



INFORME I 02/17, ALEGACIONES SOBRE EL TEXTO PROVISIONAL DE LA ORDENANZA REGULADORA DEL SERVICIO DE TAXI EN EL MUNICIPIO DE ALMERÍA

CONSEJO:

- D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta.
- D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero.
- D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 30 de octubre de 2017, con la composición expresada y siendo ponente Isabel Muñoz Durán, ha emitido el siguiente Informe sobre la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi en el ámbito territorial del municipio de Almería.

I. ANTECEDENTES

1. El pasado 18 de septiembre de 2017, el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) tuvo constancia de la publicación en el B.O.P de Almería de un Edicto del Ayuntamiento de Almería, Área de Movimiento Vecinal, Gestión de la Vía Pública y Movilidad Urbana, por el que se informaba que el Excmo. Ayuntamiento en Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 4 de septiembre de 2017, adoptó acuerdo relativo a la "Aprobación inicial de la Ordenanza Reguladora del Servicio Municipal de Taxi de Almería", cuyo Proyecto había sido aprobado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de la ciudad de Almería de fecha 16 de agosto de 2017, y sometándose mediante dicho edicto a información pública y audiencia a los interesados por el plazo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

En dicho Edicto se mencionaba, a su vez, que el citado expediente estaría de manifiesto y expuesto al público en las dependencias del Servicio de Movilidad de la Delegación de Área de Movimiento Vecinal, Gestión de la Vía Pública y Movilidad Urbana, situada en la 3^a planta del edificio de la Jefatura de la Policía Local, Avda. del Mediterráneo, nº 255, sin que apareciera publicado en dicho Boletín Oficial el propio texto del Proyecto de la Ordenanza Reguladora del Servicio Municipal de Taxi de Almería que se sometía a información ni tampoco figurara dicho proyecto disponible



mediante otros medios, como por ejemplo en el portal de Transparencia o en la web institucional del Ayuntamiento de Almería.

Debido a estas circunstancias, mediante escrito del Director del Departamento de Estudios, Análisis de los Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, de 29 de septiembre de 2017, se solicitó al mencionado Ayuntamiento que aportara una copia de dicho expediente y, especialmente del proyecto de Ordenanza Reguladora del Servicio Municipal de Taxi de Almería aprobada por el mencionado Ayuntamiento, a fin de poder llevar a cabo un análisis de la incidencia de dicha iniciativa normativa municipal sobre la competencia efectiva en el sector y si la misma se adecuaba a los principios de una regulación económica eficiente y realizar las oportunas alegaciones al mismo, en el marco de las funciones atribuidas a la ADCA en la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

A la fecha de la elaboración del presente Informe no se ha recibido respuesta a dicho requerimiento, si bien con fecha 29 de septiembre de 2017 se recibió correo electrónico de AAA [mailto:xxx@aytoalmeria.es] en la dirección de correo electrónico de la ADCA, a través del cual se remitió el proyecto normativo por el que se regula el servicio municipal del taxi de Almería con el siguiente número de referencia EXPTE 86/2016-INT.

2. Con fecha 25 de octubre de 2017, la Directora Gerente de la ADCA remitió propuesta de informe, realizada por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, a este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA).

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente informe forma parte de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3.j) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Los informes emitidos de acuerdo con este artículo, no pueden considerarse, en ningún caso, vinculantes, teniendo por objeto exclusivamente proporcionar información general sobre los procedimientos y la normativa vigente en materia de defensa de la competencia. Asimismo, el contenido de los mismos no prejuzga la facultad de la ADCA y de este Consejo para examinar los mismos hechos en un momento ulterior, con arreglo a las disposiciones de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).

La emisión del Informe corresponde al CDCA, a propuesta de la Dirección del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2.c) de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



III. OBJETO Y CONTENIDO DEL TEXTO NORMATIVO

El objeto de la Ordenanza municipal, analizada en el presente informe, es la regulación y ordenación del servicio de taxi en el término municipal de Almería.

En cuanto a su estructura, la Ordenanza consta de un Preámbulo, noventa y tres artículos distribuidos en siete Títulos, cuatro Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria, una Disposición final, así como de un Anexo. En el primer Título se aborda la normativa de carácter general. El Título II establece el régimen y otorgamiento de licencias, el ejercicio de la actividad profesional, la transmisión de los títulos habilitantes y demás situaciones administrativas características de la autorización municipal. El Título III regula la vertiente operativa del servicio relacionada con el propio vehículo y demás dispositivos técnicos inherentes a este medio de transporte. Los artículos del Título IV determinan el régimen de los conductores, el certificado municipal de actitud y la tarjeta de identificación. En el Título V se exponen las condiciones de prestación y desarrollo del servicio, la modalidad de concertación, la organización de la oferta, los derechos y deberes de usuarios y conductores y las normas de accesibilidad, con especial referencia a las personas con movilidad reducida. El Título VI señala las condiciones y preceptos que ha de cumplir el marco de tarifas que el Ayuntamiento ha de aprobar. Finalmente, el Título VII desarrolla los artículos relacionados con las actividades administrativas de inspección y el pertinente régimen sancionador aplicable.

IV. MARCO NORMATIVO

A) En materia de régimen local:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

B) En materia de transporte de viajeros en taxi en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.
- Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo de Andalucía.

C) En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado:

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.



- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).
- Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

El servicio de taxi consiste en un servicio de transporte público de viajeros de carácter discrecional, que se lleva a cabo por cuenta ajena a cambio de una retribución económica y sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido. Los taxis son automóviles de turismos que prestan este servicio de transporte de viajeros o viajeras de un punto a otro de un centro urbano o entre distintos municipios.

De acuerdo con la doctrina reiterada de las autoridades de competencia, entre ellas el propio CDCA¹ y de organismos internacionales² el mercado del transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo (o también mercado del taxi) puede subdividirse en tres segmentos teniendo en cuenta la modalidad de prestación del servicio o la forma en que los clientes pueden contratar el servicio:

El primer segmento “**servicio de taxi circulando por la calle**”, sería aquel conformado por las contrataciones de vehículos de taxi que circulan por la vía pública. En este caso, los usuarios solicitan los servicios en la calle entre los vehículos de taxi que se encuentran circulando en esos momentos.

El segundo segmento “**servicio de taxi en paradas**”, sería aquel que lo forman las contrataciones de vehículos de taxi que se encuentran estacionados en zonas

¹ Office of Fair Trading (OFT) en su estudio “The regulation of licensed taxi and PHV servicios in de UK” (noviembre de 2003), y la Autoridad Catalana de la Competencia “Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor” (noviembre 2012), entre otros. Así como numerosas **Resoluciones del CDCA**, (Resolución S 04/2013, Unión Taxi Aljarafe; Resolución S 03/2014 Asociación taxi Mezquita; Resolución S 11/2014 Asociación Unión Jerezana Teletaxi).

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe “Taxis Services: Competition and Regulation, Policy Roundtables, (2007)



habilitadas para ello por la Administración. El usuario, en este caso, se dirige hacia las zonas especialmente habilitadas como paradas de taxis. Este sistema resulta especialmente operativo en el caso de aeropuertos y estaciones de tren o autobús.

El tercer segmento “**servicio de taxi por sistemas de reserva previa**” lo formarían aquellas contrataciones de vehículos que se realizan mediante una centralita o emisora de taxi o por cualquier otro medio. En este supuesto, el servicio de transporte solicitado por el cliente ya sea por teléfono o a través de cualquier otro medio de comunicación disponible (por ejemplo, mediante la utilización de las nuevas tecnologías como son el correo electrónico, aplicaciones móviles o páginas webs, etc).

En cada uno de los segmentos del mercado, antes citados, en función de las posibilidades de negociación de los usuarios de los servicios de taxi, y siguiendo lo establecido en el estudio publicado por la Autoridad Catalana de la Competencia³, las condiciones serán muy diferentes.

Así, en el caso del primer segmento, el usuario tiene una gran incertidumbre respecto del tiempo de espera para encontrar un taxi, por lo que no habría una real elección del prestador del servicio por su parte, y debe optar por coger el primer taxi disponible sin considerar las prestaciones y características del vehículo.

En el caso del segundo segmento del mercado, el usuario no puede llevar a cabo tampoco una auténtica elección, dado que estará obligado a contratar uno de los vehículos que están estacionados en la parada, llegando incluso en algunas ocasiones a quedar anulada totalmente la capacidad de elección del usuario, quedando obligado a coger el primer vehículo que se encuentre situado en la parada. En todo caso, el usuario se verá obligado a tomar el vehículo que esté estacionado en la parada cuando se requiera la prestación del servicio de taxi en puertos, aeropuertos, estaciones, recintos feriales o eventos multitudinarios, o cuando se encuentre situado a una distancia mínima de los puntos de paradas, aunque esté pasando un vehículo de taxi disponible por su lado.

Sin embargo, en el caso del tercer segmento del mercado, el usuario sí que cuenta con una posición más favorable para escoger el taxi que más se adecúe a sus preferencias, pues puede negociar en cierta medida el precio y las condiciones y características del vehículo que necesita.

