

## EL TRANSPORTE DE PERSONAS EN EL MEDIO RURAL\*

Eloísa Carbonell Porras  
*Catedrática de Derecho Administrativo*  
Universidad de Jaén

**SUMARIO.** 1. TRANSPORTE URBANO Y TRANSPORTE RURAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES DIFERENTES EN UN ENTORNO SUSTANCIALMENTE DISTINTO. 2. REGULACIÓN Y COMPETENCIAS. 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL MEDIO RURAL. LA INTEGRACIÓN DE LOS DE USO GENERAL Y ESPECIAL. 4. EL TRANSPORTE PÚBLICO EN VEHÍCULOS TURISMO: EL TAXI Y EL ARRENDAMIENTO CON CONDUCTOR EN LAS ZONAS RURALES. 5. EL TRANSPORTE PRIVADO EN UN ENTORNO RURAL: LA MOVILIDAD COLABORATIVA. 5.1. Aclaraciones previas y variedad de servicios y actividades que se incluyen en la movilidad colaborativa. 5.2. El vehículo compartido de forma sucesiva. 5.3 El vehículo compartido por asientos. 6. BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS

### 1. TRANSPORTE URBANO Y TRANSPORTE RURAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES DIFERENTES EN UN ENTORNO SUSTANCIALMENTE DISTINTO.

Aunque el desplazamiento de la población a las grandes ciudades comenzó hace más de medio siglo, el problema ha cobrado visibilidad en los últimos tiempos con lo que se ha dado en llamar la España vaciada, que en la actualidad constituye el principal desafío demográfico<sup>1</sup>. A pesar de haberse producido un importante crecimiento demográfico en el Siglo XXI (entre 2001 y 2019, el país pasa de 41.1 a 47 millones de habitantes), se ha intensificado el proceso de despoblación en el ámbito rural: hay 6.815 municipios con menos de 5.000 habitantes que concentran el 12 % de la población; en 14 provincias españolas más del 80% de sus municipios no alcanzan los 1.000 habitantes; en apenas década y media 358 municipios han pasado a engrosar la lista de los que no superan los 100 vecinos y, además, la población que permanece está dispersa y envejecida<sup>2</sup>. Reflejo de la importancia política actual del

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D+i del Plan Nacional, «Las Entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea» (referencia DER2016-74843-C3-1-R), del que soy Investigadora principal, y de la Estructura de Investigación de la Universidad de Jaén SEJ 09, integrados ambos en el Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía, «Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico», (APCI), PAIDI SEJ-630, que dirijo en la Universidad de Jaén. También responde a la Red Temática que coordino sobre «Gobiernos locales y economía colaborativa» (GOBECOL), (Referencia RED2018-102319-T), acción de dinamización del Plan Nacional.

<sup>1</sup> Por ello, la doctrina ha prestado atención al problema como demuestra el Proyecto I+D+i del Plan Nacional, «Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural» (DESPORU), (referencia RTI2018-099804-A-100), financiado por el FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/Agencia Estatal de Investigación, que ha impulsado la publicación de esta obra. En la bibliografía, las obras colectivas *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, 2019; y, *Rural renaissance: Derecho y medio rural*, 2020.

<sup>2</sup> Pueden verse, entre otros, *El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras*, 2020, de la Secretaría General para el Reto Demográfico, así como el documento de trabajo de la Comisión de

problema es la creación, en 2020, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico<sup>3</sup>.

Un primer intento del Estado para configurar una política rural propia lo constituye la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, aunque ha tenido un impacto limitado<sup>4</sup>. La Ley 45/2007 subraya que «toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible». Entre sus objetivos generales se incluye la dotación de las infraestructuras y equipamientos básicos en materia de transporte que permitan a la población el acceso a unos servicios públicos de calidad, aunque no se concretan las acciones que deben fomentarse. En relación con las infraestructuras de transporte, el artículo 18 de la Ley se limita a prever que el Gobierno incluya en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, previo informe de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio deba realizarse la infraestructura, la declaración de interés general de las obras cuya ejecución compete a la Administración General del Estado<sup>5</sup>. La aprobación de los proyectos de las obras llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos, a fines de expropiación forzosa y ocupación temporal. El principal instrumento práctico es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible que elabora la Administración del Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas y concretará las

---

Despoblación constituida en 2016 en la Federación Española de Municipios y Provincias, *Población y despoblación en España 2016*, enero de 2017. La preocupación institucional por el cambio demográfico se muestra en la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en la Comisión de Entidades Local que culmina con la publicación de su Informe (Boletín Oficial Cortes Generales. Senado, X Legislatura, núm. 505, de 17 de abril de 2015), y el informe aprobado el 22 de febrero de 2019 (Boletín Oficial Cortes Generales. Senado, XII Legislatura, núm. 360, de 1 de abril de 2019) de la Comisión Especial de estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España creada por acuerdo del Pleno de 30 de noviembre de 2016. En estos informes y documentos se ponen de manifiesto los problemas y posibles soluciones para hacer frente a la evolución demográfica en general, con especial atención a la despoblación del mundo rural. También la Unión Europea se ha ocupado del tema como prueba el *Informe sobre el impacto del cambio demográfico* de la Comisión, de 17 de junio de 2020.

<sup>3</sup> Reales Decretos 2/2020, de 12 de enero, y 399/2020, de 25 de febrero.

<sup>4</sup> Sobre esta ley puede verse GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, 2020; y, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, «El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales», en *REDA* n.º. 140, (2008), pp. 727-746.

<sup>5</sup> Las últimas leyes de Presupuestos Generales, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, declara de interés general las obras de infraestructuras rurales, consistentes en la realización de los caminos naturales que relacionan, aunque la primera de ellas puntualiza que la realización de estas actuaciones queda supeditada a la existencia de las disponibilidades presupuestarias necesarias en el Departamento Ministerial competente (Disposición adicional centésima trigésima primera de la Ley 6/2018).

actuaciones que deban realizarse. Respecto del transporte, el artículo 23 de la Ley prevé que el indicado programa establezca medidas con una doble orientación. Por un lado, destinadas a «mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, y para facilitar el acceso a dichos servicios a los colectivos sociales que por edad, discapacidad o condiciones físicas lo necesiten»; por otro lado, a «procurar la conectividad de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, mediante la coordinación de sus respectivas planificaciones y dotaciones de infraestructuras de transporte, y la mejora de la red viaria rural, con objeto de garantizar unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, respetando la integridad y calidad del paisaje rural y evitando la fragmentación territorial»<sup>6</sup>. A efectos de este estudio, interesa el artículo 3 de la Ley 45/2007, que delimita el medio rural como «el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>»; y define el Municipio rural como «el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural». De acuerdo con los datos oficiales, la mitad del territorio nacional está en riesgo demográfico y casi cinco millones de personas residen en el medio rural con un alto grado de envejecimiento<sup>7</sup>. Y esta realidad debe tenerse presente en la ordenación del transporte.

El 29 de marzo de 2019 el Consejo de Ministros aprueba las Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, que propone las acciones que deben emprenderse tanto para frenar el éxodo de la población a las ciudades como para incentivar su regreso al campo<sup>8</sup>. Los dos primeros

---

<sup>6</sup> El Real Decreto núm. 752/2010, de 4 de junio, aprueba el primer programa para el período 2010-2014, disponible en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, página que también recoge los diferentes programas de desarrollo rural en las distintas Comunidades Autónomas en el marco de los Fondos Europeos de desarrollo rural.

<sup>7</sup> Según los datos de la Secretaría General para el Reto Demográfico en 2020, en España hay 6.815 municipios con menos de 5.00 habitantes que concentran a 5.7 millones de personas. Si la densidad media europea es de aproximadamente 120 por km<sup>2</sup>, la densidad media nacional es 93 habitantes por km<sup>2</sup>, aunque hay 3.926 municipios con una densidad inferior a los 12.5 habitantes por km<sup>2</sup>. Sin perjuicio del éxito que supone contar con la esperanza de vida mayor de la Unión Europea, 83,2 años, el envejecimiento de la población se concentra en los municipios pequeños: en los de menos de 5.000 habitantes, una de cada cuatro personas supera los 65 años.

<sup>8</sup> El impulso de estas acciones surge del acuerdo alcanzado en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada el 17 de enero de 2017. Como primera medida se creó, por Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante, hasta su supresión por el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril de 2020, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

objetivos transversales son «garantizar la plena conectividad territorial con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020» y «asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad adaptadas a las características de cada territorio». El primero de estos objetivos se describe de forma más detallada, concretando las medidas a desarrollar mientras que el segundo es un cajón de sastre con medidas muy diversas entre las que se incluye la necesaria mejora del transporte escolar y el realizado en autobuses, en coordinación con las Comunidades Autónomas, pues ellas son las competentes. Quizá por esta razón no se especifica ni detalla cómo puede llevarse a cabo esta mejora. En todo caso, como ha puesto de relieve el Comité de las Regiones de la Unión Europea, la capacidad de desplazarse fácilmente de un lugar a otro es un derecho relacionado con la libre circulación de personas reconocida por los Tratados y una condición *sine qua non* para la calidad de vida de las personas en las regiones con desventajas demográficas, para acceder a los servicios públicos esenciales (como la educación, la sanidad y los servicios sociales), desplazarse diariamente a su lugar de trabajo o buscar oportunidades de empleo, desarrollar actividades de ocio, visitar a sus parientes, adquirir bienes y servicios o ejercer su libertad de viajar más lejos<sup>9</sup>. Resulta evidente que unos adecuados servicios de transporte que permitan que las personas que residen en los núcleos rurales de población se desplacen de forma eficaz a los centros neurálgicos son fundamentales para combatir la despoblación rural: incentivan que no se abandone el pueblo y estimulan a quienes desean volver a residir en él. En la actualidad, además, el acceso a estos servicios está estrechamente vinculado con el acceso de la población a las nuevas tecnologías, que se convierte así en una de las acciones claves<sup>10</sup>. Probablemente pueda afirmarse que unos adecuados servicios de transporte y la generalización de internet son los dos ámbitos materiales de la acción pública fundamentales para garantizar adecuadas condiciones de vida en el entorno rural y contribuir a la recuperación de la población en nuestros pueblos. Con esta intención el Comité de las Regiones pone de manifiesto que las tecnologías de la información y la comunicación permiten la sustitución del transporte público, que se basa en horarios y rutas preestablecidas, por un transporte a la carta, que proporciona un servicio de transporte público por carretera más eficiente y competitivo y con menos costes, al realizar los servicios en función de la demanda real, por ejemplo, con autobuses «de guardia», taxis colectivos o

---

<sup>9</sup> Dictamen del Comité de las Regiones, «La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas», (2014/C 415/05).

