

LA NUEVA LEY 9/2018 DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA DE CASTILLA Y LEÓN: LA ACCESIBILIDAD Y LA MOVILIDAD EN EL ENTORNO RURAL*

THE NEW LAW 9/2018 OF PUBLIC ROAD PASSENGER
TRANSPORT OF CASTILE AND LEON:
ACCESIBILITY AND MOBILITY IN RURAL ENVIRONMENT

Héctor García Crespo

*Consejero Vecino del Servicio Municipal de Movilidad y Transportes,
Ayuntamiento de Burgos.
Curso Superior en Derecho y Gestión del Transporte,
Universidad de Burgos/Ministerio de Fomento.*

RESUMEN

La Ley 9/2018, de transporte de viajeros de Castilla y León, introduce novedades en el régimen jurídico autonómico. Se regula una mayor cantidad de elementos, especialmente en el transporte interurbano. Especialmente relevantes son las figuras específicas para el entorno rural, donde las condiciones demográficas obligan a modos especiales para poder ofrecer accesibilidad a los habitantes.

Palabras clave: *Transporte público, transporte interurbano, transporte rural, taxi, autobús, accesibilidad, movilidad.*

* Fecha de recepción: 22/06/2020; Fecha de aceptación: 28/09/2020.

ABSTRACT

Law 9/2018, on the transport of travelers from Castilla y León, introduces new features in the autonomous legal regime. A greater quantity of elements is regulated, especially in interurban transport. Especially relevant are the specific figures for the rural environment, where demographic conditions require special ways to offer access to the inhabitants.

Keywords: *Public transport, interurban transport, rural transport, taxi, bus, accessibility, mobility.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA REGULACIÓN GENERAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO.
 - 2.1. FINANCIACIÓN, CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD.
 - 2.2. INSTITUCIONES VINCULADAS AL TRANSPORTE.
 - 2.3. FÓRMULAS DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN.
3. EL TRANSPORTE INTERURBANO EN LA NUEVA LEY.
 - 3.1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL TRANSPORTE REGULAR INTERURBANO.
 - 3.2. LA REGULACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS COMPLEMENTARIAS AL TRANSPORTE.
 - 3.3. SERVICIOS INTERURBANOS DE TAXI.
4. LA MOVILIDAD Y LA ACCESIBILIDAD EN EL MUNDO RURAL. SU CONEXIÓN CON LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN.
 - 4.1. LOS SERVICIOS INTEGRADOS ZONALES.
 - 4.2. EL AUTOBÚS HACE DE TAXI Y EL TAXI HACE DE AUTOBÚS. OPCIONES DE MOVILIDAD EN ENTORNOS CON ESCASA POBLACIÓN.

4.3. LA PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DEL MAPA DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA EN CASTILLA Y LEÓN.

5. CONCLUSIONES.

6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El 3 de enero de 2019 se publicó la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros de Castilla y León, que sustituye a la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León. La norma derogada se limitaba a regular los sectores del transporte público urbano y metropolitano, así como el servicio del taxi. Como se verá, la nueva Ley abarca de forma completa la regulación del transporte público.

Este trabajo es un análisis de la nueva norma, con especial énfasis en los aspectos novedosos respecto a su antecesora, con algunas comparaciones con leyes de Comunidades Autónomas con escasa densidad de población, como Castilla-La Mancha, Aragón y especialmente el Principado de Asturias, cuya Ley de Movilidad es contemporánea a la de Castilla y León. El análisis va de lo general a lo particular: en primer lugar, se estudian las novedades de la regulación general del transporte de viajeros, posteriormente se entra al transporte interurbano y, por último, se analizarán las particularidades del transporte de viajeros en el entorno rural.

2. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA REGULACIÓN GENERAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO

La Ley 9/2018 introduce un Título de disposiciones generales notablemente más extenso que el de su antecesora. Incorpora los principios que informan de la aplicación de la Ley, y que podríamos resumir estos principios en los tres pilares de la sostenibilidad: económica, social y ambiental. Se aprecia un especial énfasis en las personas con discapacidad y movilidad reducida, la protección del medio ambiente y el carácter instrumental del transporte como elemento de acceso a los servicios públicos.¹

¹ Estos principios son mucho más extensos que en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Por lo que se refiere a la legislación autonómica, resultan similares a los de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre de 2005, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha, si bien en los de la Ley 9/2018 tiene mayor presencia el fomento de las nuevas tecnologías. En el caso de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, por un lado se enumeran unos principios, mediante una única palabra o expresión breve, y por otro los objetivos de la Ley, divididos

El listado de definiciones, en el artículo 4, es también más amplio. Se define el transporte público y el privado; el transporte público discrecional y regular; dentro de este último, el de uso general y el de uso especial. Como ya ocurriera en la legislación estatal, se ha suprimido la diferenciación entre transporte regular temporal y transporte regular permanente. Por otro lado, se han incluido nuevos conceptos, como servicio de taxi, movilidad sostenible, obligaciones de servicio público, red de transporte público, servicio integrado zonal y transporte urbano de finalidad turística.

La distinción entre transporte urbano e interurbano la marca, como es habitual en la legislación española, el término municipal. En cambio, el transporte metropolitano y el transporte rural, ambos de uso general e interurbanos, se definen por las figuras propias de la organización territorial de Castilla y León. Así, el transporte metropolitano está destinado a satisfacer las necesidades de las áreas funcionales estables. Respecto al transporte rural, su función es la misma, pero en las unidades básicas de ordenación y servicios rurales; su sistema preferente de gestión incluye el transporte a la demanda y la prestación conjunta de servicios. Se trata de un concepto novedoso en la normativa de transportes, si bien apenas se desarrolla, como podremos apreciar posteriormente. Más adelante volveremos sobre las figuras de organización territorial.

El Título I recoge las disposiciones generales a todos los tipos de transporte público. Se divide en un primer capítulo sobre regulación general del transporte y un segundo sobre financiación de este servicio. Es necesario precisar que esta regulación general del transporte es algo novedoso en la normativa autonómica de Castilla y León, ya que la Ley 15/2002 se limitaba a regular el transporte público urbano, su coordinación con el interurbano en las áreas metropolitanas y el servicio de taxi.

En primer lugar, en el artículo 7 se declaran servicios públicos los transportes públicos regulares de viajeros de uso general, tanto interurbanos como urbanos. También quedan bajo esa declaración los transportes rurales y metropolitanos. Estos servicios podrán prestarse por la Administración de forma directa o indirecta.

A continuación, el artículo 8 enumera los derechos de las personas usuarias. Dentro de los derechos generales, se establece la inadmisibilidad de las renunciaciones a los derechos establecidos en la Ley, el derecho a la admisión en el uso

en: objetivos de la política de movilidad y transporte; objetivos respecto a planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, sostenibilidad ambiental y mitigación del cambio climático; innovación, seguridad y educación, y por último accesibilidad.

del servicio cuando se cumplan las condiciones requeridas, y a recibir el título de transporte correspondiente.

Las personas con discapacidad o con movilidad reducida tienen como derechos específicos la prohibición de la denegación de embarque por su condición y la accesibilidad en la información.

Las personas usuarias tienen derecho a un servicio de calidad al menos respecto a comodidad, puntualidad, seguridad e higiene. También tienen derecho a transportar, sin coste, bultos de mano, equipajes y bicicletas.

Se establece la responsabilidad de la empresa prestataria del servicio en caso de daños a las personas viajeras o a sus bultos o equipajes, así como por la pérdida de estos. La empresa también es la responsable de cancelaciones o grandes retrasos, siendo derecho de las personas usuarias obtener información en estas circunstancias. Asimismo, también se regula de forma básica el derecho a disponer de información y presentar reclamaciones. Las personas usuarias tendrán por último el derecho a participar en la elaboración de las normas reguladoras del transporte público².

