

INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN POR PARTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA DE UNA SOLICITUD DE NUEVA AUTORIZACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERURBANO EN VEHÍCULOS DE TURISMO EN BADAJOZ POR SUPERAR EL LÍMITE DE 1 AUTORIZACIÓN POR CADA 2.000 HABITANTES ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 277/2015 DE 11 DE SEPTIEMBRE

(UM/022/23)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretaria del Consejo

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de abril de 2023

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 31 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito presentado por una persona física a través del cual informa sobre los obstáculos a la aplicación de

la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM, en adelante), que derivan del límite al otorgamiento de autorizaciones administrativas de transporte de la clase VT (Viajeros Taxi) establecido en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, por el que se regulan, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los servicios de transporte público interurbano en automóviles de turismo, y se fijan determinadas obligaciones relacionadas con los servicios de transporte público interurbano en autobús (Diario Oficial de Extremadura núm. 180 de 17 de septiembre de 2015).

A juicio de la informante, el límite fijado en el precepto aludido es discriminatorio y contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el art. 5 LGUM.

Junto a la solicitud de inicio del procedimiento regulado en el art. 28 LGUM se aporta la Resolución, de 1 de junio de 2022, de la Consejera de Movilidad, Transporte y Vivienda de la Junta de Extremadura, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por la aquí informante contra la Resolución, de 7 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Transportes, desestimatoria de la solicitud de autorización de transporte de la clase VT.

La razón por la cual la resolución aportada confirma la denegación de la solicitud de autorización formulada es, precisamente, que a la fecha de presentación de la misma (30 de agosto de 2021) se superaba el límite previsto en art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, por alcanzar el número de autorizaciones en alta en aquel momento las 132 en relación con una población de 150.984 habitantes.

La hoy denominada Secretaría para la Unidad de Mercado¹ (SUM, en lo sucesivo) ha remitido a esta Comisión la solicitud y documentación aportada para que por ésta se emita informe, con arreglo a lo previsto en el apartado 4 del art. 28 LGUM.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”

¹ Con carácter previo a la modificación efectuada en la LGUM por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022) recibía el nombre de Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que *“no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”*

En el caso que nos ocupa, la actividad sobre la que versa la información presentada es la prestación a través de automóviles de turismo (taxis) de servicios de transporte público de viajeros; actividad profesional que se realiza a cambio de retribución económica. Por tanto, resulta de aplicación la LGUM al presente supuesto.

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

El Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, tiene por objeto, según su art. 1, *“la regulación de las siguientes materias:*

a) Los requisitos y condiciones a que ha de sujetarse, en virtud del interés público, la prestación de servicios de transporte discrecional de viajeros por carretera en automóviles de turismo (taxis), así como la prestación, por los titulares de autorizaciones administrativas de transporte de la clase VT (viajeros taxi), otorgadas de conformidad con la normativa estatal, de servicios de transporte regular de uso especial y de uso general, y de transporte de encargos.

b) Las obligaciones que han de observar los titulares de contratos administrativos de gestión de servicio público, relacionados con el transporte regular de viajeros por carretera en autobús o autocar.”

El ámbito de aplicación de la norma reglamentaria citada se define en su art. 2 en los términos que siguen:

“Las disposiciones del presente decreto serán de exclusiva aplicación a los servicios prestados por las empresas titulares de autorizaciones de transporte interurbano en automóviles de turismo, desarrollados íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como a las empresas titulares de contratos de gestión de servicio público, cuyo objeto sea la explotación, en el mismo ámbito, de transportes públicos regulares de viajeros por carretera, o la explotación de estaciones de transporte de viajeros por carretera.”

Como resulta de la documentación obrante en el expediente administrativo, la ahora informante solicitó a la Junta de Extremadura que se le otorgara una autorización de transporte de la clase VT, pero ésta le fue denegada por

aplicación del límite previsto en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, cuyo tenor literal es el siguiente:

“El otorgamiento de autorizaciones de la clase VT estará condicionado por la población de derecho del municipio en el que se domicilien, debiendo otorgarse aquellas de acuerdo con los siguientes criterios:

- Hasta 2.000 habitantes de población de derecho: 2 autorizaciones.*
- Por cada 2.000 habitantes más o fracción: 1 autorización.”*

Es obvio, por tanto, que la limitación cuantitativa establecida en el precepto reproducido constituye un límite al ejercicio de la actividad económica al que habilita la autorización administrativa, luego hemos de examinar desde la perspectiva de la LGUM si dicho límite es o no discriminatorio, necesario y proporcionado.

