habitualidad en las conductas infractoras de mayor repercusión económica y social.

Junto a las sanciones pecuniarias se mantienen otras accesorias, como son la caducidad de la concesión o la pérdida de validez de la autorización, que ya se encontraban previstas inicialmente en la LOTT, pero que ahora son objeto de un procedimiento mucho más simple y, en todo caso, se aparejan a aquellas infracciones que, con arreglo a los criterios de calificación anteriormente expuestos, se consideran de mayor gravedad.

Por último, se establece como novedad la posible inhabilitación de aquellos infractores reincidentes en la comisión de las

faltas de mayor gravedad para realizar la actividad de transporte en nombre propio o como miembros del consejo de administración de una empresa transportista durante un determinado período de tiempo.

- Procedimiento: se introducen algunas modificaciones relevantes en el procedimiento sancionador y de ejecución de sanciones, a fin de agilizar su tramitación y aumentar la efectividad de las sanciones impuestas.
- Documento de control: se establece la obligación de que los titulares de concesiones o autorizaciones de transporte público regular de viajeros de uso general lleven una contabilidad separada por cada una de las mismas.

Por último, se introducen tres disposiciones adicionales en el Anteproyecto, destinadas a mejorar la coordinación entre las Administraciones competentes en materia de transportes y las competentes en materia de tráfico y seguridad vial, tributaria y de seguridad social, a fin de agilizar las comunicaciones entre los referidos Departamentos, y, sentando, en definitiva, las bases que permitan reducir el número de supuestos, todavía frecuentes, en que el administrado debe aportar personalmente a una de estas Administraciones documentos y certificados expedidos por una de las otras, conforme a los principios que inspira la vigente legislación sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

III. OBSERVACIONES GENERALES

En opinión del Consejo Económico y Social, la oportunidad de la modificación de la Ley 16/1987, de Ordenación del transporte terrestre, que se lleva a cabo por medio del Anteproyecto objeto de Dictamen, encuentra su justificación en la necesidad de actualizar y concretar los tipos infractores recogidos en dicha Ley a las nuevas realidades del sector derivadas de la liberalización del mercado del transporte por carretera y de los nuevos requisitos administrativos y elementos técnicos de control de las empresas de transporte. Además, la reforma responde a los Acuerdos alcanzados en octubre de 2000 entre el Gobierno y las organizaciones representativas del sector, relativos al compromiso de tramitar una reforma de la legislación vigente en materia de inspección y control del transporte por carretera.

De otra parte no cabe obviar los distintos pronunciamientos judiciales sobre interpretación del principio de reserva de ley en materia sancionadora que, asimismo, aconsejaban abordar la modificación del título V de la LOTT con la finalidad de recoger con la necesaria precisión la totalidad de los tipos infractores que en la práctica pueden producirse.

Este Consejo estima además adecuado el procedimiento seguido en la elaboración del Anteproyecto, en lo que supone de participación y consulta con los agentes que intervienen en el sector, y por el refrendo que, al menos en parte, ha recibido por parte de los mismos.

No obstante, a este Consejo, a la hora de valorar una propuesta de modificación normativa como la presente, le preocupa la adecuación de la misma a la situación real de un sector con importantes peculiaridades.

Es, en efecto, una actividad muy regulada en un marco económico general cada vez más liberalizado. Se trata, además, de un sector complejo y atomizado, extremo que ilustra, entre otros datos, el que más del 95 por 100 de las empresas poseen menos de cinco vehículos, lo que se traduce en un alto grado de competencia entre em-

presas. Y éstas tienen dificultades para repercutir la elevación de sus costes, tanto directos como indirectos, no sólo por la sujeción en algunos casos a un marco tarifario, sino sobre todo por esa misma atomización: en 1992, el cálculo de la tarifa para un vehículo medio de carga general era, según el Ministerio de Fomento, de 157 pesetas por vehículo y kilómetro; en 2002 es de 142 pesetas.

A todo ello puede añadirse la pluralidad de Administraciones que ostentan competencias en la ordenación del sector, circunstancia que puede generar determinadas disfunciones o falta de homogeneidad, fundamentalmente en la aplicación de la normativa.

Pues bien, cualquier regulación debe atender a estas cuestiones, para mejor cumplir el triple objetivo al que ha de orientarse: procurar la seguridad, no sólo vial sino en múltiples ámbitos, desde el ambiental hasta el del consumo; garantizar un marco claro para el efectivo desarrollo de la libre competencia; promover el cumplimiento de la normativa laboral en los distintos aspectos que directamente le conciernen.

