

INFORME 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, CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 27 DE DICIEMBRE DE 2023 DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID SOBRE EL RÉGIMEN DE DESCANSO PARA 2024 DE LAS LICENCIAS DE AUTOTAXI

UM/005/24

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

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

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de febrero de 2024

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 17 de enero de 2024 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital la reclamación de un operador, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), frente a la Resolución de 27 de diciembre de 2023, de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el régimen de descanso para 2024 de las licencias de autotaxi¹.

¹ BO Ayuntamiento de Madrid núm. 9539 de 29 de diciembre de 2023.

En síntesis, la reclamante alega la infracción de los artículos 5, 6, 18.2.g y 17 de la LGUM en relación con el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, por los siguientes motivos:

- Que el acuerdo impugnado regula el régimen de descansos para el taxi en Madrid durante 2024 en cumplimiento del artículo 37.2 de la Ordenanza reguladora del taxi.
- Que el Decreto 271/2023, de 20 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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”, de la Comunidad de Madrid recoge la posibilidad de que los ayuntamientos puedan aplicar descansos con un límite de hasta 2 días a la semana.
- Que la medida tanto de la norma autonómica madrileña, como ahora del ayuntamiento de Madrid, es puramente económica porque lo que se pretende es fijar tiempos de libranzas en festivos y actos de masa social cuando ya existen en la actualidad dos días de libranzas semanales por cada número de licencia de taxi.

La SECUM ha dado traslado de la anterior reclamación a los efectos del artículo 26 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.”

El concepto de “actividad económica” se define 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.*”

El caso que nos ocupa versa sobre la actividad de autotaxi, lo cual se ha de considerar una actividad sometida a la LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

III.1. Normativa aplicable

III.1.1. Normativa sobre taxi

El artículo 149.1.21^a 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. 148.1.5^a 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 autónoma².

Mediante el Real Decreto-ley 5/2013, de 28 de junio, ha tenido lugar la declaración del transporte de viajeros en taxi como servicio de interés público (artículo 151)³.

² Sin perjuicio de ello, 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.

³ Artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea: *“El transporte de viajeros en taxi, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para establecer otra regulación, tiene la consideración de servicio de interés público. / En consecuencia, los instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que se lleven a cabo por las Administraciones competentes deberán garantizar la prestación de un servicio de calidad para todos los usuarios, no discriminatorio y con una cobertura de prestación suficiente en todo el territorio,*

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 completo⁴; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa, 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; el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros y la Orden de 4 de febrero de 1993⁵. 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 la precitada Ley 20/1998, cuyo artículo 4 asigna competencias a los municipios⁶.

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. Lo relativo a descansos se establece en su artículo 41, en redacción dada por el Decreto 271/2023, de 20 de diciembre, que lo remite a cada municipio, en los siguientes términos⁷:

mediante la adopción de las medidas que determinen y delimiten la naturaleza, duración y alcance de las obligaciones correspondientes”.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ “1. Los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales (...)”. 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.

⁷ El preámbulo justifica esta medida flexibilizadora en estos términos: “(...) respecto de los ayuntamientos se contempla que, aun cuando deban garantizar la prestación del servicio en su ámbito territorial, podrán limitar el número de licencias de autotaxi en servicio dos días a la semana, salvo a las que tengan adscritos vehículos adaptados a personas con movilidad reducida, pero no podrán fijar un número máximo diario de horas en las que los vehículos adscritos a las licencias puedan realizar servicios”.

“Artículo 41 Coordinación de descansos

Los ayuntamientos u órganos gestores de las Áreas de Prestación Conjunta de Servicios, con sujeción a la legislación laboral y de la Seguridad Social que, en su caso, resulte de aplicación, establecerán, previo informe de las asociaciones representativas del sector, reglas de regulación y organización del servicio en materia de calendarios, descansos y vacaciones siempre que el servicio quede garantizado de acuerdo con lo establecido en el artículo 40.

