

## **EL CONTROL DEL TRANSPORTE DE PERSONAS Y MERCANCIAS EN CARRETERA.**

### **Introducción.**

El vocablo transportar deriva el verbo latino *transporto*, y de acuerdo con la acepción que nos da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, éste lo define como: llevar de un lugar a otro, generalmente referido a vehículos, cosas, mercancías o personas.

Hasta aquí llega la unanimidad ya que el transporte puede ser objeto de estudio desde múltiples puntos de vista.

Así, puede ser presentado como un sector estratégico dentro de la economía de mercado de cualquier nación desarrollada y, por consiguiente, objeto de una fuerte intervención o regulación por parte del Estado.

Puede ser objeto de examen como el engarce imprescindible dentro del ciclo económico entre las fases: productivo- extractiva, la transformadora, manufacturera o industrial, y la fase final de consumo.

También podemos contemplar el transporte bajo la óptica del gran usuario de las infraestructuras terrestres, marítimas y aéreas de cualquier país con incidencia en el gasto energético, la accidentalidad que comporta o el impacto medioambiental que origina.

Es por supuesto un componente fortísimo en el PIB, un gran generador de empleo o el campo donde se han experimentado los avances más revolucionarios de la innovación tecnológica y así un largo etcétera.

Con ser importante estas visiones técnico- económicas del transporte, tradicionalmente un acercamiento a la actividad del transporte se ha abordado desde el punto de vista jurídico con el estudio del contrato mercantil de transporte o para ser más exactos al desarrollar el contrato mercantil de transporte marítimo o contrato de fletamento, auténtica pieza clave de lo que hoy puede entenderse como una actividad empresarial y donde se conjugan los intereses de todas las partes interesadas.

En la evolución del contrato de transporte encontramos desde la más embrionaria concepción empresarial del transporte personificada en el navigator de la Lex Rhodia, en el mercader de la Corona de Aragón del Llibre de Consolat de Mar o en el comerciante pisano o genovés de la Tabula Analphitana, hasta la más moderna empresa de transporte multimodal. Y es que el contrato de transporte mercantil conoce desde sus orígenes el riesgo empresarial, la inversión de capital en la operación mercantil que no llega a buen fin, la necesidad del aseguramiento de posibles pérdidas en el beneficio esperado o la asunción de responsabilidades por riesgos catastróficos que la propia actividad puede generar.

Es por ello que ha podido afirmarse que el contrato de transporte es la más genuina figura del Derecho Mercantil, la que representa como ninguna el Derecho de y para los comerciantes y empresarios y la que encarna sin tapujos el motor del sistema económico capitalista: el afán de lucro y la obtención de la ganancia.

No podemos ir más allá de estas consideraciones dada la naturaleza del presente artículo, pero lo expresado anteriormente nos sirve de base para entrar en el siguiente inciso.

#### **Reseña evolutiva del transporte.**

La más somera visión del devenir histórico evidencia que, desde los primeros vestigios históricos, las ciudades y civilizaciones se asientan alrededor de importantes vías fluviales y cerca del mar dada la mayor facilidad que presenta el transporte fluvial y marítimo frente al transporte terrestre; baste para ello señalar el elenco de imperios mesopotámicos que florecen en las márgenes del Tigris y Eufrates y las más próximas culturas a la nuestra que se asientan en la cuenca mediterránea.

De este modo las naves cretenses, egipcias, fenicias, griegas y romanas, descubierta la vela, desarrollan una actividad mercantil de intercambio a cierta escala en el Mediterráneo y Mar Negro, en tanto que, el transporte terrestre vinculado a la rueda y a la fuerza animal y con una red viaria casi inexistente ( las redes de calzadas persas y romanas que son las únicas de las que se tiene constancia histórica de su existencia no tuvieron más que un valor administrativo y militar que primó sobre cualquier consideración económica ) queda relegado a favorecer el trueque o intercambio de productos agrícolas, propio de economías de subsistencia, entre puntos muy próximos, normalmente la distancia que podía cubrirse en una jornada de ida y regreso, siendo casi testimonial lo que hoy entendemos por transporte de personas.

Este estado de cosas alcanza los siglos XI al XIII, en los que se produce lo que ha venido en llamar la revolución económica europea, propiciada por nuevos descubrimientos técnicos que van a dar un nuevo impulso al transporte. La introducción de la brújula, el timón de codaste y más tarde el astrolabio, el compás y el sextante y una incipiente cartografía van a permitir el viaje por mar abierto. Aparece la nave de quilla profunda que desplazará a la galera mediterránea, más rápida pero de escasa capacidad de carga, y la coca mediterránea que evoluciona a la carabela que será el instrumento de los grandes descubrimientos de los siglos XV y XVI.

Cíclicamente, a significativos avances de la Humanidad le siguen períodos de estancamiento, y es lo que ocurre desde mediados del siglo XVI hasta los inicios del siglo XIX, en los que el transporte también padece esta crisis.

Pese al impulso y mejora que introducen las naciones europeas en el período de la Ilustración en sus redes viarias y el fomento de obras públicas, puentes y canales sobretodo, así como la sustitución de los viejos galeones por los modernos clipper en el transporte marítimo, lo cierto es que los medios de transporte continúan usando la limitada energía del viento, de las corrientes de agua y la fuerza muscular humana o animal y sus posibilidades comienzan a revelarse insuficientes frente a las necesidades económicas de unas sociedades cada vez más evolucionadas.

