

## PONENCIA DE EMILIO SIDERA

*Emilio Sidera es licenciado en Derecho y funcionario del Cuerpo Técnico Superior de Inspección del Transporte Terrestre. En 1983 fue transferido a la comunidad autónoma del Principado de Asturias, donde prestó sus servicios como jefe del Servicio de Transportes por Carretera en el departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones hasta 1989. A mediados de ese año se reintegró en el Ministerio de Fomento donde actualmente ocupa el cargo de director general de Ordenación y Normativa dentro de la Dirección General de Transportes por Carretera. Participa en diversos cursos de especialización en transporte para postgraduados y colabora en numerosas publicaciones y foros vinculados al transporte terrestre.*

La modificación del régimen jurídico de las autorizaciones de transporte no es caprichosa. Obedece a los grandes retos que tiene planteados el transporte europeo, en general, y el español, en particular. Las empresas deben adaptarse a los importantes cambios que está registrando el mercado.

Es evidente que se está produciendo un gran incremento del nivel de competencia en el mercado, que ya no es un entorno que termina en los Pirineos o en la raya de Portugal. Nuestras empresas operan en la totalidad del territorio comunitario, un espacio que no para de crecer y en el que no existen limitaciones para entrar o salir entre sus respectivos estados miembros.

Habrán empresas que aprovecharán el crecimiento del mercado para competir fuera y afrontar con más garantías el futuro. Pero las que no se lo planteen también estarán obligadas a crecer porque en un mercado expansivo quienes no aumenten su capacidad serán cada día más pequeños.

Otro reto trascendental es el de la internacionalización. Va ligado a lo expuesto anteriormente pero no es exactamente lo mismo. El mercado se abre pero no sólo para los transportistas sino también para sus clientes. Si los clientes deciden moverse de una zona a otra del territorio europeo y el transportista es incapaz de seguirles los perderá. Sin embargo, salir a Europa sin una mínima capacidad financiera, tamaño y relaciones comerciales es un planteamiento difícil. Salir sin carga de retorno constituye una operación complicada.

Las nuevas tecnologías es otro aspecto fundamental. Ya casi no se habla de su implantación pero es claro que dentro del empresariado hay un retraso en este sentido que es paradigmático en el caso del transporte. Responder a las exigencias del cliente requerirá un esfuerzo en esta materia que, dados los costes de implantación, sólo adquirirá sentido y obtendrá rentabilidad si se dispone de un tamaño de flota determinado.

Otra cuestión fundamental es la comercialización, un nuevo punto débil de la mayor parte de nuestras empresas. Para empezar, y en relación con su pequeño tamaño, me gustaría proponer utilizar menos el equívoco término de “transportista autónomo” –la condición de autónomo deviene exclusivamente de un modelo de cotización a la Seguridad Social- porque en definitiva es un empresario. El transportista, grande o pequeño, es un empresario que teóricamente tiene idénticas condiciones que los demás para competir en el mercado. Por ello, prefiero la denominación de microempresa o pequeña empresa.

En cualquier caso, estas microempresas han arrastrado tradicionalmente un problema: tanto sus clientes como sus proveedores son mucho mayores que ellas, circunstancia nada beneficiosa a la hora de pactar las condiciones contractuales. Según datos barajados por la prensa especializada, el 50 % de la facturación de las 500 principales empresas transportistas está concentrado en las 10 primeras del ranking. No obstante, analizando los datos se detecta que alguna de esas 10 firmas no tienen ni un solo camión y las que los tienen nunca podrían asumir con su flota la demanda que acumulan. Ello da una idea de cómo y en qué grupos se concentra la comercialización y el coste que puede suponer ostentar el papel de subcontratado por carecer de dimensión y capacidad de actuación en el mercado.

Otro asunto al que los microempresarios harán frente con dificultad será el de la formación. Desde una vertiente de obligación normativa se planteó primero la capacitación como empresario del transportista, posteriormente la capacitación de los consejeros de seguridad en el transporte de mercancías peligrosas y ahora se nos presenta la capacitación inicial y la formación continua y obligatoria de los conductores. Naturalmente, todo esto supone coste. Coste directo porque hay que pagar un curso que es obligatorio y coste indirecto porque el conductor que está en el curso no conduce. Habrá microempresarios que tendrán que cerrar la empresa durante ese periodo en tanto que las empresas grandes podrán jugar con sus plantillas.