El artículo 9 regula las obligaciones de las personas usuarias, como son la de abonar la tarifa; conservar el título de transporte y presentarlo al personal de la empresa o servicio de inspección cuando le sea requerido; no causar molestias a otras personas usuarias, deterioros en el vehículo o peligro para la circulación; no manipular elementos de uso exclusivo para el personal de la empresa; atender a las indicaciones de la empresa, y emplear el cinturón de seguridad y demás elementos obligatorios.

2.1. FINANCIACIÓN, CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD

El Capítulo II está dedicado a la financiación del transporte público, un asunto vital en un servicio generalmente deficitario. Así, la Administración pública deberá velar por la sostenibilidad económica de los servicios declarados públicos. La financiación de los servicios procederá de los ingresos tarifarios, de otros recursos adicionales y de las aportaciones públicas, sin que suponga eliminar el riesgo de la concesión.

² La Ley de Transportes y Movilidad del Principado de Asturias solo establece un listado de derechos y obligaciones para las personas usuarias de los servicios ferroviarios.

Se regulan cuestiones como el sostenimiento de los servicios adicionales o bonificaciones tarifarias, así como las obligaciones de servicio público. Estas obligaciones podrán ser impuestas por la Administración, y deberá compensarse al operador de acuerdo con la normativa estatal y comunitaria.

Dentro de la regulación tarifaria, que será establecida por la Administración en los contratos de gestión, es destacable que la Junta fomentará la introducción y mantenimiento de un título de transporte válido para todo el territorio de la Comunidad. Las tarifas y las compensaciones tendrán como objetivo asegurar la continuidad, calidad y seguridad del servicio, garantizando la cobertura de costes de explotación, las amortizaciones y un beneficio empresarial razonable, en condiciones normales de gestión. Ahondando en los títulos de transporte, la Administración podrá exigir el uso de sistemas inteligentes para el control de costes. También se perseguirá facilitar el trasbordo.

Por su parte, el Capítulo III establece que la Junta de Castilla y León promoverá aspectos como la certificación de calidad en los servicios y el uso de autobuses sostenibles desde el punto de vista ambiental. También establecerá métodos de control de calidad del servicio, sistemas inteligentes de control, seguimiento e información, que incluiría las redes sociales, y se incrementará el uso de sistemas de mercadotecnia, mediante herramientas como una web destinada a la promoción del transporte público e información sobre este, o una identidad corporativa homogénea en la Comunidad Autónoma. Finalmente, el Capítulo y el Título se cierran con un artículo en el que se establece que la Administración promoverá sistemas automatizados y conectados de movilidad.

En el apartado dedicado a la inspección del transporte se regula el régimen contable de los servicios públicos de transporte. Así, cada uno de los contratos o autorizaciones deberá tratarse, a efectos contables, como una actividad separada e independiente, tanto de otros contratos como de otras actividades. Este precepto busca prevenir la posibilidad de subvenciones cruzadas³.

³ Las subvenciones cruzadas son un mecanismo que consiste en que los beneficios de una actividad rentable se emplean para compensar el déficit de una actividad deficitaria. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su artículo 95.2 regula las subvenciones públicas a los servicios de transporte de interés público. Estas deben ajustarse estrictamente al mercado geográfico donde el servicio sea deficitario, precisamente para evitar las subvenciones cruzadas. Esta práctica colusoria perjudica la competencia, un pilar del transporte según la propia Ley de Economía Sostenible. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Un camino más en la debida sinergia del transporte y la movilidad sostenible: aportaciones más destacables de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación con tal temática», *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2011, pp. 490-497. La contabilidad separada de actividades permitiría detectar, y por tanto prevenir, que se recurra a esta práctica.

2.2. INSTITUCIONES VINCULADAS AL TRANSPORTE

El Título VI, *Organización Administrativa*, recoge, de forma novedosa, varias instituciones encargadas de diversas funciones vinculadas al transporte, tanto de viajeros como de mercancías.

La primera de ellas, con rango autonómico, es el Consejo de Transportes de Castilla y León. Se define como el *órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial en asuntos de transportes*. Se encuentra adscrito a la Consejería con competencias en transporte, y está presidido por el Consejero. El Vicepresidente será el Director General correspondiente. El Secretario será un funcionario de esta Dirección General. Los Vocales son representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los agentes del sector, a propuesta de las organizaciones más representativas.

De las funciones del Consejo se puede destacar, por su carácter preceptivo, el informe en la elaboración de instrumentos de planificación y coordinación. Otras actividades están vinculadas a informes en trámites de elaboración de normas o de establecimiento o modificación de servicios de transporte, entre otros. Por otro lado, las Juntas Arbitrales tienen rango provincial y tienen funciones de resolución de conflictos⁴.

Tanto el Consejo como las Juntas Arbitrales replican a nivel autonómico los organismos previstos, a nivel estatal, por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; concretamente se regulan en los Capítulos VI y VII del Título I.

2.3. FÓRMULAS DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN

En este apartado vamos a analizar las novedades de la Ley 9/2018 en materia de instrumentos de planificación y coordinación del transporte, enfocadas al ámbito rural. Estos mecanismos se regulan en el Título IV de la Ley.

⁴ Encontramos referencias a órganos generales de consulta y asesoramiento en el Principado de Asturias (Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias) y Castilla-La Mancha (Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha). En el primer caso, su definición coincide con la de su homólogo castellano y leonés, si bien las funciones se enumeran de forma más simple; también cabe señalar la existencia de otros organismos en Asturias: el Consorcio de Transportes de Asturias y las Oficinas de Movilidad. Respecto al Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha, se define como *órgano consultivo y de participación de los transportes*. La Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, no regula ningún organismo de asesoramiento y consulta en esta materia, aunque sí lo menciona. Las leyes de Asturias y Castilla-La Mancha no recogen la composición ni de los órganos de consulta ni de las Juntas Arbitrales, cuestión que se deja a regulación reglamentaria. No obstante, en la Ley se incluyen artículos en los que se indica que estos órganos tendrán participación de los usuarios.

En primer lugar, la Ley define tres ámbitos de actuación territorial para aplicar los principios de la norma al modelo de ordenación territorial de la Comunidad: las áreas funcionales estables, las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales⁵ y la Red de Áreas Naturales Protegidas.

Las áreas funcionales estables tienen como característica una alta concentración de población y actividades económicas, donde se da un interés supralocal en la coordinación de transportes públicos urbanos e interurbanos. Se corresponderían por tanto con las áreas metropolitanas o alfoces de las ciudades. Estas áreas fueron declaradas por las Leyes 9/2014, de 27 de noviembre, y 5/2018, de 2 de julio; se trata de áreas vinculadas a las nueve capitales provinciales de la Comunidad, así como a las ciudades de Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Ponferrada, Medina del Campo y Benavente⁶.

Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales se caracterizan por la baja densidad de población. En este caso, el interés público es fijar población. La movilidad se constituye en una herramienta para ello, al facilitar

⁵ Las unidades básicas de ordenación y servicios territoriales y las áreas funcionales se definen en la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Las unidades básicas son espacios delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico en el desarrollo de la ordenación del territorio. Estas unidades pueden ser urbanas o rurales. El espacio de cada unidad urbana lo forma únicamente el término municipal de cada municipio con población mayor a 20.000 habitantes. Las unidades básicas de ordenación y servicios territoriales rurales están formadas por varios municipios con población menor a 20.000 habitantes, con continuidad espacial, características similares y deberán cumplir alternativamente alguna de las siguientes condiciones: por tamaño, que la población total sea como mínimo de 5.000 habitantes y como máximo de 30.000; por dispersión, que la unidad tenga una densidad de población menor a 15 habitantes por kilómetro cuadrado y abarque al menos cinco municipios. No obstante, hay previstas excepciones. Por otro lado, las áreas funcionales estables están formadas por cada municipio con población mayor a 20.000 habitantes, sus municipios colindantes, y los municipios colindantes a estos que se encuentren a menos de 15 kilómetros del municipio de mayor población. Cuando en un mismo espacio haya más de un municipio de 20.000 habitantes, todos ellos se integrarán en la misma área, cuya denominación será la del municipio capital de provincia o de mayor población.

HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L., «Cuestiones iniciales entorno al modelo de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 34, 2014, pp. 14-16.

De la descripción de las figuras de ordenación del territorio se puede concluir que un municipio puede formar parte de forma simultánea de una unidad básica de servicios y ordenación del territorio rural y de un área funcional estable, por lo que podría disponer tanto de transporte metropolitano como rural.

⁶ En todas y cada una de ellas, al igual que en todo tipo y clase de ciudades, la movilidad urbana, como apunta el profesor GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. («Las claves imperturbables del que debiera ser el futuro y deseable derecho urbanístico español a la luz de su brillante pasado y convulso presente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 330-331, 2019, p. 108), se encuentra plenamente garantizada, pues el legislador español, tanto estatal como autonómico, se ha dado cuenta desde hace tiempo de que una de las claves del futuro urbanismo y, por tanto, de la regulación de cualquier ciudad, con independencia de su tamaño, pasa por garantizar una movilidad urbana efectiva, completa y eficiente de todos los ciudadanos que habitan en ella. Precisamente por tal circunstancia el planeamiento urbanístico tiene cada vez más presente todo lo concerniente a la movilidad urbana, hasta el punto de que esta última, cada vez en mayor medida, termina incidiendo, cuando no condicionando, a aquel.

el acceso a los servicios básicos y la conexión con servicios de transporte con destino a las capitales y centros urbanos.

Por último, la Ley establece que la Administración facilitará la accesibilidad a la Red de Áreas Naturales Protegidas. Para ello, establecerá las condiciones de explotación de sus servicios de transporte⁷.

La Ley introduce, de forma recíproca, la coordinación entre planeamiento urbanístico, ordenación territorial y planificación del transporte. La normativa sobre ordenación del territorio establecerá los casos en que los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio deberán incluir un análisis sobre su impacto en el transporte y la movilidad.

Los instrumentos de planificación y coordinación del transporte son los siguientes: el mapa de ordenación de transportes, los consorcios de transporte u otras entidades locales asociativas, los planes de movilidad sostenible, la prestación de los servicios intermunicipales de taxi en unidades básicas, la coordinación de paradas y cualquier otro instrumento establecido por norma con rango de Ley.

El mapa de ordenación de transportes es el instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de los transportes públicos de viajeros por carretera de Castilla y León. Su elaboración y actualización corresponde a la Consejería. El contenido del mapa consiste en la configuración de la red de transportes y su coordinación con los servicios urbanos y la red estatal, y en la coordinación de los servicios regulares de uso general con los de uso especial de prestación obligatoria por la Junta, especialmente el escolar. La existencia de un instrumento de planificación de rango autonómico es una novedad en la normativa de transportes de Castilla y León⁸. La Junta de Castilla y León ha comenzado el

⁷ El paralelismo entre la Ley de Castilla y León y su homóloga asturiana es muy claro, dado que en esta encontramos la misma clasificación. En primer lugar el Área Metropolitana Central de Asturias, donde se establece como gran principio la coordinación de modos y administraciones. En segundo lugar, las áreas oriental y occidental, donde el objetivo es que el transporte ayude a fijar población. Por último, la red de espacios naturales protegidos y el resto de áreas pertenecientes al Patrimonio Natural de Asturias, donde se trata de equilibrar la necesidad de accesibilidad con la protección ambiental. En todo caso, los objetivos y principios están más detallados que en la Ley de Castilla y León.

⁸ En la Ley asturiana el instrumento básico es la Estrategia de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, aprobada por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería correspondiente. Es el instrumento que determina las políticas básicas para la aplicación de la propia Ley de Movilidad. Esta Estrategia será objeto de desarrollo mediante estrategias sectoriales que buscarán el avance en diferentes aspectos de la movilidad de personas y mercancías. En resumen, se trata de un instrumento básico con un contenido que difiere del Mapa de Ordenación de los Transportes de la Ley de Castilla y León. Por su parte, en la Ley de Transportes de Castilla-La Mancha no existe un instrumento de rango autonómico, sino que se regulan los planes coordinados de servicios y los planes de movilidad.

proceso para la redacción del mapa mediante la publicación de un borrador; más adelante analizaremos este documento.

En la medida en que el presente trabajo se dedica al transporte de ámbito rural, donde los municipios no prestan el servicio de transporte urbano ni están obligados legalmente a ello, nos centraremos en las figuras de coordinación del entorno de pequeños núcleos de población. Por tanto, respecto a los planes de movilidad sostenible, nos limitaremos a indicar que sustituyen a los Planes Coordinados de Explotación de la anterior norma, y que la nueva Ley no especifica qué tipo de áreas o municipios han de elaborar estos documentos.

Otro instrumento es la prestación de transporte público intermunicipal de viajeros en taxi en las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rural. Esta cuestión se remite a desarrollo reglamentario, pudiendo las mancomunidades de interés general rural disponer de competencias en esta materia. Su regulación se basa en su equivalente de las áreas funcionales estables. Los vehículos autorizados podrán realizar servicios entre municipios dentro del área afectada, incluso con comienzo fuera del municipio de residencia del vehículo. Deberán disponer de taxímetro y se establecerá un régimen tarifario común. Las mancomunidades ejercerían las competencias de otorgamiento de licencias, ordenación, gestión, inspección y régimen tarifario.

El último instrumento es la coordinación de paradas. La Consejería, de oficio o a instancia del Ayuntamiento afectado, tiene la competencia para la implantación de paradas de transportes interurbanos que hayan sido exceptuados del uso de las estaciones de viajeros o que estén autorizados a realizar paradas adicionales a estas. El Ayuntamiento afectado emitirá informe basado en diferentes criterios, como la cantidad de personas afectadas, la accesibilidad a lugares de interés o su afectación al servicio y a la circulación. La regulación es muy similar a la de la anterior Ley, si bien se suprime el mecanismo de resolución de conflictos en esta materia entre Consejería y Ayuntamientos.

3. EL TRANSPORTE INTERURBANO EN LA NUEVA LEY

En este apartado analizaremos las novedades en materia de transporte interurbano, tanto mediante autobuses como mediante automóviles de turismo. La regulación del transporte público interurbano, al que se dedica el Título II, es algo novedoso con respecto a la anterior Ley, que, como ya se indicó, se limitaba al transporte urbano y metropolitano. Con respecto a los autobuses, el grueso de la normativa se refiere al transporte regular. Del discrecional se limita a indicar la necesidad de disponer de las autorizaciones previstas en la regulación estatal y autonómica. Su prestación se basará en la libertad de contratación.

3.1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL TRANSPORTE REGULAR INTERURBANO

Se establece como regla general la gestión indirecta del servicio, mediante las empresas adjudicatarias de los respectivos contratos. No obstante, se podrá gestionar de forma directa. El texto no indica la duración máxima de los contratos de gestión, mientras que la Ley de Movilidad del Principado de Asturias establece un plazo máximo de diez años, prorrogable con determinadas condiciones, hasta la mitad del periodo establecido inicialmente en el contrato⁹.

La Ley, en su artículo 22, aplica la exclusividad de tráficos prevista en la legislación estatal. Esto supone que no se podrán adjudicar contratos de transporte regular general que cubran tráficos ya cubiertos por contratos en vigor. Se entiende por tráficos las poblaciones entre las que se realiza el servicio de transporte efectuando parada para recoger y dejar a los viajeros que se desplazan entre ellas.