A esta caracterización tradicional del sector del taxi, hay que unir la creciente introducción de una serie de avances tecnológicos que se encuentran directamente relacionados con aplicaciones informáticas vinculadas a servicios móviles que permiten localizar taxis o cualquier tipo de vehículo de transporte de viajeros, contratar sus servicios, conocer el recorrido por el que se desarrollará el trayecto, así como el precio, la forma de pago, además de características del vehículo con el que se llevará

³http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/reflexiones_taxi_vtc_esp.pdf



a cabo el servicio y la valoración realizada por otros usuarios sobre el conductor que previsiblemente va a cubrir la demanda. La irrupción de estas innovaciones tecnológicas suponen la alteración de los anteriormente citados segmentos del mercado, llegándose a producir una hibridación entre el modelo de precontrato y la forma de contratación directa en la calle, dado que estos mecanismos suelen ser muy rápidos incluso más rápidos que parar un taxi en la calle.

A modo de ejemplo, cabe resaltar la presencia de una aplicación, que se encuentra presente en el ámbito territorial de Andalucía en la ciudad de Sevilla⁴, y que permite la contratación de un servicio de taxi a través de esta aplicación móvil, que ofrece al cliente la posibilidad de conocer en tiempo real y en directo el recorrido que está efectuando el taxi solicitado y ver así cómo se acerca el taxi a través de un mapa y recibiendo un aviso cuando el taxista esté en el lugar de encuentro. Este nuevo sistema de contratación facilita, además, el pago de los trayectos vía app, al disponer de un método de pago a cuenta (tarjeta de crédito o débito o cuenta PayPal); y contiene un sistema de valoración por los servicios prestados, ofreciendo la posibilidad de guardar al taxista como favorito para eventuales trayectos. Sobre este tipo de herramientas y sus eventuales efectos sobre la mejora de las condiciones de prestación del servicio del taxi, y la eliminación de los fallos del mercado que existían en este sector, se realizan una serie de consideraciones en el apartado de conclusiones y recomendaciones de este Informe.

De acuerdo con la normativa vigente en España, para los dos primeros segmentos del mercado existe una reserva de actividad a favor del taxi, dado que la regulación actual solo permite que actúen este tipo de operadores económicos. Sin embargo, en el tercer segmento puede entenderse que se produce una competencia real entre los prestadores de servicios a través del taxi y los servicios de alquiler de vehículo de transporte con conductor. Desde un punto de vista de la demanda, podría entenderse que estos servicios serían sustitutivos y que sería, especialmente, importante el grado de sustituibilidad en grandes ciudades, en destinos turísticos y, recientemente, estaría adquiriendo mayor relevancia en zonas rurales, además se puede adaptar el servicio a las condiciones de la demanda concreta requerida; número de plazas y negociación del precio, etc.

Finalmente, y desde un punto de vista geográfico, hay que tener en cuenta la limitación que la regulación existente impone a estos servicios, por cuanto obliga a iniciar los mismos en el municipio en el que se obtiene la licencia y, si bien se dispone con carácter general de una licencia interprovincial, en la práctica se puede señalar que el servicio se presta a nivel municipal y, en determinados casos, en el área metropolitana⁵.

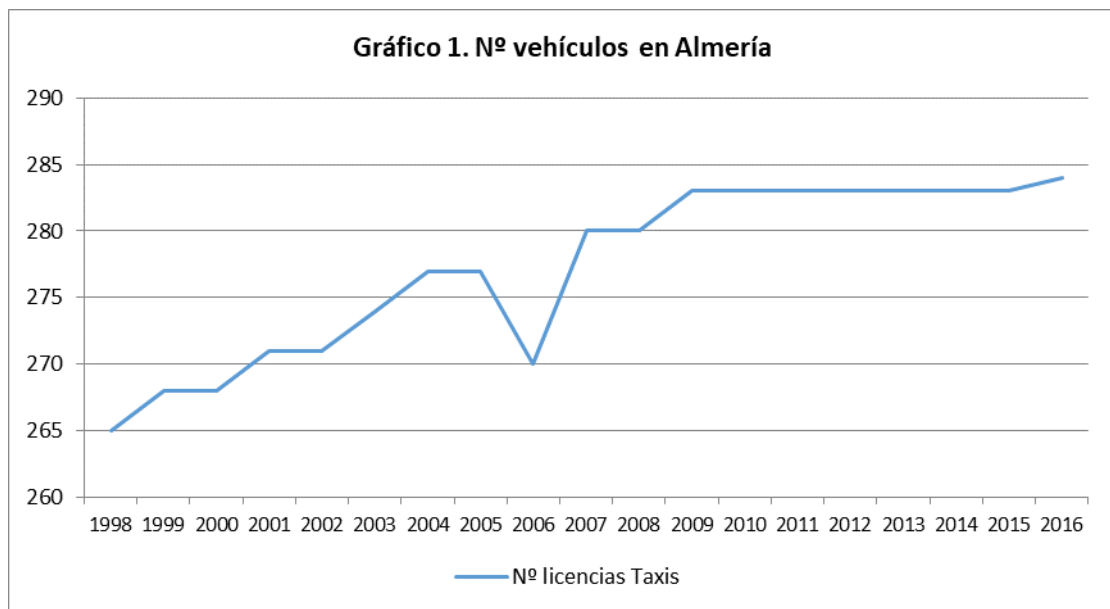
⁴ Además se encuentra disponible en otras tres ciudades españolas: Barcelona, Madrid y Valencia.

⁵ En la actualidad hay una área metropolitana.



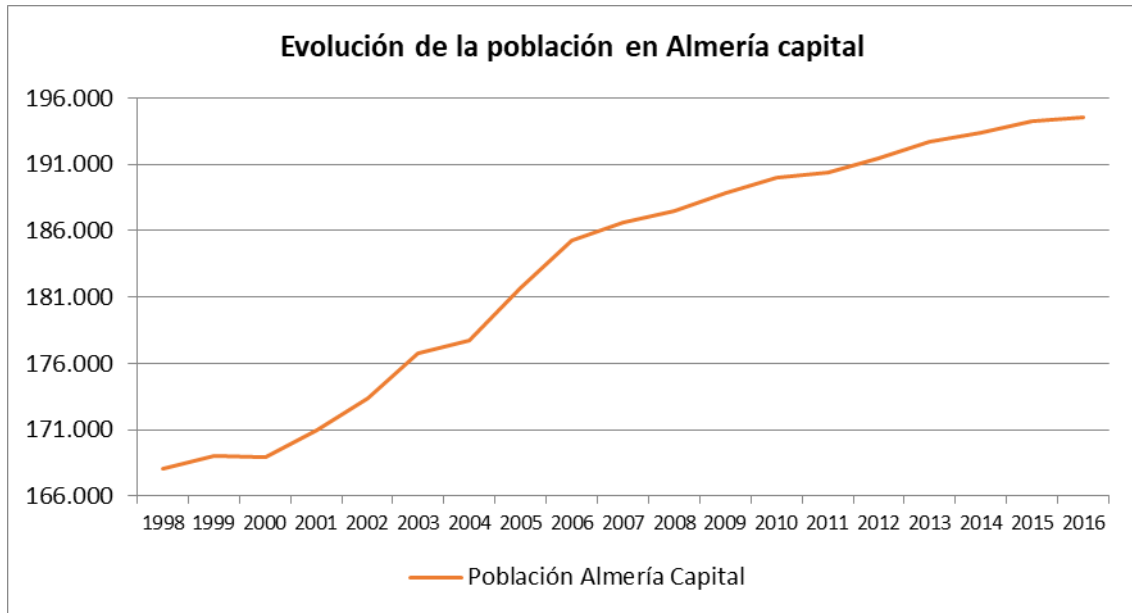
Evolución de las principales variables relacionadas con el mercado de servicios de taxi en Almería.

Según datos procedentes de la estadística del taxi del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2016, el número de vehículos que prestan este servicio en Almería alcanza la cifra de 284. La evolución de esta variable se muestra en el gráfico 1, donde, en términos absolutos, se produce una tendencia a ir creciendo a lo largo del periodo de referencia a excepción de la caída producida en el ejercicio 2006 en 10 licencias sobre el número total de vehículos de taxi, para con posterioridad mantenerse constante durante el siguiente periodo 2009-2016, (lo que supone una tasa de crecimiento del 0,3% en dicho periodo).



Fuente: Estadística del taxi del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Esta evolución contrasta con el **incremento experimentado de la población almeriense**, es decir, con la demanda, que alcanza el 16% durante el periodo 1998-2016 atendiendo a los datos publicados en el Padrón Municipal publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) y de un 3% en los últimos 7 años.



Fuente: Padrón Municipal publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA)

Asimismo, hay que destacar el crecimiento experimentado por algunos indicadores que podrían afectar de forma directa a la posible evolución del sector de servicios de taxi en Almería y que revelan, en contraposición a la evolución del número de licencias de taxi, un crecimiento significativo, durante el periodo correspondiente a los últimos 7 años.