A juicio de la informante, el límite cuestionado *“discrimina a los ciudadanos dependiendo de la zona de la ciudad donde viva”* (sic) porque *“los mismos ciudadanos que viven en urbanizaciones fuera de Badajoz (fuera del término municipal) que están empadronados en la misma ciudad de Badajoz, no disponen de los mismos servicios en igualdad de condiciones que el resto de habitantes de la ciudad”*. *“Lo mismo ocurre”,* añade, *“con todos los poblados y pedanías que dependen de Badajoz los cuales no disponen de taxis específicos para su poblado, sino que dependen de los taxis de la ciudad de Badajoz todo esto por encontrarse fuera del término municipal de Badajoz.”*

El límite analizado es también discriminatorio, en opinión de la informante, porque se han concedido más autorizaciones (132) que las permitidas por el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre (75, según aquella), de donde la informante deduce, hemos de suponer (su escrito no es nada claro en este punto), que hay prestadores del servicio a los que no se les ha denegado la autorización pese a superarse en el momento de su solicitud el límite previsto en aquel precepto.

Al respecto, cabe señalar que la discriminación que proscribe la LGUM es única y exclusivamente la que afecta a los operadores económicos, no a los eventuales consumidores o destinatarios de los bienes y servicios que éstos prestan, como es el caso de los ciudadanos que hacen uso del servicio de transporte regulado en el Decreto 277/2015, de 11 de septiembre.

En efecto, tanto el art. 3 LGUM como el art. 18.1 a) del mismo texto legal se refieren de manera exclusiva a la discriminación de los operadores económicos. Dice el primero de los preceptos citados:

“1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades

económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.”

En el mismo sentido se pronuncia el art. 18.1 a) LGUM, en cuya virtud:

“Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º Que el operador haya tenido que estar inscrito en un registro de dicho territorio durante un determinado periodo de tiempo.

4.º Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.”

Por tanto, no es posible afirmar, como se pretende por la informante, que el límite contemplado en el art. 6 de esta norma reglamentaria sea discriminatorio en los términos de la LGUM por los motivos invocados, esto es, por suponer un trato desigual a los ciudadanos en función del lugar donde tienen su domicilio.

Por otro lado, la discriminación que prohíbe la LGUM es también exclusivamente la que se produce por razón del lugar de residencia o establecimiento de los operadores económicos, como se desprende de los arts. 3 y 18.1 a) que acaban de ser citados.

Además, como recuerda la Sentencia, de 11 de marzo de 2021, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (rec. 347/2019), *“es jurisprudencia clara y constante que no cabe invocar el principio de igualdad para alcanzar la impunidad. Por decirlo en fórmula condensada, no hay igualdad en la ilegalidad.”*

En consecuencia, de ser cierto que la Junta de Extremadura hubiera concedido en alguna ocasión las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte público por carretera a pesar de superarse el límite fijado en el art. 6

del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, hecho éste del que no existe prueba alguna, ello en modo alguno podría ser invocado, como hace la informante, para defender un trato igual en el mismo supuesto.

Por lo que se refiere a los principios de necesidad y proporcionalidad, hemos de partir de lo dispuesto en el art. 5 LGUM, según el cual:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. (...)”

En conexión con el principio de necesidad, la informante alega que el límite establecido en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, carece de justificación porque para su configuración no se han tenido en cuenta otros criterios objetivos, como los que detalla en su escrito (los poblados/pedanías que dependen de los servicios públicos de la ciudad de Badajoz, la industria presente en el municipio y su condición de capital de provincia, entre otros)

Tras afirmar el carácter reglado de las autorizaciones de transporte público, el art. 48 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT, en adelante), hace referencia a la posibilidad de que el transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, lo cual se erige en presupuesto necesario para que se puedan establecer limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.

Al respecto, interesa traer a colación a Sentencia, de 4 de junio de 2018, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (rec. 438/2017), según la cual:

“Esta Sala acepta en lo esencial el planteamiento de la Administración y considera que el presente recurso ha de resolverse a partir de las siguientes premisas:

- El servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. En consecuencia, está sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características.

- El mantenimiento de un servicio de transporte urbano semejante es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas.

- Por último, estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado.

Tales premisas requieren fundamentar que la calificación de dicho objetivo como razón imperiosa de interés general no resulta contraria, no tanto directamente a la regulación comunitaria sobre transporte, dado que dicha materia de transportes queda fuera de la Directiva de Servicios, cuanto a las premisas de la LGUM, las cuales sí responden a la orientación de dicha Directiva. En efecto, el artículo 5 de esta Ley -cuya aplicabilidad a la materia ya hemos fundamentado- requiere a los poderes públicos que justifiquen los límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o la exigencia de requisitos para su desarrollo, en que sean necesarios para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley de acceso a las actividades de servicio. Además, las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse han de ser proporcionados y los menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica.