2. Los ayuntamientos u órganos gestores de las Áreas de Prestación Conjunta de Servicios, podrán limitar el número de licencias de autotaxi en servicio dos días a la semana. Esta limitación no será de aplicación a las licencias de autotaxi que tengan adscritos vehículos adaptados a personas con movilidad reducida. En ningún caso, podrán limitar el número máximo diario de horas en las que los vehículos adscritos a las licencias puedan realizar servicios”.

La disposición final segunda del Decreto 271/2023 establece la necesaria adaptación de las ordenanzas municipales a la nueva regulación: “Los ayuntamientos deberán adaptar sus ordenanzas a lo previsto en este decreto en el plazo de seis meses desde su aprobación, quedando derogadas en todo en lo que se opongan o contradigan a lo previsto en el mismo”.

La Ordenanza del Taxi de Madrid regula en su artículo 37 el régimen de descansos, disponiendo un día entre semana y otro los fines de semana, pudiendo establecerse el período máximo de descanso los fines de semana así como el régimen de descanso en días festivos entre semana y los turnos de descanso durante el período estival⁸:

“Artículo 37. Régimen general de descanso.

1. Las licencias de autotaxi tendrán el siguiente régimen general de descanso:

a) De lunes a viernes, un día, con la siguiente distribución:

1. Las licencias cuyos ordinales terminen en los números 7 y 8, los lunes.

2. Las licencias cuyos ordinales terminen en los números 9 y 0, los martes.

3. Las licencias cuyos ordinales terminen en los números 1 y 2, los miércoles

4. Las licencias cuyos ordinales terminen en los números 3 y 4, los jueves.

⁸ Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012, modificada por la Ordenanza 8/2021, de 1 de junio, por la que se modifica la Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012.

5. Las licencias cuyos ordinales terminen en los números 5 y 6, los viernes.

b) Los sábados y domingos, un día, con la siguiente distribución:

1. Las licencias cuyos ordinales terminen en número par, descansarán los sábados y domingos impares.

2. Las licencias cuyos ordinales terminen en número impar, descansarán los sábados y domingos pares.

El periodo máximo de descanso será de 24 horas, comprendido entre las 6.00 y las 6.00 horas del día siguiente.

2. El órgano municipal competente podrá establecer dentro del período máximo indicado en el último párrafo del apartado b) anterior la duración del descanso obligatorio los sábados y domingos, así como el régimen de descanso en días festivos entre semana y los turnos de descanso durante el período estival que, en todo caso, no podrán superar los quince días naturales.

(...)"

Adicionalmente, el artículo 37.4 de la Ordenanza otorga al órgano municipal competente la competencia para establecer excepciones puntuales al régimen de descanso de las licencias en fechas concretas en las que se prevea una mayor demanda del servicio de taxi:

"El órgano municipal competente podrá establecer excepciones de carácter puntual para fechas concretas por razón de festividades, celebración de eventos o acontecimientos y cualquier otro de naturaleza excepcional en el que se prevea una mayor demanda del servicio de autotaxi. Las excepciones de carácter puntual podrán establecerse indistintamente para todas las licencias de autotaxi o exclusivamente para las licencias de autotaxi que tengan adscrito un vehículo eurotaxi".

La resolución impugnada se dicta con base en la regulación anterior y, particularmente, en desarrollo de la Ordenanza de Madrid. De modo particular, aplica los artículos 37.2 (descanso obligatorio en fines de semana y festivos entre semana) y 37.4 (excepciones en días laborables de especial demanda). Su preámbulo se refiere al mantenimiento del descanso obligatorio acordado durante 2023 (que se fija de 7 a 20 horas):

"En relación con la duración del descanso obligatorio, el artículo 37.1 de la ORT establece que el período máximo de descanso es de 24 horas que se computa desde las 6:00 hasta las 6:00 horas del día siguiente, período que se puede modificar para los sábados y domingos de acuerdo con el artículo 37.2 de la ORT y también en festivos y de lunes a viernes de forma puntual para fechas concretas de acuerdo con el artículo 37.4 de la ORT, en ambos casos, mediante resolución del órgano municipal competente.

Para el año 2023, se estableció un período de descanso 7:00 a 20:00 horas en sábados, domingos y festivos, en festivos entre semana y eventos y situaciones excepcionales (MADO, Madcool, Halloween y período navideño).