<sup>10</sup> Sobre las acciones para garantizar el acceso a internet en todos los municipios especialmente impulsadas por la Unión Europea puede verse DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, «Municipios y servicios wifi; fomento europeo para la conectividad a internet en el ámbito local», en la obra colectiva *La reforma del gobierno local en España e Italia. La reforma del gobierno local en España e Italia*, 2019, pp. 345-382; y «La prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por organismos públicos: ¿nuevos operadores?», en ADA n.º. 108, (2020), pp. 17 ss.

vehículos compartidos entre escolares y demás usuarios. Algunas de estas propuestas han sido incorporadas por los legisladores autonómicos como tendremos ocasión de comprobar.

En todo caso, hay que tener presente que los problemas del transporte de los ciudadanos en los entornos rurales son sustancialmente diferentes de los que surgen en las aglomeraciones urbanas, y también lo son las soluciones. En el medio urbano, se ha generalizado el empleo de las expresiones «movilidad» y «movilidad sostenible» para poner de manifiesto la necesidad de garantizar el acceso de todos a unos medios de transporte adecuados, procurando un adecuado uso de las vías por las personas y todo tipo de vehículos, y valorando factores diversos como las implicaciones medio-ambientales y de desarrollo sostenible, de tráfico y de seguridad vial, de ordenación y planificación de las infraestructuras, de integración de los diversos medios de transporte....Sin embargo, los atascos, la contaminación acústica, la calidad del aire, la compartición de las vías por bicicletas, vehículos a motor y caminantes... son problemas propios del transporte urbano, que afectan poco o de forma puntual al transporte en el medio rural. Consecuentemente las acciones que tienen como finalidad combatirlos (restricciones en el aparcamiento de vehículos en las calles, creación de aparcamientos disuasorios en las entradas a la ciudad, delimitación de carriles para las bicicletas, los autobuses o los vehículos de alta ocupación, establecimiento de áreas peatonales, fomento de los coches eléctricos...) no constituyen el objetivo principal ni son acciones de aplicación generalizada en el transporte rural<sup>11</sup>. En el ámbito rural, la prioridad es articular servicios de transporte que permitan el desplazamiento de sus vecinos a los centros de prestación de los principales servicios (administrativos, sanitarios, educativos, comerciales...) que se ubican en los municipios de mayor población, frecuentemente las capitales de provincia o de comarca. Se trata de garantizar el acceso de las personas a un desplazamiento rápido y eficaz que impida el aislamiento. A su vez, hay que asumir que no es realista pretender establecer una densa red de transporte público al servicio de un reducido número de potenciales usuarios que además residen en

---

<sup>11</sup> La *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*, aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009, define la movilidad como «el conjunto de procesos y acciones orientadas a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios» y la movilidad sostenible como «el conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un coste económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas». El Derecho positivo estatal acoge esta amplia perspectiva con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 marzo, de economía sostenible, que dedica sus artículos 93 a 106 al transporte y la movilidad sostenible. De una lectura de estos textos se concluye que se está pensando especialmente en el transporte urbano y en menor medida en el interurbano. En un entorno rural también debe recurrirse a vehículos menos contaminantes y energéticamente eficientes, puede peatonalizarse el centro de la población, o crearse un aparcamiento disuasorio, sobre todo si hay un interés turístico, pero la prioridad, común a todos los núcleos de población rurales, es asegurar la existencia de un servicio de transporte que permita a los vecinos desplazarse para acceder al resto de los servicios esenciales.

núcleos dispersos, ni podrá garantizarse un idéntico nivel de prestaciones. En ese contexto, el empleo del automóvil turismo y del transporte privado, que se penaliza en las aglomeraciones urbanas para favorecer los transportes públicos en metro y autobuses, debe considerarse complemento necesario de los servicios públicos. Así deben tenerlo presente las políticas de movilidad urbana con el establecimiento de aparcamientos bien ubicados para acceder al centro urbano y a los principales servicios de las poblaciones principales. Por otra parte, además de las necesidades de transporte comunes a todos los habitantes de las zonas rurales, debe prestarse atención prioritaria a dos grupos de población que tienen mayores dificultades para desplazarse, como son las personas mayores y los escolares y otros estudiantes que, por razón de sus edades respectivas, no siempre pueden conducir su propio vehículo<sup>12</sup>. También deberán adoptarse medidas específicas para facilitar el transporte de quienes presentan algún tipo de discapacidad<sup>13</sup>.

Corresponde a la Administración Pública ordenar los servicios de transporte para garantizar el desplazamiento de toda la población rural. Hacerlo así constituye una de las medidas fundamentales para luchar contra la despoblación y estimular que se retorne a vivir a nuestros pueblos. Para ello, en el transporte rural, aunque sí se mantiene la distinción entre el transporte público y el transporte privado, los criterios de diferenciación de los distintos tipos de servicios de transporte público (regulares o discrecionales, de uso general o de uso especial, en autobuses o vehículos turismo) no son rígidamente aplicados, y los diferentes regímenes jurídicos se confunden en ocasiones, como podrá comprobarse.

## 2. REGULACIÓN Y COMPETENCIAS

---

<sup>12</sup> Véase MARCO DOLS, Pablo, y, SORIANO MARTÍ, Javier, «Transporte público y despoblación en el mundo rural» en *XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía. Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la Geografía. Libro de Actas*, 2019, pp. 752-769.

<sup>13</sup> Las peculiaridades del transporte de las personas con discapacidad se agudizan en el ámbito rural. Al respecto debe tenerse presente 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, que se dicta al amparo de las competencias que el artículo 149.1. 1.<sup>a</sup>, 20.<sup>a</sup>, 21.<sup>a</sup> y 24.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado, y desarrolla la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Este reglamento establece las condiciones básicas de accesibilidad en todos los medios de transporte, fijando, en lo que a nosotros nos interesa, el porcentaje de autobuses y taxis adaptados que resultan exigibles. Respecto de los servicios de transporte especial, que son aquellos que no tienen todas las características de un servicio de transporte ordinario (regularidad, horarios, tarificación comercial y recorridos fijos, entre otras) que se concibe expresamente para transportar a los ciudadanos con más grave discapacidad, se subraya que, en los pequeños núcleos de población, deberán prestarse en ámbitos mancomunados o comarcales. No obstante, el artículo 9 admite que, en el transporte rural, estos servicios especiales puedan integrarse en los servicios interurbanos a la demanda que, para todos los ciudadanos, sin exclusión, se presten en las Comunidades Autónomas.

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el transporte terrestre tiene en cuenta, como es sabido, el territorio recorrido, correspondiendo al Estado cuando discurre por más de una Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 149. 1. 21º de la Constitución. Por ello, la ordenación y gestión del transporte rural entra de lleno en la competencia de las Comunidades Autónomas al efectuarse generalmente dentro de su territorio. Lógicamente esta competencia debe ejercerse respetando los preceptos de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres Ley (en adelante, LOTT), desarrollada por Real Decreto 1211/1990, de 28 septiembre (en adelante, ROTT), que se fundamentan en otros títulos competenciales, en particular los relativos a las bases de la ordenación económica, a las concesiones administrativas y al tráfico y circulación de vehículos a motor según disponen los apartados 13º, 18º y 21º del artículo 149.1 de la Constitución<sup>14</sup>.

Los principios y directrices generales de naturaleza básica que presiden la ordenación del transporte se establecen en los arts. 3, 4 y 12. 1 de la LOTT, y pueden resumirse en dos ideas esenciales: Por un lado, el establecimiento de un sistema común de transportes terrestres, que supone la coordinación e interconexión de las redes, servicios y actividades de transporte y la actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas. Este sistema común debe mantenerse en el marco de la unidad de mercado en todo el territorio nacional que garantiza el art. 139. 2 de la Constitución, y en el sistema de economía de mercado y libertad de empresa del art. 38 de la Constitución. Por otro lado, la acción pública está orientada a satisfacer las necesidades de transporte de los ciudadanos en condiciones idóneas de seguridad, asegurando el acceso a los medios de transporte de las personas con minusvalías y las que pertenezcan a categorías sociales desfavorecidas, así como las comunicaciones de las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso. Esta acción debe desarrollarse con el máximo grado de eficacia y el mínimo coste social, lo que supone una adecuada utilización de los recursos disponibles que permitan la obtención del máximo rendimiento de los mismos. La articulación de líneas y medios de transporte que permita la movilidad y el desplazamiento de las personas está, sin duda, relacionada con la libertad de circulación de los ciudadanos que consagra el art. 19 de la Constitución<sup>15</sup>.

Los Municipios son competentes en relación con los transportes urbanos, que son aquellos realizados dentro del término municipal<sup>16</sup>. El transporte público de viajeros es uno de los servicios

---

<sup>14</sup> Del reparto de competencias en la materia me he ocupado, entre otros trabajos, en CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, 1993, pp. 158 ss., y, más reciente, en «Transporte urbano y movilidad», en *Tratado de Derecho Municipal*, II, 2011, pp. 2278 ss.

<sup>15</sup> Véase CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo...* cit. p. 79-94.