Hacia 1820 podemos situar el inicio de la llamada revolución industrial. La máquina de vapor descubierta en esos años generaliza su aplicación a los medios de transporte y, como ha ocurrido históricamente, el transporte marítimo es el primer gran favorecido.

En 1806, se produce un intento por parte de Fulton de introducir la caldera de vapor en un barco y aparece el primer steamboat, buque muy apto para la navegación fluvial en el que la caldera de vapor movía ruedas de palas para impulsar el movimiento y cuyas imágenes, surcando las aguas del Mississippi, tan pródiga ha sido en la temática de la filmografía norteamericana.

En el año 1832 se consigue transmitir la energía motriz de la caldera de vapor a la hélice de un barco, desaparece el tandem vela-rueda de palas existente hasta entonces, motivado por las dificultades de maniobrabilidad que los steamboat presentaban en mar abierto, y aparece el steamer. El salto cualitativo del steamer frente al clipper es formidable: la eslora pasa de los 75 m de los mejores clipper a los 250m de los steamers, el calado pasa de de los 5m a 11m, el tonelaje de desplazamiento de 10.000 TM a 60.000 TM, la velocidad de 5 a 25 nudos, y el viaje desde los puertos de la costa Este de los Estados Unidos a los principales puertos europeos se reduce de 40 a 13 días.

Finalmente, en 1840, los cálculos matemáticos y la ingeniería naval dan la solución definitiva a la sustitución del casco de madera por el de hierro u otra aleación, nace el paquebote y llegamos al estado actual del buque como medio indiscutible de transporte masivo de mercancías y personas a larga distancia.

El transporte marítimo no es el único gran beneficiario de la invención de la caldera de vapor, también el transporte terrestre dará un salto cualitativo espectacular con la innovaciones tecnológicas que van descubriéndose a partir de la mitad del siglo XIX y lo va a hacer, en primer lugar, con un medio de transporte desconocido hasta ese momento y que representa la mas genuina imagen de la revolución industrial europea: el ferrocarril.

Este medio de transporte queda históricamente unido a la producción siderometalúrgica, a la extractiva del carbón, a la fabril y manufacturera y al inicio la industrialización europea y, por supuesto, la de España, permitiendo un crecimiento considerable del tráfico de mercancías y personas, la especialización de regiones en el plano nacional, el desarrollo de una red vial que sale al encuentro de la estación de ferrocarril con lo que comienza a gestarse un incipiente trafico multimodal, la modificación del poblamiento de las naciones y en su conjunto una mayor actividad económica en el interior de los países frente a sus zonas costeras y periféricas hasta entonces acaparadoras de la actividad mercantil y de intercambio. La posterior dieselización de la maquina ferroviaria, la electrificación parcial de la red de ferrocarriles, los estudios de diseño aerodinámico y geotécnicos en el ferrocarril de alta velocidad nos sitúan en la actualidad. Resumiendo y a grandes rasgos podemos decir que hoy el ferrocarril viene a cumplir en el transporte interior de personas y mercancías el papel que el buque desempeña en el transporte de larga distancia.

Con los inicios del siglo XX y la invención del motor de explosión, asistimos nuevamente a la aparición de dos medios tan revolucionarios para el transporte como lo fue el ferrocarril a lo largo de la mitad del siglo XIX: nos referimos, lógicamente, al automóvil y al avión. Ambos han universalizado el transporte público y privado de personas y mercancías, en la corta distancia el primero, constituyendo la rapidez, en la larga distancia, un valor añadido, en el segundo.

No podemos más que dejar apuntado que existe otro medio de transporte que, fuera de España posee una indudable importancia. Nos referimos, en concreto, al transporte fluvial de mercancías que, en la zona centroeuropea, es de primera magnitud pero que, en cambio, en España, al carecer de amplios tramos de ríos navegables, no posee un peso significativo en la economía nacional.

Otro medio que, recientemente ha adquirido una relevancia inusitada, es el transporte por tubería industrial, básicamente gasoductos y oleoductos. Al día de hoy,

todos los datos apuntan a que, a medio plazo, se convertirá en un modo de transporte estratégico en el seno de la economía española. Finalmente, casi a título anecdótico podemos mencionar el transporte por cable.

### **Parámetros macroeconómicos en España de los distintos modos de transporte en general y del transporte por carretera en particular.**

#### 1.- Datos de los diferentes modos de transporte.

Al inicio de este artículo se aludía a la importancia económica que, en cualquier nación desarrollada, representa la actividad del transporte.

Vamos a continuación a ofrecer una serie de indicadores macroeconómicos extraídos de diversas fuentes que obran en los Centros Directivos del Ministerio de Fomento, básicamente Anuarios, Encuestas Permanentes y Observatorios Sociales y de Costes, relacionados todos ellos con el sector del transporte en España. Hay que señalar que la información es ingente y ha sido necesario espigar, acá y allá, para ofrecer algunas cifras significativas, sin ánimo de exhaustividad, pues el carácter divulgativo de este artículo sobre la inspección y control del transporte de mercancías y viajeros que desarrolla la Administración Central y Autonómica y, muy especialmente la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil impone unos límites que no podemos rebasar.