Así, el número de turistas tanto nacionales como extranjeros que visitan la capital almeriense ha alcanzado la cifra de casi 300.000 viajeros en el año 2016, lo que supone un crecimiento en el periodo 2009-2016 del 7%, el número de pernoctaciones alcanza la cifra de 732.000 en 2016, lo que supone un crecimiento del 22% para el mencionado periodo de referencia.

En cuanto al número establecimientos dedicados a la hostelería, según los datos ofrecidos por el Directorio de Empresas y Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA)⁶ en el año 2015, Almería capital contaba con una oferta de 4.438 establecimientos que incluye por un lado aquellos que prestan alojamiento (466 establecimientos) como aquellos que se dedican a la prestación de servicios de comidas y bebidas (3.972 establecimientos), y los dedicados a la hostelería (restaurantes y bares). Adicionalmente, existirían un total de 852 establecimientos que ofrecerían actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento. Igualmente hay que señalar que el producto interior bruto a precios de mercado, en Almería, durante el periodo comprendido entre el año 2009 y 2016, ha tenido una tasa anual de crecimiento 4%

⁶ <http://www.ieca.junta-andalucia.es/direst/index.htm>



según los datos disponibles en la estadística publicada por el IECA de la Contabilidad Regional Anual.

De la lectura de los datos anteriores, se puede concluir una deficiente adaptación del mercado de servicios del taxi a los estímulos de la demanda, en concreto no se desprende que la oferta en el número de licencias responda a las presiones de la demanda, sino que se desarrollaría en función de criterios ajenos al funcionamiento propio del mercado más dirigidos desde la Administración competente que obedecerían a otro tipo de factores.

Especial referencia al establecimiento del límite cuantitativo en la Ordenanza del taxi de Almería.

Según la propuesta de Ordenanza del taxi de Almería se establece un límite cuantitativo de 1,10 taxis por cada 1.000 habitantes. Esto supone que no se podrían otorgar por parte de la Administración competente, un número de licencias de taxi que supere esta ratio que se calcula en función de la población de la capital almeriense. Sin embargo, en la práctica, el número real de licencias de taxi otorgadas y, actualmente en vigor, alcanza la cifra de 284 licencias para una población de 194.515 habitantes lo que supone una ratio real de 1,5 taxis por cada 1.000 habitantes.

Esta ratio se lleva manteniendo en este nivel desde el año 2005 y durante el periodo anterior, 1998-2005, según los datos disponibles en la Estadística del taxi del Instituto Nacional de Estadística (INE), la ratio habría estado en 1,6 taxis por cada 1.000 habitantes.

La existencia de este tipo de límites podría encontrar su justificación en la necesidad de garantizar un servicio a la población del municipio, sin embargo, en este caso la delimitación del número de licencias de taxi no estaría vinculada al ratio poblacional, dado que en la práctica la regulación no establece un coeficiente real. Adicionalmente, tampoco el límite establecido en la norma prevista recogería el crecimiento que la población de Almería experimenta durante los meses de verano que según la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales⁷, durante estos meses del año la población podría elevarse hasta alcanzar más del doble de los habitantes que de forma habitual tienen su residencia tanto en Almería capital como en los municipios aledaños. En este caso, la ratio real que se acercaría a esta situación alcanzaría la cifra de 0,7 taxis por 1.000 habitantes que tampoco se aproxima al dato regulado. No obstante, y en cualquier caso, el establecimiento de un coeficiente como el mencionado solo podría encontrar una justificación en la medida en que sea fijado con carácter de mínimo posibilitándose que dicho límite se dirija y adecúe a garantizar un nivel mínimo de calidad de los servicios de taxi para los usuarios.

⁷ <https://ssweb.seap.minhap.es/descargas-eiel/>



En atención a estos datos, parece que el establecimiento de este tipo de limitaciones serían interpretados por la autoridad municipal sobre la base de una planificación económica que, sustentada en el principio contenido en el artículo 3 de la ordenanza, tenga como objetivo asegurar un equilibrio entre suficiencia del servicio y la rentabilidad del mismo, que por lo tanto carecería de justificación alguna en la medida en que se estaría primando los intereses particulares de un determinado colectivo sobre el interés general.

Asimismo, según se establece en la Ordenanza, las variables que determinan el otorgamiento de las licencias de taxi se corresponden básicamente con la evolución y perspectivas de crecimiento de los diferentes núcleos de población del término municipal; la evolución y perspectivas de crecimiento de la población residente y visitante, atendiendo a los diferentes sectores, residencial, turístico, industrial, entre otros. Sin embargo, el número de taxis ha permanecido invariable en los últimos 10 años mientras que los cambios operados en Almería durante ese periodo y que ya han sido mencionados con anterioridad, sí habrían alterado las condiciones de demanda del servicio. Asimismo, la evolución en los avances tecnológicos que hubieran permitido, igualmente, aumentar la competencia ofreciendo nuevas oportunidades de prestación de este servicio con una mayor calidad y a un precio más económico no se han visto reflejados en las decisiones administrativas de cara a conseguir un funcionamiento más eficiente de este mercado.

Hay que señalar en este punto que los efectos de esta medida han sido analizados por la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia⁸, por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía⁹, y por otras Autoridades Autonómicas de Competencia¹⁰, señalando que la fuerte intervención pública a la que se ve sometido el sector del taxi imposibilita cualquier ajuste entre oferta y demanda del servicio, provocando grandes distorsiones en la prestación de este servicio dirigido a la ciudadanía.

En concreto, se señala que este coeficiente que limita la oferta del servicio del taxi no favorece, en ningún caso, la adaptación del mercado o una ordenación coherente con las necesidades de la población, y ha generado, y sigue generando ineficiencias que fomentan y refuerzan el mantenimiento de un mercado secundario de licencias, al crear una escasez artificial de licencias que aumenta las rentas monopolísticas que pueden ser obtenidas con una regulación basada en el cierre del mercado y en la regulación del precio.

⁸ Con especial mención a los informes económicos realizados con ocasión de la interposición de dos recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, uno contra la Ordenanza Municipal reguladora del Servicio del Taxi en la ciudad de Córdoba (LA/02/2015), aprobada el 12 de mayo de 2015, y otro contra la Ordenanza Municipal del Servicio del Taxi de la ciudad de Málaga, aprobada el 20 de mayo de 2015 (LA/01/2015).

⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/promocion-de-la-competencia/estudios-informes-y-recomendaciones>

¹⁰ <http://www.tdca.es/wp-content/uploads/2012/12/Informe-2008.pdf>



Así, en dicho mercado, los operadores económicos, en espera de las rentas crecientes futuras que los operadores candidatos pudieran obtener, dada la regulación restrictiva que limita la entrada de más operadores (rentas regulatorias de monopolio), estarían dispuestos a desembolsar un precio elevado¹¹. Lo que, en definitiva, supone transferir renta de la sociedad a los operadores establecidos, reduciendo el bienestar general y perjudicando a consumidores y usuarios, que encuentran un mercado que no atiende correctamente a sus necesidades.

Por todo ello, sería necesario realizar una reflexión sobre el mantenimiento de este tipo de restricciones, cuyo mantenimiento condiciona y perpetúa la existencia de ineficiencias en un mercado que debería adaptarse a las nuevas necesidades de la población y a las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, centrando el objetivo de intervención pública persiguiendo el bienestar de la sociedad en su conjunto, y no favoreciendo el mantenimiento de una situación en la que se prima a los operadores instalados frente a aquellos que desean desarrollar esta actividad económica, todo ello en perjuicio de los usuarios de los servicios.

VI. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE COMPETENCIA, MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA Y UNIDAD DE MERCADO

VI.I. Observaciones generales

Las autoridades de competencia, tanto nacional¹² como autonómicas¹³, y entre estas últimas la propia ADCA y el CDCA, así como desde organizaciones internacionales¹⁴,

¹¹ Sin ánimo de ser exhaustivos, en Internet se pueden encontrar compra-venta de licencias que rondan los 70.000-90.000€: <https://www.milanuncios.com/licencia-de-taxi-en-almeria/>.

¹² La **autoridad nacional de competencia** (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia “CNMC” y su predecesora Comisión Nacional de la Competencia “CNC”), en sus Informes sobre proyectos normativos: IPN/CNMC/0012/15 (Proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor); IPN/CNMC/0013/15 (Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, que desarrolla el arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT); IPN/002/14 (Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres) e IPN/003/14 (Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor); Informe IPN 41/10 (Reales Decretos Ómnibus. Reglamento de Transporte Terrestre).

Asimismo, y sobre la base de la legitimación activa de impugnación de normas conferida en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, la CNMC ha interpuesto **recursos contencioso-administrativos ante el TSJA contra** varias Ordenanzas municipales aprobadas por Ayuntamientos andaluces: LA/01/2015 (**Ordenanza reguladora del taxi de Málaga**) y LA/02/2015 (**Ordenanza reguladora del taxi de Córdoba**).