<sup>16</sup> En ocasiones, el tipo de suelo recorrido por un servicio de transporte se ha utilizado por el legislador estatal y autonómico para excluir la competencia de los municipios, que sólo comprendería el que discurre por suelo urbano y urbanizable. Este criterio carece de sentido y contradice la legislación básica de régimen local como he puesto de relieve en CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Transporte

reservados a las Entidades Locales y la prestación de los de carácter colectivo se considera un servicio municipal obligatorio en los de más de 50.000 habitantes (artículos 86 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases de Régimen Local), aunque lógicamente también los de menor población podrán establecer servicios de transporte público. Esta competencia, sin duda, incluye el desplazamiento al núcleo en el que radique la capital del municipio de quienes residan en núcleos dispersos dentro del término municipal, aunque, en atención a la población, no se considere un servicio de prestación obligatoria. Serían servicios de transporte de carácter rural de exclusivo interés municipal<sup>17</sup>. En tales supuestos, como en todos los municipios más pequeños y de menor capacidad económica y de gestión, resulta fundamental la cooperación y asistencia que deben prestar las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes de acuerdo con la legislación de régimen local. Incluso cabría el establecimiento de un servicio de transporte supramunicipal como servicio público provincial, que encaja en la reserva a favor de las Entidades locales que realiza el artículo 86 de la LBRL<sup>18</sup>. Esta opción, no obstante, no se ha materializado en las normativas autonómicas sobre transporte que no prestan atención a las posibles competencias provinciales<sup>19</sup>. En todo caso, hay que subrayar que la existencia de un núcleo de población con escasos vecinos no es excusa para que dichos vecinos no reciban unas prestaciones esenciales con independencia de la consideración formal de dicho núcleo, y del mecanismo que los garantice<sup>20</sup>. Las posibles soluciones generales que ofrece la legislación de régimen local resultan de aplicación también al transporte, sin perjuicio de las particularidades que establece la legislación sectorial, que es la que aquí se estudia.

---

urbano y movilidad», cit. pp. 2301-2304; «El transporte público de viajeros», en *Las competencias locales*, 2007, pp. 283-317; y, con CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, 2006, en particular, pp. 139-144.

<sup>17</sup> Véase DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, «Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural», en *REALA* n.º 282, (2000), p. 143.

<sup>18</sup> Así lo pone de manifiesto DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, «Obligaciones especiales...», cit. p. 141 y 144.

<sup>19</sup> Por la peculiar posición institucional de las Diputaciones Forales, de los Cabildos y Consejos Insulares, sí les reconocer competencias la Ley 4/2004, de 18 marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera del País Vasco, la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera en las Islas Canarias y la Ley 4/2017, de 20 de junio, de Transporte Terrestre y Movilidad Sostenible de Illes Balears.

<sup>20</sup> Los vecinos tienen derecho a percibir unos servicios imprescindibles, incluso cuando son pocos y residen en núcleos alejados de entornos urbanos, aunque lógicamente su prestación resulte mucho más cara que el mismo servicio en las aglomeraciones urbanas. El problema en estos casos es la búsqueda de soluciones eficaces para garantizar su prestación de la forma más eficaz y eficiente, y la eliminación de los municipios pequeños no pone fin a este problema. Lo han subrayado REBOLLO PUIG, Manuel, «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios», en *Crisis económica y reforma del régimen local*, 2012, pp. 208-209, y «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *REALA* n.º 308, (2008), pp. 155 ss.; y, CARBONELL PORRAS, Eloísa, «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2013, pp. 42-43.

Seguidamente se analizan las principales posibilidades que la legislación sobre transporte por carretera ofrece para afrontar los problemas de desplazamiento de las personas en un entorno rural, prescindiendo de los principios y reglas generales que rigen el sector, y de otros medios de transporte, como el ferroviario que no resulta viable con carácter general por el alto coste de sus infraestructuras. Como se ha señalado corresponde a las Comunidades Autónomas la ordenación del transporte rural y, sin perjuicio de referencias a otras leyes, es especialmente ilustrativa la Ley 9/2018, de 20 diciembre, de Transporte Público de Viajeros por Carretera de Castilla y León tanto por ser la más recientemente aprobada como por las características de esta Comunidad. Como explica su exposición de motivos, la amplitud de la extensión territorial de Castilla y León, la ruralidad de sus territorios, una baja densidad de población y su amplia dispersión geográfica determina una atención singular al ámbito rural para articular servicios de transporte que faciliten la comunicación entre los distintos, y alejados, núcleos de población, garantizando el derecho a la movilidad de las personas con servicios públicos de calidad<sup>21</sup>. Esta Ley define el transporte rural como el destinado a satisfacer las necesidades de movilidad en las Unidades Básicas de Ordenación y Servicios Rurales, que agrupan a municipios iguales o menores de 20.000 habitantes de una provincia, con contigüidad espacial y con características similares, que cumplan alternativamente alguna de las siguientes reglas: a) En función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5.000 habitantes, y como máximo 30.000; y b) En función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 habitantes por kilómetro cuadrado, y como mínimo agrupe a cinco municipios<sup>22</sup>.

### 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL MEDIO RURAL. LA INTEGRACIÓN DE LOS DE USO GENERAL Y ESPECIAL

Dentro de las diferentes modalidades de transporte público, los servicios regulares y de uso general son, sin duda, los de mayor relevancia, pues se realizan con sujeción a un calendario, un itinerario y un horario predeterminados, pudiendo utilizarse por cualquier persona. Por eso, el artículo 71 de la LOTT, los declara servicios públicos de titularidad de la Administración. No son, en principio, servicios públicos,

---

<sup>21</sup> Castilla y León es la Comunidad más extensa de España, con una orografía accidentada, con una población dispersa en numerosos núcleos de población, y con un alto nivel de envejecimiento. Un análisis general de los problemas de transporte rural en esta Comunidad Autónoma y las diversas acciones anteriores a la Ley de 2018, puede verse en DELGADO URRECHO, José María y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Luis Carlos, «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 72, (2016), pp. 195-220; y un resumen de las novedades de la Ley 9/2018, en GARCÍA CRESPO, Héctor, «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», en *RJCyL* nº 52, (2020), pp. 185-212.

<sup>22</sup> Artículo 4 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

sino servicios prestados al público los de uso especial que sólo pueden utilizarse por un grupo homogéneo de usuario. No obstante, como ya se ha señalado, en las zonas rurales, el transporte a los centros docentes, escolares o universitarios, es uno de los grandes problemas que deben resolverse para luchar contra la despoblación. Articular un medio que permita el desplazamiento de los niños y jóvenes a sus lugares de estudio en condiciones de seguridad, comodidad y eficacia posibilita que las familias continúen viviendo en el mismo sitio, sin plantearse su posible mudanza a una población de mayor tamaño, y también las anima a trasladarse a residir al pueblo que así lo garantiza. Por eso, en un entorno rural, la distinción entre servicios de uso general y de uso especial se diluye, pudiendo prestarse conjuntamente.

Respecto de los servicios públicos de transporte, el artículo 71 de la LOTT, que tiene la consideración de legislación básica del Estado en materia de contratos administrativos, dispone que, como regla, la gestión se realiza por la empresa a la que se adjudique el contrato de servicio público, que es la tradicional concesión administrativa que fija las condiciones de prestación y sus compensaciones, integrando las necesidades de transporte de la población y la rentabilidad que persigue el gestor<sup>23</sup>. Sin embargo, prestar servicios de transporte en el ámbito rural, destinados a un escaso número de personas que residen en núcleos dispersos y comunicados por carreteras secundarias, no siempre resulta viable con el régimen general de las concesiones lineales con autobuses. Sin duda, pueden establecerse servicios públicos lineales en entornos rurales con microbuses y un número limitado de expediciones cuyos costes frecuentemente deberán ser compensados por la Administración, pero tampoco así se cubren las demandas de los ciudadanos<sup>24</sup>. Por eso, el ordenamiento jurídico ofrece otras posibles soluciones.

---

<sup>23</sup> Por influencia del Derecho de la Unión Europea —Reglamento (CE) n° 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera— las referencias a la concesión en diversos preceptos de la LOTT han sido reemplazadas, con la reforma operada por la Ley 9/2013, por el contrato de servicio público. Ahora el artículo 284 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, alude al contrato de concesión de servicios. En todo caso, como he expuesto en otro lugar, la declaración de la titularidad pública del servicio y la generalización de la gestión privada mediante la concesión o el contrato de gestión de un servicio público permita armonizar las exigencias de los artículos 38 y 128 de la Constitución. Puede verse CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo...* cit. págs. 71-90 y 285-290. Por eso, el título competencial estatal que más se ajusta no es, a mi juicio, el del apartado 18° del artículo 149. 1 como indica el legislador y ratifica el Tribunal Constitucional sino el del apartado 13°. Vid. más reciente, «Transporte y movilidad...», pp. 2326-2333.

<sup>24</sup> La principal preocupación de los ciudadanos en relación con las concesiones de transporte interurbano se centra en las zonas de menor densidad de población según la consulta pública realizada de 16 de diciembre de 2019 a 7 de febrero de 2020 por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia según información recogida en el blog de marzo de 2020 sobre el transporte en la España vaciada (<https://blog.cnmc.es/2020/03/09/el-transporte-de-la-espana-vaciada/> y <https://blog.cnmc.es/2020/03/26/el-transporte-de-la-espana-vaciada-y-ii/>). No obstante, a mi juicio, fomentar la competencia entre las concesiones no creo permita solucionar los problemas del transporte rural como parece pretender la Comisión.

Hay que recordar que nada impide que la Administración asuma la gestión directa del servicio. El artículo 71 de la LOTT admite esta opción «cuando estime que resulta más adecuado al interés general en función de su naturaleza y características». Esta indeterminación de las circunstancias que permiten la gestión directa se completa con el artículo 66.2 del ROTT, que hace referencia a la necesidad de satisfacer los objetivos económicos o sociales perseguidos con el establecimiento del servicio. A mi juicio, resulta claro que los servicios públicos en el ámbito rural pueden ser gestionados directamente por la Administración por concurrir las razones de interés público que lo justifican<sup>25</sup>. No obstante, en línea con los principios generales de ordenación del sector, esta opción estaría condicionada a la imposibilidad de prestar adecuadamente los servicios por operadores privados y al cumplimiento de la normativa comunitaria que así lo prevé.