Realizada la anterior aclaración, pasemos a reseñar algunas magnitudes tras señalar que la mayoría de datos y cifras las hemos situado a finales del año 2002, último año en el que existen datos definitivos y cerrados del sector del transporte.

1.1.- Algunos datos macroeconómicos.- El Valor Añadido Bruto (VAB) a precios de mercado constantes en miles de euros de 1995 estimado por el Instituto Nacional de Estadística en la elaboración de la Contabilidad Nacional de España, para el conjunto del sector del transporte, alcanzó en el año 2000 (último año cerrado) la cifra de 28.010 millones de euros. La participación del sector en el VAB, a precios de mercado constantes de 1995, alcanzó el 5,8% en el año 2.000 y el PIB, a precios de mercado, en ese mismo año, alcanza la cifra de 528.714 millones de euros.

1.2.- El gasto anual medio en transportes.- La Encuesta Continua de Presupuestos y Comunicaciones Familiares del INE, referente al gasto anual medio en transportes y comunicaciones por hogar y persona, correspondiente a 2002 fueron las siguientes:

Por hogar, el gasto medio ese año ascendió a 2.755 euros distribuidos de la siguiente forma: 886 euros por compra de vehículos para transporte personal, 1.183 euros en gastos de utilización de vehículos, 192 euros en pago de servicios de transporte y 494 euros en gastos de comunicaciones y correos.

Por persona, el gasto medio del año 2002 se distribuyó de la siguiente forma: 297 euros por compra de vehículos, 397 euros por gastos de utilización de vehículos, 64 euros en pago de servicios de transporte y 166 euros en comunicaciones y correos.

1.3.- Las infraestructuras en España.- También se ha aludido anteriormente al transporte en general como el gran usuario de las infraestructuras, y es que el binomio transporte- infraestructuras es actualmente inescindible. No hay, en el momento actual, posibilidad que exista un transporte eficiente y una economía nacional desarrollada sin el soporte básico de unas modernas infraestructuras. El más somero análisis de cualquier Presupuesto General del Estado nos revela la magnitud e importancia que poseen las inversiones en este capítulo.

Veamos algunas de las inversiones que, en el año 2002, medidas en millones de euros, se realizaron según los diversos modos de transporte.

En transportes por carretera el capítulo de Infraestructuras alcanzó la cifra de 6.893,98 millones de euros. La cifra incluye tanto inversiones directas como gastos de mantenimiento realizadas por D.G. Carreteras, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, Comunidades Autónomas y Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje.

En transporte ferroviario se alcanzaron 3.745,21 millones de euros. Corresponde a las inversiones efectuadas por RENFE, FF.CC de Vía Estrecha, D.G. de Ferrocarriles y Gestor de Infraestructuras Ferroviarias GIF que afectaron a infraestructuras y material móvil.

En transporte por tubería, en que se incluyen oleoductos y gasoductos, la inversión fue de 114,26 millones de euros.

En transporte marítimo la inversión en infraestructuras portuarias y señalización marítima alcanzó 669,69 millones de euros que fueron realizadas por Autoridades Portuarias, Puertos Menores de Comunidades Autónomas, D.G. de Marina Mercante y Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima.

En transporte aéreo se llegó a la cifra de 2120,25 millones de euros de inversión en aeropuertos y navegación aérea realizada exclusivamente por AENA.

Finalmente unos datos poco conocidos y referidos al Transporte Urbano. Los Metropolitanos de Barcelona y Madrid invirtieron en infraestructuras y material móvil, la cifra de 1.006,58 millones de euros.

1.4.- Población activa en el transporte.- También, en su momento se aludió que el sector de transporte era una fuente de trabajo y de colocación de población nada desdeñable. La Encuesta de Población Activa realizada por INE, correspondiente al año 2002, y siguiendo la clasificación por Ramas de Actividad del CNAE, ofrecía las siguientes cifras.

El sector del transporte en el año 2002 dio ocupación a 752.800 personas. El transporte terrestre fue el que mayor población laboral generó: 514.800 en el transporte por carretera, 42.600 personas en el transporte por ferrocarril y 500 en el transporte por tubería., seguida por el de actividades auxiliares y anexas al transporte (agencias, intermediación y otras) que ocupaba a 138.100 personas. A mayor distancia se sitúa el transporte aéreo con 41.000 personas y 15.800 personas en el transporte marítimo.

1.5.- El consumo energético del sector del transporte.- Siguiendo los datos que ofrece Eurostat, referido al año 2001, veamos que nos dicen las cifras referidas a la Unión Europea de los 15 miembros y las de España aisladamente.

En el año 2001, medidos en TEP (Toneladas equivalentes de petróleo), el consumo energético final de la UE-15 fue de 970.311 miles TEP (100%), distribuidos por sectores económicos de la siguiente forma: sector Industria 269.532 miles TEP (27,8%); sector Transportes 311.918 miles TEP (32,1%); y sector Hogares 388.861 miles TEP (40,1%).

En España los datos de Eurostat daban las siguientes magnitudes; consumo energético final 83.253 miles (100%), distribuidos por sectores económicos de la siguiente forma: sector Industria 27.163 miles TEP (32,6%); sector Transporte 34.223 miles TEP (41,1%); sector Hogares 21.857 miles TEP (26,3%).