El transporte público regular de uso especial requerirá una autorización de la Consejería correspondiente¹⁰. Respecto al discrecional, para su prestación serán necesarias las autorizaciones recogidas en la legislación. Por otro lado, este último se basará en la libertad de contratación. Por último se regula la subrogación de las personas empleadas en los servicios de transporte una vez finalizados los contratos de gestión.

En el marco de los transportes interurbanos, la regulación de la financiación establece que las aportaciones públicas a este tipo de transporte tendrán como fin preferente asegurar la accesibilidad universal en todo el territorio autonómico. Por vía reglamentaria se establecería la proporción de vehículos con accesibilidad universal¹¹.

⁹ De acuerdo con la Disposición Final Primera, en lo no dispuesto por la Ley 9/2018 se aplicará la legislación estatal de transporte terrestre. En este sentido, el artículo 72.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, establece que la duración de los contratos, en aplicación de la normativa comunitaria, será como máximo de diez años, prorrogable en un plazo que no excederá de la mitad del original.

¹⁰ En la Ley de Transporte de Castilla-La Mancha se enumeran algunas modalidades de transporte de uso especial: escolar y de menores (alumnos de educación obligatoria y menores de cinco años en educación no obligatoria), sanitario (personas enfermas que no requieran una intervención médica urgente), asistencial (para personas que por edad o condición necesiten una atención especial), personas trabajadoras y estudiantes (estudiantes que no cumplan los requisitos del transporte escolar y de menores).

¹¹ El Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, distingue distintos tipos de servicio a efectos del cumplimiento de condiciones de accesibilidad:

— Servicios con menos de un millón de viajeros por kilómetro y año y cuya ruta más larga no supere los cien kilómetros: reserva de plazas para personas con discapacidad cercanas a los accesos al vehículo;

3.2. LA REGULACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS COMPLEMENTARIAS AL TRANSPORTE

El Título V recoge dos tipos de infraestructuras complementarias al transporte: las estaciones de transporte de viajeros y las instalaciones auxiliares del transporte¹². Esto es una novedad respecto a la Ley anterior.

El objeto de las estaciones de transporte de viajeros es concentrar las salidas, llegadas y tránsitos a las poblaciones¹³, prestando servicios complementarios tanto a personas usuarias como a operadores¹⁴. Las instalaciones complemen-

piso no deslizante; barras asideras en el habitáculo de viajeros; señalización de bordes de escalones y otros obstáculos; acceso gratuito a perros-guía o de asistencia; señalización interior de vías de acceso y salida del vehículo; subtítulos en las proyecciones audiovisuales; transporte gratuito en la bodega de los elementos que precisa para viajar una persona con discapacidad; reserva de espacio para los instrumentos y elementos de ayuda.

- Si los servicios anteriores disponen de diez o más vehículos adscritos, deberán cumplir las condiciones anteriores y, además: accesibilidad para personas que viajan con su propia silla de ruedas; información sonora y por texto en el interior del vehículo cuando sea necesario; posibilidad de adquisición de billetes por vía electrónica, a través de Internet.
- Servicios con más de un millón de viajeros por kilómetro y año y cuya ruta más larga supere los cien kilómetros: deberán cumplir todas las condiciones anteriores, salvo la venta electrónica de billetes, que solo será aplicable en líneas con diez o más vehículos adscritos.

La Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias, podrá establecer condiciones de accesibilidad más rigurosas, que en todo caso deberán respetar las básicas de la regulación estatal.

¹² La Ley de Movilidad del Principado de Asturias distingue tres tipos de infraestructura para el transporte de viajeros por carretera: estaciones centrales, estaciones de tránsito y apeaderos.

¹³ La Ley 9/2013, de 4 de julio, modificó el artículo 127 de la Ley 16/1987, introduciendo una definición de estación de transporte de viajeros, como lugar cuyo objeto es concentrar las entradas, salidas y tránsitos a las poblaciones de los vehículos de transporte público.

¹⁴ Según el diagnóstico del Plan Estratégico de Modernización de la red de estaciones de autobuses, en 2004 la Comunidad contaba con 58 estaciones de autobuses. El 97 % de ellas eran propiedad de la Junta de Castilla y León. La explotación de las principales estaciones está cedida a empresas particulares, con excepción de las de Burgos y Segovia, de titularidad municipal. La gestión de la totalidad de estaciones secundarias corresponde a los Ayuntamientos, si bien se halla cedida. Una de cada tres estaciones se ubicaba en el casco urbano de su población. Por otro lado, la mayoría cuentan con intermodalidad con el taxi, aunque las conexiones con transporte ferroviario y urbano son muy poco comunes. La mayor parte de estaciones fueron construidas a partir de la década de los ochenta, con las excepciones de Burgos (1944), Valladolid (1972) y Salamanca (1975).

Una catalogación por población atendida, oferta de transporte, intermodalidad (transporte urbano, taxi, ferrocarril, transporte aéreo y ferrocarril de alta velocidad), la pertenencia a un área metropolitana y la accesibilidad, daba lugar a tres categorías: El primer nivel, compuesto por las estaciones de Valladolid, Salamanca, León, Burgos, Ponferrada, Segovia y Ávila; El segundo, por las estaciones de Palencia, Zamora, Benavente, Medina del Campo, Soria, Bemibre, Aranda de Duero, Astorga, Béjar y El Espinar-San Rafael; En la tercera categoría se integraría el resto de estaciones de la Comunidad.

A partir de ahí, el Plan Estratégico de Modernización traza diferentes líneas de actuación aplicables a los diferentes niveles:

tarias son las restantes infraestructuras, sirven de apoyo al servicio de transporte y son las marquesinas en el entorno urbano o los refugios en el entorno rural; también se incluyen otros elementos, como postes y puntos de información.

La Ley enumera los requisitos de las estaciones de transporte: accesos independientes para viajeros y vehículos —el de estos últimos deberá estar acondicionado para evitar interferencias entre los flujos de entrada y salida—; andenes cubiertos; zonas de espera separadas de los andenes, e instalaciones de servicios sanitarios de uso público. Además, las estaciones con más de diez mil expediciones anuales deberán contar también con dársenas cubiertas; dependencias como consignas y puntos de información, venta y facturación; oficinas para el personal de la estación y para el descanso de tripulaciones; aparcamiento de vehículos; sistemas audiovisuales de información, y servicio wifi¹⁵.

La iniciativa para establecer estaciones de transporte de viajeros por carretera corresponde a la Comunidad Autónoma o a las entidades locales. En este último caso, deberán presentar a la Consejería correspondiente un proyecto sobre la idoneidad de la ubicación según factores urbanísticos, de seguridad vial, social o laboral, entre otros. El establecimiento de una estación requerirá la aprobación de la Consejería, con informe preceptivo del Consejo de Transportes¹⁶.

-
- Conservación (luminosidad, limpieza, climatización, pavimentos, instalaciones y mobiliario con funcionamiento adecuado) e imagen corporativa (imagen arquitectónica común, logotipo identificativo, material informativo y uniformidad del personal) común a los tres niveles.
 - Servicios mínimos (limpieza, temperatura, iluminación, facturación, consigna, seguridad, aparcamientos, salas de espera, información, cafetería, servicios sanitarios, etc.) y comunicaciones (control operativo, información al viajero, control de instalaciones, dirección y billeteaje electrónico) para las estaciones de segundo y primer nivel.
 - Medidas de accesibilidad universal, medidas de intermodalidad (títulos de transporte integrados, estacionamientos junto a las estaciones, información sobre modos de transporte), integración urbanística y sostenibilidad económica para las estaciones de primer nivel.

CABREJAS GÓMEZ, J. A. y PARET PRADO, D., «Plan estratégico de modernización de la red de Estaciones de autobuses de Castilla y León», *Carreteras*, número 146, 2006, pp. 53-72.