Además de las concesiones de carácter lineal, caben las concesiones zonales que incluyen las diferentes líneas de servicios regulares en la zona en cuestión e incluso pueden comprender también los de uso especial<sup>26</sup>. De esta forma, se compensan los déficits en las líneas de más baja utilización con las ganancias percibidas en las de mayor rentabilidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 *bis* del Reglamento (CE) nº 1370/2007<sup>27</sup>. La relevancia de este tipo de concesiones en el ámbito rural explica que alguna Ley autonómica las considere la regla general. Lo hace el artículo 26 de la Ley de Castilla y León, que declara que los servicios integrados zonales serán la fórmula preferente de prestación, e incluirán todos o parte de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de titularidad pública, tanto de uso general como especial, que se presten en una zona determinada según determine el proyecto de explotación del contrato<sup>28</sup>. Con estos servicios integrados zonales se persigue configurar un transporte de proximidad en el ámbito rural, que permita la máxima cobertura de población; facilitar la accesibilidad de los habitantes del ámbito rural a los servicios básicos, especialmente a los de carácter sanitario,

---

<sup>25</sup> Así lo puse de relieve en CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo...* cit. p. 291.

<sup>26</sup> Las concesiones zonales están previstas en los artículos 78 y 79 de la LOTT y en las leyes autonómicas, por ejemplo, el artículo 29 de la Ley 4/2004, de Transporte de Viajeros por Carretera del País Vasco, el artículo 33 de la Ley 8/2006, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja; artículos 63 a 65 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transporte y Movilidad sostenible del Principado de Asturias; o, artículo 14 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por carretera de Castilla-La Mancha, que los denomina transportes zonales.

<sup>27</sup> El artículo 2 *bis* del Reglamento (CE) nº 1370/2007, —incorporado por el Reglamento (CE) 2016/2338, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016—, contempla las especificaciones para las obligaciones de servicio público que puede establecer la autoridad competente, subrayando que «esto incluye la posibilidad de agrupar servicios que cubran costes con servicios que no los cubran».

<sup>28</sup> También la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Transporte por Carretera de Canarias establece que con carácter general las concesiones se referirán a una zona determinada, comprendiendo los servicios, líneas y trayectos que se determinen expresamente en el pliego de condiciones (art. 48.4).

educativo, laboral, administrativo, comercial o de ocio; y, ajustar los sistemas de transporte en zonas de baja densidad de población, garantizando la adecuada movilidad de los ciudadanos en transporte público en su relación con los centros urbanos de mayor rango o entidad (art. 27). Su régimen jurídico es el mismo que el de las concesiones lineales, salvo en lo que resulte incompatible por su específica naturaleza. Recordemos, además, que la concesión concretará los vehículos que se adscriben a la prestación de los servicios, que podrán ser autobuses u otros de menor capacidad para atender los tráficos más débiles.

Por otra parte, la LOTT contemplaba una autorización especial para la prestación de los servicios regulares permanentes de uso general con un bajo índice de utilización que, por su baja rentabilidad, no podían gestionarse adecuadamente mediante concesión, fijándose en la indicada autorización las condiciones de prestación<sup>29</sup>. Esta autorización especial ha sido suprimida en la legislación estatal, pero permanece en términos muy similares en la legislación autonómica que, además, precisa qué se entiende por servicios de baja utilización<sup>30</sup>. Así, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de Aragón, señala que una zona de débil tráfico es la «que, en su conjunto, no proporciona una demanda de tráfico superior a 20 viajeros por vehículo y kilómetro en cómputo anual»<sup>31</sup>. La particularidad de esta autorización especial, que podrá referirse a un servicio lineal o a una zona de transporte, es la flexibilidad en la prestación al permitir cambios en el calendario, el horario, o el número de expediciones del servicio. Con apoyo en las nuevas tecnologías, esta modalidad de servicio de transporte se ha generalizado en la legislación autonómica como mecanismo adecuado para el ámbito rural con la denominación de transporte

---

<sup>29</sup> Afirma DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, «Obligaciones especiales...», cit., pp. 131-138 que esta autorización especial, especialmente destinada al transporte rural, permite imponer las obligaciones de servicio público y compensarlas, sin necesidad de su formal declaración como servicio público. Con esta autorización especial, el legislador estatal llevaba hasta sus últimas consecuencias las preferencias por la gestión privada de los servicios públicos como señalé en CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo...* cit. p. 351-352.

<sup>30</sup> La Ley 9/2013, de 4 de julio suprimió el artículo 87 de la LOTT que regulaba la indicada autorización, aunque subsistía la regulación reglamentaria hasta la modificación del ROTT que lleva a cabo el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero. Esta autorización especial esta prevista, por ejemplo, en el artículo 42 de la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja o en artículo 34 de la Ley 4/2004, de 18 de marzo de Transporte de Viajeros por Carretera del País Vasco, desarrollado en los artículos 43 y 44 del Decreto 51/2012, de 3 de abril. Este último precisa que son de baja utilización aquellos servicios públicos «cuyo índice de cobertura es menor del 20% calculado dicho índice de cobertura a partir de los ingresos tarifarios y los costes de explotación del servicio incluyendo los costes de amortización» (art. 43.1). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de Aragón, señala que una zona de débil tráfico es la «que, en su conjunto, no proporciona una demanda de tráfico superior a 20 viajeros por vehículo y kilómetro en cómputo anual».

<sup>31</sup>De esta Ley me he ocupado en CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Transportes» en *Tratado de Derecho Público Aragonés*, 2010, pp. 1634-1640.

a demanda o a la carta, que también puede preverse en las concesiones administrativas, zonales o lineales. El transporte a demanda es el que se realiza total o parcialmente previa petición expresamente efectuada por los usuarios de modo que, si no media dicha petición, no se presta el servicio. Los caracteres del transporte a demanda se describen en la exposición de motivos de la Ley 14/2005, de Castilla-La Mancha, «como modalidad que permite hacer frente a las necesidades de zonas de baja densidad en las que las habituales formas de prestación de los servicios de transporte no resultan satisfactorias. La flexibilidad que aporta esta fórmula permite superar los problemas que la existencia de itinerarios y horarios prefijados supone, pero sin llegar a plantear un servicio totalmente individualizado como es el del taxi. Ello no significa que en el transporte a la demanda no existan itinerarios, paradas u horarios, sino que puede prescindirse de alguno de estos elementos siempre que la prestación del servicio se inicie a iniciativa de las personas demandantes»<sup>32</sup>. Por tanto, se trata de una modalidad intermedia entre el servicio regular, en el que todas las condiciones están prefijadas, y el discrecional, en el que no hay nada predeterminado.

El título jurídico que habilita para la realización del transporte a demanda, sea la autorización especial, sea la concesión, concreta las características de su prestación: si existe un horario, calendario o itinerario prefijado que se activa previa petición, no realizándose la parada si la misma no se ha efectuado; si se articulan unas franjas horarias en las que puede solicitarse el servicio<sup>33</sup>.... Así se refleja en el artículo 32 de la Ley de Castilla y León que establece los siguientes requisitos para su realización:

a) El establecimiento, por parte de la Administración, de forma directa o indirecta, de un sistema tecnológico y telefónico de reservas que garantice la plaza gestionada a través de la reserva previa formulada por el potencial usuario.

b) Un sistema de control, dotado de los elementos necesarios para asegurar la información en tiempo real del desarrollo de los servicios, así como la supervisión y solución de las posibles incidencias en su prestación, permitiendo igualmente la transmisión de información y la interacción entre las personas usuarias con los operadores y las administraciones participantes.

c) La adaptación flexible del sistema de transporte a las necesidades reales del territorio, tomando como referencia los horarios de los centros prestadores de servicios, como centros de salud,

---

<sup>32</sup> Sobre su regulación también los artículos 30 a 32 de Ley 14/2005, de Castilla-La Mancha, 67 de la Ley 13/2007, de Canarias, 32 de la Ley 9/2018, de Castilla y León, o 66 de la Ley 12/2018, del Principado de Asturias.

<sup>33</sup> Con esta intención, el artículo 30 de la Ley 14/2005, de Castilla-La Mancha precisa que son los servicios prestados a la demanda pueden revestir las siguientes modalidades: a) servicios sin itinerario fijo; b) Servicios sin horario fijo; y c) Servicios sin horario ni itinerario fijo; y el artículo 48 de la Ley 8/2006, de la Rioja diferencia dos clases de servicios a demanda: aquellos en que los itinerarios se concretan totalmente en función de las demandas formuladas por los usuarios, dentro de las relaciones previstas en el título habilitante; y los servicios en los que el título habilitante establece un elenco de itinerarios que se concretan en función de las demandas formuladas por los usuarios.

administrativos, comerciales o análogos, así como con las conexiones con otras líneas de transporte de viajeros que tengan como origen o destino a los centros urbanos de mayor entidad.

En esta Comunidad Autónoma el transporte a la demanda ha sido una solución adecuada para cubrir las necesidades de transporte de tantos núcleos de población dispersos y escasamente poblados. Por eso, se pretende potenciar el transporte a la demanda frente a los servicios regulares convencionales para la garantizar las necesidades de transporte de la población rural<sup>34</sup>.

Por último, además de la inclusión en las concesiones zonales del transporte escolar, el desplazamiento de los estudiantes también puede garantizarse imponiendo al concesionario de un servicio regular de uso general la reserva de un número de plazas, en los horarios que se concreten, como prevé el artículo 75. 2 de la LOTT, que aclara que la compensación que reciba el contratista de la Administración no podrá ser nunca superior a la cuantía que resulte de la aplicación de la tarifa ordinaria del servicio. También está prevista la solución inversa, es decir, la posibilidad de utilizar las capacidades residuales de los servicios de transporte de uso especial como si fueran servicios de uso general<sup>35</sup>. De esta forma, al permitir que cualquier persona ocupe las plazas sobrantes del vehículo destinado al transporte escolar, con carácter general o previa demanda, se incrementa la oferta de transporte sin costes adicionales.