Existe casi un 14% de diferencia en el gasto energético en España, en el sector Hogares, en relación con la UE-15, debido posiblemente a la benignidad del clima, en cambio, en el sector Transporte, existe un 9% mas de consumo energético en España frente a la UE-15, y en el que la orografía, la red viaria y la obsolescencia del parque automovilístico son las razones mas plausibles de este desfase en el promedio.

1.6.- Los tráficos de los diferentes modos de transporte.- Vamos a hacer una alusión a la distribución del tráfico interior de mercancías y viajeros en España durante el año 2002 según los modos de transporte más habituales en España.

Durante 2002 se registraron un total de 427.492 millones de viajeros-km. La participación del transporte por carretera fue del 90,7%, seguido muy de lejos por el ferrocarril con una participación del 5%, el transporte aéreo del 4% y del marítimo de solo el 0,3%. De forma abrumadora las personas viajan en España utilizando el transporte terrestre.

En cuanto al tráfico interior de mercancías, en el año 2002, se alcanzó la cifra de 402.882 millones de toneladas-km. Por modos de transporte, la carretera participó con el 84,9%, el marítimo con el 9,4%, el ferrocarril con el 3%, por tubería el 2,6% y el aéreo no alcanzó el 0,1%.

Respecto al transporte internacional de viajeros, las entradas en España de extranjeros y españoles residentes en el extranjero, sin incluir la entrada de españoles en viaje de retorno, en el año 2002, fue de 78.953.000 viajeros. Por carretera lo efectuaron 39.657.000 viajeros, por vía aérea 36.283.000 viajeros (entre ambos modos representan el 96% de entradas) y muy alejadas ya las cifras de los 2.500.000 viajeros que entraron por vía marítima y los 497.000 viajeros que lo hicieron por ferrocarril.

En cuanto al transporte internacional de mercancías y de acuerdo con los datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, referidos al año 2001, se importaron 223.995.000 Tm y se exportaron 90.060.000 Tm.

De las mercancías importadas, casi el 79% del total utilizó como modo de transporte el marítimo, el 18% el transporte por carretera, el 4% el ferrocarril y una cifra no representativa el transporte aéreo.

En cuanto a mercancías exportadas, el 47,7% se realizaron vía transporte por carretera, seguido por el marítimo con el 46,3% y el 1,4% por ferrocarril.

Ahondando algo más en el transporte internacional de mercancías, en las importaciones, el 41% correspondió a productos petrolíferos, el 9% a combustibles minerales sólidos, el 8% a minerales, y el 7% a productos alimenticios y forrajes, todos ellos mayoritariamente transportados vía marítima mientras que por carretera se transportó la mayor parte de objetos manufacturados y productos químicos, o sea, productos con un mayor precio por tonelada.

Los productos de mayor volumen de exportación fueron: minerales y materiales de construcción (22%), y objetos manufacturados (20%), preponderando el transporte marítimo para los primeros y por carretera los segundos. Hay que resaltar que el 73% de las exportaciones agrícolas y ganaderas españolas se realizó por camión.

Desde el punto de vista del transporte, la distribución geográfica de nuestro comercio exterior responde a patrones lógicos ya que la mayoría de las toneladas que se mueven por ferrocarril y carretera tuvieron como origen y destino la Unión Europea, en tanto que el transporte marítimo asumió la mayor parte del transporte con África, América, Asia y resto de Europa.

## 2.- Datos del transporte por carretera en España.

Siguiendo la misma pauta del inciso anterior, vamos a centrarnos ahora y de forma específica en el transporte en carretera en España para analizar algunos de los datos más interesantes que nos trajo el año 2002, pero antes de ello es importante fijarse en algunas iniciativas legislativas y de orden estratégico en el desenvolvimiento del transporte por carretera en España que se centraron, precisamente, en ese año.

En efecto, se aprobó el proyecto de ley sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado del transporte por carretera para reforzar los mecanismos del mercado de transportes, la inspección y la mejor coordinación de las Administraciones, todo ello para garantizar un eficaz funcionamiento en base a la máxima transparencia y seguridad; igualmente ese año se aprueba el RD. 894/2002, de 30 de agosto, cuyo objeto era actualizar las normas vigentes de seguridad en el transporte de escolares y menores y mejorar la accesibilidad de estos servicios para las personas de movilidad reducida; también encontramos ese año el RD. 957/2002, de 13 de septiembre, por el que se regulan las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales que circulan por territorio español; igualmente en ese año recibe un notable impulso el desarrollo del Plan Estratégico del Transporte por Carretera (PETRA) para adecuar el sector a los retos que plantea la progresiva liberalización del mercado de transporte de mercancías por carretera y se elabora precisamente en el 2002 el Plan de Líneas de Actuación para el Transporte en Autobús (PLATA) con el que se pretende un incremento de los niveles de seguridad y calidad, la modernización de la estructura empresarial y la incorporación de nuevas tecnologías.