Desde estas premisas, cabe formular, en primer lugar, que la determinación de las infracciones y la cuantificación de las correspondientes sanciones plantean alguna duda sobre la correcta aplicación del artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, que regula el denominado principio de proporcionalidad en las sanciones, como se precisará más adelante en las observaciones particulares al Anteproyecto. El citado artículo establece que la comisión de las infracciones tipificadas no debe resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas, de modo que sin duda era necesaria la actualización de las sanciones. Pero resulta discutible que esa actualización deba responder exclusivamente a la aplicación del incremento habido en el IPC.

Por otra parte, aunque en líneas generales se estima correcta la técnica legislativa empleada en

la modificación de la LOTT, en lo que respecta a su título V este Consejo considera el Anteproyecto marcadamente reglamentista, por el exceso en la precisión y detalle de la articulación propuesta, que no deja campo de desarrollo a la actividad reglamentaria, lo que puede provocar cambios continuos en la futura Ley, y mayores dificultades en su compleja aplicación. No está de más recordar, asimismo, que es una virtud añadida a la formulación de las normas su capacidad didáctica. En este sentido, el Anteproyecto presenta cierta falta de sistemática, pues junto a ese detalle hay remisiones a otros preceptos y al propio Reglamento, cuestiones que deberían mejorarse en la definitiva redacción del Proyecto.

En este sentido, para facilitar la aplicación de la normativa del sector y para agilizar la resolución de las controversias que surjan entre las partes que intervienen en el transporte, el CES cree que sería necesario potenciar la intervención de las Juntas Arbitrales, a través entre otras de la gra-

titud de la ejecución de los laudos en el procedimiento arbitral.

No puede olvidarse, igualmente, que desde la Unión Europea se está llevando a cabo una extensa revisión de su normativa sobre el sector, que más pronto que tarde habrá de tener su reflejo, entre otras, precisamente en la LOTT cuya modificación ahora se propone. Es notable, en el Anteproyecto, la escasa anticipación de esta circunstancia.

Finalmente, el CES quiere recordar que el propósito declarado del Anteproyecto es mejorar las condiciones de competencia en el sector. La actualización del régimen sancionador es sin duda una pieza indispensable de esa mejora, pero no es la única, pues se trata sobre todo de establecer una ordenación del sector clara, vertebrada y coherente. Y precisamente es escaso en el Anteproyecto el contenido de preceptos en tal sentido.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

A la propuesta de modificación del artículo 22 de la LOTT

Este artículo regula la responsabilidad de las operaciones de carga y descarga de las mercancías en los vehículos. En los casos de transporte de carga completa, la norma vigente contempla que tales operaciones no corresponden al transportista, salvo pacto en contrario. Pero dicha excepcionalidad ha derivado en práctica general durante los años de vigencia de la LOTT, siendo fuente continua de conflictos, por la falta de regulación adecuada a esta generalización. Por otro lado, el CES estima que razones de seguridad en la conducción y de salud del conductor aconsejan que éste no realice labores de carga y descarga.

Por tanto, el CES considera poco adecuada la redacción actual del Anteproyecto para la modificación del artículo 22 de la LOTT. En su lugar,

el artículo debería prohibir expresamente que el conductor realice labores de carga y descarga, salvo casos excepcionales establecidos reglamentariamente. En este último supuesto, el porteador que asuma la realización de las mencionadas operaciones percibirá una retribución adicional e independiente a la que corresponda por la actividad del transporte.

Como consecuencia de esta propuesta, debería modificarse la redacción del Anteproyecto en lo concerniente al artículo 140.21 de la LOTT, para recoger el incumplimiento de lo aquí establecido como causa de infracción muy grave.

Por otra parte, en el artículo 22.3 se determina la cuantía de la paralización que afecta al transportista en el caso de demora por parte del cargador o destinatario en las operaciones de carga y descarga. Dicha cuantía en la práctica se utili-

za asimismo para calcular la paralización del vehículo por cualquier otra causa no imputable al mismo, por lo que tal previsión debería recogerse en el citado artículo.

A la propuesta de modificación del artículo 23 de la LOTT

El CES entiende que la responsabilidad por pérdidas o averías de mercancías o equipajes atañería también, en su caso, a los distintos intervinientes en el transporte, y más en concreto a los distintos sujetos contemplados en el título IV de la LOTT, sobre actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera. Por tanto, sería necesario modificar la redacción actual del Anteproyecto para recoger, quizá a través de un término más general, como el de porteador, esta circunstancia.