Desde la **perspectiva de unidad de mercado**: la CNMC ha emitido el **Informe de 17 de diciembre 2014** (UM/061/14) en el marco de un procedimiento de información planteado ante la Secretaría del Consejo para la unidad de mercado;

Además, al amparo de la facultad de legitimación procesal prevista en el artículo 27 de la LGUM, la CNMC ha interpuesto varios **recursos contencioso-administrativos** ante la Audiencia Nacional: contra la Resolución de 8 de mayo de 2015 de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid,



han realizado numerosas actuaciones sobre el sector del taxi, tanto desde el punto de defensa de la competencia mediante la tramitación de expedientes sancionadores por la realización de conductas anticompetitivas por los operadores económicos (taxistas, asociaciones del taxi e incluso por las Administraciones Públicas¹⁵) como desde la óptica de la promoción de la competencia, a través del estudio de la normativa aplicable a la actividad del taxi, con el fin de plantear una reforma de la misma orientada al establecimiento de un modelo más procompetitivo, que permita a los operadores la flexibilidad necesaria para competir y adaptarse al nuevo entorno y satisfacer, con ello, mejor las necesidades de los usuarios de los servicios.

En especial, en el ámbito de promoción de la competencia, debe hacerse una especial referencia al estudio específico sobre el sector del taxi en la Comunidad Autónoma de Andalucía publicado recientemente por el CDCA, **Informe I 01/17, sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia**¹⁶ (febrero de 2017), en el que se aborda un análisis en profundidad de la incidencia del actual marco normativo aplicable a la actividad del taxi tanto en el ámbito autonómico como en la esfera local¹⁷ en las condiciones de competencia y de una buena regulación económica, con el objetivo de poner de manifiesto las principales restricciones al acceso o ejercicio de esta actividad económica derivadas de la regulación actual aplicable y proporcionar una serie de recomendaciones a las autoridades competentes, en nuestro caso a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a las Entidades Locales andaluzas, a los

relativa a alquiler de vehículos con conductor (UM/051/15); contra varios artículos del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre de 2015 y en la Orden FOM 2799/2015, de 18 de diciembre.

¹³ **Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón** en el “Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector” (2008); **Tribunal de Defensa de la Comunidad Valenciana** en el Informe relativo al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunitat Valenciana (2011); **Consejo Gallego de Competencia** en el Informe IPN 2/2002, sobre el Anteproyecto de la Ley de Transporte de Personas en Vehículos de Turismo en Galicia (2012); **Autoridad Catalana de la Competencia** en el documento “Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor” (2012); o por el **Consejo Vasco de la Competencia** en el Informe I-19/2013 en relación a la consulta realizada por el Ayuntamiento de Bilbao sobre la propuesta de modificación del artículo 33.1 de la Ordenanza municipal del Taxi de Bilbao (2013).

¹⁴ **OCDE**, en su Informe “Policy Roundtables. Taxi Services: Competition and Regulation 2007”.

¹⁵ De acuerdo con la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 29 de marzo de 2000, en el **Expte. 452/99 Taxis Barcelona**, se sancionó al Instituto Metropolitano del Taxi, por acordar con determinadas asociaciones y sindicatos de taxistas de Barcelona la contingentación, como objetivo óptimo, del número de licencias que puedan trabajar a doble turno en un 5% de la totalidad de las licencias existentes en el sector en cada momento.

¹⁶ Disponible contenido íntegro del informe en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informes%20CDCA%20Taxi.pdf>

¹⁷ Para el estudio de la regulación local, fueron seleccionaron aquellos municipios andaluces con población superior a 50.000 habitantes: Almería (cuyo proyecto de Ordenanza constituye el objeto del presente informe), El Ejido, Roquetas de Mar, Algeciras, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, El Puerto de Santa María, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Córdoba, Granada, Motril, Huelva, Jaén, Linares, Benalmádena, Estepona, Fuengirola, Málaga, Marbella, Mijas, Torremolinos, Vélez-Málaga, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas, Sevilla y Utrera.



efectos de que revisen sus respectivas normas y demás actuaciones a la luz de los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia.

Dicho Informe vino antecedido por otro emitido por el CDCA en el que se abordó el análisis de la normativa andaluza, **Informe N 14/2011, de 21 de septiembre de 2011**, sobre el por entonces proyecto de Decreto por el que se aprobaba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóvil de turismo¹⁸ (actual Decreto 35/2012, de 21 de febrero). En dicho Informe, el CDCA ya advirtió la existencia de numerosas limitaciones a la libertad de empresa, restricciones en el acceso al mercado de transportes discrecionales de viajeros en vehículos de turismo, restricciones de carácter geográfico, tratamiento diferenciado e injustificado entre operadores, y una regulación anticompetitiva del régimen tarifario, entre otras limitaciones a la libre competencia que, solo en algunos supuestos, derivaban de lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. En particular, propuso la eliminación de las siguientes restricciones:

- El uso incorrecto del término “público” referido al servicio de taxi, dado que reviste naturaleza privada;
- Las referencias a la limitación relativa a que solo las personas físicas puedan ser solicitantes de licencias urbanas para la prestación del servicio de taxi;
- La referencia a la necesidad de garantizar una rentabilidad mínima a quienes desempeñan esta actividad de transporte como un factor más a la hora de determinar el número máximo de títulos habilitantes;
- El considerar como criterio preferente en la adjudicación de licencias la experiencia laboral previa en el sector;
- La reserva que se efectúa en relación a las labores de gestión de la intermediación y contratación del servicio a las cooperativas de taxistas y demás “entidades autorizadas”;
- Así como del resto de restricciones identificadas y señaladas en dicho Informe, carentes de una justificación suficiente y razonable de su necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión a la competencia.

El Consejo manifestó, a su vez, que, aunque algunas de las restricciones a la competencia contenidas en la norma analizada dimanaban de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía¹⁹ (en adelante, Ley 2/2003) sería conveniente abordar su revisión, al igual que había sucedido en el ámbito de la legislación estatal de transportes terrestres, con el fin de extender a este sector, excluido de la Directiva de Servicios, los principios de

¹⁸ http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_14-11.pdf

¹⁹ La regulación del transporte de viajeros en automóviles de turismo se recoge en el Capítulo único del Título II (artículos 14 a 18) de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.



buena regulación, contribuyendo a la mejora del entorno de regulación, y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados que constituyen restricciones contrarias al espíritu de dicha Directiva, y que se siguen manteniendo en la Ley 2/2003 y, en consecuencia, se trasladan al Reglamento.

Sentado lo anterior, cabe destacar asimismo que el contexto de regulación actual del sector del taxi en el que surge la presente Ordenanza municipal de Almería está condicionado por una serie de hechos que habrían de tenerse en consideración:

En primer término, por la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) nº 2963/2015, de 30 de diciembre de 2015, en el Recurso nº 640/2012**, que resuelve el recurso contencioso administrativo contra el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, **por la que se han declarado nulas varias disposiciones recogidas en el referido Decreto 35/2012**. En concreto, el TSJA ha reputado nulas las siguientes disposiciones:

- La exigencia de que solo las personas físicas, con exclusión de las jurídicas que no adopten la forma organizativa específicamente prevista en la norma-sociedades cooperativas de trabajo-, puedan ser titulares de las licencias (artículos 11.1 y 27.1 a);
- La exigencia del permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial (artículos 24.1 b) y 27.1 c);
- El deber de los vehículos de autotaxi de llevar la placa de Servicio Público (artículo 31.2 d);
- La regulación de los taxímetros e indicadores exteriores (artículo 34);
- La exigencia de que la prestación del servicio de taxi sea realizada por la persona titular de la licencia (artículo 37);
- La obligación de las personas jurídicas de transmitir las licencias de las que sean titulares antes de la fecha de entrada en vigor de la norma (D.T 3ª).

Igualmente relevante resulta la **interposición de varios recursos contencioso-administrativos por parte de la CNMC²⁰ en el TSJA contra diversos artículos de las Ordenanzas municipales reguladoras del servicio del taxi aprobadas por los Ayuntamientos de Córdoba y de Málaga**, publicadas respectivamente el 25 de mayo y el 9 de junio de 2015 en los correspondientes boletines oficiales, tras la detección de la existencia de severos obstáculos a la competencia que perjudican a los consumidores, que excluyen a nuevos entrantes y que reducen la capacidad de los operadores instalados de adaptarse y competir con los nuevos modelos de economía colaborativa²¹; sendos recursos han sido avalados mediante la realización de varios **informes económicos sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la**

²⁰ Ello en ejercicio de la legitimación activa prevista en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

²¹ Ambas disponibles en la página web de la CNMC en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/legitimaci%C3%B3nactiva54barrerasalacompetencia.aspx>



competencia en precios en el sector del taxi en cada una de las ciudades andaluzas afectadas por los recursos judiciales²². A este respecto, es oportuno señalar que algunas de las restricciones al acceso y ejercicio en el sector del taxi que fueron examinadas por el TSJA en el proceso derivado del recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, así como otras restricciones adicionales a la competencia, han sido sometidas de nuevo a examen por el TSJA, por lo que será importante conocer el pronunciamiento judicial, especialmente en cuestiones referidas a la determinación del número de licencias; a las facultades de autoorganización empresarial de los operadores; a exigencias o requisitos de calidad y seguridad; a la participación de las asociaciones y organizaciones representativas de titulares de licencias con carácter previo a la adopción de decisiones por el Ayuntamiento, así como las previsiones relativas al régimen tarifario, sobre todo, teniendo en cuenta que esta vez todas estas cuestiones deberán ser examinadas desde la perspectiva de la unidad de mercado, esto es, bajo los principios y obligaciones contenidos en la LGUM.