#### 4. EL TRANSPORTE PÚBLICO EN VEHÍCULOS TURISMO: EL TAXI Y EL ARRENDAMIENTO CON CONDUCTOR EN LAS ZONAS RURALES

El transporte público en automóviles turismo es, en principio, de carácter discrecional, es decir realizado sin sujeción a un calendario, horario o itinerario prefijado. No obstante, ya hemos visto como los vehículos turismo pueden emplearse para la prestación de servicios regulares de uso general y de uso especial, de carácter convencional o a demanda, de acuerdo con lo previsto en la concesión administrativa o en la autorización especial. Con esta intención, el artículo 45.2 de la Ley 9/2018, de Castilla y León,

---

<sup>34</sup> De acuerdo con la «propuesta para la elaboración del mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera en Castilla y León» que prevé el artículo 54 de la ley 9/2018, pendiente de aprobación, el transporte a la demanda atiende a 3.558 localidades con 810 rutas operativas en 105 zonas, 400 vehículos diarios y más de 250.000 reservas atendidas en 2018, que se financian por la Administración con 6.1 millones de euros en 2018, año en el que la Comunidad destinó a todo el transporte por carretera 6.8 millones de euros. Sobre el éxito de esta modalidad, puede verse GARCÍA CRESPO, Héctor, «La nueva ley 9/2018...», cit. pp. 204-205, y DELGADO URRECHO, José María y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Luis Carlos, «El transporte a la demanda...», cit. pp. 206-211. La propuesta defiende potenciar el transporte a demanda que se incrementa en un 78%, llegando a equivaler al 50% de la oferta del transporte regular; y serviría a más de 1,7 millones de viajeros por año. Por ello, se propone que las rutas de transporte regular cuya demanda sea inferior a 4.500 viajeros/año pasen a ser prestadas a demanda.

<sup>35</sup> Artículos 33 de la Ley de Castilla y León, 4 de Aragón o 32 de la Ley de Cantabria, desarrollado por el Decreto núm. 199/2019, de 3 de octubre, que regula la integración de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general y de uso especial de la Comunidad cántabra.

puntualiza que podrán otorgarse autorizaciones interurbanas habilitantes a automóviles de turismo (que no permiten efectuar servicios discrecionales) para la realización de servicios interurbanos que estén incluidos en un contrato de transporte regular de viajeros de uso general, siempre que el titular de la autorización sea el mismo que el del contrato, y el vehículo se adscriba de manera exclusiva a dicho contrato<sup>36</sup>. Por otra parte, con frecuencia este tipo de vehículo es más adecuado que los de mayor capacidad para cubrir las demandas de transporte escolar en las zonas rurales que, como sabemos, no cuentan con una alta población infantil<sup>37</sup>.

El régimen jurídico aplicable al transporte discrecional en vehículos turismo, es diferente según se trate del tradicional servicio de taxi o del arrendamiento con conductor. El primero ha acaparado este segmento del mercado hasta hace pocos años, y siempre ha estado sujeto a una intensa ordenación con normas estatales, autonómicas y locales derivadas de su capacidad para realizar transportes urbanos e interurbanos. El arrendamiento con conductor, por el contrario, se ha expandido, con apoyo en las avances tecnológicos, desde que, en 2009, dejó de reputarse una actividad auxiliar y complementaria de transportes para calificarse como transporte público discrecional<sup>38</sup>. Ambas modalidades coinciden en la obligatoriedad de obtener una autorización administrativa (VT para el servicio de taxi y VTC para el arrendamiento con conductor), que habilita para realizar transportes interurbanos por todo el territorio nacional y que otorga la Comunidad Autónoma<sup>39</sup>. Inicialmente, los vehículos con autorización VTC pudieron realizar transportes exclusivamente urbanos, originándose así el enfrentamiento entre los dos

---

<sup>36</sup> Como pone de manifiesto en Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado de resolución de discrepancias sobre la constitucionalidad de la Ley 9/2018, se ha creado una nueva autorización, diferente de la prevista en la normativa estatal, con un ámbito limitado de aplicación, que es el territorio autonómico (Resolución de 25 de septiembre de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, publicada en el BOE nº. 247, de 14 de octubre de 2019)

<sup>37</sup> En la Comunidad de Castilla La Mancha, el servicio de taxi ha asumido el 40% de las rutas de transporte escolar según noticias de septiembre de 2020. Puede verse <https://www.gacetadeltaxi.com/taxi-rural-%E2%80%9Csobrevivimos-gracias-a-los-contratos-de-la-administracion%E2%80%9D-9250>, o <https://www.yotaxi.es/2020/09/15/los-taxistas-rurales-sobreviven-gracias-al-transporte-escolar-este-servicio-nos-da-vidilla/>.

<sup>38</sup> La modificación se impulsa en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la modificación de la LOTT que lleva a cabo la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Véase CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Directiva de servicios y transportes terrestres», en la RAAP, número monográfico titulado *El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, (2010), pp. 487-488.

<sup>39</sup> La Ley Orgánica 5/1987 Ley Orgánica 5/1987, de 30 julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera y por cable delega tanto las funciones relativas a las autorizaciones para realizar transportes públicos de carácter discrecional en todo el territorio nacional (arts. 5 y 6) como las que se refieren a las actividades auxiliares y complementarias del transporte (art. 8). En consecuencia, el cambio en la configuración jurídica del arrendamiento con conductor no altera la competencia delegada en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio esté fijado el lugar de residencia del vehículo.

sectores que ha caracterizado nuestras ciudades en los últimos tiempos que se ha potenciado además con cambios normativos escasamente meditados. En la actualidad, en principio y con carácter general sólo el servicio de taxi presta servicios urbanos al amparo de la correspondiente licencia municipal que debe obtenerse simultáneamente con la autorización para el interurbano<sup>40</sup>. No obstante, las particularidades del transporte en las zonas rurales también afectan a estas categorías de servicios de transporte público.

En principio, en un entorno rural, con una población escasa y dispersa, no es previsible que se produzca una expansión de las grandes empresas que prestan el servicio con vehículos con autorizaciones VTC a través de las plataformas digitales. A lo sumo podrían ofrecer un precio competitivo, en su caso, para el desplazamiento desde las estaciones de transporte terrestre, puertos y aeropuertos hasta el núcleo rural, y al revés. Al respecto es importante recordar que no existen tarifas que limiten el precio del servicio como sucede con el taxi, que sí está sujeto a tarifas para los servicios urbanos e interurbanos. Este dato y la exigencia de que el servicio con el vehículo VTC esté previamente contratado, mientras que el taxi puede recoger a los viajeros en las paradas y calles, son dos diferencias esenciales entre las dos modalidades. Distintas son las posibilidades que el mercado ofrece cuando se trata de concretos vehículos con una autorización VTC residenciados en un núcleo rural, pues las diferencias con el taxi se diluyen: los servicios urbanos, que enlazarían los núcleos de población dentro de un mismo término municipal,

---

<sup>40</sup>La reforma de la LOTT de 2009 también suprimió las medidas limitativas en el acceso al mercado de transportes, lo que permitió un significativo aumento en el número de autorizaciones VTC. Los usuarios pronto accedieron a estos servicios a través de plataformas digitales muy controvertidas como es UBER en clara competencia con el taxi. Después se han sucedido las reformas normativas tanto de la LOTT como del ROTT, no siempre bien meditados, y las sentencias de los Tribunales, consecuencia de la acción judicial emprendida por los dos sectores enfrentados y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En todo caso, se trata de un problema de ordenación del transporte público como he analizado con cierto detalle en CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Competencia y mercado en el transporte en vehículos turismo ante el reto de las nuevas tecnologías», en *REDA*, nº. 179 (2016), pp. 55-85; y más recientemente en «Movilidad colaborativa y servicios de transporte de personas: un análisis desde el Derecho Administrativo», en *Régimen jurídico del consumo colaborativo*, dirigida por GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, 2019, pp. 405-460; y «Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2018*, (2019), pp. 273-320. EL Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril modifica el artículo 91 de la LOTT para aclarar que las autorizaciones de transporte interurbano para los taxis y el arrendamiento con conductor sólo habilitan para prestar exclusivamente servicios interurbanos, que son aquellos que superan el término municipal. Alguna Comunidad Autónoma, como Aragón ha previsto también una licencia municipal para que los vehículos de arrendamiento con conductor puedan realizar transportes urbanos. Así lo dispone el Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor, que modifica el artículo 27 de la Ley 14/1998. Esta posibilidad, no obstante, sólo se aplicará las autorizaciones VTC que se concedan después de la entrada en vigor del Decreto-ley según indica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado publicado por Resolución de 2 de diciembre de 2019 (BOE de 19 de diciembre de 2019). Al respecto, hay que recordar que el transporte urbano entra de lleno en las competencias municipales y autonómicas pues, como es obvio, no discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

serán muy limitados, realizándose mayoritariamente -sino en exclusiva- servicios interurbanos tanto por el taxi como por el arrendamiento con conductor. Por esta razón, el régimen de general aplicación al servicio de taxi se excepciona en el ámbito rural, excluyendo la obligatoriedad de obtener simultáneamente la licencia municipal para el transporte urbano, pudiendo otorgarse únicamente las autorizaciones para el transporte interurbano. Esta posibilidad está prevista en el artículo 124 del ROTT (redactado según el Real Decreto 1225/2006) con carácter excepcional si concurren las siguientes circunstancias: a) Que haya sido denegada la licencia municipal o no se haya dictado resolución expresa en tres meses desde su petición; b) Que la autorización haya de domiciliarse en un núcleo de población de menos de 5.000 habitantes; y c) que la oferta de esta modalidad en la zona geográfica de que se trate, sea insuficiente para atender adecuadamente las necesidades de transporte interurbano, debiendo quedar dicha circunstancia plenamente justificada en el expediente. Estas previsiones son aplicables a la autorización para el transporte interurbano que comprende todo el territorio nacional pero nada impide que las Comunidades Autónomas puedan crear un régimen propio para autorizaciones que sólo habilitan para realizar transporte en el territorio autonómico<sup>41</sup>. Así sucede con la autorización de servicios interurbanos vinculada al contrato de transporte regular que prevé el artículo 45. 2 de la Ley 9/2018, de Castilla y León. Lo que parece obvio es que los vehículos turismo domiciliados en zonas rurales están destinados a prestar servicios interurbanos, cuenten con la autorización VT o VTC, y en ambos casos podrán emplearse en las diferentes modalidades aquí analizadas (transporte regular en régimen concesional, transporte a demanda...).