A la propuesta de modificación del artículo 33 de la LOTT

En el número 1 de este artículo el CES quiere señalar, en primer lugar, la poco correcta redacción de la última frase del primer párrafo, en la que se indica que «El resto del personal adscrito a los Servicios de Inspección y las fuerzas que legalmente tienen atribuida la vigilancia del transporte terrestre tendrán en el ejercicio de sus funciones, la consideración de agentes de la autoridad». A tenor del artículo 32 de la propia LOTT, dicha atribución no es sino a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autonómicas o Locales, que en todo caso ya tienen la consideración de agentes de la autoridad. Por tanto, el CES recomendaría mantener el texto vigente de la LOTT en este primer párrafo del artículo 33.1, en cuya última frase se indica que «El resto del personal adscrito a los Servicios de Inspección tendrá en el ejercicio de sus funciones, la consideración de agentes de la autoridad».

El Anteproyecto propone, además, la inclusión de un segundo párrafo en este mismo artículo 33.1, según ya figura en el texto en vigor del artículo 17 del Reglamento de la LOTT (Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre), aunque sustituyendo el término «desacatos» por el de «in-

jurias». Dicho párrafo, a juicio del CES, no hace sino recordar en la LOTT que la comisión de atentados o injurias contra los servicios de inspección, en tanto que agentes de la autoridad, conlleva responsabilidades exigibles de acuerdo con la legislación penal. Aunque fuese adecuado insistir en el carácter de agentes de la autoridad que tienen los servicios de inspección en el ejercicio de sus funciones, el CES tiene dudas acerca de la oportunidad de recoger casos particulares de transcripción de preceptos penales en la legislación administrativa.

En la redacción que propone para el artículo 33.2, por otro lado, el Anteproyecto recoge el contenido del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, sobre el valor probatorio de los hechos constatados en las actas e informes de los Servicios de Inspección, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses señalen o aporten los administrados. Pero el CES advierte que ese contenido debería recogerse íntegramente. Con ello quedaría claro que el valor probatorio sólo alcanza a los hechos constatados que se formalicen en documento público observando los requisitos pertinentes.

A su vez, el texto del Anteproyecto para el artículo 33.3 de la LOTT establece en su primer párrafo una prolija relación de los distintos sujetos obligados a facilitar a los Servicios de Inspección una lista, también muy detallada, de extremos precisos para la realización de esa inspección. Pero la previsión de que esa obligación sea lo más abierta posible que se realiza al final del detalle de informaciones a aportar debe matizarse para que esa otra «información relativa a las condiciones de prestación de los servicios realizados» esté directamente relacionada con la concreta actuación inspectora. De igual forma, al final de este párrafo la obligación establecida para los usuarios del transporte de viajeros, que consiste en identificarse a requerimiento del personal de la inspección, debería limitarse también a los casos directamente relacionados con la concreta actuación inspectora.

En el segundo párrafo de este mismo artículo 33.3 se recoge la comparecencia del empresario

o su representante legal en las oficinas públicas. El CES cree que quizá sería conveniente trasladar el contenido del artículo 40.2 y 40.3 de la citada Ley 30/1992, sobre los requisitos que deben cumplir las citaciones para esas comparecencias, y sobre la expedición de certificaciones de las mismas a solicitud del interesado.

Por último, el CES estima que la ubicación del párrafo final de este artículo 33.3 sería, en todo caso, incorrecta. Establece una tipificación de infracción que debería recogerse en el Título V de la Ley y, de hecho, ya está así contemplada en el artículo 140.6.

El contenido del párrafo segundo del artículo 33.4 que propone el Anteproyecto requiere, en opinión del CES, una rectificación, de manera que el abono de los gastos de las operaciones de pesaje y verificación sólo corran por cuenta del denunciado una vez se haya resuelto definitivamente en su contra el correspondiente procedimiento sancionador.

En lo que hace al contenido del número 5 de este artículo 33, el CES considera positivo, sobre todo a efectos didácticos, recordar la necesaria cooperación entre las distintas inspecciones, de transportes, fiscal, laboral, de seguridad vial, etc. Pero recuerda que hace falta algo más de concreción para que en la práctica sea efectiva esa cooperación que es, por lo demás, uno de los principios de actuación de la Administración Pública consagrados en el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, recogidos a su vez en el artículo 3 de la Ley 30/1992.