Más recientemente, **el CDCA acordó con fecha 22 de noviembre de 2016, el ejercicio de acciones judiciales en la vía contencioso-administrativa contra el Ayuntamiento de Coín (Málaga) por actuaciones administrativas vulneradoras de la normativa de defensa de la competencia contenidas en la “Ordenanza municipal reguladora del servicio de taxi” de dicho Ayuntamiento**, aprobada por Acuerdo del Pleno municipal de fecha 28 de julio de 2016, y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga de fecha 27 de septiembre de 2016.

Es importante, además, destacar que el sector del taxi está siendo objeto de análisis **desde la perspectiva de unidad de mercado** con motivo de la presentación ante la Secretaría para el Consejo para la Unidad de Mercado²³ (SECUM) de reclamaciones y quejas por los operadores económicos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM. En particular, cabe citar el **Informe 28.33 Transportes. Autotaxi**²⁴, de 18 de diciembre de 2014, emitido tras la presentación de la reclamación de un operador económico, al amparo del artículo 28 de la LGUM, en la que el interesado cuestionaba diversos requisitos para el otorgamiento de

²² Véase en la siguiente dirección electrónica:

Taxi Córdoba (LA/02/2015)

https://www.cnmcc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes%20Legitimaci%C3%B3n%20Activa/2015/151201_Informe%20Econ%C3%B3mico_LA_Taxi%20C%C3%B3rdoba_LA_02_2015.pdf

Taxi Málaga (LA/01/2015)

https://www.cnmcc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes%20Legitimaci%C3%B3n%20Activa/2015/151201_Informe%20Econ%C3%B3mico_LA_Taxi%20M%C3%A1laga_LA_01_2015.pdf

²³ Este es el órgano técnico de asistencia del Consejo para la Unidad de Mercado, que coordina y coopera con las autoridades competentes para la aplicación de la LGUM (artículo 11 de la LGUM). Esta Secretaría, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

²⁴ Puede consultarse [28.33 TRANSPORTES Autotaxi](#)



autorizaciones o licencias de autotaxi en Madrid, en particular que el solicitante esté domiciliado en Madrid; que tenga carácter de persona física; que no pueda poseer más de 3 licencias y que se limite el número de nuevas autorizaciones sobre la base de consideraciones de tipo económico contenidos en 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 y en la Ordenanza del Taxi de la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta.

Más específicamente, hay que destacar que algunos de los aspectos contemplados en la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía han sido objeto de análisis por la SECUM en el **Informe 26.58 TRANSPORTE-Autotaxi**²⁵, de 8 de abril de 2016, como consecuencia de la reclamación interpuesta contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de Istán (Málaga) mediante la que se revocaba una de las dos licencias de autotaxi de las que es titular el reclamante. Dicha revocación se basaba en el incumplimiento de los requisitos recogidos en la normativa autonómica, que establece que el título habilitante (licencia de autotaxi) se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano. Sobre este particular, la SECUM consideró que, dada la falta de una explicitación en la norma de la razón imperiosa de interés general a la que se asocia este requisito, o de una vinculación clara entre el requisito y las razones imperiosas de interés general que se pudieran aducir, el requisito consistente en que el título habilitante (licencia de autotaxi) se expida a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano, podría ser considerado contrario a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM²⁶.

También desde la óptica de unidad de mercado, la **CNMC**, al amparo del artículo 27 de la LGUM, ha interpuesto **varios recursos contencioso-administrativo** ante la Audiencia Nacional. Con fecha 30 de septiembre de 2015 acordó interponer recurso contencioso-administrativo contra la **Resolución de 8 de mayo de 2015 de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid**, relativa a alquiler de vehículos con conductor, confirmada por silencio administrativo en el procedimiento de reclamación del artículo 26 de la LGUM contra la anterior resolución. El 7 de abril de 2016, la CNMC publicó la decisión de interponer recurso contencioso-administrativo contra las restricciones a la competencia incorporadas en el **Real Decreto 1057/2015**,

²⁵ Véase [26.58 TRANSPORTE - Autotaxi](#)

²⁶ **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 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.



de 20 de noviembre de 2015 y en la Orden FOM 2799/2015, de 18 de diciembre, por considerar que eran contrarias al interés general.

Merece resaltarse, por otra parte, la publicación por la CNMC del documento de “Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”²⁷. En dicho documento, la CNMC analiza la situación de cambio que está viviendo el sector del taxi en los últimos tiempos debido al desarrollo y expansión de nuevos modelos de prestación de servicios, servicios online o economía colaborativa, tras la aparición de plataformas que ponen en contacto a conductores con viajeros y que se han situado como una posible alternativa directa al uso del taxi. La CNMC considera en relación con los sectores del taxi y del sector de Vehículo Turismo con Conductor (VTC), que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y numerosos Ayuntamientos españoles mantienen restricciones a la entrada que no favorecen el interés general. Estas restricciones son múltiples, pero destaca el *numerus clausus* de licencias, el limitado ámbito geográfico de la licencia, en ocasiones solo municipal; y, para el caso del taxi, precios regulados en la forma de tarifas públicas no flexibles. Esta normativa, indica la CNMC, impide *de facto* la entrada de nuevos operadores y genera rentas de monopolio, con una infraprovisión del servicio de transporte urbano demandado y un funcionamiento menos eficiente para la sociedad. Por ello, la CNMC concluye que es necesario realizar una revisión de la regulación desde los principios de regulación económica eficiente, que posibilite el desarrollo de las innovaciones y elimine barreras de entrada innecesarias y desproporcionadas, lo que redundará en un mayor bienestar para los consumidores, las empresas y las Administraciones Públicas.

Por todo lo anterior, la redacción de **la nueva Ordenanza municipal reguladora del servicio del taxi de Almería debería ajustarse a las conclusiones que siguen de los hechos anteriormente citados**. En este sentido, toda intervención pública que se imponga a través de la regulación, mediante Ordenanza o por cualquier otro tipo de disposición municipal o por la aplicación e interpretación de las mismas, deberá respetar los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la libre competencia, y cualquier intervención adicional podría incrementar aún más la ausencia de competencia en este mercado, con el consiguiente perjuicio para los intereses generales, y el de las personas consumidoras y usuarias especialmente.

Conviene precisar en este momento, que la regulación recogida en la Ordenanza municipal objeto del presente Informe afecta a la libre competencia, a la mejora de la regulación económica y a la unidad de mercado, al contener limitaciones a la libertad de empresa y a la capacidad de autoorganización de los empresarios, que se manifiesta en importantes barreras de entrada y de ejercicio a los operadores que

²⁷ Disponible en el siguiente enlace:

<https://www.cnmc.es/eses/promoci%C3%B3n/novedadespromoci%C3%B3n/novedadespromoci%C3%B3ndetalle.aspx?id=57879>



intervienen o pudieran intervenir en el mercado, y a su capacidad de competir y de ofrecer sus servicios, reduciendo así los incentivos para competir, lo que finalmente terminará repercutiendo de forma negativa en las personas usuarias de los servicios de taxi.

Aunque la gran mayoría de las previsiones recogidas en la presente Ordenanza municipal vienen a reproducir o a adaptarse a las disposiciones contenidas en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero (en adelante, Decreto 35/2012), tal y como se indica en el propio Preámbulo de la Ordenanza²⁸, hay que recordar que estas previsiones restrictivas a la competencia ya fueron analizadas y cuestionadas por el CDCA en su Informe N 14/11 y que han sido reiteradas en el Informe I 01/17, sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia (2017), en el que el CDCA ha señalado que en múltiples ocasiones, tales restricciones carecen del oportuno amparo legal y, en consecuencia, no se ajustarían al requisito de que las limitaciones al derecho de libertad de empresa, proclamada por el artículo 38 de la Constitución Española, deban ampararse en normas de rango legal²⁹.