Pero no se trata ya sólo de la formación obligatoria que determina la normativa nacional sino que la normativa emanada de la UE irá haciéndose más exigente conforme crezca la competencia. Nos hallamos en un mercado en el que toda Europa compete con toda Europa y las demandas de formación y calidad por parte de los clientes irá en aumento. Hasta hace no mucho tiempo, cuando un cliente deseaba medir la calidad de su proveedor de transporte lo comparaba con la mejor empresa transportista española. Ahora, y en el futuro cada vez más, lo comparará con la mejor empresa transportista europea. La demanda de calidad, y no sólo de precio, será creciente y eso va muy ligado a la formación.

Por tanto, tamaño, internacionalización, tecnología, comercialización y formación generarán unos costes que deberá afrontar el empresario. El mercado exigirá tamaño, pero no se trata solamente de empresas con grandes flotas porque hay alternativas que no han sido suficientemente exploradas: convenios de colaboración, cooperativas, sociedades de comercialización, centrales de compra, etc. En cualquier caso, debe prevalecer la idea de que es preciso ir reestructurando la oferta española de transporte para lograr empresas más sólidas y mejor preparadas para afrontar el futuro.

Es en este contexto precisamente en el que aparece esta nueva modificación del Régimen Jurídico de Autorizaciones. Su antecedente fue la orden de 1999 que descontingentó el transporte y empezó a dar un tratamiento incipiente de empresa al sector del transporte: ya no se compraban y vendían las tarjetas separadamente sino que se exigía que la empresa funcionara como un bloque y fuera transmitida con todos sus activos.

Los resultados de los siete años de aplicación de esta orden no han sido definitivos pero sí positivos. Cuando se empezó a aplicar, en septiembre de 1999, la media de vehículos no llegaba a dos por empresa. El prototipo era un señor con un camión conducido por él mismo y ahí se acababa la empresa. En la actualidad estamos en una media de cuatro vehículos por empresa. Se puede pensar que este tipo de empresa es muy pequeña pero, en siete años y en términos relativos, ha supuesto un avance en la búsqueda de mayor tamaño.

La microempresa o los autónomos (me permitiré utilizar este último término para que se entienda mejor) ya no es una modalidad determinante en la oferta de transporte en España. De hecho, el 50 % de la flota española está en poder de empresas con más de cinco vehículos que no tributan por módulos y no cotizan en el régimen de trabajadores autónomos. El empresario con un solo camión apenas representa el 15 % del total de la oferta. Esto significa que si hace unos años cuando el sector de microempresarios se constipaba el sector del transporte se metía en la cama, ahora ante el constipado de este segmento el mercado de transportes tose y estornuda pero sigue funcionando con cierta normalidad.

Otro dato positivo es que las relaciones estables entre el transportista y el cliente han crecido y se han consolidado. El 75 % de nuestros empresarios mantiene relaciones estables con uno o más clientes, vínculos que en el 100 % de los casos tienen una duración superior a cinco años. Todo esto evidencia que los resultados de la orden de 1999 han sido positivos y en esa línea hemos intentado ahora dar un paso adelante para avanzar por el mismo camino. Para ello se aprobó también, en 2001, el Plan PE-TRA que han aportado a los empresarios que han sabido aprovecharlo gran cantidad de información a través de los observatorios.

En un mercado cada vez más grande, al empresario le resulta difícil saber cómo evoluciona su negocio, conocer si está compitiendo adecuadamente. El Observatorio del Mercado disponible en la página web del Ministerio de Fomento es una herramienta muy útil para medir el crecimiento o decrecimiento de la demanda de transporte y el comportamiento de los diferentes sectores en este sentido. También existe un Observatorio de Costes (para conocer la situación de la empresa con respecto a la evolución media del sector) y un Observatorio Social (con información sobre el paro en el sector, el nivel de contratación, la oferta y demanda de empleo, la accidentalidad, etc.). La última incorporación a este caudal informativo es el Observatorio de Precios.

Es precisamente en la profundización de esta línea puesta en marcha en 1999 donde se enmarca la nueva orden ministerial, cuyo antecedente inmediato fue la modificación en 2006 del Reglamento de la LOTT a través de un real decreto. Su objetivo

fundamental es contribuir a dimensionar y estructurar correctamente las empresas, a profundizar en el concepto de empresa acrecentando su capacidad de autogestión, su eficiencia y capacidad de adaptación ante una demanda cada vez más compleja.