Para finalizar, y aunque en el transporte público discrecional rige el principio de libertad de contratación (art. 94.1 LOTT), la legislación autonómica dispone que los servicios de taxi interurbanos se realizan mediante la contratación global de la capacidad de carga del vehículo, regla que puede excluirse en las zonas de difícil acceso y débil tráfico y carentes de servicios de transporte regular, en las que podrá autorizarse la contratación por plaza con pago individual del trayecto<sup>42</sup>. Realmente, en la actualidad, que

---

<sup>41</sup> Alguna normativa autonómica, como el artículo 7.5 de la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón, se refiere a la domiciliación en municipios de menos de 2.000 habitantes. En el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, que resulta de las negociaciones relativa a la constitucionalidad de los apartados 3, 4 y 5 del indicado artículo 7, se concluye que debe adaptarse a la legislación estatal en materia de transporte, comprometiéndose la Comunidad Autónoma de Aragón a su modificación (Resolución de 14 de febrero de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, publicada en el BOE nº.57, de 7 de marzo de 2019). Con independencia de que, en enero de 2021, no se había realizado dicha reforma legislativa, hay que diferenciar la autorización para realizar transportes discrecionales por todo el territorio nacional que sí es una competencia estatal de acuerdo con el artículo 149.1. 21º de la Constitución, de las que sólo habilitan en el territorio de una Comunidad Autónoma, que entran de lleno en sus propias competencias.

<sup>42</sup> Así lo prevén, por ejemplo, los artículos 71 de la Ley 12/2018, del Principado de Asturias, 46. 2 de la Ley 9/2018, de Castilla y León, o 31 de la Ley 5/2018, del Taxi de Aragón

varias personas compartan un taxi ha dejado de ser una excepción, impulsándose por el propio sector como un mecanismo para luchar contra la competencia de los vehículos VTC. Las plataformas digitales, además de poner relación a los potenciales usuarios y a los taxistas, permiten los contactos entre las personas que coinciden en sus necesidades de desplazamiento y optan por contratar conjuntamente el servicio como hacen *Cabmix* o *Carpling*. Estas aplicaciones prestan servicios de la sociedad de la información amparadas por la libertad que reconoce la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Así lo ha reconocido la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2020, (asunto C-62/19), respecto de una aplicación para teléfonos móviles, como *Star Taxi App* en Bucarest, que conecta, a cambio de una remuneración, a personas que desean realizar un desplazamiento urbano y a conductores de taxi autorizados. La aplicación realiza una actividad de intermediación, prestando un servicio de la sociedad de la información, y no un servicio de transporte como indicó el Tribunal de Justicia en su conocida sentencia de 20 de diciembre de 2017, (asunto C-434/15), *Asociación Profesional Élite Taxi y Uber Systems Spain S.L.*

## 5. EL TRANSPORTE PRIVADO EN UN ENTORNO RURAL: LA MOVILIDAD COLABORATIVA

### 5.1. Aclaraciones previas y variedad de servicios y actividades que se incluyen en la movilidad colaborativa

En los últimos tiempos se ha generalizado el término «economía colaborativa» para hacer referencia a relaciones económicas que tienen su apoyo en las nuevas tecnologías y que han revolucionado las fórmulas tradicionales de relacionarse. El trueque, el intercambio de bienes y servicios, compartirlos o reutilizarlos se ha potenciado hasta límites insospechados con el desarrollo de internet y la proliferación de plataformas digitales que ponen en contacto a los oferentes y demandantes. El transporte ha sido un sector clave en estos nuevos planteamientos, como lo muestra que llegará a hablarse de la «uberización» de la economía, de la *uber economy*, en referencia a la conocida plataforma *Uber*, que nació como una aplicación de móvil que permitía a los conductores no profesionales prestar un servicio a otros ciudadanos, llevándolos al lugar de su elección a cambio de una remuneración. No es este el lugar de tratar con detalle en las polémicas que las plataformas digitales en el transporte ocasionan, cuyo régimen jurídico es diferente si prestan servicios de transporte o se limitan a prestar servicios de la sociedad de la información y, en consecuencia, no deben cumplir la normativa de ordenación del sector en línea con la jurisprudencia

del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>43</sup>. Ya se ha hecho referencia a aplicaciones digitales que permiten a los usuarios acceder al transporte público, y que no afectan al régimen jurídico aplicable al transporte, sólo a la forma en la que los ciudadanos acceden a los servicios, al medio empleado para contratar o concertar su prestación. Estas aplicaciones son imprescindibles para facilitar el acceso a los servicios de transporte público, especialmente el realizado a demanda o el taxi compartido, pero no alteran su régimen jurídico, que sigue siendo el propio del transporte público. Seguidamente nos centramos en las plataformas que efectivamente prestan servicios de la sociedad de la información, pero en relación con el transporte privado, que es el que se realiza sin percibir una retribución.

La movilidad colaborativa abarca actividades y servicios muy diferentes que tienen en común su relación con el desplazamiento de personas por el territorio y el empleo de nuevas tecnologías. Este dato es particularmente relevante pues las plataformas digitales y las aplicaciones para móviles han posibilitado la aparición de nuevos modelos de relación que, además, están en continua evolución. Los documentos y estudios al respecto recurren a diversos anglicismos para distinguir los diversos modelos de negocio que, en lo esencial, se diferencian en dos grandes bloques, según se utilice el vehículo con el que se realiza el desplazamiento de forma simultánea o sucesiva; a su vez, cada bloque incluye diversas modalidades, que seguidamente se intentan sistematizar.

El primer bloque consiste en compartir el instrumento que permite el desplazamiento, en especial del automóvil (*carsharing*), pero también de motocicletas (*motosharing*) y otros vehículos, que son utilizados por varios usuarios de forma sucesiva (vehículo multiusuario). Comprende las siguientes variantes fundamentales:

a) Plataformas en las que las empresas, propietarias de una flota de automóviles, los ofertan para ser alquilados por horas o minutos (*carsharing business-to-consumer, B2C*). La actividad es similar al tradicional alquiler de coches, que se potencia enormemente gracias a la tecnología: el conductor se registra en la plataforma, que le facilita una aplicación de móvil con la que localizar el coche y abrirlo (la llave para arrancarlo suele encontrarse en la guantera) y desplazarse hasta donde desee dentro de un radio de acción predeterminada.

b) Plataformas en las que son los propietarios de los vehículos los que los ponen a disposición de otros conductores (*carsharing peer to peer, P2P*). La aplicación permite el contacto entre propietarios y

---

<sup>43</sup> De todas estas cuestiones me he ocupado en CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Economía colaborativa: aproximación a una noción confusa», en *Los nuevos desafíos del Derecho público económico. Homenaje al Profesor José Manuel Sala Arquer*, 2019, pp. 273-317; y, concretamente sobre la idea de movilidad colaborativa, las actividades que comprende y su diferente tratamiento jurídico, en CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Movilidad colaborativa...», cit. p. 412-416, y «Servicios de movilidad colaborativa...», cit., p. 278-282.

conductores pero la entrega de llaves y vehículo se realiza en mano, favoreciendo la confianza necesaria en este modelo de negocio.

c) Plataformas que ponen en contacto a vecinos que deciden comprar conjuntamente un vehículo para compartirlo («el coche del barrio»). Se trata de una solución híbrida entre las dos anteriores que se está potenciando desde los propios concesionarios, que venden el vehículo con la aplicación que permite al comprador prestarlo a concretos conductores, que pagarán por el uso que realicen.

El segundo bloque hace referencia a la ocupación del vehículo, relleno de los asientos vacíos (*carpooling*), compartiéndolo, por tanto, de forma simultánea. La plataforma conecta a conductores para ocupar los asientos de su vehículo con pasajeros que coinciden en sus necesidades de desplazamiento. El conductor oferta en la plataforma las características de su viaje (trayecto, día, horario, posibilidad de llevar maleta, lugar de recogida y de dejada, número de plazas disponibles...) para que los potenciales interesados contacten con él, y compartan el viaje y los gastos. De este modo se incrementa la eficiencia en el uso del coche privado, y se abarata el coste del desplazamiento. Las plataformas, que cobran una comisión por actuar como intermediarias y facilitar el contacto, especifican que sólo se puede compartir el gasto del trayecto sin incluir ningún tipo de retribución para el conductor.

En todo caso, debe tenerse presente que las diferentes modalidades no son incompatibles, pues cabe recurrir a un vehículo compartido de forma sucesiva y compartirlo por asientos, y esta posibilidad es de clara utilización en un entorno rural.