Además, debe advertirse que la Ordenanza puede ocasionar, en algunos casos, más restricciones al acceso y ejercicio de esta actividad económica adicionales, como por ejemplo a través de la regulación de los requisitos exigidos para la obtención del certificado municipal de aptitud de conductor de taxi (contenido de las pruebas a realizar, formación adicional exigida, vigencia o causas de revocación o retirada del certificado, entre otros); la imposibilidad de contratar asalariados o autónomos colaboradores; determinación del número de horas de prestación del servicio y fijación

²⁸ Cuando en su párrafo 2 dice: “Por otra parte, el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros en automóviles de turismo, aprobado en virtud del Decreto 35/2012 de 21 de febrero, ha supuesto una notable transformación y verdadero punto de inflexión en la normativa aplicable al sector, hecho que, ineludiblemente, exige que el Ayuntamiento de Almería aborde una profunda y completa actualización del hasta ahora vigente reglamento municipal de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería, el 21 de octubre de 1993. De esta forma, se ha elaborado una norma municipal que no solo se ajusta al ordenamiento vigente - consagrando así la seguridad jurídica, uno de los principios que la Ley 39/2015 menciona con carácter preceptivo para los preámbulos de ordenanzas y reglamentos-, (...)”.

²⁹ Es más, en el referenciado informe, el CDCA consideró necesaria la reforma de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, al objeto de que se eliminasen las restricciones inconsistentes con el espíritu de la Directiva de Servicios:

“[S]i bien, cabe tener presente que esta norma autonómica data del año 2003, resultando conveniente abordar su revisión, al igual que ha sucedido en el ámbito de la legislación estatal de transportes terrestres, en concreto, en relación con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT) y la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario — modificadas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre— no para adaptarse a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior —puesto que la Directiva de Servicios no resulta aplicable a “los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado”5—, sino más bien con la finalidad de dinamizar el sector servicios, extendiendo los principios de buena regulación a este sector no afectado por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que contribuya de manera notable a la mejora del entorno regulatorio y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados. Este Consejo considera necesaria dicha reforma legal al objeto de que se eliminen restricciones que son inconsistentes con el espíritu de la Directiva de Servicios”.



de los turnos de descanso, vacaciones o turnos en las paradas; características identificativas que deben reunir los vehículos (los colores y elementos distintivos que deben llevar los vehículos); autorización de paradas, indumentaria del conductor.

A este último respecto, debe tenerse presente que la imposición de restricciones o cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias y desproporcionadas.

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, con el objetivo de conseguir que el marco normativo contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Bajo tales presupuestos, la autoridad andaluza de defensa de la competencia analiza si los requisitos y las obligaciones que las normas imponen al acceso y ejercicio de las distintas actividades económicas están restringiendo la libertad de comportamiento de los operadores, y si esas limitaciones constituyen realmente una garantía para que el sistema funcione y se asegure la protección del interés general, especialmente el de las personas consumidoras y usuarias de los servicios o si, por el contrario, constituyen trabas u obstáculos innecesarios al libre acceso, ejercicio y la expansión de tales actividades, o si resultan desproporcionados al objetivo de interés público que tratan de perseguir.

El análisis permite determinar, en consecuencia, si los regímenes de intervención administrativa proyectados o los requisitos establecidos están justificados y son proporcionados o idóneos para alcanzar los objetivos de interés público perseguidos. Las conclusiones obtenidas son ordenadas por el CDCA en forma de recomendaciones para alentar a sus órganos proponentes a:



- Eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.
- Impulsar el proceso de simplificación de trámites administrativos, sirviéndose de las tecnologías de la información y de la coordinación entre las distintas Administraciones.
- Calibrar si sus proyectos normativos están justificados, los trámites son proporcionados y sus preceptos no imponen discriminación entre los operadores. El análisis de la buena regulación implica que el órgano proponente redacte normas simples y comprensibles, elimine aquellas que son innecesarias y evite duplicidades o normas reiterativas.
- Mejorar la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

También interesa recordar que la reforma operada en la Ley 6/2007, de 26 de junio por la citada Ley 3/2014, amplió el ámbito objetivo de las funciones consultivas de la ADCA. El tradicional análisis sobre competencia de los proyectos normativos o actuaciones de las Administraciones Públicas se ha visto complementado con la inclusión de un nuevo enfoque sobre la unidad de mercado, que permite detectar si la regulación introduce restricciones a las libertades de establecimiento y circulación de los operadores económicos.

Tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las Administraciones públicas españolas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) están obligadas a observar en sus disposiciones o actuaciones administrativas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, el artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "*garantía de las libertades de los operadores económicos*", preceptúa: "*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, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia*".

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better and smart regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* sobre los proyectos normativos, por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación. Como tales principios, esta Ley enuncia en su artículo 129 los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.



Los mismos persiguen lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del principio de seguridad jurídica, recogido expresamente en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello, con el ambicioso objetivo de que los ciudadanos y empresas destinatarios de las distintas regulaciones ganen en certidumbre y predictibilidad, y se supere la superposición de distintos regímenes jurídicos y la actual dispersión normativa.

El CDCA evaluará la Ordenanza reguladora del Servicio Municipal de Taxi de Almería que nos ocupa, de acuerdo con los principios enunciados con anterioridad.

Recordando, finalmente, que aunque los Informes de la ADCA dirigidos a la Administración pública no tienen carácter vinculante, el artículo 13.2 de la LDC reconoce a las autoridades de competencia autonómicas la **legitimación para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos a Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados**. Sobre la base del mencionado precepto, el artículo 8.3 b)³⁰ de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, confiere dicha legitimación procesal al CDCA dentro del ámbito territorial de Andalucía. Artículos que, conectados con el artículo 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, permite a esta autoridad andaluza de defensa de la competencia acordar la interposición de recurso contencioso-administrativo contra actos o disposiciones generales de rango inferior a ley en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición o acto que se pretenda impugnar, tal y como prevé el artículo 46.1 de esta misma Ley. En relación con esto último, debe recordarse nuevamente que el CDCA ha ejercido dicha legitimación procesal contra la “Ordenanza municipal reguladora del servicio de taxi” del Ayuntamiento de Coín (Málaga).

VI.II. Observaciones particulares sobre el texto de la Ordenanza reguladora del Servicio Municipal del Taxi de Almería

A tenor de todo lo anteriormente expuesto, se procede a continuación a poner de manifiesto las siguientes observaciones relativas al texto de la Ordenanza reguladora del Servicio de Taxi del término municipal de Almería bajo la óptica de competencia, de unidad de mercado y de una regulación económica eficiente.

³⁰ De acuerdo con el artículo 8.3 letra b) de los Estatutos de la ADCA, corresponde al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, a propuesta de la Secretaría General, la competencia para acordar la impugnación ante la jurisdicción competente de las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, en los términos establecidos en el artículo 13.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.



En el Preámbulo de la Ordenanza, se sustenta la elaboración de esta norma municipal no solo para ajustarse al ordenamiento vigente, consagrándose así a la seguridad jurídica -uno de los principios que la Ley 39/2015 menciona con carácter preceptivo para los preámbulos de ordenanzas y reglamentos-, sino también para contemplar los nuevos requerimientos y demandas del sector, y establecer un apropiado marco de derechos y obligaciones, acorde con los nuevos tiempos.

La norma justifica su necesidad, según se enuncia en el Preámbulo, porque se constata una clara intención de garantizar el interés general, entendiéndose en el sentido amplio de servicio público. Y en lo que se refiere al principio de proporcionalidad, se expone en la norma que el contenido del presente reglamento mantiene un alto grado de autonomía en favor de los profesionales del taxi, por lo que minimiza las restricciones y obligaciones que su articulado impone, sin menoscabar, en ningún caso, el interés municipal (y por ende, general) que ese Ayuntamiento ha de velar en un servicio público de su alcance y dada la naturaleza del allí tratado.

Respecto a su eficacia y eficiencia, se plantea que la potestad reglamentaria, permite articular y adecuar los fines propuestos a través del más eficaz y apropiado instrumento de regulación: la ordenanza municipal, avalando así el cumplimiento del principio de eficacia señalado en la citada Ley 39/2015; y en cuanto al cumplimiento del principio de eficiencia, se considera que esta ordenanza centra su atención en racionalizar y simplificar los trámites municipales derivados del propio servicio. Por consiguiente, la concesión de autorizaciones, certificados de aptitud o transmisión de derechos, entre otras gestiones y registros que afectan a los titulares de licencias, se circunscriben a un ámbito de optimización de los procedimientos, huyendo así de aquellas exigencias administrativas que resulten reiterativas o innecesarias.

Además, se indica en el Preámbulo que, en aras a garantizar el cumplimiento del principio de transparencia, durante la elaboración de esta Ordenanza se ha contado con la activa participación de los representantes de las entidades y asociaciones del taxi registradas en Almería, todo ello en el marco de un dilatado y pormenorizado proceso de negociación y diálogo cuyo propósito no ha sido otro que alcanzar con la norma el mayor grado de consenso posible entre los profesionales del sector.

Sin embargo, ha de indicarse que este CDCA no comparte los razonamientos expuestos en el Preámbulo de la Ordenanza. En primer lugar, por lo que respecta a la necesidad de la norma, resulta necesaria una justificación explícita de su necesidad sobre la base de una concreta razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Es cuestionable, por tanto, el hecho de que la norma sustente su necesidad sobre la base de una consideración general, como la afirmación de *“garantizar el interés general, entendido en un sentido amplio del mismo como de servicio público”*, teniendo en cuenta además, como se verá analizado en el presente Informe, que no puede ser



considerada la actividad del taxi como de servicio público, sino como una actividad económica de naturaleza privada. Además, en la mayoría de los supuestos no existiría una relación clara entre los objetivos públicos supuestamente perseguidos (que no constan expresamente en la norma) y las restricciones o limitaciones al acceso o ejercicio de esta actividad económica impuestas en dicha normativa. En segundo lugar, en cuanto a la falta de proporcionalidad y eficiencia de la norma, la Ordenanza contiene numerosas previsiones en las que se imponen a los operadores económicos unas cargas excesivas en relación a la hipotética razón de interés público perseguida.

