

INFORME DE 8 DE ABRIL DE 2016 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA ACTIVIDAD DE AUTOTAXI (UM/039/16).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto una reclamación de un particular, presentada al amparo del art. 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a la revocación de una licencia de autotaxi mediante Decreto Municipal de 4 de febrero de 2016 del Ayuntamiento de Istán (Málaga), al incumplirse el requisito de ser titular de una única licencia. El contenido de la reclamación puede resumirse en los siguientes términos:

- Que el 5 de febrero de 2016 le fue notificada resolución del expediente de revocación de licencia de autotaxi nº 1 del Ayuntamiento de Istán, permitiéndose únicamente el mantenimiento de la licencia nº 3 del mismo municipio.
- Que el Decreto se fundamenta en el incumplimiento del requisito de ser titular de una única licencia previsto en el artículo 27 del Reglamento de Transporte Público de Viajeros/as en Automóvil de Turismo, aprobado por Decreto 355/2012, de 21 de febrero.
- Que con relación a dicho Reglamento recayó Sentencia de 30 de diciembre de 2015, de la Sala de lo C-A del TSJ de Andalucía (PO 640/2012) que anuló parcialmente el artículo 27 citado (aunque no en la parte relativa a la imposibilidad de ser titular de varias licencias). La Sentencia está pendiente de aclaración previa a un recurso de casación.
- Que la exigencia de limitación en el número de licencias puede ser contraria a la LGUM, tal como resulta del informe de la SECUM 28.33.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 26 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Régimen jurídico de los servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo

El artículo 149.1.21ª de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia del transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por su parte, el art. 148.1.5ª de la Constitución asigna a las comunidades autónomas el transporte

intracomunitario, es decir, el que se constriña al ámbito territorial de una comunidad autónoma¹.

La normativa estatal relevante en la materia viene constituida por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) cuya última redacción procede de la Ley 9/2013, de 4 de julio, así como por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). Según la LOTT, tanto el servicio de taxi como la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor quedan incluidos en la categoría de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas (o vehículos de turismo). El art. 41 ROTT no excepciona el servicio de auto-taxi de la general exigencia de título habilitante para el transporte público por carretera.

En virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, el Estado delegó en todas las Comunidades Autónomas las competencias relativas a los transportes discrecionales de viajeros, de tal manera que también corresponde a éstas su ordenación y regulación.

Las Comunidades Autónomas han regulado el servicio de autotaxis con arreglo a dos modelos: uno, disciplina la materia mediante norma de rango legal, con vocación de carácter completo²; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa³, de tal manera que las normas autonómicas han de ser completadas con la regulación estatal; y, en concreto, con la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y el Reglamento de 16 de marzo de 1979⁴.

Este último es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, dedica su título II a los transportes en vehículo de turismo.

En particular, el artículo 15.7 de la Ley 2/2003, remite a desarrollo reglamentario la posibilidad de incluir ciertas limitaciones a la regulación de la actividad de autotaxi:

¹ A tenor de las sentencias del Tribunal Constitucional 174/1995, de 23 de diciembre y 118/1996, de 27 de junio, la competencia para regular los autotaxis corresponde a las Comunidades Autónomas si el tráfico realizado discurre íntegramente por su territorio; y al Estado, si lo hace por el territorio de más de una Comunidad.

² Así, Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo, del País Vasco y Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi, de Cataluña.

³ Es el caso de Aragón, Navarra y la Comunidad Valenciana.

⁴ Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, aprobado por Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo.

7. Reglamentariamente, la Comunidad Autónoma, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte, podrá establecer normas sobre las siguientes materias:

- a) Predeterminación del número máximo de licencias de autotaxis en cada uno de los distintos municipios, en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, teniendo en cuenta los estudios técnicos municipales que valoren la necesidad y conveniencia de ampliar o no el número de licencias.
- b) Transmisión de las licencias municipales y forma de llevarla a efecto, pudiéndose establecer limitaciones a dicha transmisión, así como las normas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de las Administraciones que las otorgaron.
- c) Posibilidad de establecimiento de límites en la vigencia de las licencias municipales.
- d) Posibilidad de establecimiento de un régimen de incompatibilidades de los titulares de las licencias o límites en el número de conductores.
- e) Cualquier otra materia que afecte al otorgamiento, modificación o extinción de las licencias, así como al régimen de prestación de los servicios.