¹⁵ En el caso asturiano, las estaciones centrales contarán con todos los servicios establecidos en la Ley, que son muy similares de los de la norma de Castilla y León. Las estaciones de tránsito tendrán los servicios básicos y, al estar en la vía pública, se considera que pueden prescindir de otros elementos.

¹⁶ La iniciativa para el establecimiento de estaciones de autobuses corresponde a los municipios al considerarse como parte de la competencia municipal en transporte urbano de viajeros, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2000. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, trazó la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta si las estaciones prestan servicio supraautonómico o no. Por todo ello, corresponde a los Ayuntamientos la iniciativa para el establecimiento de estaciones de autobuses, su construcción y explotación. Corresponde a las Comunidades o al Estado la autorización de establecimiento de estaciones. Asimismo, estas entidades podrán colaborar para la construcción o explotación de las estaciones, así como asumir la iniciativa de establecimiento cuando no lo haga el municipio, lo que implicaría también la titularidad

La nueva Ley también regula la vinculación de las estaciones con el planeamiento territorial. Estas instalaciones deberán facilitar la intermodalidad. En el planeamiento tendrán una reserva de espacio catalogada como dotación urbanística pública. Su ubicación deberá ser concertada con la Consejería, de modo que se reduzcan los desplazamientos motorizados, y facilitando una movilidad segura y sostenible.

Una novedad es que, si bien los servicios de transporte regular de uso general están obligados a emplear las estaciones de viajeros de las localidades de origen o destino, cabe eximir de esta obligación a las empresas que cuenten con instalaciones de su titularidad, siempre que garanticen unas condiciones análogas de accesibilidad, calidad e intermodalidad, con autorización expresa de la Consejería competente. También se desarrolla la regulación de otras cuestiones como el régimen tarifario o servicios adicionales.

Por lo que se refiere a las instalaciones auxiliares, la Ley se limita a indicar que garantizarán estándares de calidad, seguridad y accesibilidad, haciendo especial hincapié en la accesibilidad universal. Sus condiciones de ubicación, diseño y mantenimiento serán objeto de acuerdo entre las Administraciones Públicas¹⁷.

3.3. SERVICIOS INTERURBANOS DE TAXI

Es habitual que la regulación del servicio de transporte público mediante automóviles de turismo ocupe buena parte de las leyes autonómicas de transporte; en el caso de la Ley 9/2018, el Capítulo II del Título III. Es una cuestión cuya regulación es detallada; buena prueba de ello es que las dos modificaciones que ha tenido la Ley 15/2002 han sido referentes al régimen jurídico del taxi. En este apartado analizaremos las principales novedades de los servicios interurbanos.

Mientras que en la anterior Ley para obtener la licencia municipal de taxi era necesario obtener simultáneamente la autorización autonómica para realizar servicios interurbanos, la nueva establece que para poder obtener esta última es necesario disponer de la licencia municipal para transporte urbano. De hecho, si anteriormente se establecía la posibilidad excepcional de otorgar licen-

de la estación que se construya. MARTÍNEZ CALVO, J., «Aspectos legales, económicos y concesionales de las estaciones de autobuses», *Carreteras*, número 146, 2006, pp. 10-13.

¹⁷ En lo que respecta a las instalaciones vinculadas al transporte interurbano por carretera, el Real Decreto 1544/2007 solo establece condiciones para las estaciones, no así para otro tipo de instalaciones, como las calificadas como auxiliares en la Ley 9/2018.

cias municipales sin autorización autonómica, siendo por tanto un servicio estrictamente urbano, la nueva Ley la sustituye por la situación contraria, es decir, autorizaciones para servicios autonómicos sin licencia municipal.

Esta figura, recogida en el artículo 45.1, se aplicaría al entorno rural, dado que para que se pueda otorgar se ha de cumplir una serie de requisitos: que se haya denegado la licencia municipal de manera expresa o por silencio administrativo; que la autorización se domicilie en un núcleo de población de menos de cinco mil habitantes, y que la oferta de transporte discrecional mediante turismo sea insuficiente en esa zona.

Como regla general, los servicios de transporte discrecional mediante turismo deben iniciarse, esto es, tomar los viajeros, en el municipio donde se encuentre domiciliada la licencia para transporte interurbano. Sin embargo, la Ley, en su artículo 47.2, establece una serie de excepciones:

- Servicios cuya gestión haya sido transferida a una mancomunidad de interés general urbana (en el caso de áreas funcionales estables) o mancomunidad de interés general rural en las unidades básicas de ordenación y servicios territoriales rurales.
- Municipios donde no exista una oferta suficiente de transporte público regular de uso general, donde la Consejería competente, por circunstancias especiales, haya autorizado la realización de servicios de taxi sujetos a calendarios, horarios e itinerarios preestablecidos.
- Servicios que cubran territorios donde no haya licencias y donde los Ayuntamientos correspondientes no consideren necesario su otorgamiento.
- Servicios contratados mediante sistema de contratación previa, de forma directa, a través de central de reservas o sistemas telemáticos. En este caso, el destino deberá ser el municipio donde se encuentre domiciliada la licencia.
- Lugares o eventos que generen una demanda particular de movilidad que afecte a varios municipios y cuyas necesidades de transporte no sean cubiertas por los titulares de licencias y autorizaciones donde radiquen esos lugares o eventos. Esta modalidad requerirá autorización expresa de la Consejería competente e informe del Consejo de Transportes de Castilla y León y de los ayuntamientos de los municipios afectados.
- Los titulares de licencia de taxi a la que figure adscrito un vehículo adaptado para el transporte de personas con silla de ruedas podrán

realizar servicios para personas con movilidad reducida con origen o destino en los municipios sin licencias de vehículos adaptados.

- Servicios de transporte mediante automóvil de turismo adscritos a un contrato de transporte regular de viajeros de uso general.

4. LA MOVILIDAD Y LA ACCESIBILIDAD EN EL MUNDO RURAL. SU CONEXIÓN CON LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN

4.1. LOS SERVICIOS INTEGRADOS ZONALES

La Ley dedica todo un capítulo (el Segundo del Título II, sobre transporte interurbano) a la regulación de los servicios integrados zonales, que quedan catalogados como el sistema preferente de prestación de los servicios de transporte regular de uso general¹⁸. Los servicios integrados zonales comprenden la totalidad de servicios de transporte regular de uso tanto general como especial que se presten en una determinada zona, que estará comprendida por una o varias unidades básicas de ordenación y servicios territoriales, según lo establecido expresamente en un contrato de gestión.

Junto con los objetivos generales del transporte público previstos en la Ley, los servicios integrados zonales tienen unos específicos, como son la configuración de un transporte de proximidad que permita la máxima cobertura de la población; facilitar la accesibilidad de los habitantes del medio rural a los servicios básicos, y ajustar la oferta de transporte en zonas de baja densidad de población facilitando la movilidad¹⁹.

¹⁸ En la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres la situación es a la inversa, la regla general son las concesiones de servicios lineales, mientras que las concesiones zonales tienen carácter excepcional. Esto resulta lógico en la medida en que una concesión zonal implica trayectos cortos que rara vez son de competencia estatal.

En la Ley del Principado de Asturias, el contrato zonal tiene un rango menor. No obstante, hay que señalar que se regulan las condiciones para incorporar servicios a los contratos zonales, algo de lo que carece la norma de Castilla y León.

¹⁹ Como señala el profesor GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y la renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 327, 2019, p. 25, en las ciudades, incluso en las pequeñas o muy pequeñas, cuya tónica general es la densidad —en cualquier caso y por poca que sea esta mucho más elevada que la propia y característica del ámbito rural—, la oferta de transporte con la finalidad de facilitar la debida movilidad, en este caso urbana, no suele constituir problema alguno, lo que evidentemente no ocurre en el ámbito rural, por lo que, como acertadamente determina y trata de llevar a efecto la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros de Castilla y León, debe procurarse en la

El establecimiento de servicios integrados zonales se basa en varias condiciones. En primer lugar, los itinerarios se diseñarán teniendo en cuenta la localidad donde se ubiquen los servicios básicos, así como las necesidades de movilidad, con criterios de flexibilidad. Se perseguirá una óptima velocidad comercial, reduciendo tiempos de espera y ofreciendo unos horarios adecuados de regreso. El régimen económico-financiero se establecería con anterioridad y transparencia. Por último, se cuidarán las características de los vehículos que se adscriban a los servicios, buscando la seguridad de todos los usuarios.