2.1.-Las infraestructuras viarias.- Al finalizar el año 2002, la longitud total de la red interurbana de carreteras en España fueron de 164.139 km. De esta cifra hay que extraer la correspondiente a carreteras de gran capacidad que son los auténticos ejes vertebradores de la economía nacional; en concreto, se encontraban en servicio al finalizar 2002 las siguientes: 2.386 km de autopistas de peaje, 7.353 km de autovías libres y 1.667 km de carreteras de doble calzada (engloba tanto las de titularidad estatal como autonómica). A las anteriores cifras hay que añadir 16.273 km de red estatal y 67.214 km de la red autonómica no incluíbles en el epígrafe carreteras de gran capacidad y los 70.039 km cuya titularidad corresponde a Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares.

El esfuerzo inversor en carreteras fue también notable en 2002. El mayor órgano inversor fue la D.G. de Carreteras del Mtº de Fomento con 2.622.384 miles de euros, seguido por el conjunto de Comunidades Autónomas que, en total invirtieron 2.466.565 miles de euros (Cataluña y Castilla y León las que más invirtieron y Ceuta y Melilla por razones obvias, seguidas por La Rioja, Cantabria y Extremadura, por este orden las que menor esfuerzo inversor ejecutaron), figuran a continuación las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje con un monto total de 1.363.313 miles de euros y finalmente las Diputaciones Provinciales con 441.716 miles de euros.

2.2.- El parque de automóviles en España.- Al finalizar 2002 se contabilizaba un total de 25.065.732 vehículos automóviles. El apartado turismos lo encabezaba con 18.732.632 unidades, seguido de 4.091.875 camiones y furgonetas, 1.517.208 motocicletas (solo motocicletas de 50cc o mas de cilindrada y motocarros), 56.953 autobuses y microbuses, 167.014 cabezas tractoras (el tractor industrial desde el año 2000 viene experimentando crecimientos espectaculares que superan el 8% de incremento anual) y finalmente 500.050 unidades que los englobaremos bajo el epígrafe Otros vehículos. A los anteriores hay que añadir 84.571 remolques y 202.649 semirremolques con unos incrementos anuales notables siguiendo simultáneamente el crecimiento de sus cabezas tractoras.

2.3.- Estructura empresarial del transporte público de mercancías en España.- Esta epígrafe es una aproximación al tejido empresarial del transporte público de mercancías con vehículos pesados, tanto tractores como rígidos, con autorización administrativa MDP. Posteriormente complementaremos estos datos con una somera visión del servicio privado.

En el año 2002 existían en España 69.669 empresas realizando transporte público de mercancías por carretera con un total de 191.791 vehículos pesados, lo que arroja una ratio vehículo/empresa de 2,75.

Esta última cifra, con una media de 2,75 vehículos por empresa pone de relieve uno de los graves problemas que aqueja al sector del transporte de mercancías por carretera: la exigüidad de las empresas de transporte españolas y su atomización; las consecuencias son palpables, escasa rentabilidad, dificultad en renovar el parque, y bajísima capacidad negociadora en orden a fijar portes frente a las empresas cargadoras.

Vamos a ver con algo más de detalle este tejido empresarial por tamaño de las empresas. En el año 2002 existían 40.220 empresas con un único vehículo; el número de vehículos utilizados es obviamente 40.200 y la ratio empresa/vehículo es 1.

Empresas de 2 a 5 vehículos: 23.461 empresas; nº de vehículos: 66.735; ratio vehículo/empresa: 2,84.

Empresas de 6 a 10 vehículos: 3.548 empresas; nº de vehículos: 26.297; ratio vehículo/empresa: 7,41.

Empresas de 11 a 20 vehículos: 1594 empresas; nº de vehículos: 22.525; ratio vehículo/empresa: 14,13.

Empresas de 21 a 40 vehículos: 596 empresas; nº de vehículos: 16.262; ratio vehículo/empresa: 27,29.

Empresas de 41 a 60 vehículos: 133 empresas; nº de vehículos: 6.402; ratio vehículo/empresa: 48,14.

Empresas de mas de 60 vehículos: 117 empresas, con 13.350 vehículos y una ratio vehículo/empresa: 114,10.

Los datos anteriores los completamos con 89.940 vehículos ligeros (PMA mayor de 2 tm) que también efectúan transporte público de mercancías. La mayor parte del parque de pesados son de ámbito nacional: 120.295, seguidos de 32.677 de ámbito comarcal y 38.806 de ámbito local.

Las cifras anteriores solo dan una visión parcial si no se tiene en cuenta la existencia de un parque de vehículos de transporte autorizados para realizar transporte privado; en concreto 132.196 vehículos pesados (tractores y rígidos con tarjeta MPC) y 494.325 ligeros.

2.4.- La estructura empresarial del transporte público de viajeros.- Siguiendo la misma línea del apartado 2.3 nos toca asomarnos a la estructura empresarial del transporte público de viajeros por carretera, dando por sobreentendido que nos referimos a empresas que, al menos poseen un autocar con autorización para prestar servicio público de viajeros por carretera, con autorización administrativa VR o VD y haremos una referencia al transporte público discrecional de viajeros con vehículos de 9 o menos plazas (taxis), con autorización administrativa VT.