A la propuesta de modificación del artículo 35.2 de la LOTT

El CES entiende que en la elaboración de la planificación de la actividad inspectora debe considerarse preceptiva la colaboración del Comité Nacional del Transporte por Carretera, y no discrecional como plantea el texto del segundo párrafo de este artículo 35.2 en la redacción que propone el Anteproyecto.

A la propuesta de modificación del artículo 138.3 de la LOTT

Este artículo invierte la carga de la prueba que, con carácter general, establece la Ley 30/1992 para los procedimientos sancionadores: «respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario». Por tanto, ante la alegación de parte de circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o actuación determinante e insalvable de terceros, deberá ser la Administración quien pruebe la concurrencia de tales circunstancias. El CES propone, así, suprimir el inciso final de la actual redacción del Anteproyecto, que dice «salvo que sea apreciada de oficio, deberá ser probada por quien las alegue».

A la propuesta de modificación del artículo 138.5 de la LOTT

En este punto, y más en concreto en la redacción que propone el Anteproyecto para el primer párrafo de este artículo, el CES estima necesario advertir que su aplicación estricta podría llevar a la acumulación de cuantías muy elevadas por la misma infracción y quebrar así el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, que obliga a guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

A la propuesta de modificación del artículo 140 de la LOTT

Con carácter general, el CES cree que en este artículo, como también en los dos siguientes e incluso en distintos otros contenidos del título V, hay un problema de seguridad jurídica derivado de la escasa o confusa definición de supuestos, que no alcanza sólo a la posición del administrado en cuanto a cuáles son los comportamientos sujetos a sanción, sino también a la concreta aplicación del régimen sancionador establecido en la LOTT. Esta confusión se acentúa aún más en la graduación de las infracciones por supuestos similares: en el incumplimiento del régimen tarifario, por ejemplo, no se precisa cuándo debe calificarse como grave o muy grave.

Puede señalarse como ejemplo de remisiones farragosas, que pueden llevar a confusión al destinatario de la norma, el contenido del artículo 140.1.2, que establece la calificación de infracción muy grave para la realización de transportes sin autorización «por no haber realizado su visado reglamentario, incluso cuando se produzca por el supuesto regulado en el artículo 146.5, salvo que dicha conducta deba calificarse como infracción leve de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142.8».

Finalmente, también con carácter general interesa destacar que, en tanto en cuanto no se desarrolle una tipificación suficiente, en donde corresponda, de lo que son mercancías perecedoras, la redacción del texto debería ser mucho más precisa en la definición de éstas. De igual forma, debería prohibirse y calificarse como infracción muy grave el transporte alternativo de mercancías peligrosas y productos alimentarios en un mismo vehículo.

Además de lo anterior, el CES considera oportuno efectuar algunas otras observaciones sobre varios apartados de la propuesta del Anteproyecto para la modificación de este artículo 140 de la LOTT.

A la propuesta de modificación del artículo 140.1.4 de la LOTT

El CES solicita que se aclare la expresión «transporte clandestino de viajeros», al objeto de conocer de qué tipo de supuesto infractor se trata en este caso.

A la propuesta de modificación del artículo 140.5 de la LOTT

Si bien es adecuada la calificación de infracción muy grave para la paralización de los servicios de transporte regular de viajeros sin causa justificada, el CES cree que sería más adecuado, por razones de seguridad jurídica y por el carácter de servicio de interés general que éstos tienen, establecer en la propia Ley el plazo cuyo exceso motiva la infracción. Por otra parte, se considera excesivo, de nuevo por el ca-

rácter de servicio de interés general y sometido a concesión, el plazo actual de tres meses fijado en el Reglamento.

A la propuesta de modificación del artículo 140.6 de la LOTT

El CES considera excesiva la tipificación como infracción muy grave de «la desatención parcial a las instrucciones o requerimientos de los miembros de la Inspección del transporte terrestre...», porque equipara su gravedad a la de la negativa u obstrucción a la actuación de los servicios de inspección que imposibiliten total o parcialmente el ejercicio de sus funciones. Más aún cuando posteriormente la redacción del Anteproyecto no deja claro que las órdenes verbales se limitan a las emitidas en carretera.