En desarrollo de dicho título II la Junta de Andalucía dictó el citado Reglamento de Servicio Público de Transporte de Viajeros en Automóviles de Turismo, a tenor de cuyo artículo 27 (“Requisitos de las personas titulares”), en redacción dada por el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, se establece la referida limitación en el número de licencias, del modo siguiente:

1. Las personas titulares de licencias de autotaxi deberán cumplir en todo momento a lo largo de la vigencia de la licencia los requisitos que se enumeran a continuación: [...]
- b) En el caso de las personas físicas, no ser titular de otra licencia de autotaxi, y en el caso de las sociedades cooperativas de trabajo, no ser titular de más licencias de autotaxi que personas socias trabajadoras las integren. [...]

A su vez, la competencia municipal para ordenar y gestionar el servicio de autotaxis se reconoce por la Ley 7/1985, de 5 de abril, de Bases de Régimen Local (artículos 25.2 y 86.2), de modo que los Ayuntamientos pueden gestionar el servicio previamente configurado por las Comunidades Autónomas⁵.

II.2) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

II.2.1) Objeto de la reclamación y del presente informe

La reclamación se dirige frente al Decreto de 4 de febrero de 2016 del Ayuntamiento de Istán (Málaga) de revocación de una de las dos licencias de autotaxi del operador, en aplicación del artículo 27 del Reglamento de Viajeros en Vehículo de Turismo de Andalucía.

⁵ En tal sentido, sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1986, 26 de abril de 1989, 8 de julio de 1991, 9 de julio de 1996 y 26 de enero de 1996) y Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid, de 21 de julio de 2005.

Este asunto guarda similitudes con el tratado en el Informe de 17 de diciembre de 2014, emitido por la CNMC en cuanto punto de contacto a efectos de la LGUM en el asunto UM/061/14⁶. En aquel caso, en el que se había solicitado informe de conformidad con el artículo 28 LGUM, se cuestionaba la normativa sobre autotaxi de la Comunidad de Madrid que impedía a un operador ser titular de más de tres licencias. El informe de la CNMC consideró que tal requisito podría constituir una medida limitativa desproporcionada y, en tal medida, al no estar adecuadamente justificado en razones de necesidad y de proporcionalidad, debería suprimirse. Adicionalmente, el Informe consideró necesaria la revisión en profundidad de lo relativo a la actividad de autotaxi.

Sin perjuicio de esto último, el presente informe, emitido en el marco de una reclamación de artículo 26 frente a un concreto acto administrativo, se centrará en el contenido de dicho acto y, por tanto, en la exigibilidad de una única licencia a las personas físicas que desarrollen la actividad de autotaxi en Andalucía.

II.2.2) Sentencia del TSJ de Andalucía sobre el Decreto 35/2012

La Sentencia del TSJ de Andalucía que acompaña el interesado con su escrito confirmaría la legalidad del artículo 27.2.b) del citado Reglamento, como resulta de su fundamento jurídico decimonoveno, en el cual, si bien declaró la improcedencia de que la titularidad de una licencia se limite a personas físicas, no extendió dicho pronunciamiento de nulidad a la limitación sobre titularidad de una única licencia:

La Disposición transitoria tercera, por último, en el apartado tercero a que hace mención la parte actora en los fundamentos de derecho de su escrito de demanda, establece que *“Las personas jurídicas que, a la entrada en vigor de este Decreto, sean titulares de licencia de taxi, dispondrán de un plazo máximo de quince meses para transmitir la misma. Idéntico plazo será de aplicación a los titulares de más de una licencia, para transmitir las que resulten necesarias para cumplir la exigencia de una sola licencia por titular prevista en el artículo 27.1.b) del Reglamento”*, siendo improcedente por las razones ya expuestas la exigencia de transmisión de licencia impuesta a las personas jurídicas basada en la mera circunstancia del tipo de persona -física o jurídica- titular de la licencia para la prestación del servicio aunque no la de una única licencia por titular prevista en el artículo 27.1.b) ni la del alta correspondiente a que se hace mención en el apartado segundo de la misma Disposición transitoria tercera que, por lo demás, se limita a habilitar un plazo para regularizar aquellas situaciones contrarias a las que reconoce el Decreto.