### 5.3. El vehículo compartido de forma sucesiva

En realidad, las plataformas que facilitan el compartir un vehículo de forma sucesiva, intermedian en la actividad de arrendamiento de vehículo sin conductor, que es una actividad auxiliar y complementaria del transporte que puede realizarse libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones de índole fiscal, social y laboral y de seguridad ciudadana y vial que les resulten de aplicación<sup>44</sup>. Compartir un vehículo propiedad de uno de los vecinos de un núcleo de población escasamente poblado ha sido siempre una opción viable. Las relaciones de proximidad entre las personas explican que desde siempre sea una práctica habitual y poco han aportado este tipo de aplicaciones que

---

<sup>44</sup> Consecuencia de la Directiva de servicios, la Ley 25/2009, modificó el artículo 133 LOTT, para suprimir la autorización exigible con anterioridad. En la misma línea, el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, modifica el ROTT para, por un lado, incluir la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor en los supuestos de exoneración de título administrativo habilitante del artículo 41.3; y, por otro lado, dejar sin contenido los artículos 174 y 175, relativos a los requisitos para obtener la autorización ahora eliminada. Puede verse CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Directiva de servicios...», cit. pp. 488-489.

cobran todo su sentido en cuanto ponen en contacto a quienes no se conocen personalmente. Otra cosa sucede con las plataformas en las que empresas de alquiler de vehículos los ponen a disposición de los vecinos. En principio, en un entorno rural no parece viable ofertar una flota de vehículos a disposición de los potenciales usuarios como se ha generalizado en las grandes ciudades en los últimos tiempos, en las que se delimitan las zonas geográficas en las que se recoge y deja el vehículo para impedir los desplazamientos más alejados del núcleo urbano. Sí es interesante la utilización de estos vehículos compartidos para los desplazamientos interurbanos de los vecinos, siempre que se ofrezcan a precios competitivos, sustituyendo la necesidad de contar con un vehículo propio. Recientemente ha comenzado el primer sistema de coche compartido en el mundo rural ofertado por Hyundai. La empresa coreana, a través de la aplicación *Carsharing Rural VIVE*, pone vehículos eléctricos 100% en disposición de ser utilizados por los residentes en municipios rurales. Se inició con un proyecto piloto en Campisábalos (Guadalajara), y ha comenzado su expansión a nivel nacional con su puesta en funcionamiento en 2020 en La Hiruela, en la Sierra de Madrid, con 70 habitantes, y una previsión de implantación en 40 pueblos este mismo año, que alcanzaría 80 municipios a finales de 2021. Cualquier municipio de menos de 10.000 habitantes puede solicitar la instalación de esta modalidad limpia de compartir el coche en el concesionario Hyundai más cercano, pues será la red de concesionarios la encargada de organizar el servicio, y de ofrecer el soporte necesario para su puesta en marcha, incluso asumiendo la instalación de un punto de recarga en la localidad, que podrá utilizarse también como lugar de entrega y recogida del vehículo. Inicialmente será gratuito para los vecinos empadronados en las localidades adheridas a *VIVE*, y, con posterioridad, se pagará por su uso y también podrán acceder al servicio cualquier persona, aunque no resida en el municipio. En la aplicación *VIVE*, los usuarios podrán gestionar de una forma sencilla la reserva del vehículo y desbloquearlo para su uso, e informar de algún desperfecto. La plataforma supervisa la correcta utilización, por ejemplo, acotando los desplazamientos dentro de un radio de hasta 150 kilómetros<sup>45</sup>. Si efectivamente se consolida esta modalidad, y el acceso al vehículo eléctrico ofrece precios competitivos, las posibilidades de desplazamiento de los vecinos de las zonas rurales mejorarán significativamente, pudiendo trasladarse a los municipios en que se ubican los principales servicios con dichos vehículos y retornar, sin depender de los transportes públicos.

---

<sup>45</sup> Según ha explicado Leopoldo Satrústegui, Director General de Hyundai Motor España, «conscientes de las dificultades y limitaciones en algunas áreas rurales en España, lanzamos hace un año el primer *carsharing* rural y eléctrico en Campisábalos, Guadalajara. La buena acogida de este servicio ha puesto en relieve la necesidad de seguir apostando por una movilidad inclusiva y mejorar las condiciones del transporte en las zonas rurales». Puede verse la noticia publicada por ABC el 7 de noviembre de 2020 ([https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-carsharing-electrico-llega-espana-vaciada-202011070126\\_noticia.html](https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-carsharing-electrico-llega-espana-vaciada-202011070126_noticia.html)); o, en la Vanguardia el 6 de noviembre de 2020 (<https://www.lavanguardia.com/motor/eco/20201106/4098174/carsharing-hyundai-vive-servicio-coche-electrico-compartido-espana-rural.html>), así como <https://www.hyundai.es/experience/VIVE>

#### 5.4 El vehículo compartido por asientos

Además de utilizar el vehículo sucesivamente en los términos vistos, también puede ser compartido de forma simultánea, lo que sucede cuando un conductor lleva a otros pasajeros que ocupan los asientos del automóvil hasta completar su ocupación. Aquí sí nos encontramos con una actividad de transporte, cuyo régimen jurídico tiene en cuenta la distinción entre transporte público y transporte privado pues mientras que el primero se realiza por cuenta ajena y a cambio de una retribución, los transportes privados se efectúan por cuenta propia, para satisfacer necesidades particulares (privados particulares) o como complemento de unas actividades principales que no son el transporte realizadas por empresas o establecimientos del mismo sujeto y directamente vinculados al desarrollo de dichas actividades (privados complementarios). Según el artículo 101 de la LOTT para que se considere transporte privado particular deben cumplirse dos condiciones: la primera que esté dedicado a satisfacer necesidades de desplazamiento de carácter personal o doméstico del titular del vehículo y sus allegados que no percibe una remuneración dineraria directa o indirecta; la segunda que se realice en vehículos cuyo número de plazas no exceda de los límites que reglamentariamente se establezcan.

En realidad lo relevante para identificar el transporte privado particular no es la propiedad del vehículo, ni la relación más o menos estrecha entre el conductor y los ocupantes, sino que se trate de un servicio gratuito, sin cobrar retribución alguna por el servicio prestado<sup>46</sup>. Esta gratuidad es el criterio fundamental para calificar un transporte como privado como establece con claridad el art. 101.1.a) LOTT: «en ningún caso, salvo el supuesto de percepción de dietas o gastos de desplazamiento para su titular, el

---

<sup>46</sup> El artículo 156 del ROTT (en su redacción original anterior al Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero) precisaba que, para calificar el transporte como privado particular, debía realizarse con un vehículo turismo y para transportar familiares o allegados, expresión que ha recobrado actualidad en las restricciones adoptadas para las Navidades de 2020 con motivo de la pandemia. La idea de allegados en la legislación de transporte incluye a las personas que convivan, tengan una relación de dependencia personal o laboral de carácter doméstico, o mantengan una relación social de amistad o equivalente. La indeterminación de la expresión se pone de manifiesto en la sentencia del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Madrid, 30/2017, de 2 de febrero: «Si una persona coge a otra persona por capricho en la puerta de un bar o porque se lo recomienda un amigo suyo para viajar con él y pagar el coste del viaje, ¿está incluido en la definición?. Evidentemente no está incluido en la LOTT dada la indefinición con la que está enunciado el texto del artículo. Lo que significa amistad a los efectos de la regulación legal o “equivalente” forma parte de la falta de actualidad de la legislación existente, pero tal ambigüedad impide que los contactos que se realizan a través de una plataforma como *BlaBlaCar* no puedan ser incluidos en las excepciones de la aplicación de la LOTT. La equivalencia va mucho más allá, y tendrá que definirse la intención de la ley con otros parámetros, pero, desde luego, en absoluto por la pretensión de la parte actora de no haber sido incluidos en la excepción que establece la regulación a la que se acoge para intentar la prohibición. Esta equivalencia de amistad encaja perfectamente en que dos personas se pongan de acuerdo para realizar un viaje juntos, sin que sea aplicable el precepto excepcional limitador a la situación legal que nos ocupa enjuiciar».

transporte particular puede dar lugar a remuneraciones dinerarias directas o indirectas». Pensemos, por ejemplo, en la persona que hace autostop, en los universitarios que se anuncian en los tablones para compartir los gastos del coche de regreso a casa o quienes se ponen de acuerdo para desplazarse a alguna localidad de forma continuada y alternan cada día el vehículo y el conductor. Es posible que no exista ninguna relación previa entre el conductor (que puede no ser el propietario del automóvil) y los ocupantes, pero continúa siendo un transporte privado particular si no se remunera su servicio. Por tanto, cuando las personas conducen sus automóviles (propios, alquilados o prestados) para desplazarse acompañados de otras personas (conocidas o no) realizan un transporte privado particular. Este desplazamiento está, además, directamente amparado por la libertad de circulación del art. 19 de la Constitución, sin perjuicio de las limitaciones que deriven de la policía de tráfico, seguridad vial y circulación por las vías públicas o de los problemas que, en su caso, surjan en las relaciones *interprivatos*. Y nada de esto cambia porque existan plataformas que faciliten el contacto entre el conductor y sus ocupantes, que sí pueden calificarse como colaborativas.