Durante 2023, no se han recibido peticiones concretas de ampliación o reducción del período del descanso ni quejas o reclamaciones de usuarios relacionadas con las condiciones de prestación del servicio en esta materia.

(...)

En atención a los informes recibidos de las asociaciones y a los antecedentes, se considera que la regulación del régimen de descanso realizada en 2023 se ajusta razonablemente a la demanda y resulta adecuado mantener el descanso de 7:00 a 20:00 horas, sin perjuicio de la posibilidad de su revisión durante el 2024.

Por lo que respecta a los festivos entre semana, se ha considerado conveniente, de acuerdo con las valoraciones recibidas por las Asociaciones representativas de titulares de licencias de autotaxi, mantener la regla de ordenación PAR-IMPAR.”

La resolución se refiere asimismo al cumplimiento de los principios de buena regulación en los siguientes términos:

“La disposición de un régimen de descanso se considera necesaria, legal, racional, proporcional y no discriminatoria por los siguientes motivos:

1.º) Resulta necesario para reducir el número de los servicios del taxi no atendidos durante los periodos de mayor demanda, logrando con ello tanto la protección de los derechos de las personas usuarias de estos servicios como el incremento de la actividad económica del propio sector del taxi.

2.º) Satisface el principio de legalidad, porque las reglas de ordenación y regulación del servicio se adoptan en expresa aplicación de lo previsto en el artículo 4 de la LTCM y los artículos 40 y 41 del RTCM, en relación con el artículo 37 de la ORT.

3.º) Satisface el principio de racionalidad, porque, al establecer una ordenación del régimen de descanso en los días festivos, sábados y domingos, así como en los periodos donde se prevé una mayor demanda del servicio del taxi, garantiza los derechos de las personas usuarias de estos servicios, atendiendo los incrementos temporales de demanda, e incrementa la actividad económica del propio sector del taxi.

4.º) Satisface el principio de proporcionalidad, porque el régimen de descanso se establece únicamente en los sábados, domingos y festivos, así como en los días laborables cuando se prevé un aumento de la demanda. Asimismo, satisface el principio de proporcionalidad porque la determinación excepcional del régimen de descansos dispuesto limita sus efectos al intervalo horario y al periodo en el que se prevé un incremento extraordinario de la demanda de sus

servicios, producido por la celebración de eventos o el incremento de la actividad económica y turística.

5.º) Asimismo satisface el principio de igualdad y no discriminación, porque otorga idéntica facultad a todas las personas titulares de licencias de autotaxi, que pueden decidir, libre y voluntariamente, si quieren o no prestar servicio, considerando la conveniencia de garantizar la continuidad del servicio durante los cambios de los turnos de descanso de las licencias, criterios de equidad en la distribución de los descansos entre las licencias de autotaxi”.

El resuelve se dicta en cumplimiento de los artículos 37.2 y 37.4:

“PRIMERO.- *Establecer para el año 2024 el régimen de descanso en días festivos de lunes a viernes y la duración del descanso los sábados y los domingos, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 37.2 de la Ordenanza Reguladora del Taxi.*

SEGUNDO.- *Establecer para el año 2024 el régimen de descansos de los días laborables, en cumplimiento de lo indicado en el artículo 37.4 de la Ordenanza Reguladora del Taxi”.*

La resolución finaliza con el detalle del régimen de descansos de los casos del resuelve primero (artículo 37.2): días festivos de lunes a viernes (anexo primero) y duración del descanso los fines de semana (anexo segundo), así como con el régimen de descansos excepcional para los días laborales correspondientes al MADO, MADCOOL, Halloween y período navideño, en los que se permite el servicio a todas las licencias entre las 20h y las 7h del día siguiente (artículo 37.4 y anexos tercero a sexto).

III.1.2. Principios de la LGUM

Por lo que respecta a la LGUM, el artículo 5 exige que toda medida limitativa de la actividad económica satisfaga el principio de necesidad y de proporcionalidad, en este último caso asegurando su adecuación a la razón imperiosa de interés general que se pretenda salvaguardar y su carácter menos restrictivo posible de la actividad económica:

“Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

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”.