La vulneración denunciada de derechos adquiridos no resulta atendible, por ser la situación del titular de la licencia una situación estatutaria en el sentido de quedar sujeto, en cada momento, a los requisitos y condicionamientos que, para el ejercicio de la actividad, la Administración pueda imponer en atención a la preservación del interés general o público inherente a la correcta prestación de ciertos servicios.

⁶ Vid.: [file:///D:/Users/aep/Downloads/fichero%20\(18\).PDF](file:///D:/Users/aep/Downloads/fichero%20(18).PDF) (consultado el 29-03-2016).

Al respecto, el interesado aclara que la sentencia no es firme y que está pendiente de aclaración previa a un recurso de casación⁷.

II.2.3) Análisis del requisito desde el punto de vista de los principios de necesidad y de proporcionalidad

El artículo 5 LGUM exige la aplicación de los principios de necesidad y de proporcionalidad en el ejercicio de sus respectivas competencias:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Dichas razones imperiosas de interés general figuran en el artículo 3.11 de la citada Ley 17/2009 en los siguientes términos:

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Así pues, toda actuación de una autoridad competente debe ser necesaria (en los términos expuestos) y, además, ser proporcionada a las razones imperiosas de interés general que justifican su adopción.

A ello habría que añadir la exigencia prevista en el artículo 9 LGUM relativa al cumplimiento de las previsiones de dicha Ley por parte de las autoridades competentes:

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito

⁷ La Sentencia del TS de 17 de junio de 2014 (recurso de casación 2589/2013), si bien estimó el recurso de casación frente a sendos autos del TSJ dictados en la pieza de medidas cautelares de este mismo asunto, desestimó la adopción de medida cautelar de suspensión frente a la citada disposición adicional tercera del Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros de Andalucía.

de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

En el presente supuesto, a juicio de esta Comisión, deberán aclararse las razones por las que se considera necesario y proporcionado la limitación a una licencia por operador que aplica el Decreto municipal objeto de reclamación.

De entrada, la necesidad de la medida resulta cuestionable pues el Reglamento andaluz sobre transporte público de viajeros en vehículos de turismo no establece la razón de interés general que fundamenta dicha limitación. De otro lado, la exigencia –que lo es en términos muy estrictos (una licencia por operador)-, no estaría justificada en términos de proporcionalidad.

Así, debe indicarse que, si bien tal limitación en el número de licencias puede darse en otras Comunidades Autónomas, la misma no se produce en términos tan estrictos. Sirva de ejemplo el caso de Cataluña, en el que un mismo operador puede ser titular de hasta cincuenta licencias⁸.

Al respecto deben recordarse las consideraciones del punto de contacto de Andalucía en el asunto UM/061/14, ya mencionado, relativo a la limitación a tres licencias de autotaxi por operador presente en la normativa de la Comunidad de Madrid, límite más amplio que el contemplado en este caso⁹:

Desde el punto de vista de la unidad de mercado es objetable también la previsión contenida en el artículo 10.3 del Reglamento, que limita a tres el número máximo de licencias de que podrá disponer un titular de taxis en el ámbito territorial de la comunidad autónoma de Madrid.

Ya se ha indicado en los párrafos precedentes que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado exige que cualquier límite o requisito establecido por la autoridad competente al acceso a una actividad económica o su ejercicio sea proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada. También deberá comprobarse que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica. Proporcionalidad entendida como adecuación de los requisitos a la realización de los objetivos perseguidos, sin excederse de aquellos que sean necesarios para garantizar su consecución.