Por lo que se refiere a la explotación de los servicios integrados zonales, el artículo 29 establece por un lado que será mediante la modalidad de transporte a la demanda. Esta modalidad se basará en parámetros propios de un entorno de población reducida y dispersa que, lógicamente, implicarían un funcionamiento ineficiente de un sistema tradicional de transporte regular por su escasa demanda. Por otro lado, y dentro del régimen de explotación, se podrán incluir en estos servicios vehículos de turismo con autorizaciones interurbanas; con ello el servicio es más flexible y se adapta mejor a las necesidades de la población. Ambos modos se desarrollan en un Capítulo específico de la Ley, y en este trabajo se analizarán de forma más profunda en el próximo epígrafe.

El artículo 30 se refiere a las modificaciones por parte de la Administración del servicio integrado zonal. Este tipo de medidas persiguen adecuar la oferta a la demanda.

4.2. EL AUTOBÚS HACE DE TAXI Y EL TAXI HACE DE AUTOBÚS. OPCIONES DE MOVILIDAD EN ENTORNOS CON ESCASA POBLACIÓN

En este apartado analizaremos modalidades del transporte público específicamente destinadas al entorno rural en un territorio de población escasa y dispersa, donde la prestación de este servicio es un reto. Hemos visto, de modo introductorio, el sistema de servicios integrados zonales. Ahora veremos cómo las diferentes modalidades de transporte buscan la flexibilidad rompiendo los clásicos conceptos de transporte regular de uso general, de uso especial o dis-

mayor medida posible la accesibilidad de los habitantes del medio rural a los servicios básicos y, muy particularmente, ajustar la oferta de transporte para facilitar la movilidad dentro de este último. Bien puede decirse, a modo de resumen, que existe una inexorable relación entre densidad edificatoria y transporte, de modo y manera que a una mayor densidad corresponde una mejor, más completa y eficiente movilidad, y por el contrario a una menor densidad corresponde una movilidad más incompleta y deficiente, hasta, en algunos casos, llegar a verse comprometida, en el sentido de que aquella no puede garantizarse.

crecional mediante transporte de turismo. Esto se recoge en los capítulos II (Régimen de los servicios integrados zonales) y III (Otras condiciones de explotación del transporte interurbano) del Título II.

Los mecanismos que se estudiarán en este epígrafe buscan responder a la problemática de la accesibilidad en el entorno rural. Castilla y León es una Comunidad Autónoma extensa, con una población reducida y muy concentrada en las ciudades, lo que da lugar a un amplio territorio con un número reducido de habitantes y, además, muy disperso. El transporte público convencional resulta totalmente ineficaz e ineficiente. La explotación queda lejos de la rentabilidad por la reducida demanda, sin que la oferta de servicios sirva para cubrir las necesidades de una ciudadanía que debe desplazarse a otros municipios para acceder a servicios básicos²⁰

Como ya se indicó, el transporte a la demanda queda configurado como la modalidad de explotación de los servicios integrados zonales. El transporte a la demanda, definido en el artículo 31, es un servicio de transporte regular de viajeros de uso general por carretera cuya prestación efectiva se hace depender de la solicitud previa de una persona usuaria. A este sistema podrán adaptarse los contratos de explotación del servicio de transporte regular de uso general cuando así sea adecuado por su bajo índice de utilización. Por su parte, el artículo 10.5 establece que la Administración autonómica dotará de los recursos económicos necesarios para la adecuada prestación de este servicio²¹.

²⁰ La situación es de localidades sin ningún tipo de transporte público y de otras donde es insuficiente. Todo esto pese al apoyo mediante recursos públicos, imprescindibles para un transporte regular donde se entra en un círculo vicioso de escasa demanda y servicios cada vez más reducidos. El taxi, por sus altos costes y la reducida demanda, tampoco es un mecanismo adecuado. Todo ello supone un mayor coste del transporte (ya sea público o en sus propios vehículos particulares) para las personas residentes en municipios de escasa población. DELGADO URRECHO, J. M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C., «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número 72, 2016, p. 203. Estos autores también mencionan otra herramienta, el coche compartido, que depende de la buena voluntad de los propietarios. Lógicamente, las plataformas que facilitan el compartir coche, frecuentes en entornos urbanos y en desplazamientos entre grandes núcleos de población, a veces en perjuicio de los servicios públicos, no se implantan en un entorno rural de población escasa y dispersa.

²¹ La Ley 9/2018 otorga regulación de rango de Ley a esta modalidad de transporte, arraigada en la Comunidad Autónoma. Los primeros servicios de transporte a la demanda arrancaron en fase de pruebas en mayo de 2004, en varias localidades de la provincia de Ávila. Ese mismo año se extendieron a la Montaña de Riaño y a las comarcas zamoranas de Aliste y Sanabria. En verano de 2005 todas las provincias contaban con servicios a la demanda: Medina de Pomar (Burgos), Cervera de Pisuerga (Palencia), La Alberca (Salamanca), Cuéllar y Carbonero el Mayor (Segovia), Ágreda, Almazán y Arcos del Jalón (Soria) y Mota del Marqués (Valladolid). En 2014, el transporte a la demanda prestaba servicio a 3.551 localidades, atendiendo a 395.464 habitantes (sin contar con los de las cabeceras de las redes), sumando 2,7 millones de viajeros en los diez primeros años de funcionamiento. No obstante, la expansión de las zonas de transporte a la demanda se ralentizó entre 2009 y 2011 con motivo de la crisis económica. El resultado en 2012 era que la cobertura alcanzaba a casi la totalidad de las provincias de Segovia, Soria y Valladolid, si bien en Burgos y Salamanca no llegaba a la mitad de su territorio. En 2011 se redujeron el número de recorridos, centrandose

El sistema de transporte a la demanda requiere varios elementos. En primer lugar, un sistema de reserva de plaza por vía telemática o telefónica, que se implantaría por la Administración de forma directa o indirecta. En segundo lugar, un sistema de control que permita disponer de información en tiempo real sobre el desarrollo del servicio y transmitirla entre operador, usuarios y Administración. En tercer lugar, una adaptación del sistema a las necesidades del territorio, teniendo en cuenta los horarios de centros de servicios como escolares, sanitarios, administrativos, etc., así como facilitar la intermodalidad con otros servicios de transporte.

Otra herramienta pensada para la movilidad en entornos de población escasa y dispersa es la prestación conjunta del transporte público regular, regulada en el artículo 33. La prestación conjunta de los servicios de transporte público regular y especial consiste en que los operadores del servicio de uso general tendrían que reservar, a favor de la Administración, un número determinado de plazas en expediciones concretas, para grupos homogéneos de usuarios cuyo origen y destino sea un centro público. La compensación al operador no podrá superar al equivalente a la tarifa ordinaria²². Esta modalidad supondría emplear un mismo vehículo para transporte general, es decir, para cualquier persona, y para transporte especial, como puede ser el escolar²³.

La diferencia entre la prestación conjunta y los servicios integrados zonales es que en estos los contratos de gestión incluyen los dos tipos de transporte regular, el regular y el especial, pero esto no implica necesariamente que ambos servicios se presten de forma conjunta.