- **VI.II.1. Incorrecta utilización del término “público” referido al servicio de taxi** (párrafo tercero del Preámbulo, artículos. 10.4 f), 18.3 y 28.8 y 28.12 de la Ordenanza)

La Ordenanza, de forma coincidente con lo dispuesto en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, recoge tanto en su Preámbulo como a lo largo de su articulado (artículos 10.4 f), 23.4, así como en los apartados 8 y 12 del artículo 28) numerosas referencias al servicio de taxi como de servicio público, cuando ha de tenerse en cuenta que la prestación del servicio de taxi reviste naturaleza privada.

A este respecto, merece traer a colación las consideraciones efectuadas por el CDCA en su Informe N 14/11, donde se consideró primordial determinar el carácter o no de servicio público de la actividad de taxi bajo la siguiente fundamentación:

“En primer término, del conjunto de las nociones recogidas en el artículo 2 del Reglamento, puede entenderse el de taxi como un servicio de transporte discrecional de viajeros (esto es, sin sujeción a horarios, calendarios ni itinerarios prefijados) en automóviles de turismo, bien de carácter urbano o interurbano, dependiendo de que el transporte se desarrolle íntegramente dentro del mismo término municipal o que enlace a poblaciones diversas; y sometido a autorización administrativa previa (licencia local y/o autorización autonómica).

Con respecto a la naturaleza jurídica del servicio de taxi, en el texto del proyecto se establece expresamente que se trata de una “actividad económica privada reglamentada”. A este respecto, conviene destacar que esta concepción es coincidente con el planteamiento del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 132/2001, de 8 de junio (FJ 4º), viene a considerarla como una “actividad económica privada aunque intervenida y reglamentada” (debiendo recordarse aquí que esta cuestión no ha sido pacífica, existiendo dificultades para definirlo jurídicamente con precisión, tanto por la jurisprudencia como por la legislación, que es oscilante y que va desde los “servicios públicos impropios o virtuales” hasta el “servicio público”, pasando por el “cuasi servicio público”, o la consideración como “servicio de interés público” o de “actividad privada de interés público”).



A grandes rasgos, la caracterización jurídica anterior resulta de los siguientes argumentos:

a) Comenzando por el criterio de la titularidad de la actividad, debe destacarse que por ley no se ha efectuado la publicatio o declaración de titularidad de este servicio a favor de la Administración. De hecho, sólo se otorga la condición de servicio público a los transportes regulares de viajeros de uso general.

Además, en la legislación de régimen local -artículo 26 LBRL- no se incluye al transporte en automóvil de turismo entre los servicios cuya prestación resulta obligada para el municipio, ni siquiera en aquellos casos en que su población fuera superior a 50.000 habitantes, a diferencia de lo que sucede con el transporte colectivo urbano de viajeros.

b) Atendiendo a un criterio objetivo, resulta indudable que el servicio de taxi reviste una trascendencia especial para la colectividad, es decir, existe un interés o utilidad pública en esta actividad.

c) Está dirigida al público. Al tratarse de un servicio de transporte público de viajeros esto significa precisamente que se presta al público a cambio de una retribución.

d) Sujeción al régimen de autorización previa para el ejercicio de la actividad y con numerus clausus, siendo esta última otra de las características propias de la actividad en cuestión.

e) Sometimiento a una minuciosa reglamentación determinada, fundamentalmente, por la normativa autonómica y por las Ordenanzas que sobre el servicio han adoptado los Municipios, así como al régimen tarifario, en el que la Administración fija las correspondientes “tarifas” con carácter obligatorio e inmodificable por las partes, pese a tratarse de precios de naturaleza privada.

De acuerdo con lo expresado, no cabe más que concluir que el servicio de taxi no tiene la naturaleza de servicio público, sino de servicio al público. Esta misma concepción es la defendida en el Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid, de 21 de julio de 2005, donde literalmente se manifiesta que el referido servicio de transporte “es una actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general”.

En este mismo sentido, también ha tenido ocasión de manifestarse el CDCA en reiteradas resoluciones sancionadoras sobre el sector del taxi³¹, en las que ha afirmado en relación con la naturaleza del servicio de autotaxi que:

³¹ Véase pronunciamientos al respecto en las Resoluciones de 21 de enero de 2010 S 01/2010 “Emisoras de Taxi de Sevilla”, de 9 de julio de 2010 S 08/2010 “Emisoras de Taxi de Córdoba”, de 14 de mayo de 2013 S/04/2013 “Unión del Taxi Aljarafe”, de 12 de junio de 2014 S/11/2014, “Asociación Unión Jerezana Tele-taxi”, de 16 de septiembre de 2015 S/07/2015, “Unión Local de Autónomos del Taxi de Alcalá de Guadaíra”; de 3 de febrero de 2016 S/01/2016 “Asociación de Radio Taxi Valme”, de 21 de julio de 2016



“No puede considerarse al servicio de auto-taxi como un servicio público, lo que supone que no habría titularidad pública de la prestación de esta actividad económica, y en consecuencia el desempeño de la actividad de auto-taxi supone una participación en el mercado, de tal forma que el titular de la licencia que desarrolle la actividad, o pueda obtener el resultado de la actividad en el supuesto de contar con conductores asalariados, debe ser calificado como operador económico desde el punto de vista de la legislación sobre Defensa de la Competencia. Así, la Disposición Adicional Cuarta de la LDC considera que se entiende por empresa: “cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación.”

Más recientemente, la consideración de la naturaleza del servicio del taxi como una actividad económica se ha visto reforzada en el marco de aplicación de la LGUM. Resulta de interés al respecto, citar los pronunciamientos de la SECUM sobre la actividad del taxi, en los que se viene a constatar que *“la actividad de prestación de servicios de autotaxi constituye una actividad económica y, como tal, incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM”*.

En consecuencia, y teniendo en consideración que, si bien la prestación del servicio de taxi es una actividad sometida a una importante intervención y reglamentación administrativa, se trata de una actividad económica privada y no de un servicio público, está sometida a la legislación de defensa de la competencia y a los principios de una buena regulación económica.

Por ello, debe ser suprimida cualquier previsión recogida en la Ordenanza en la que se refiera al servicio de taxi como de servicio público, en la medida en que este servicio se presta en régimen de actividad privada.

- **VI.II.2. Sometimiento a previa licencia** (artículos 4 y 11 de la Ordenanza)

La Ordenanza (artículo 4), siguiendo lo dispuesto en la regulación autonómica, concretamente la Ley 2/2003, y en el Decreto 35/2011, somete la prestación del servicio de taxi a previa licencia municipal, que habilita a su titular a la prestación del servicio urbano y a la simultánea autorización que le habilita para la prestación del servicio interurbano, a la que se refiere en el artículo 11 de la Ordenanza.

Como ya se ha puesto de manifiesto reiteradamente por parte de las autoridades de competencia, y entre ellas por el propio CDCA tanto en sus Resoluciones sobre expedientes sancionadores sobre el sector, así como en el Informe N 14/11 y en el Informe I 01/17, la necesaria obtención de una licencia municipal para la prestación de servicios de transporte urbano (mediante su obtención directamente del Ayuntamiento

S/07/2016 “Asociación de Taxis Coín”, de 21 de julio de 2016 S/08/2016 “Colectivo de Taxis de Carmona” y la más reciente de 8 de mayo de 2017 S/05/2017 “Taxi Huelva”.



o ente competente, como el traspaso de una ya existente) constituye la principal barrera de entrada al sector, que dificulta innecesaria e injustificadamente el acceso al mercado, y de esta forma no atiende a los principios básicos de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia, ni a los de simplificación y reducción de cargas administrativas.

No está de más en este punto, recordar que el CDCA en el Informe N 14/11 planteó la necesidad de revisar la Ley 2/2003, a fin de eliminar las restricciones inconsistentes con el espíritu de la Directiva de Servicios. Necesidad que puede considerarse reforzada tras la entrada en vigor de la LGUM, que ha hecho extensible los principios recogidos en la citada Directiva europea de servicios a todas las actividades económicas, esto es a sectores que como, por ejemplo, el transporte, estaban expresamente excluidos de su ámbito de aplicación.