La regulación del servicio del taxi tiene como propósito garantizar la prestación del servicio a la ciudadanía, de modo tal que exista un número mínimo de vehículos a disposición de usuarios, sin que la hora, el día o el mes condicionen la calidad del servicio. La finalidad de la regulación no debe ser ordenar el mercado sometiendo a control los comportamientos de los operadores económicos. Ello supondría condicionar la protección de los destinatarios como

⁸ Artículo 7.2 de la Ley del Taxi de Cataluña: “*Las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares de más de una licencia de taxi, hasta un máximo de cincuenta [...]*”.

⁹ Artículo 10.3 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo: “*Un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid [...]*”.

razón imperiosa que sustenta el sistema de licencias a móviles económicos o corporativos contrarios a la libertades de acceso y ejercicio de la actividad económica.

El informe de la SECUM en ese mismo asunto (18 de diciembre de 2014) cuestionó el modo en que el citado Reglamento sobre el servicio de taxi de la Comunidad de Madrid establecía limitaciones al número máximo de licencias. El informe comenzó señalando que tal limitación, presente en distintas normativas autonómicas, conectaría con la necesidad de salvaguardar umbrales mínimos de rentabilidad para la actividad:

El artículo 10.3 establece que un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Además, dispone que el número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento.

La limitación del número de licencias es común en la regulación del autotaxi en las distintas CCAA. En este aspecto, el análisis de necesidad lleva de nuevo al artículo 7 del Decreto, mencionado anteriormente. Parece que la razón con la que conecta directamente sería la de alcanzar unos umbrales mínimos de rentabilidad. En este punto, al objeto de análisis resulta relevante detenerse en las condiciones que se establecen para los municipios que quieran elevar el contingente.

Asimismo señaló que, en el caso de dicho Reglamento, la elevación del contingente requería un estudio técnico económico:

En este sentido, el artículo 9.1 fija que en caso de elevarse el contingente, el municipio deberá justificarlo sobre la base de un “*estudio técnico económico, en el cual deberá en todo caso acreditar la necesidad y conveniencia de aumentar el número de licencias en relación con la oferta y demanda existente en su ámbito territorial, así como justificar el alcance del umbral de rentabilidad mínima en su explotación*” [...].

Tal análisis económico previo a la decisión sobre el número de licencias podría considerarse una medida prohibida por el art. 18.2 g) LGUM:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18.2.g) estas cuestiones podrían considerarse actuaciones prohibidas, por tratarse de “*requisitos de naturaleza económica*” [...] todo ello de acuerdo con los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Finalmente, la SECUM señaló la necesidad de que el contingente por conductor se determinase de conformidad con los principios de necesidad y de proporcionalidad:

De este modo, al margen del análisis de la cifra en torno a la cual se fija el contingente por conductor, que debería encontrar necesario acomodo en los principios de necesidad y proporcionalidad, parece que la forma de determinarla

podría contener consideraciones contrarias a la LGUM. En todo caso, debería entenderse que la relación con la oferta y la demanda existente se basa en indicadores de tipo objetivo y vinculados, por ejemplo, con la necesidad de no poner en riesgo la adecuada prestación del servicio [...].

En definitiva, como ya se ha indicado, resulta necesario que se justifiquen los motivos por los que resulta necesaria la limitación a una licencia por operador que ha motivado la revocación de la licencia mediante el acto objeto de reclamación, medida que, a primera vista, carece de justificación y sería desproporcionada.

III. CONCLUSIÓN

1.- La presente reclamación se dirige contra el Decreto municipal de 4 de febrero de 2016, del Ayuntamiento de Istán (Málaga) por el cual se revoca la titularidad de una de las dos licencias de autotaxi del operador reclamante en vista de la exigencia del artículo 27.1.b) del Reglamento de Servicio Público de Viajeros en Vehículo de Turismo de Andalucía relativa a la imposibilidad de que un mismo operador sea titular de más de una licencia.

2.- Tanto en la Resolución de la reclamación como en el informe que eventualmente emita el punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberían aclararse los motivos de tal limitación pues, la misma, a primera vista, no parece justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.