La primera clave para entender el cambio es que ya no se habla de autorizaciones referidas a vehículos sino de una única autorización de empresa de la que se darán tantas copias al empresario como vehículos posea. Se pretende asentar la idea de que la empresa de transporte no está constituida únicamente por vehículos sino también por conductores, personal administrativo, local, ordenadores, etc. Debe quedar claro, pues, lo que es la autorización y lo que son las copias de la misma. Una autorización no visada es rehabilitable durante el año siguiente pero una copia cancelada por no haber sido visada no lo es porque no es un título habilitante en sí mismo sino un simple documento de control que informa de que quien tiene ese vehículo tiene una autorización que le faculta para ser transportista.

La segunda clave es que se establece un solo ámbito de transporte. Todas las autorizaciones expedidas por el Estado –o por las comunidades autónomas en el uso de competencias delegadas- tienen ámbito estatal y permiten realizar actividades de transporte en todo el territorio español sin limitaciones.

El tercer elemento clave es que la orden trata de reforzar el concepto de empresa ligado, no tanto –aunque también- a quien tiene una autorización de transporte, sino a quien tiene un “negocio vivo” de transporte. Se persigue que no se compren y se vendan títulos administrativos sino negocios. De hecho, la transmisibilidad de la autorización va ligada a que lo transmitido sea un negocio razonablemente rentable.

Además, se pretende separar nítidamente el transporte público y privado, con ciertos matices en relación al régimen transitorio. No será posible ser simultáneamente poseedor de autorizaciones de transporte público y privado: o se es transportista profesional o no se es. En cualquier caso, al transportista profesional nada le impide llevar su propia mercancía en lugar de la mercancía del cliente. Si un empresario intuye que además de sus cargas puede necesitar transportar en algún momento mercancía ajena, está obligado a solicitar una autorización de transporte público.

La distinción nítida entre ambas modalidades no significa que no se plantee una aproximación de las condiciones exigidas para hacer transporte público y transporte privado complementario. Hasta ahora se ha permitido que el vehículo de transporte privado sea más antiguo que el dedicado al público. El legislador hacía una reflexión según la cual dado que el nivel de productividad de los primeros es muy inferior se requiere más plazo de amortización. Esto es cierto si nos limitamos a pensar en la economía de ese empresario en lugar de hacerlo con criterios macroeconómicos. Si pensamos en términos de consumo de combustible, medio ambiente y seguridad vial, el asunto cobra otra dimensión. Por ello, la nueva normativa impondrá los mismos requerimientos de antigüedad a todos los vehículos y será el empresario el que calcule si es rentable disponer de una flota de transporte privado complementario o lo es más contratar a un transportista profesional.

La nueva orden introduce un cambio significativo en lo relativo a las clases de

## 2. NUEVO REGIMEN JURIDICO DE AUTORIZACIONES

---

autorizaciones: no existirá distinción –en el segmento del transporte público- entre las relativas a vehículos pesados y ligeros. Existirá una autorización sin limitaciones que amparará a toda la flota de la empresa en el caso de que disponga unidades de todos los tipos. Sin embargo, quien posea una autorización limitada exclusivamente a ligeros sólo tendrá cobertura para esta modalidad.

Como ha quedado reflejado anteriormente, el ámbito de las nuevas autorizaciones será estatal y su referencia y tramitación –y la de las copias correspondientes- se realizará en el servicio de transportes de la provincia donde la empresa tenga su domicilio fiscal. Los requisitos generales para ser titular de una autorización de transporte son, básicamente, los mismos que antes: capacitación profesional, capacidad económica, honorabilidad etc. Sin embargo, el relativo al número de conductores que debe tener la empresa cambia significativamente. Hasta su entrada en vigor, el transportista debía tener un número equivalente al 80 % de los vehículos. Ahora el número queda establecido en el 80 % de la flota durante seis meses completos al año, que no es lo mismo que el 50 % de los días. El resto del ejercicio puede ser menor. Este planteamiento se ha hecho en atención a la estacionalidad de determinadas modalidades de transporte. Sólo en dos momentos concretos de la vida de la empresa habrá de coincidir el número de vehículos y conductores: cuando quien no es transportista solicite una autorización y cuando quien sí lo es demande una ampliación del número de copias.