A finales del 2002 se contabilizaron 4.259 empresas de transporte público de viajeros con un montante de 37.903 autocares, siendo la ratio global autocar/empresa: 8,9. La atomización en el transporte de viajeros no es tan acusada como en el transporte público de mercancías y desde un lustro para acá se detecta un paulatino decrecimiento en el grupo de autopatronos (empresas de un solo autocar), crece el número de empresas de 6 a 20 autocares y las de tamaño grande (más de 20 autocares) a través de un proceso de concentración empresarial como paso para alcanzar una dimensión más ajustada al mercado y la renovación de la flota.

A continuación utilizamos el criterio: tamaño de la empresa tal como se hizo con el transporte de mercancías.

Empresas de un solo autocar: 866 empresas; nº total de autocares: 866; ratio autocar/empresa: 1.



Empresas de 2 a 5 autocares: 1.659 empresas; nº total de autocares: 5.556; ratio autocar/empresa: 3,3.

Empresas de 6 a 20 autocares: 1.378 empresas; nº total de autocares: 13.958; ratio autocar/empresa: 10,1.

Empresas de mas de 20 autocares: 356 empresas; nº total de autocares: 17.522; ratio autocar/empresa: 49,2.

Seguidamente vemos el tejido empresarial español del transporte público discrecional de viajeros de 9 o menos plazas (taxis) que constituye el paradigma del autopatrón y veamos la razón. En 2002 el número de empresas de taxis fue de 61.127 con un número de taxis de 62.583 y la ratio taxi/empresa es de 1; para completar los datos anteriores digamos que los 62.583 taxis representaban un total de 316.908 plazas, siendo la media de plazas por taxi de 5,1.

Volviendo a utilizar el criterio tamaño de empresa, tenemos que en 2002, empresas con un solo taxi existían 60.022; el número total de taxis empleados: 60.022 y la ratio taxi/empresa: 1.

Empresas de 2 a 5 taxis: 1.081 empresas; nº total de taxis: 2.337; ratio taxi/empresa: 2,2.

Empresas de 6 a 20 taxis: 24 empresas; nº total de taxis: 224; ratio taxi/empresa: 9,3.

Empresas con más de 20 taxis: no existe ninguna.

2.5.- El transporte internacional de mercancías y viajeros en España.- Es una modalidad de transporte fuertemente regulado no solo por la legislación nacional sino también por todo el acervo comunitario y la conclusión de tratados multilaterales y bilaterales. A la vista de los datos que manejados por la D.G. de Transportes por Carretera del Mtº de Fomento, este Centro Directivo concedió en el año 2002 un total de 68.807 Licencia comunitarias y 595 Autorizaciones CEMT para el transporte internacional de mercancías. En el apartado de transporte internacional de viajeros realizado por transportistas españoles dicha Dirección General concedió 110 Licencias comunitarias incluyendo las copias certificadas, 779 Autorizaciones para Discrecionales UE y 128 Autorizaciones en Lanzadera no UE. Las autorizaciones ampararon un montante de 19.475 viajes discrecionales y 2.843 lanzaderas.

### **La Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil y su especialización en la inspección y control del transporte por carretera.**

La especialización específica en materia de inspección y control de los transportes por carretera dentro de lo que constituye la especialidad de Tráfico, es la última que surge cronológicamente en el seno de la Agrupación de Tráfico, si bien hay que reconocer que todo lo que concierne al transporte por carretera nunca fue ajeno a la Agrupación de Tráfico desde su creación en el año 1959.

Desde el primer curso de formación que impartió la antigua Academia de Tráfico, la formación teórica del Motorista y de todas las especializaciones que posteriormente surgirían, pivotaban sobre el antiguo Código de la Circulación y lo que denominaba Reglamento de Transportes, como materias fundamentales del I Grupo.

No está de más volver a recordar que, la Ley Orgánica 2/ 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuye competencia exclusiva al Cuerpo de la Guardia Civil en materia de vigilancia del tráfico, tránsito y transportes en las vías públicas interurbanas, y en este orden de ideas, el RD. 1449/ 2000, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, al referirse a la Jefatura de la Agrupación de Tráfico define a la Agrupación como la unidad especializada en materia de tráfico, seguridad vial y transportes; siendo finalmente la Orden General del Cuerpo núm. 3 de 1999, de reorganización de la

Agrupación de Tráfico, la que de forma más descriptiva define a ésta, como la Unidad funcional de la Fuerza Operativa especializada y específicamente concebida, preparada y organizada para el ejercicio de las funciones asignadas al Cuerpo en materia de tráfico, transporte y seguridad vial.

Por último afirmar que, en materia de seguridad vial, el transporte de mercancías y personas a través de la red viaria nacional hoy constituye un factor fundamental a la hora de planificar hasta el más somero estudio o plan de seguridad vial.

Sin perjuicio de lo anterior, ni el respaldo normativo que el Cuerpo de la Guardia Civil poseía en desarrollo de lo concerniente al control del transporte en carretera ni la creciente influencia que, en la seguridad vial tiene el factor transporte, hacían sentir, hasta mediados de los años 80 la necesidad de una sobreespecialización en materia de transportes dentro de la Agrupación de Tráfico. La formación que recibía cualquier miembro de la Agrupación ya sea en la especialidad de Motorista o integrado en los Equipos de Atestados se consideraba suficiente para solventar cualquier incidente o accidente en que se viese implicada una unidad de transporte.