En las zonas rurales, el transporte privado particular siempre ha sido relevante por la proximidad y cercanía en las relaciones entre los vecinos que pueden ponerse de acuerdo con facilidad para compartir el coche de uno de ellos en sus necesidades de desplazamiento, aunque la tecnología abre nuevas posibilidades. En este sentido, las plataformas y aplicaciones digitales habrían sustituido a los contactos personales, a los anuncios publicados en diversos lugares para facilitar que quienes tienen que desplazarse a un mismo lugar con fechas y horarios coincidentes decidan realizar juntos el viaje, compartiendo los gastos ocasionados (que no es lo mismo que cobrar una retribución por el servicio prestado). En el ámbito rural también pueden potenciarse los contactos con vecinos de núcleos separados en la misma zona, o con quienes la atraviesen, ampliando los desplazamientos a lugares alejados.... Una de las plataformas más conocidas y utilizadas en la actualidad es *BlaBlaCar*, que nació en Francia en 2009 y llegó a España en 2010. Se define como «una comunidad de usuarios basada en la confianza que conecta a conductores que tienen asientos vacíos, con pasajeros que se dirigen al mismo lugar». Es una empresa que presta un servicio tecnológico: el conductor es un particular, sin relación contractual con *BlaBlaCar*, que se registra en la página de internet para indicar los datos de su desplazamiento y ofrecerlo a otros usuarios registrados potencialmente interesados en compartir el viaje y los gastos (gasolina, peajes...) con la consiguiente reducción de los costes para todos ellos. El conductor establece las condiciones del viaje (número de pasajeros, posibilidad o no de fumar, zona de recogida y de bajada, equipaje, etc.). La plataforma calcula el coste del trayecto (entre 0,06 y 0,09 euros por kilómetro) y ofrece un precio de referencia al conductor, que lo fija libremente. Para garantizar la seriedad del contacto, el pago se formaliza mediante la tarjeta de crédito del usuario por *BlaBlaCar*, que descuenta un porcentaje por la gestión, y realiza el abono correspondiente al conductor. Una vez efectuado el pago, se facilitan los datos personales del conductor

al usuario para que concreten los términos del viaje. De esta forma, se constituye una red sobre ruedas promovida por particulares que hace posible un «concepto de viaje social, más ahorrativo en términos monetarios y más eficiente para millones de usuarios». Lo relevante es que *BlaBlaCar* no presta el servicio de transporte ni selecciona a los conductores. No obstante, los comentarios sobre el viaje que realizan los usuarios en la plataforma tienen gran influencia en la selección de con quién quiere compartirse el viaje. Los servicios que presta y cobra la plataforma son los necesarios para el establecimiento del contacto, registrando conductores y potenciales usuarios, y recopilando las opiniones que generan confianza, para la búsqueda del desplazamiento que interesa y para controlar el pago y las posibles incidencias, pero no oferta ni influye en las condiciones del desplazamiento. En todo caso, debe notarse que la plataforma asume el compromiso de expulsar al conductor que la utilice para una finalidad distinta como sería la retribución de su servicio, supuesto en el que se estaría cometiendo una violación a la legislación de transporte por la realización de transportes públicos sin estar habilitado para ello, susceptible de sanción si es que se consigue detectar. Se trata de una plataforma digital de doble efecto que facilita los contactos entre particulares, pero no presta el servicio de transporte, que lo hace el particular, sino un servicio de la sociedad de la información en el sentido de la Ley 34/2002, que no está sujeto a intervención administrativa realizándose, por tanto, libremente<sup>47</sup>. Así lo ha confirmado la sentencia 30/2017, de 2 de febrero, del Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Madrid, que desestima la demanda por competencia desleal interpuesta por las empresas de transporte en autobús contra *BlaBlaCar*, que señala:

«Sin ninguna duda, *BlaBlaCar* ha generado una plataforma no para organizar el transporte, sino para poner en contacto a particulares que quieren realizar un viaje juntos, y compartir determinados gastos del trayecto, y para dar calidad al servicio de contacto ha puesto unos márgenes y unos límites y un formato de actuación, que en modo alguno es obligatorio para quienes lo usan o para quienes prestan una plaza en su coche para realizar el trayecto. Estos no están contratados por *BlaBlaCar*, ni pertenecen a una empresa o a una industria dedicada a este fin. Son particulares que a su cuenta y riesgo se ofrecen a la plataforma buscando a personas que tengan interés en realizar ese mismo viaje y pagar, no en el sentido de pagar un canon o un servicio, sino de pagar, –en el fondo es el concepto del pago el que define la cuestión–, el coste de un viaje».

Como destaca la sentencia, la retribución de la prestación recibida es el elemento clave para determinar la naturaleza jurídica del transporte que se realiza empleando una plataforma digital como *BlaBlaCar*<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Sobre esta Ley, véase la obra colectiva *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital*, 2017.

<sup>48</sup> Recientemente la plataforma ha comenzado a operar con autobuses, *BlaBlaBus*. En la medida en que la plataforma se limite a conectar a los viajeros con las empresas prestadoras de servicios públicos de transporte continuará prestando un servicio de la información, lo que no sucederá si es la propia plataforma la que realiza la que asume la prestación del servicio, por ejemplo, con sus propios vehículos

En diciembre de 2020, la empresa valenciana, *Journify*, ha anunciado el lanzamiento de un nuevo servicio para conectar pueblos, que no disponen de transporte público para llegar a los núcleos urbanos más frecuentados, compartiendo coche en los trayectos del día a día, que estaría negociando, con Ayuntamientos de Valencia, Madrid y Andalucía. La finalidad sería facilitar el contacto entre los ciudadanos de estas localidades que deben desplazarse varios kilómetros todos los días para llegar a otras ciudades, en las que está su lugar de trabajo, la universidad, etc. Esta aplicación también permite ofertar las condiciones del viaje para localizar a otros viajeros interesados, y establece un sistema de puntos para premiar su uso, un método que se podría canjear en diferentes negocios de los municipios que los contraten para incentivar el comercio local. La particularidad de esta plataforma es que también pone a disposición de los usuarios el vehículo<sup>49</sup>. De esta forma, se trataría de una plataforma digital de coche compartido de forma sucesiva y por asientos (*carsharing* y *carpooling*) lo que, aunque se cobre por el alquiler del vehículo, no cambia la naturaleza jurídica del transporte realizado como se ha indicado.

En definitiva, lo relevante no es que se emplee la tecnología para concertar el acceso a un transporte, sino el régimen jurídico de la prestación que se recibe y, en particular, si se trata de un servicio gratuito, aunque se repartan los costes, o se realiza a cambio de una retribución.

## 6. BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS

AUTORES VARIOS, *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, dirigida por GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019.

*Rural renaissance: Derecho y medio rural*, dirigida a por FERNANDO PABLO, Marcos Matías, y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis y coordinado por TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula María, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

*Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital*, dirigida por Rosalía ALFONSO SÁNCHEZ y Julián VALERO TORRIJOS, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Madrid, 1993.

«Transporte urbano y movilidad», en *Tratado de Derecho Municipal*, II, dirigida por MUÑOZ MACHADO, Santiago, Madrid, Iustel, 2011.

«La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2013, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013.

---

y conductores, o influye en sus condiciones de realización. En tal caso, estaría actuando como una empresa de transporte público y, consecuentemente, debe cumplir la normativa aplicable.

<sup>49</sup> Puede verse <https://www.lavanguardia.com/vida/20201216/6126582/journify-lanza-viajes-compartidos-pueblos-transporte-publico.html>, o <https://www.20minutos.es/noticia/4511982/0/lanzan-una-app-para-compartir-coche-y-conectar-pueblos-con-grandes-nucleos-urbanos/>

«El transporte público de viajeros», en *Las competencias locales*, dirigida por PARADA VÁZQUEZ Ramón, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007.

«Directiva de servicios y transportes terrestres», en la *Revista Aragonesa de Administración pública*, número monográfico titulado *El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, dirigido por LÓPEZ RAMÓN, Fernando, y coordinado por MOREU CARBONELL, Elisa, (2010).

«Capítulo 57. Transportes», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Público Aragonés*, dirigida por BERMEJO VERA, José, y LÓPEZ RAMÓN, Fernando, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.

«Competencia y mercado en el transporte en vehículos turismo ante el reto de las nuevas tecnologías», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº. 179 (2016).

«Movilidad colaborativa y servicios de transporte de personas: un análisis desde el Derecho Administrativo» en *Régimen jurídico del consumo colaborativo*, dirigida por GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019.

«Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico» en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2018*, (2019).

«Economía colaborativa: aproximación a una noción confusa», en la obra colectiva *Los nuevos desafíos del Derecho público económico. Homenaje al Profesor José Manuel Sala Arquer*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2019.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, y CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, Madrid, Iustel, 2006.

DELGADO URRECHO, José María y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Luis Carlos, «El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 72, (2016).

DOCUMENTOS, *El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras*, (2020), de la Secretaría General para el Reto Demográfico, (<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-espoblacion-en-cifras.pdf>).

*Población y despoblación en España 2016*, enero de 2017, de la Comisión de Despoblación constituida en 2016 en la Federación Española de Municipios y Provincias ([http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe\\_despoblacion.pdf](http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf)).

*Informe Sobre el impacto del cambio demográfico* de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2020, ([https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_es)).

«La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas» (2014/C 415/05), Dictamen del Comité de las Regiones (Diario Oficial de la Unión Europea de 20 de noviembre de 2014, C415/18).

*Estrategia Española de Movilidad Sostenible*, aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009, ([https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/estrategia\\_esp\\_movilidad.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/estrategia_esp_movilidad.aspx)).

«Propuesta para la elaboración del mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera en Castilla y León», (<https://carreterasyttransportes.jcyl.es/web/es/viajeros/mapa-ordenacion-transporte-publico.html>).

DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, «Municipios y servicios wifi; fomento europeo para la conectividad a internet en el ámbito local», en la obra colectiva *La reforma del governo locale in Spagna e Italia. La reforma del gobierno local en España e Italia*, dirigida por CARBONELL PORRAS, Eloísa, y PIPERATA, Giuseppe, Editorial Científica, Nápoles, 2019.

«La prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por organismos públicos: ¿nuevos operadores?», en la *Revista Andaluza de Administración Pública. Administración de Andalucía*, nº. 108, (2020).

DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, «Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º. 282, (2000).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, «El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales», en *Revista Española de Derecho Administrativo* n.º. 140, (2008).

GARCÍA CRESPO, Héctor, «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», en *Revista Jurídica de Castilla y León* n.º 52, (2020).

GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Atelier, Barcelona, 2020.

MARCO DOLS, Pablo, y, SORIANO MARTÍ, Javier, «Transporte público y despoblación en el mundo rural», en *XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía. Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la Geografía. Libro de Actas*, Valencia, 22 a 25 de octubre de 2019, Asociación española de Geografía ya Universidad de Valencia, 2019.

REBOLLO PUIG, Manuel, «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios», en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirigida por COSCULLUELA MONTANER, Luis, y MEDINA ALCOZ, Luis. y coordinada por HERNANDO RYDINGS, María, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012.

«La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º. 308, (2008).