A la propuesta de modificación del artículo 140.17.1 de la LOTT

Este apartado puede entrar en contradicción con el régimen jurídico de algunas figuras empresariales tales como las cooperativas y las sociedades laborales, por lo que debería modificarse su redacción para darle conformidad con las distintas regulaciones de las formas jurídicas empresariales, y no sólo, como late en el sentido del texto, con las formas mercantiles.

A la propuesta de modificación del artículo 140.18.2 de la LOTT

Se propone sustituir la expresión «locales autorizados o comunicados» por la de «locales legalmente exigidos».

A la propuesta de modificación del artículo 141 de la LOTT

En este artículo cabrían las mismas observaciones generales que se efectuaron para el anterior. Además de ellas, el CES cree necesario señalar que la supresión de la anterior letra a) de este artículo en la LOTT, sobre el exceso de colaboración entre transportistas, que pasa a ser infracción leve en el Anteproyecto, afecta precisamente a la competencia en el transporte de

mercancías. Debería, por tanto, modificarse el Anteproyecto para recoger este supuesto como infracción grave.

Asimismo, es oportuno efectuar algunas más sobre varios aspectos concretos de algunos de sus apartados.

A la propuesta de modificación del artículo 141.8 de la LOTT

Por sistemática, el párrafo segundo de este apartado debe trasladarse al artículo 142, que regula las infracciones leves.

A la propuesta de modificación del artículo 141.12 de la LOTT

A juicio del CES, parece excesivo calificar como grave la falta de comunicación de cambio de domicilio, debiéndose considerar como tal sólo en el caso de que esa falta de comunicación no se haya subsanado en el momento de llevar a cabo el trámite del visado.

A la propuesta de modificación del artículo 141.13 de la LOTT

También para una mejor garantía de competencia leal, el supuesto considerado en este número, que afecta al transporte privado, debería considerarse como muy grave, tal como está calificado en el caso del transporte público.

A la propuesta de modificación del artículo 141.24.11 de la LOTT

Siendo conscientes de la importancia de la formación de los trabajadores que intervienen en el manejo de mercancías peligrosas, no puede dejar de advertirse que hay dudas sobre la ubicación de lo aquí dispuesto, pues la infracción es propia de este marco legal, pero también del relativo a la Ley de Prevención de riesgos laborales. En todo caso, ello nunca debe suponer una doble sanción en uno y otro ordenamiento jurídico.

A la propuesta de modificación del artículo 142 de la LOTT

En el número 4 de este artículo, dado que las homologaciones de las hojas se conceden para cada modelo de aparato, la infracción debe limitarse al uso concurrente de hojas de registro no homologadas y que resulten incompatibles con el tacógrafo.

A su vez, en el número 23.2 se solicita aclaración sobre la expresión «placa de identificación», referida a mercancías peligrosas.

Finalmente, en el número 24.2 de este artículo debería recogerse, tal como se hace en los artículos 140 y 141, qué se entiende por expedidor o cargador/descargador en el transporte de mercancías peligrosas.

A la propuesta de modificación del artículo 143 de la LOTT

Con carácter general, el CES recomienda que se revise la redacción de este artículo, en dos aspectos básicos: en primer lugar, para sustituir la expresión «resolución que ponga fin a la vía administrativa» por la de «resolución firme»; en segundo lugar, para diferenciar claramente, como hace la Ley 30/1992, los casos en que se pueda apreciar reincidencia de aquellos otros donde sólo se esté dando concurrencia de supuestos de análoga naturaleza. En otro caso, la aplicación práctica de este artículo, además de suscitar mucha complejidad y controversia, podría quebrar el principio de proporcionalidad de la citada Ley.

A la propuesta de modificación del artículo 146 de la LOTT

El CES sugiere que se modifique la redacción del apartado 146.2 que propone el Anteproyecto, de modo que también figuren en el Registro General de transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte los recursos sobre sanciones impuestas, así como, en su caso, las sentencias firmes que de ellos se deriven. La obligación de inscripción de estos extremos corresponderá a la Administración de transportes.

A la propuesta de nuevas disposiciones adicionales en la LOTT

El último párrafo de las de las tres disposiciones en el que se hace referencia al artículo 11.2.a)

de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, debe completarse con una referencia al artículo 5 de la misma Ley, que contempla los derechos de información de los interesados en la recogida de datos.

V. CONCLUSIONES

Con carácter general, el CES valora positivamente la oportunidad y los contenidos del Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen. No obstante, este Consejo estima que el Proyecto de

Ley debería modificar varios contenidos y mejorar la redacción actual del texto, conforme a lo expuesto en las observaciones generales y particulares que se acaban de formular.