Esta configuración normativa implica la coexistencia de dos sistemas. Por un lado, con carácter preferente, el servicio integrado zonal, que llevará aparejado el transporte a la demanda. Por otro lado, y con carácter secundario, el sistema

el servicio en los desplazamientos por motivos sanitarios y reduciendo los asociados al ocio. DELGADO URRECHO, J. M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C., «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número 72, 2016, pp. 206-218. Estos autores consideran que este tipo de servicio ha sido un éxito en la Comunidad, si bien advierten de que el resultado será menos favorable si se recortan las prestaciones públicas y, por tanto, su oferta.

²² Esta previsión también se recoge en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en su artículo 75.2. Es importante señalar que en ambos casos es la Administración Pública, en general, quien puede realizar la reserva. Esto implica que, por ejemplo, la Junta de Castilla y León podría reservar plazas en servicios regulares de titularidad estatal.

²³ El transporte público regular de uso especial escolar puede tener varias modalidades: la ruta convencional o estándar, de uso exclusivo por los escolares; las líneas escolares integradas en servicios regulares, donde se permite el uso al público general de los servicios escolares, y la contratación de transporte escolar mediante reserva de plazas en los servicios regulares. BADÍA LÁZARO, R., «Las posibilidades de integración del transporte escolar y regular en Aragón», *Geographicalia*, número 68, 2014, p. 5.

tradicional de línea de transporte regular, que funcionaría mediante itinerarios, horarios y calendario prefijado. Los servicios entre los principales núcleos de la Comunidad que si bien son deficitarios no parece oportuno que sean sometidos a una explotación a la demanda, quedarían excluidos del sistema zonal y permanecerían como líneas regulares como hasta ahora.

No obstante, al régimen, que podríamos calificar de *secundario*, de contratos de régimen lineal se le podría aplicar el sistema de transporte a la demanda o la prestación conjunta, ya que son mecanismos que se regulan aparte del servicio integrado zonal. En cualquier caso, hay que señalar que la Ley define el concepto de *transporte rural*, al que aplica como sistema preferente de gestión el transporte a la demanda y la prestación conjunta de servicios. Sin embargo, en la regulación del transporte interurbano no se retoma ese concepto de transporte rural, sino que se aplica, sin matices, como *fórmula preferente* el servicio integrado zonal con transporte a la demanda.

El transporte a la demanda y la prestación conjunta del transporte regular son dos herramientas que pretenden facilitar la movilidad en un entorno rural disperso empleando vehículos de transporte colectivo de viajeros, es decir, microbuses o autobuses. Sin embargo, la nueva Ley también incorpora el transporte mediante vehículos de turismo (con capacidad total de nueve o menos plazas) a la oferta. Si con el transporte a la demanda el autobús se asemeja a un taxi, ahora veremos cómo el servicio del taxi toma características típicas del autobús.

Así, la norma general para los taxis es la contratación global por la capacidad total del vehículo, según los artículos 43.1 (régimen común) y 46.1 (específico de autorizaciones interurbanas). No obstante, en zonas de difícil acceso y débil tráfico, que no se encuentren debidamente atendidas por servicios de transporte regular, la Consejería podrá autorizar la contratación por asiento individual. En la Ley 15/2002 ya se recogía esta excepción, si bien existía la posibilidad de aplicarlo a servicios urbanos, donde la competencia era de los Ayuntamientos, con informe de la Consejería.

Otra excepción, aplicable a zonas no cubiertas adecuadamente por servicios de transporte regular y atendiendo a sus especiales características, es la prestación del servicio de taxi, previa autorización de la Consejería, mediante itinerarios preestablecidos y calendarios y horarios prefijados, según el régimen de explotación que se prevea. Esto ya estaba también previsto en el artículo 33.2 de la Ley 18/2002.

Por otro lado, y según los artículos 29.2 y 45.2, se podrán otorgar autorizaciones de transporte interurbano mediante automóviles de turismo a los titulares de contratos de transporte regular de uso general, siempre que el titular de la au-

torización sea el mismo que el del contrato y los vehículos se adscriban en exclusiva a este servicio. No se podrán realizar servicios discrecionales, y su validez y vigencia serán los del contrato. Estos automóviles estarán exceptuados de la obligación de llevar taxímetro²⁴.

En resumen, la Ley permite el uso del taxi para transporte regular allí donde el servicio de transporte regular mediante autobús no cuente con una adecuada oferta. Como novedad, esta figura también puede aplicarse a los titulares de contratos de transporte regular. Los automóviles de turismo implican un empleo más eficiente de los recursos, reduciendo dos de los costes más importantes de los operadores, la inversión en vehículos y el combustible. Además, sería más sencillo introducir sistemas de propulsión eléctrica, al estar más avanzada esta tecnología en el segmento de los automóviles de turismo. Con ello se puede mantener una oferta suficiente de transporte público en los entornos rurales²⁵.

4.3. LA PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DEL MAPA DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA EN CASTILLA Y LEÓN

La Junta de Castilla y León ha publicado una propuesta para la elaboración del mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera en Castilla y León. Si bien debemos aplicar las precauciones lógicas al tratarse de un documento inicial, su análisis nos sirve para ver cómo se podría plasmar en la realidad del modelo de transporte regulado por la nueva Ley.

La propuesta toma la realidad demográfica de la Comunidad, con una población dispersa y envejecida. También estudia la situación actual de la red de transporte, con una gran cantidad de concesiones y operadores, una reducida cobertura de costes por los ingresos tarifarios y una importante proporción de rutas

²⁴ Estas excepciones no encuentran réplica en la Ley del Principado de Asturias, donde únicamente se establece la posibilidad de contratación por plaza, compartiendo varias personas un mismo vehículo. Por otro lado, el catálogo de excepciones a la norma de inicio de viaje en el municipio de domicilio de la licencia o autorización es mucho menor que el de la Ley de Castilla y León.

²⁵ El uso de vehículos más pequeños, e incluso automóviles de turismo, así como la incorporación de la propulsión eléctrica es ya una realidad. Por ejemplo, la empresa Autocares Crespo, de Salas de los Infantes (Burgos), emplea este tipo de vehículos para servicios a la demanda y escolares. Este tipo de propulsión supone un avance en la sostenibilidad económica y ambiental. RABADÁN, N., «El transporte en la España vacía», *Autobuses y Autocares*, número 331, 2019, pp. 36-37.

con débil tráfico. También se analiza el transporte a la demanda, el integrado, el metropolitano y el escolar.

Como base se identifican los municipios donde se localizan los servicios básicos, es decir, centros de salud y escolares, con el fin de delimitar las zonas de las nuevas concesiones. También se toman en cuenta otros factores, como las zonas industriales o los puntos de acceso a otros modos de transporte.

Los objetivos del mapa son la cobertura completa de la totalidad del territorio, una mayor eficiencia del sistema, el fomento de la intermodalidad y la coordinación con otros modos, la reducción de la atomización del sector empresarial, el incremento de la tecnología, la introducción de la flexibilidad en los contratos de gestión y el fomento de la calidad y la sostenibilidad ambiental.

La primera base del mapa de ordenación son los servicios integrales zonales, que integran la totalidad o parte de los servicios de transporte regular de uso general o especial de titularidad de la Junta. Se reducen las concesiones, pasando de 148 —y 77 autorizaciones especiales— a 80 nuevos contratos. El transporte regular vertebrará el territorio atendiendo los tráficos principales, y se complementará con el transporte a la demanda, así como con la integración de los servicios de uso general y especial. A partir de aquí, y teniendo en cuenta la ubicación de los servicios básicos, se delimita la Comunidad en ochenta zonas.

Se ofrece como ejemplo las comarcas leonesas de Lacia y Babia (concesión 5), donde se puede apreciar la combinación de un número reducido de líneas regulares, principalmente de conexión con la capital provincial, con rutas de prestación conjunta y líneas a la demanda. Por tanto, y con una visión lógica, no se aplica de forma exclusiva la modalidad de transporte a la demanda en las concesiones zonales. El mapa hace una interpretación más flexible, y también más ajustada a la realidad, del artículo 29.1 de la Ley.