Además de los requisitos generales de obligado cumplimiento existen otros que deberán cumplir quienes no sean previamente transportistas y soliciten una autorización. Para obtener una autorización sin limitaciones deberá acreditar que dispone de al menos tres vehículos en propiedad o en régimen de arrendamiento financiero y que su flota inicial supera las 60 toneladas de capacidad de carga útil. Esto no quiere decir que se exija específicamente la posesión de tres vehículos que sumen 60 toneladas sino que se trata de requisitos que se pueden cumplir separadamente. Las cabezas tractoras se computarán por su capacidad de arrastre y tanto éstas como los vehículos rígidos se medirán por su masa máxima autorizada o capacidad de arrastre hasta el límite que permite la legislación actualmente vigente.

A quien pretenda obtener una autorización que le habilite exclusivamente para realizar operaciones de transporte con vehículo ligero le bastará con disponer en ese momento de un vehículo en propiedad o arrendamiento financiero. En ambos casos, el vehículo o vehículos que conformen la flota inicial no podrán superar los cinco meses de antigüedad contados desde la primera matriculación.

Cualquier persona física que solicite una nueva autorización deberá acreditar que posee el certificado de capacitación profesional expedido a su nombre, pero ello no significa que deba ser quien obligatoriamente capacite a su empresa. Aunque toda empresa que opere en el mercado debe disponer de la capacitación, ésta puede proceder del propio empresario o de un tercero. Y, por otra parte, toda persona que solicite una autorización debe tener la capacitación como requisito de carácter personal, lo aporte o no a su empresa. No obstante, los operadores que estaban en el mercado antes de la aplicación de la orden y cumplan el requisito a través de un tercero podrán seguir así indefinidamente aunque se rompa el vínculo con esa persona y se subsane contratando a otro. No se trata, en absoluto, de restar derechos al que está sino de marcar el terreno del que entra.

La empresa con autorización de transporte podrá incrementar sus copias de tres maneras. La primera contempla la dotación de más copias cuando la media de antigüedad de la flota que ya tiene más el vehículo al que pretenda adscribir la nueva copia no supera los seis años. Esto supone que quien compra un vehículo nuevo puede pedir una copia para uno de 12 años.

En segundo lugar, las empresas que tengan flotas tan viejas que aunque compren nuevos vehículos no alcanzan la media exigida podrán pedir copias para las unidades que no superan los cinco meses.

La tercera forma afecta a quienes compran toda la flota de una empresa que renuncia a su autorización. En ese caso se harán acreedores de tantas copias como sean necesarias para documentar los vehículos adquiridos. Este último procedimiento pretende propiciar las fusiones y absorciones.

En sentido contrario, la reducción del número de copias se podrá tramitar sin problemas en la administración correspondiente. Sin embargo, existe una excepción: no podrán hacerlo los receptores de una autorización nueva, que estarán obligados durante los tres años siguientes a su obtención a mantener la flota.

La sustitución de vehículos adscritos a las copias de autorización y el visado de rehabilitación no presentan cambios sustanciales con respecto a la situación anterior y en lo relativo a la transmisión se impone el criterio ya expuesto de promover la adquisición de negocios vivos y no de meros documentos. El adquirente debe tener un certificado de capacitación expedido a su nombre y el cedente debe ser titular de la autorización que pretende transmitir al menos con 10 años de antigüedad. Éste último no podrá haber reducido su flota –la que pretende traspasar– durante los dos años anteriores a la transacción. Se persigue poner coto a la venta de negocios sumidos en una clara descapitalización y estimular la venta de empresas sanas.

Estos requisitos se aplicarán en todos los supuestos con una única excepción: la transmisión a favor de herederos forzosos en caso de muerte, jubilación o incapacidad legal del empresario. En estas situaciones la autorización podrá ser transmitida, vía herencia, a los herederos aunque la titularidad no llegue a los 10 años.

En cuanto a las autorizaciones de transporte complementario, sólo serán transmisibles si se transmite la empresa a la que estuvieran adscritas.

Con la entrada en vigor de la orden no se procederá al cambio material de las tarjetas. Esto se llevará a efecto cuando los transportistas procedan a visar sus autorizaciones. En ese momento se les dará una tarjeta para ser depositada en la sede de la empresa y tantas copias como corresponda. Hasta ese momento se seguirá funcionando con las antiguas.