

INFORME DE 15 DE DICIEMBRE 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 LAS RESTRICCIONES DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID A LA ACTIVIDAD DE AUTOTAXI (UM/167/16).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 1 de diciembre de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito de un operador, en el marco del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativo a información sobre barreras a la actividad de autotaxi por parte del Ayuntamiento de Madrid.

El reclamante es un profesional que ha venido disponiendo de permiso de conductor de autotaxi expedido por el Ayuntamiento de Madrid, y que dispone de tres licencias de autotaxi, teniendo contratado a tal efecto al personal necesario para el desarrollo de la actividad.

En concreto, la barrera a la actividad afecta a su permiso de conductor. Dicha barrera radicaría en que el particular ha visto denegada la “revisión” de su autorización de conductor de autotaxi al incumplir el requisito de la Ordenanza de Madrid consistente en haber desarrollado dicha actividad en, al menos, un año dentro de los cinco anteriores (desarrolló la actividad durante 199 días).

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

II. CONSIDERACIONES

II.1) Regulación estatal y autonómica

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 autónoma.

A la vista de lo regulado en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y 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. Ahora bien, 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. Este último es el modelo seguido por la Comunidad de Madrid

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 completo¹; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa², 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 (LOTT); el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LOTT; el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, aprobado por Real Decreto 793/1979, de 16 de marzo; y la Orden de 4 de febrero de 1993³. Este último modelo es el seguido por la Comunidad de Madrid con la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

La regulación legal propia y específica de los autotaxis dictada por la Comunidad de Madrid está contenida en el artículo 9.3 de la precitada Ley 20/1998, que dispone⁴:

El régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a sus normas específicas, las cuales deberán seguir las reglas establecidas por la Comunidad de Madrid, previo informe del correspondiente órgano de participación y consulta. En especial, se podrán establecer reglas que predeterminen el número máximo de licencias de auto-taxi en cada uno de los distintos municipios en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general del transporte.

¹ 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.

² Es el caso de Aragón, Navarra y la Comunidad Valenciana.

³ Orden de 4 de febrero de 1993 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional de viajeros por carretera (BOE nº 40, de 16 de febrero). La vigencia del Reglamento de Taxis se mantiene respecto de aquellas CCAA que no hayan regulado sobre la materia, siendo de aplicación supletoria en aquello que no esté contemplado en la normativa autonómica.

⁴ 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 Autónomas. 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.

Tal como ha señalado el Consejo de Estado, “[e]ste precepto ni regula de manera completa la materia ni contiene una deslegalización en favor del Gobierno de la Comunidad de Madrid para hacerlo. Este puede disciplinarla por vía reglamentaria pero, al hacerlo y en aquello que no tiene una regulación legal específica y propia, debe fundar su actuación en la normativa de rango legal estatal que resulta de aplicación supletoria”.

En el ámbito autonómico, resulta asimismo aplicable el 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. A los efectos de este informe interesa el artículo 31.2 de dicho Decreto, el cual exige la renovación del permiso de conductor de vehículo autotaxi para el caso de haber permanecido más de cinco años sin ejercer habitualmente la actividad. Dicho ejercicio habitual se concreta en el desarrollo de la actividad durante, al menos, doce meses de los últimos cinco años:

Quienes habiendo sido titulares del permiso a que hace referencia el número anterior hayan permanecido más de cinco años sin practicar habitualmente la profesión de conductor de vehículo autotaxi en el municipio de que se trate deberán renovar el permiso municipal para volver a ejercerla. A estos efectos se entenderá que no existe ejercicio habitual de la profesión si no se acredita haber trabajado en ella doce meses, al menos, durante los últimos cinco años.

En el ámbito del municipio de Madrid rige asimismo la Ordenanza de 28 de noviembre de 2012, del taxi de Madrid. La misma establece en su artículo 27 la exigencia de disponer de permiso municipal de conductor de autotaxi para desarrollar la actividad:

Para ejercer la actividad de conductor de vehículos de autotaxi se requerirá ser titular del permiso municipal de conductor de autotaxi en vigor y estar en posesión de la tarjeta de identificación de conductor. Ambos documentos serán expedidos por el Ayuntamiento de Madrid.

Para obtener tal permiso, se requiere ser declarado apto en el examen que convoca el Ayuntamiento de Madrid (artículo 28 de la Ordenanza). A tenor del artículo 28.4 de la Ordenanza, en términos similares a los del Decreto 74/2005, recién citado, se exige la renovación del permiso en caso de falta de ejercicio habitual de la profesión durante cinco años:

Los titulares del permiso municipal de conductor de autotaxi que hayan permanecido más de cinco años sin practicar habitualmente la profesión de conductor de vehículo autotaxi deberán renovar dicho permiso. A estos efectos se entenderá que no existe ejercicio habitual de la profesión si no se acredita haber trabajado en ella doce meses, al menos, durante los últimos cinco años.

El artículo 29 se refiere a la revisión del permiso de conductor de vehículos de autotaxi. Se trata del precepto que es objeto de la reclamación, pues ha sido el aplicado por el Ayuntamiento para denegar la revisión del permiso de conductor de autotaxi solicitada por el reclamante. De dicho artículo se ocupa, en particular, el apartado siguiente.