Las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la adopción de una medida limitativa de la actividad económica están previstas 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:

“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.”

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM permite la intervención en la actividad económica mediante un régimen autorizatorio previsto en norma con rango de Ley, *“Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.*

Junto a ello, el artículo 18.2.d) en relación con el artículo 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, prohíbe la imposición de limitaciones cuya justificación sea de tipo económico⁹.

⁹ El artículo 18.2.d) se refiere a *“Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”* Por su parte, el artículo 10.e) de la Ley 17/2009 prohíbe los: *“Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.”*

III.2. Aplicación de los principios de la LGUM

Según lo indicado, la reclamante considera que la resolución citada resulta contraria a la LGUM pues *“la medida tanto de la norma autonómica madrileña, como ahora del ayuntamiento de Madrid, es puramente económica porque lo que se pretende es fijar tiempos de libranzas en festivos y actos de masa social cuando ya existen en la actualidad dos días de libranzas semanales por cada número de licencia de taxi”*. Añade que se *“pretende organizar oferta y demanda, algo totalmente vetado por el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, al que se remite el citado artículo 5 de la LGUM”*. Sin embargo, según la STJUE en el asunto C-50/21 *“no caben razones económicas para limitar una actividad”*.

Así pues, en esencia, se cuestiona la resolución impugnada al considerarse un requisito de tipo económico.

Según lo señalado, la posibilidad de establecer descansos obligatorios figura en el artículo 41 del Decreto 74/2005. Esta norma habilita a la autoridad municipal para limitar el número de licencias activas dos días a la semana, sin que se pueda limitar el número de horas de actividad los restantes cinco días (los vehículos podrán operar 24 horas)

En desarrollo de lo anterior, la Ordenanza de Madrid establece un régimen de descansos obligatorios de dos días (un día entre semana y otro los fines de semana) y prevé posibles refuerzos los fines de semana, festivos entre semana y días de especial demanda (artículo 37).

La redacción originaria de la Ordenanza de Madrid de 2012 establecía un día fijo de libranza a la semana que confirmó el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de junio de 2020 (recurso 5571/2017) con base en la capacidad de organización de la corporación municipal¹⁰. La STS aclaró que ello no prejuzgaba la legalidad del contenido de la Ordenanza tras su modificación para adaptarse al Decreto

¹⁰ *“Entra dentro de las facultades de organización de la Corporación Municipal no existiendo norma de rango superior que establezca un criterio que deba ser seguido. / Tiene razón la Corporación municipal cuando sostiene que el razonamiento anulatorio de que es distinta la carga de trabajo según el día de la semana carece de prueba alguna en el proceso. / Puede haber una amplia carga de trabajo cualquier día de la semana si acontece alguna actividad de las múltiples que, constituye hecho notorio, se desarrollan en la ciudad de Madrid (eventos deportivos, ferias comerciales, congresos, etc.). / El argumento del Ayuntamiento acerca de que un día fijo permite una adecuada conciliación de la vida familiar, controlar el día de libranza y de que cualquier comprador de licencia sabe desde el primer momento cuál es de día de libranza del taxi se encuentra en las facultades de organización bajo el marco regulador aquí cuestionado con la cobertura del art. 41 del Decreto 74/2005, de 28 de julio en su versión primigenia”*.

35/2019¹¹. Tampoco se pronunció el TS sobre la legalidad de la ordenanza de 2012 desde la perspectiva de la LGUM (la cual entró en vigor en 2013).

En aplicación de dicho artículo 37 de la ordenanza, la resolución impugnada establece el régimen de descansos en festivos de lunes a viernes; la duración del descanso (de 7 a 20 h) los fines de semana; y el régimen de descansos excepcional para los días laborales correspondientes al MADO, MADCOOL, Halloween y período navideño, en los que se permite el servicio a todas las licencias entre las 20h y las 7h del día siguiente. Es decir, se permite el refuerzo del servicio en días de especial demanda (festivos y días con circunstancias excepcionales) a partir de las 20 horas del día de libranza.