Madrid, 29 de mayo de 2002

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO SEGUNDO DEL CES

De conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social, aprobado el día 25 de febrero de 1993 —BOE del 13 de abril de 1993—, los Consejeros del Grupo Segundo —CEOE y CEPYME— formulan Voto Particular al Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte por carretera, por la que se modifica, parcialmente, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los

transportes terrestres, aprobado en la sesión extraordinaria del Pleno celebrada el día 29 de mayo de 2002, en base a las siguientes consideraciones:

El hoy vigente artículo 22 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres, regula que en los servicios de transporte por carretera de carga completa, las operaciones de carga y descarga de los vehículos serán por cuenta, respectivamente, del remitente y consignatario, salvo que expresamente se pacte otra

cosa. Y en los servicios de carga fraccionada, las operaciones de carga y descarga serán por cuenta del porteador, salvo pacto expreso.

En el artículo 19.2 del Acuerdo General para las empresas de transporte de mercancías por carretera, publicado en el BOE de 29 de enero de 1998, de eficacia general al amparo de los artículos 3.1.b) y 82 del Estatuto de los Trabajadores, pendiente de ser sustituido por otro Acuerdo General, se define, entre las funciones del conductor —empleado que está en posesión del carnet de conducir de la clase C+E—, la de «participar activamente en la carga y descarga de los vehículos, sin exceder con ello de la jornada ordinaria».

Esta es la regulación actual de la carga y descarga de mercancías en el sector, fundamentalmente por la propia naturaleza de los servicios de transporte y por el ejercicio del derecho constitucional a la negociación colectiva.

Sorprendentemente, en el artículo 22, apartado 4, del Anteproyecto sobre el que se ha emitido el Dictamen que nos ocupa, se efectúa una reserva vía reglamentaria, sobre la posibilidad de establecerse limitaciones en relación con la participación activa en la realización de operaciones de carga y descarga por parte de los conductores de los vehículos para cuya conducción se precise permiso de la clase «C+E».

La habilitación legal afecta al Acuerdo General en vigor y a la negociación colectiva del Sector, donde se definen las funciones profesionales de los conductores, por ser el lugar más próximo a la realidad social y económica y el más idóneo para el establecimiento de excepciones, precisiones y limitaciones de las actividades de los trabajadores.

Este intervencionismo administrativo, insólito en una economía de mercado como la actual, propiciará, a nuestro juicio, además del correspondiente incremento de costes, más confusión y conflicto que ordenación, más competencia desleal que armonización, más inseguridad jurídica, en definitiva.

Pero es que, además, la reciente Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Con-

sejo, de 11 de marzo de 2002, define en su artículo 3 a)1, ii) y v), como tiempo de trabajo de los trabajadores móviles, las operaciones de carga y descarga, efectuando éstos, asimismo, el control de ambas.

La disposición final de esta Directiva establece, como fecha límite para el cumplimiento de su contenido, el 23 de marzo de 2005, bien por disposición legal o reglamentaria de los Estados miembros o por acuerdo de los interlocutores sociales.

En consecuencia, las limitaciones del artículo 22.4 del Anteproyecto van en dirección contraria de la normativa comunitaria cuya adaptación urgente reclama el propio Dictamen.

De otro lado, también se ve afectada la naturaleza mercantil del contrato de transporte, basado en la libertad, la tradición y la propia naturaleza de las cosas.

Por si no fuera suficiente la intervención del regulador, el Dictamen añade que «el artículo debería prohibir expresamente que el conductor realice labores de carga y descarga, salvo casos excepcionales establecidos reglamentariamente», lo que supone proponer que se conculque el Acuerdo General del Sector en vigor, de eficacia general. Además, de prosperar, restaría autonomía a las partes de cara a configurar sus condiciones de trabajo en el futuro.

No llegamos a comprender qué intereses, en todo caso coyunturales e ilógicos por perjudiciales para un Sector con tantas dificultades, pueden originar esta iniciativa.

De acuerdo con estas valoraciones, los Consejeros del Grupo Segundo consideran inadecuada la incorporación del nuevo apartado 4 del artículo 22 del Anteproyecto y sobre todo, improcedente, por interferir en la autonomía de las partes, el contenido del Dictamen en lo que se refiere al tan citado artículo 22.

En todo lo demás que no esté amparado por estas salvedades, el Grupo Segundo suscribe el Dictamen.

Madrid, a 30 de mayo de 2002