Efectivamente, la especialización en la inspección del transporte para la Agrupación de Tráfico vendría de forma mediata, por la vía de una disposición normativa ajena al Cuerpo de la Guardia Civil, como seguidamente se analiza.

En este sentido, fue determinante la promulgación de la Ley 16/ 1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD. 1211/ 1990, de 28 de Septiembre.

Ambas normas constituyen un hito en la regulación del transporte por carretera y ferrocarril, y significaron el final del caos normativo en que se movía el ordenamiento en esta materia. Se ha puesto de relieve múltiples veces que la Disposición Derogatoria del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, contempla la derogación expresa de 182 Decretos y 576 Ordenes Ministeriales.

En la gestación de la Ley 16/ 1987 se llegó a la conclusión que, el nuevo diseño del transporte nacional, conllevaba que algún órgano u órganos tendrían que desarrollar las facultades de inspección y control que el texto normativo contemplaba, llegándose a la decisión de que, con independencia de la existencia del Cuerpo Nacional de Inspectores de Transportes centrado esencialmente en la inspección y control empresarial había que complementarla con un control sistemático y continuado en el tiempo, a todo lo ancho de la red viaria nacional, por lo que se imponía la necesidad de otra institución que complementase a aquéllos.

Fruto de ello es la previsión, legal y reglamentaria, contenida en los artículos 32 de la Ley 16 / 1987 y artículo 15 del Reglamento de 1990, de que en todo el territorio en que el Cuerpo de la Guardia Civil tuviese atribuida la vigilancia del transporte, dentro de cada Subsector de la Agrupación de Tráfico existiría un número suficiente de agentes con dedicación preferente a dicha vigilancia

Estas previsiones legales y reglamentarias para que la Agrupación de Tráfico ejerciera las facultades de inspección y control de los transportes por carretera cristalizaron, previo acuerdo de los Ministerios de Interior y el entonces Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, y tras diversas reuniones de los Directores Generales de Tráfico, Transporte Terrestre y de la Guardia Civil, en asignar 318 hombres de la Agrupación a estos cometidos a través de una escalonada programación de cursos en la Escuela de Tráfico para la especialización en materia de transporte y su inspección, quedando todo ello plasmado en la Orden General del Cuerpo número 194 de 1991 y modificada por la Orden General del Cuerpo número 202 de 23 de Diciembre de 1991 modificadas recientemente, en el año 2004 para redistribuir los efectivos, y en las que se procedían a distribuir, en razón de la importancia del tráfico y el transporte de cada

Provincia, los 318 efectivos asignados, a la par que, a medida que las disponibilidades de programación de la Escuela de Tráfico lo fueran permitiendo, el personal de la Agrupación en posesión de la especialidad básica de motorista seleccionado recibiría la formación específica en materia de transportes terrestres.

En la actualidad, son ya veintiuno los Cursos de Especialistas en Inspección y Control del Transporte Terrestre y dieciséis de Actualización y puesta al día, impartidos en la Escuela de Tráfico de Mérida (Badajoz) para componentes de la Agrupación de Tráfico, con cargo a las partidas presupuestarias de la Dirección General del Transporte por Carretera del Ministerio de Fomento y están previstos en el Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Vial para el próximo año 2005 la realización de dos cursos más de Especialización y otro de Actualización, y en los que intervienen, además del profesorado propio de la Escuela, el personal más cualificado que dispone la Dirección General de Transportes por Carretera en las diversas materias que componen el curso: transportes nacionales e internacionales, tanto de mercancías como viajeros, transporte de mercancías peligrosas y perecederas, tacógrafos y limitadores de velocidad y materias complementarias, con independencia de la presencia de diversos conferenciantes de otros Departamentos Ministeriales, así como de industriales relacionados con el sector del transporte, con el fin de que los cursos sean lo más completo y exhaustivo en todas y cada una de las materias propias de esta Especialidad.

Gracias al prestigio de estos Cursos, al mismo acuden habitualmente miembros de las Policías Autonómicas y Locales, en especial de aquellas Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias en materia de vigilancia, control y sanción de infracciones al ordenamiento de transportes.

Solo resta hacer mención expresa a que la eficacia de la Agrupación de Tráfico en materia de inspección y control de transportes ha sido vertiginosa desde que se imparte el primer Curso de la especialidad en 1991, merced a la actuación de los propios Especialistas en Transportes de la Agrupación así como del resto de sus miembros.

A este respecto, en 1992, fecha de arranque de las primeras actuaciones específicas de control y vigilancia del transporte, la Agrupación controla 241.467 vehículos de mercancías y viajeros, y formula 115.059 denuncias por infracciones al ordenamiento de transportes.

Desde aquella fecha del año 1992 al año 2003, el salto cuantitativo y cualitativo que, en la inspección y control del transporte que realiza la Agrupación de Tráfico es colosal. Basta para ello examinar algunos datos estadísticos de la propia Agrupación de Tráfico tomando como horizonte finales del año 2003. Y así tenemos:

En el transporte de mercancías nacional, tanto público como privado, se controlaron 835.176 unidades, se formularon 146.278 denuncias por infracciones a la reglamentación de transportes y se inmovilizaron 1.444 unidades de transporte. Mención aparte lo requiere el transporte de mercancías peligrosas, en cuyo capítulo figuran controlados 39.445 transportes y se formularon 5.384 denuncias por infracción a la normativa ADR y nacional.