La CNMC ha cuestionado en informes anteriores a propuestas normativas el régimen de descansos tanto de la actividad de taxi como la de VTC. En particular, en el IPN/CNMC/020/19 *Proyecto de Ordenanza reguladora de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor del Ayuntamiento de Madrid*, la CNMC cuestionó el sistema de descansos con los siguientes argumentos¹²:

“Sería recomendable que la armonización de ambos regímenes (taxis y VTC) se produjera en sentido contrario, es decir, que los taxis se homologuen al régimen vigente de los vehículos VTC y que tanto unos como otros pudieran elegir libremente cuándo prestar sus servicios.

Por tanto, el Ayuntamiento debería evitar ser quien planifique o programe económicamente la actividad, pues desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, salvo la presencia de fallos de mercado debidamente acreditados, implica restringir la capacidad de competir entre los prestadores del servicio de transporte urbano. Ello implica la sustitución de los mecanismos del mercado, basados en decisiones de los agentes económicos en atención a la demanda, por mecanismos administrativos de decisión sobre la oferta.

En definitiva, los entes públicos deben asegurar que los consumidores y usuarios reciben los máximos beneficios de la competencia, que es la forma natural de operar

¹¹ “Cuestión distinta es lo que acontezca con la futura Ordenanza a aprobar por el Ayuntamiento de Madrid que exige la adaptación al nuevo Reglamento aprobado por la Comunidad de Madrid, Decreto 35/2019 que tras modificar el anterior Decreto 74/2005, de 28 de julio, desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a las normas dictadas al efecto por el correspondiente municipio u órgano supramunicipal, las cuales deberán seguir las reglas establecidas en el antedicho Reglamento. Así a tenor de la disposición Final Primera del Decreto 35/2019, de 9 de abril del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público urbano en Automóviles de turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio, los municipios no solo deben adaptar sus Ordenanzas al Decreto, sino que también quedan sin efecto las vigentes en lo que se opongan al antedicho Decreto”.

¹² https://www.cnmc.es/sites/default/files/2562908_11.pdf

la oferta y la demanda, a no ser que exista un fallo de mercado o razón imperiosa de interés general que legitime su actuación (y supere, igualmente, el test de necesidad, proporcionalidad y no discriminación)”.

Asimismo, la CNMC ha impugnado en ocasiones anteriores el régimen de descansos previsto en regulaciones sobre taxi. En el caso de la Sentencia de la Sala de lo C-A del TSJ de Andalucía en el recurso 576/2015, interpuesto por la CNMC frente a la ordenanza reguladora del taxi en Córdoba, se desestimó el recurso puesto que el régimen de descansos reproducía el contenido en un decreto autonómico que no había sido anulado¹³. En cambio, la SAN de 22 de junio de 2023 (recurso GUM 1/2018) anuló íntegramente la ordenanza de Málaga (incluido lo relativo al régimen de descansos), por falta de motivación de la necesidad y proporcionalidad de las medidas que dicha norma adoptaba¹⁴. Esta última sentencia aclaró que el vicio de legalidad observado consistía en la falta de motivación conforme a la LGUM¹⁵.

¹³ En particular, se impugnó el artículo 73 de la ordenanza de Córdoba: “1. De conformidad con lo previsto en el artículo 5.1 letra e) de esta Ordenanza, corresponde al Ayuntamiento de Córdoba la organización, ordenación y gestión de la oferta de taxi en los distintos períodos anuales de servicio para adaptarla a la demanda del mismo, tanto en el conjunto del municipio, como en zonas, áreas, paradas u horarios determinados, garantizando en todo momento y lugar la suficiencia del servicio. 2. Para el logro de lo dispuesto en el apartado anterior, a través de los instrumentos previstos en el artículo 5.2 de esta Ordenanza, el Ayuntamiento podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas: a) Días de descanso, días de vacaciones y horario de trabajo (...)”.