Dentro de la base primera, se define la estratificación de líneas. El primer estrato son las conexiones entre los núcleos de población y el nodo poblacional de influencia rural o urbana. El segundo estrato es la conexión de los núcleos de población con el área funcional estable de referencia, con o sin proximidad geográfica. El tercer estrato es la interconexión de los nodos poblacionales. El cuarto sería la interconexión de las áreas funcionales estables, y el quinto sería la conexión con las líneas de titularidad estatal y otros modos de transporte.

La base segunda es el transporte a la demanda, que se potenciará frente a los servicios regulares convencionales. El incremento de la oferta sería del 78 %, alcanzando el transporte a la demanda el 50 % del total de la oferta de transporte regular.

La base tercera es la integración del transporte escolar dentro de las nuevas concesiones. Las plazas libres del transporte escolar podrán usarse por el público general, teniendo preferencia los usuarios del primero. Se incrementarán los requisitos de seguridad. La Consejería de Educación establecerá la asignación de plazas, y su gestión será a través de la nueva Autoridad Única de Transporte.

La base cuarta es la creación de una Autoridad Única del transporte y de entes supralocales de coordinación. La base quinta se centra en la contratación pública. La base sexta establece que las nuevas concesiones tendrán la consideración de obligaciones de servicio público, introduciendo diversos elementos económicos. La base séptima comprende la introducción en los pliegos de mejoras en calidad de servicio, como por ejemplo seguridad, accesibilidad universal, billeteo o localización.

Es importante señalar una carencia. El mapa se refiere a servicios de la Junta de Castilla y León, sin tener en cuenta que hay tráficos que están incluidos en contratos estatales de gestión²⁶. Esta situación conlleva que la Administración autonómica debería llevar a cabo actuaciones específicas acordadas con el Ministerio de cara a implantar en las zonas afectadas las medidas del mapa de ordenación.

También se puede indicar que el análisis de los lugares de atracción de viajes es bastante superficial, al no incluir los campus universitarios ni un detalle sobre los lugares de conexión intermodal con otros servicios de transporte.

5. CONCLUSIONES

Primera: La Ley 9/2018 introduce importantes novedades en el régimen jurídico del transporte de viajeros en Castilla y León. Así, se introduce un catálogo de derechos y deberes de las personas usuarias. También se regulan cuestiones como la calidad y la financiación del servicio. Como novedad en las instituciones vinculadas al transporte, se puede destacar el Consejo de Transportes de Castilla y León. Se trata, por tanto, de una norma que regula de forma completa el transporte de viajeros por carretera, superando la anterior Ley, que se limitaba

²⁶ Podemos citar dos ejemplos de esta circunstancia: Tornadizos de Ávila, Navalperal de Pinares y Las Navas del Marqués forman parte de la concesión 71 del mapa. Sin embargo, los tráficos de estas localidades entre sí y con la ciudad de Ávila forman parte de la concesión estatal VAC-223 (Madrid-Ávila). Lo mismo ocurre con Villafranca Montes de Oca y Belorado en la provincia de Burgos, en la concesión 24, cuyos tráficos, entre sí y con la capital provincial, están incluidos en la VAC-235 (Burgos-Zaragoza).

al transporte urbano y metropolitano. No obstante, se echa de menos un mayor énfasis en la movilidad sostenible.

Segunda: La regulación del transporte regular interurbano se ajusta al modelo de ordenación de servicios del territorio, introduciendo los conceptos de transporte metropolitano y transporte rural. Sin embargo, no se detallan las condiciones ni características de estos servicios, con lo que se desaprovecha una oportunidad para un sistema de transporte cuyo régimen jurídico encaje de forma precisa y directa con la organización territorial de Castilla y León y sus peculiaridades demográficas.

Tercera: En la regulación del transporte interurbano cobran especial relevancia varios elementos: las concesiones zonales como modo de organización de los contratos y el transporte a la demanda y de prestación conjunta como sistema de gestión del servicio. Así, el sistema de concesiones zonales tiene carácter preferente, integrando los contratos de los servicios de transporte regular general y especial. Dentro de este sistema, el modo propio de gestión sería el transporte a la demanda. Esta modalidad de prestación, ya consolidado en Castilla y León, arrancó en 2004 y pasa a tener regulación legal en esta Comunidad. El transporte a la demanda rompe alguna de las condiciones asociadas al servicio regular, al requerir que la persona usuaria lo solicite con carácter previo. De este modo se consigue una prestación más eficiente, manteniendo una oferta suficiente. No obstante, se debe mantener el apoyo público para garantizar una adecuada accesibilidad en el medio rural.

Cuarta: La regulación del taxi ahonda en un sistema peculiar para el entorno rural, donde se flexibilizan algunas de las limitaciones que caracterizan este servicio. Estas adaptaciones son el inicio de servicios en municipios distintos al que se encuentra domiciliada la licencia, la contratación por plaza y el transporte mediante itinerarios y horarios preestablecidos. Esta ruptura de los clásicos límites entre servicios de autobús y de taxi llega al extremo de que los titulares de contratos de transporte regular de uso general pueden emplear automóviles de turismo. Esta medida permite una prestación más sostenible del servicio en términos económicos, al reducir los costes, y ambientales, al reducir el gasto en energía y facilitar la introducción de la propulsión eléctrica. El taxi hace de autobús y el autobús hace de taxi, todo ello para una oferta más adecuada al entorno rural.

Quinta: En el marco de los sistemas de planificación del transporte, la Junta de Castilla y León ha publicado la propuesta para la elaboración del mapa de ordenación del transporte. Este documento establece un catálogo de medidas organizadas por bases. La red de transporte se basa en la zonificación del territorio, en un total de 80 concesiones que contienen líneas convencionales, a la

demanda y de prestación conjunta. La red esbozada permitiría una accesibilidad en el entorno rural a los servicios básicos, incrementando la oferta mediante los sistemas de transporte a la demanda y de prestación conjunta. Esta propuesta responde a los principios establecidos en la Ley, si bien los modula manteniendo los servicios de transporte convencionales para algunas conexiones. Con ello se consigue una oferta adaptada a las necesidades y peculiaridades de Castilla y León.

6. BIBLIOGRAFÍA

BADÍA LÁZARO, R., «Las posibilidades de integración del transporte escolar y regular en Aragón», *Geographicalia*, número 68, 2014, pp. 1-24.

BLASCO HEDO, E., «Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León», *Actualidad Jurídica Ambiental*, número 87, 2019, pp. 157-159.

CERDÀ BENEITO, G., «Transport públic i mobilitat al medi rural: el cas dels pobles del Comtat-Mariola (Alacant)», *GeoGraphos*, volumen 5, número 59, 2014, pp. 70-97.

CABREJAS GÓMEZ, J. A. y PARET PRADO, D., «Plan estratégico de modernización de la red de Estaciones de autobuses de Castilla y León», *Carreteras*, número 146, 2006, pp. 52-72.

DELGADO URRECHO, J. M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C., «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número 72, 2016, pp. 195-220.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Un paso más en el camino hacia la debida sinergia del transporte y la movilidad sostenible: aportaciones más destacables de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación con tal temática», *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2011, pp. 457-531.

- «La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y la renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 327, 2019.
- «Las claves imperturbables del que debiera ser el futuro y deseable derecho urbanístico español a la luz de su brillante pasado y convulso presente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 330-331, 2019.

HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L., «Cuestiones iniciales en torno al modelo de ordenación, servicios y gobierno del territorio de la Comunidad de Castilla y León de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 34, 2014.

MARTÍNEZ CALVO, J., «Aspectos legales, económicos y concesionales de las estaciones de autobuses», *Carreteras*, número 146, 2006, pp. 8-20.

RABADÁN, N., «El transporte en la España vacía», *Autobuses y Autocares*, número 339