El transporte de mercancías extranjero también es objeto de un intenso control y, de esta forma, tenemos que en el año 2003 se controlaron 118.499 vehículos cuya titularidad corresponde a empresas de la Unión Europea y de terceros países, siendo formuladas 7.740 denuncias por infracción al ordenamiento comunitario o bilateral.

A lo anterior hay que añadir que, sobre carretera, se verificó el funcionamiento de tacógrafos y limitadores de velocidad y se examinaron discos diagrama, correspondientes a vehículos de transporte de mercancías nacionales obligados a llevar el citado aparato de control, dando origen a 19.507 denuncias por manipulaciones, carencias y otras, así como 27.715 denuncias por conducción ininterrumpida, excesos de tiempo, faltas de descanso y

otras. El transporte internacional de mercancías igualmente fue objeto de verificación en este apartado, originando 4.935 denuncias por diversos conceptos relacionados con el aparato de control y discos diagrama.

En el epígrafe transporte nacional de viajeros, se controlan en el año 2003 la cifra de 210.773 unidades de transporte de viajeros y 31.393 transportes escolares y de menores, dando lugar a la formulación de 10.195 denuncias en el primer tipo de transporte y 6.218 en el transporte escolar, inmovilizándose, además, 40 autocares

En el capítulo de transporte internacional de viajeros, las cifras son obviamente más reducidas. Así, en el año 2003 se controlan 26.674 unidades de transporte y se denuncian 678 por infracciones a las Directivas CEE, Acuerdos internacionales y legislación nacional.

El aparato de control y sus discos diagrama en el transporte de viajeros, igualmente fue objeto de inspección y control, formulándose 2.496 denuncias en el transporte nacional y 324 en el transporte internacional. Con independencia de los datos anteriores se detectaron 98 servicios clandestinos de viajeros nacionales y 5 servicios clandestinos internacionales.

Un apéndice de esta labor de control que lleva acabo la Agrupación de Tráfico viene reflejada en la obtención de jornadas laborales a controlar a través del tacógrafo.

De acuerdo con lo establecido en los **Reglamentos** CEE 3.820/85 y 3.821/85, ambos de 20 de diciembre, están obligados a llevar tacógrafo, todos los vehículos destinados al transporte de mercancías, cuyo PMA, incluido el de remolque y semirremolques, supere las 3,5 Tm y todos los vehículos, destinados al transporte de viajeros, que por su construcción y su personal, puedan transportar a más de nueve personas, incluido el conductor; en ambos casos, siempre que realicen transporte por carretera y no se hallen incluidos en alguna de las excepciones establecidas en el artículo 4º del Reglamento CEE 3.820/85 o en el artículo 2 del RD. 2.242/1996, de 18 de octubre.

Con datos a 31 de diciembre de 2003, existían en España 430.549 vehículos obligados a llevar tacógrafo, de los que 393.248 eran vehículos de transporte de mercancías y 37.301 vehículos de viajeros.

La Directiva 599/88, de 23 de noviembre, fija las condiciones mínimas para el control de la aplicación correcta de los Reglamentos CEE 3820/85 y 3821/85, estableciendo que los Estados miembros organizarán un sistema de controles regulares y apropiados, tanto en carretera, como en locales de las empresas, que cubra cada año, una muestra amplia y representativa de los conductores, empresas y vehículos de todas las categorías de transporte, objeto de los citados Reglamentos CEE.

La citada Directiva fija en un 1% el control mínimo de las jornadas de trabajo de los conductores, y un cálculo aproximado de jornadas a controlar en España nos llevaría a una cifra de 1.033.000. El cálculo se efectúa sobre los 430.549 vehículos antes referidos en la obligación de llevar tacógrafo y 240 días de trabajo al año.

En el año 2003, las jornadas controladas por los Servicios de Inspección de la Administración del Estado mas los correspondientes a las Comunidades Autónomas alcanzaron la cifra de 567.136. A esta cifra hay que añadir las 1.489.398 jornadas controladas, en carretera, por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil ( no se disponen de datos sobre los controles llevados a cabo por las policías Autónomas de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Navarra.

### **Conclusión.**

El autor de este artículo espera haber podido dar a conocer alguna de las facetas más importantes del sector económico del transporte y la labor fundamental que desempeña la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en materia de inspección y

control del transporte nacional por carretera, que constituye un aspecto del Servicio poco conocido, incluso, dentro del propio Cuerpo de la Guardia.

A la postre, se trata de hacer efectiva la previsión constitucional del artículo 38 de la Carta Magna cuando establece la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, garantizando y protegiendo su ejercicio y la defensa de la productividad. Para ello, el control e inspección en carretera, asegura la interdicción de prácticas abusivas y la competencia desleal en este sector de la actividad económica, tan opuestas a lo estatuido en nuestra Constitución.

Madrid, noviembre de 2.004.

**José M<sup>a</sup> Moreno Morán.**

**Coronel Enlace de la Agrupación de Tráfico con la DG. Transportes por Carretera.**

**Licenciado en Derecho. Master en Administración Pública (IUOG)**