¹⁴ Artículo 72 de la ordenanza de Málaga: “1. De conformidad con lo previsto en el artículo 5.1 letra e) de esta Ordenanza, corresponde a la Administración Municipal la organización, ordenación y gestión de la oferta de taxi en los distintos períodos anuales de servicio para adaptarla a la demanda del mismo, tanto en el conjunto del municipio, como en zonas, áreas, paradas u horarios determinados. 2. Para el logro de lo dispuesto en el apartado anterior, a través de los instrumentos previstos en el apartado 2 del artículo 5 de esta Ordenanza, la Administración Municipal podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas: a) Turnos o períodos en que los vehículos afectos hayan de interrumpir la prestación del servicio (...) c) Otras reglas de organización y ordenación del servicio en materia de horarios, calendarios, descanso y vacaciones (...)”.

¹⁵ FJ 6ª: (...) No cuestionamos con este pronunciamiento la competencia ni la regulación del Ayuntamiento de Málaga, sino que exclusivamente revisamos que la autoridad local ha dictado los preceptos impugnados apoyándose únicamente en las limitaciones previstas en la legislación autonómica sectorial, sin acreditar que podían existir limitaciones con una interpretación menos restrictiva a la regulada para conjugar la protección del interés general y el ejercicio de una competencia efectiva en dicho sector económico (...) las limitaciones al ejercicio de las actividades económicas en el sector del taxi que el Ayuntamiento de Málaga ha impuesto en los preceptos impugnados podrían ser ajustadas a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado si hubieran tenido en cuenta los principios de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación recogidos en los artículos 5 y 17 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado justificando que esas limitaciones eran las únicas medidas posible y que no podía alcanzarse la protección perseguida del interés general con otros medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica”.

En el presente caso, la resolución reclamada motiva, singularmente en lo relativo a su necesidad y proporcionalidad (así como no discriminación), que la medida pretende favorecer, en la medida de lo posible, que se atiendan los servicios en los momentos de mayor demanda:

“La disposición de un régimen de descanso se considera necesaria, legal, racional, proporcional y no discriminatoria por los siguientes motivos:

1.º) Resulta necesario para reducir el número de los servicios del taxi no atendidos durante los periodos de mayor demanda, logrando con ello tanto la protección de los derechos de las personas usuarias de estos servicios como el incremento de la actividad económica del propio sector del taxi.

(...)

4.º) Satisface el principio de proporcionalidad, porque el régimen de descanso se establece únicamente en los sábados, domingos y festivos, así como en los días laborables cuando se prevé un aumento de la demanda. Asimismo, satisface el principio de proporcionalidad porque la determinación excepcional del régimen de descansos dispuesto limita sus efectos al intervalo horario y al periodo en el que se prevé un incremento extraordinario de la demanda de sus servicios, producido por la celebración de eventos o el incremento de la actividad económica y turística.

5.º) Asimismo satisface el principio de igualdad y no discriminación, porque otorga idéntica facultad a todas las personas titulares de licencias de autotaxi, que pueden decidir, libre y voluntariamente, si quieren o no prestar servicio, considerando la conveniencia de garantizar la continuidad del servicio durante los cambios de los turnos de descanso de las licencias, criterios de equidad en la distribución de los descansos entre las licencias de autotaxi.

Dicho de otro modo, la resolución se justificaría en la razón imperiosa de interés general de protección del consumidor y trataría de motivar su mínima restricción (pues permite el refuerzo del servicio a partir de las 20h en determinados días de libranza de especial demanda).

Sin perjuicio de lo anterior, y sin perjuicio asimismo de la declaración del taxi como servicio de interés público (Real Decreto-ley 5/2023), cabría tener en consideración, como esta Comisión ha señalado en ocasiones anteriores, que la exigencia de libranza obligatoria afecta a la capacidad de autoorganización de los operadores. Lo más favorable a dichos usuarios, según ha indicado anteriormente la CNMC, sería conceder libertad a los operadores para elegir sus días de descanso.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de lo hasta ahora expuesto, y sin perjuicio de que el TS ha confirmado la facultad de las autoridades competentes para establecer días de libranza

obligatoria en el sector el taxi, esta Comisión ha venido cuestionando dichas previsiones en la medida en que suponen una limitación de la capacidad de autoorganización de los operadores en lo relativo a su tiempo de descanso.