(...)

Pues bien, el referido objetivo de mantener un servicio de transporte urbano sometido a ciertas exigencias en beneficio del interés general puede sin duda considerarse comprendido de manera más o menos directa o intensa en varias de las razones enumeradas por dicho precepto, como la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social. Así, consideramos que el mantenimiento de un servicio de transporte urbano regulado con el sentido y finalidad dichos es, desde luego, un objetivo de política de transporte urbano de los poderes públicos con competencias en la materia que trata de garantizar de una manera más eficaz y efectiva la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano.

Rechazamos por tanto la concepción expresada por la CNMC de que el interés público en la materia está indefectiblemente ligado a la plena desregulación de ambas modalidades del servicio de transporte urbano para que compitan entre sí y que excluye cualquier tipo de control regulatorio destinado a asegurar el equilibrio entre ambos o el mantenimiento de un servicio de transporte urbano con vehículos de turismo sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad, como lo es hoy día la opción de los poderes públicos sobre el servicio de taxis. Creemos, por el contrario, que los poderes públicos pueden optar entre el modelo vigente de asegurar un servicio de taxi con dichas características (en cuyo caso tal opción puede admitirse como una razón imperiosa de interés general) o bien dejar el transporte urbano sometido exclusivamente a la libre competencia: la opción escogida constituye una decisión de política sobre el transporte urbano cuyo límite está configurado por la necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio de las medidas regulatorias impuestas.”

De acuerdo con el razonamiento seguido por el Alto Tribunal, entendemos que compete a la Junta de Extremadura justificar la necesidad del concreto límite previsto en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, para garantizar las razones imperiosas de interés general apuntadas en la sentencia citada, esto es, la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano, ambas contempladas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Esta Comisión no ha podido acceder a los informes emitidos durante la tramitación del proyecto del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, ya que no se hallan publicados en el Portal de Transparencia de la Administración autora del mismo, luego se desconoce si en ellos se ha podido justificar la limitación establecida en el art. 6 de aquella norma en los términos exigidos por el art. 5.1 LGUM.

Tampoco es posible extraer tal justificación del preámbulo del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, dado que éste se limita a poner de manifiesto, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

“Siendo una actividad, el transporte en taxi, sometida a un alto nivel de competencia, su regulación jurídica ha venido marcada, tradicionalmente, por varios elementos particulares: (...) la aplicación de un sistema de contingencia en el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes, establecida en función de una ratio que tiene en cuenta el número de habitantes considerado idóneo para ser atendido por una determinada licencia o autorización.”

Siendo esto así, este organismo considera que el límite cuantitativo establecido en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, para el otorgamiento de autorizaciones de la clase VT constituye un obstáculo a la aplicación de la LGUM porque la Junta de Extremadura no ha motivado su necesidad para la salvaguarda de las razones imperiosas de interés general consistentes en la

protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 LGUM.

Lo anterior hace innecesario entrar a analizar la proporcionalidad del límite previsto en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, de repetida cita, pues para que sea proporcional a las razones imperiosas de interés general concurrentes es preciso que quede justificada previamente su necesidad para la garantía de éstas.

Por último, interesa poner de manifiesto que el Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, no supedita el otorgamiento de la clase VT a que el vehículo sea nuevo, como afirma la informante en su escrito de manera infundada.

Sobre esta cuestión, la Resolución, de 1 de junio de 2022, de la Consejera de Movilidad, Transporte y Vivienda de la Junta de Extremadura, indica que *“en nada influye dicha condición de la antigüedad del vehículo en la resolución que ahora se recurre”*, por lo que se no se entiende por qué se reitera esta alegación en el escrito que ha dado lugar a la tramitación del presente procedimiento.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

- 1ª. El límite cuantitativo establecido en el art. 6 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, para el otorgamiento de autorizaciones de la clase VT constituye un obstáculo a la aplicación de la LGUM porque la Junta de Extremadura no ha motivado su necesidad para la salvaguarda de las razones imperiosas de interés general consistentes en la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.1 LGUM.
- 2ª. Lo anterior hace innecesario entrar a analizar la proporcionalidad del límite analizado, pues para que sea proporcional a las razones imperiosas de interés general concurrentes es preciso que quede justificada previamente su necesidad para la garantía de éstas.