II.2) Sobre la regulación concretamente cuestionada

La reclamación presentada se refiere específicamente al artículo 29.2.d) de la Ordenanza municipal reguladora del taxi. A tenor del mismo, la revisión del permiso de conductor requiere haber efectuado la actividad durante, al menos, un año de los últimos cinco. En lo que afecta a este informe, el citado artículo 29 establece lo siguiente:

1. El permiso municipal de conductor de autotaxi será revisado por el Ayuntamiento de Madrid, a instancia de su titular, al menos cada cinco años desde la fecha de su obtención o desde la fecha de la última revisión.

2. Para la revisión será necesario acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Ser titular de un permiso de conducción de la clase BTP en vigor, no estando privado por resolución judicial del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores ni declarada su pérdida de vigencia.

b) No padecer enfermedad infecto- contagiosa o impedimento físico o psíquico que imposibilite o dificulte el normal ejercicio de la profesión de conductor de autotaxi, ni ser consumidor habitual de estupefacientes o bebidas alcohólicas.

c) Carecer de antecedentes penales.

d) Haber ejercido habitualmente la profesión de conductor de autotaxi. Se entiende por ejercicio habitual de la profesión de conductor de autotaxi haber trabajado en ella durante al menos doce meses durante los últimos cinco años.

[...]

Cuando el titular del permiso no acredite el cumplimiento del requisito previsto en el apartado 2 d) se considerará extinguido el permiso municipal de conductor de autotaxi. En tales casos el interesado deberá renovar el permiso para volver a ejercer la profesión, previa superación de la prueba de conocimientos y acreditación de los requisitos previstos en el artículo 28, a excepción del indicado en su apartado 3 d).

[...]

5. La prestación del servicio de autotaxi sin permiso municipal, bien por no haberlo obtenido, por no haber instado la revisión en plazo o por no haber obtenido un nuevo permiso o no haber renovado el mismo conforme a lo previsto en el apartado 3, será considerado como prestación del servicio sin autorización.

El reclamante considera que dicha exigencia resulta contraria al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en la LGUM. En particular, considera que la falta de necesidad y proporcionalidad se debe a que la denegación tiene lugar por incumplimiento del requisito indicado, de habitualidad en el ejercicio de la profesión, pese a que el resto de requisitos sí se cumplen.

II.3) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

Según lo expuesto, la reclamación se dirige, en esencia, contra un artículo de la Ordenanza reguladora del servicio de autotaxi de Madrid a tenor del cual debe declararse extinguida la autorización de conductor para el caso de que, con motivo de la revisión de dicho permiso, el interesado no acredite haber desarrollado la actividad durante, al menos, un año de los últimos cinco.

Sin perjuicio del principio de libre iniciativa económica previsto en el artículo 16 de la LGUM, el artículo 5 de la misma Ley exige que las eventuales limitaciones a dicho libre ejercicio obedezcan al principio de necesidad (por estar justificadas en una razón imperiosa de interés general) y proporcionalidad (al ser idóneas para la salvaguarda de la razón invocada y no existir otras menos restrictivas)⁵:

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.

Las razones imperiosas de interés general son las contempladas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, por remisión del artículo 5.1, recién citado⁶.

Por otro lado, el artículo 9 de la LGUM impone la exigencia a las autoridades competentes de respetar en sus decisiones los principios de dicha Ley:

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación,

⁵ Artículo 16, citado: “*El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales*”.

⁶ Artículo 3.11, citado: “*«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*”.

cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

[...]

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[...]

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

En vista de lo anterior, esta Comisión considera necesario que el punto de contacto de la autoridad competente justifique las razones por las que la medida cuestionada (contenida en la Ordenanza municipal y en el Decreto 74/2005 de la Comunidad de Madrid) resulta necesaria y proporcionada. En particular, deberán precisarse las razones imperiosas de interés general que justifican la exigencia de acreditar el ejercicio habitual de la profesión para la revisión de la autorización de autotaxi. Asimismo, deberá aclararse el motivo por el que dicha habitualidad se establece en un año de los últimos cinco. Por último, se considera necesario asimismo que la autoridad competente justifique los motivos por los que dicha medida se considera proporcionada para la salvaguarda de los intereses generales eventualmente implicados. Esto último exige, en concreto, justificar que no resulta posible una medida menos restrictiva.

III. CONCLUSIONES

1.- Es objeto de la presente reclamación la denegación de la revisión de una autorización para conducir autotaxi por parte del Ayuntamiento de Madrid en vista de que no se considera acreditado el requisito de haber ejercido la actividad durante, al menos, doce meses de los últimos cinco años (previsto tanto en la Ordenanza del Taxi de Madrid como en el Reglamento autonómico de servicios de transporte urbano en vehículos de turismo).

2.- Esta Comisión considera necesario que la autoridad competente precise las razones imperiosas de interés general que justifican la exigencia de acreditar el ejercicio habitual de la profesión para la revisión de la autorización de conductor de autotaxi. Asimismo, deberá aclararse el motivo por el que dicha habitualidad se establece en un año de los últimos cinco. Por último, se considera necesario asimismo que la autoridad competente justifique los motivos por los que dicha medida resulta proporcionada para la salvaguarda de los intereses generales eventualmente implicados. Esto último exige, en concreto, justificar que no resulta posible una medida menos restrictiva.