En este sentido, y si bien no es el momento para analizar si las autorizaciones y demás restricciones impuestas en la Ley 2/2003, y en el Decreto 35/2012, que la desarrolla se encuentran o no justificadas, y si se ajustan a los principios de buena regulación propugnados en nuestro ordenamiento jurídico, el hecho es que estos mecanismos de autorización para la realización del transporte de viajeros en automóviles de turismo se erigen como auténticas barreras al acceso en esta actividad económica, cuya necesidad debería quedar suficientemente justificada con base en una razón imperiosa de interés general y, en este caso, además, acreditar que el pretendido objetivo público no puede alcanzarse con otros instrumentos menos restrictivos o distorsionadores para el ejercicio de la actividad.

Respecto a lo anterior, y aunque de la lectura del preámbulo de la LGUM en conexión con su artículo 17.1 letra c) se desprenda la necesidad y proporcionalidad de someter a autorización las actividades de servicio público sujetas a tarifas reguladas, incluyéndose como ejemplo expresamente a la actividad del taxi al tratar los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, no hay que olvidar que el servicio del taxi no es un servicio público, por lo que sería oportuno realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad de estas autorizaciones con el objetivo de procurar una regulación eficiente de esta actividad económica. De este modo, y aun cuando se entendiera admisible la exigencia de una autorización para el ejercicio de esta actividad económica, ello no significa que los requisitos impuestos para su concesión estén excluidos del ámbito de aplicación de la LGUM, sino más bien al contrario, estos estarán plenamente sometidos a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en la LGUM, tal y como ha manifestado la SECUM en



informes relativos a la actividad del taxi³² o en la actividad de arrendamiento con conductor en vehículos de turismo³³.

- **VI.II.3. Sobre el certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi** (artículos 41 a 45 de la Ordenanza)

El Capítulo II del Título IV (artículos 41 a 45) de la Ordenanza se dedica a regular el certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi. Concretamente, el artículo 41 de la Ordenanza se refiere a los requisitos para obtener el certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi en el municipio de Almería, estableciendo como requisito necesario el de ser declarado apto en el examen convocado por la Administración Municipal, y acreditar el cumplimiento de los demás requisitos contemplados en este artículo. Según el apartado 2 de este mismo artículo, el examen consistirá en una prueba dirigida a evaluar el conocimiento de los aspirantes sobre temas relacionados con la prestación del servicio de taxi y versará, al menos, sobre las siguientes materias:

- Conocimiento del término municipal de Almería, ubicación de oficinas públicas, centros oficiales, establecimientos sanitarios, hoteles, lugares de ocio y esparcimiento, lugares de interés cultural y turístico y los itinerarios más directos para llegar a los puntos de destino.
- Conocimiento de la presente Ordenanza Municipal y del resto de la normativa que afecte al servicio de taxi.
- Régimen y aplicación de las tarifas de taxi.
- Atención a los usuarios con discapacidad.
- Asimismo, el examen podrá incluir la realización de una prueba psicotécnica y una prueba de inglés básico.

En relación con lo anterior y en términos generales, hay que partir de la premisa de que la exigencia del presente certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi en Almería, derivado de la disposición contenida en el artículo 29.1 b) del Decreto 35/2012, y no previsto en la Ley 2/2003, opera como una barrera de acceso al mercado del taxi, ya de por sí contingentado, restringiendo aún más la entrada de nuevos operadores en el mercado, retrasando o imposibilitando el ingreso de nuevos profesionales interesados en el ejercicio de esta actividad económica, o impidiendo el crecimiento empresarial de los operadores ya presentes en el mismo. Por ello, el establecimiento de esta limitación al acceso de esta actividad económica y su ejercicio debería quedar debidamente justificado en una norma de rango legal en la que queden suficientemente motivadas las razones de interés

³² Véanse Informes, antes citados, de la SECUM: [28.33 TRANSPORTES Autotaxi](#) y [26.58 TRANSPORTE - Autotaxi](#)

³³ [28.32 TRANSPORTES. Vehículos alquiler con conductor](#)



general que la sustentan y su proporcionalidad, en los términos establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que tener en cuenta que la fijación de unos requisitos de cualificación demasiado estrictos o rigurosos para la obtención del mencionado certificado municipal de aptitud puede actuar como un desincentivo para los profesionales a la hora de decidir ejercer la actividad del taxi, debido al coste y al tiempo que han de dedicar para su obtención que resulta posteriormente necesario para la adquisición de la licencia de taxi o para el ejercicio de esta actividad como conductor asalariado o autónomo colaborador. Así, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad, solo podrían mantenerse aquellos requisitos asociados al certificado de aptitud para desarrollar la actividad del taxi que estén suficientemente motivados en la tutela de un auténtico objetivo de interés general de los comprendidos en el artículo 3.11³⁴ de la Ley 17/2009, por remisión del artículo 5 de la LGUM, y en este supuesto, además deberán ser proporcionados a la consecución de dicho objetivo público.

Por otra parte, respecto a la validez y pérdida de la vigencia del certificado municipal de aptitud por la falta de ejercicio de la profesión durante un período, ininterrumpido o no, de un año en el plazo de cinco, se considera una restricción a la competencia que carece de una justificación razonable y resultaría, en cualquier caso, desproporcionada. Ello, en la medida en que supone un obstáculo o barrera al acceso de la actividad económica para aquellos profesionales que, contando con el certificado de aptitud expedido por el Ayuntamiento y, por tanto, de la superación de los conocimientos y requisitos necesarios para la prestación del servicio del taxi, se verían obligados a superar de nuevo el examen y demás requisitos y condiciones exigidos para aquellos supuestos en los que la persona no haya tenido la oportunidad o conveniencia de ejercer la actividad del taxi durante el período de tiempo impuesto por la Administración, lo que, a su vez, reportaría una ventaja competitiva para los agentes ya instalados.

Con base en todo lo anterior, se recomienda una revisión sobre la propia exigencia y contenido del certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad del taxi de Almería, con el fin de evitar la introducción de requisitos injustificados y desproporcionados.

³⁴Dichas razones imperiosas de interés general se encuentran definidas 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.



Asimismo, y respecto a la regulación de la pérdida de la vigencia de dicho certificado por la falta de ejercicio de la profesión, se plantea su supresión, en tanto que constituye una restricción a la competencia injustificada y desproporcionada.

- **VI.II.4. Restricciones de carácter geográfico** (entre otros, artículos. 2.2; 4.1; 12.10; 41.1; 53 de la Ordenanza)

La Ordenanza contiene numerosas previsiones acerca del ámbito municipal de la licencia de autotaxi, tales como la propia definición del servicio urbano contenida en el artículo 2.2; que la licencia municipal habilita para la prestación del servicio urbano del taxi (artículo 4.1); que los asalariados que acrediten el desempeño de la profesión en el término municipal de Almería estarán exentos de determinadas exigencias relacionadas con el régimen de transmisión de las licencias (artículo 12.10); que el conductor del taxi deberá disponer del certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad del taxi en el municipio de Almería (artículo 41.1); que el servicio de taxi regulado en esta Ordenanza deberá iniciarse en el término municipal de Almería (artículo 53), que constituyen todas ellas barreras o restricciones geográficas en la prestación del servicio de taxi, restringiendo así la libre competencia en el mercado.

Al respecto, hay que recordar que, de acuerdo con el criterio compartido con otras autoridades de defensa de la competencia³⁵ y asumido por el propio CDCA en su Informe N 14/11, la disposición que establece, con carácter general, que los servicios interurbanos deberán iniciarse en el término municipal y/o Área de Prestación Conjunta en que se encuentre domiciliada la licencia de transporte urbano (artículo 40 del Decreto 35/2011), que reproduce lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/2003, (y que está en plena concordancia con lo recogido en el artículo 91 de la LOTT), implica una restricción geográfica a la libre competencia que reduce las posibilidades de los operadores para ofrecer sus servicios en el mercado y, a la vez, afecta al número de operadores presentes en el mercado, al contener una determinación que limita la prestación del transporte por razón del origen o destino del servicio. Sobre todo, resulta inadmisibles el establecimiento de esta restricción de manera general, pues afectaría a actividades de diversa naturaleza, dado que el transporte interurbano en vehículos de turismo además del servicio de taxi, incluye, por ejemplo, el arrendamiento de vehículos con conductor.

En este sentido, para un análisis de la justificación de esta medida, hay que tener en cuenta que el artículo 16 de la Ley 2/2003, en concordancia con el artículo 91 LOTT,

³⁵ Véase, IPN 41/10 sobre reales decretos ómnibus, IPN/OO2/124 sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el ROTT e IPN/003/14 sobre el Proyecto que modifica la Orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor; Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana sobre el anteproyecto de ley de movilidad de la Comunitat Valenciana e informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón sobre la actividad de taxi.



aunque permite determinar reglamentariamente condiciones en relación con el origen o destino de los servicios en su apartado 2, dispone en su apartado 1 como regla general que los servicios interurbanos en vehículos de turismo deberán iniciarse en el término municipal del Ayuntamiento que haya expedido la licencia o en el que estuviera residenciada la autorización de transporte interurbano, cuando esta hubiera sido expedida sin la previa existencia de licencia municipal. Por lo tanto, cualquier restricción del principio general deberá estar suficientemente justificada, y se ha de interpretar restrictivamente.

En consecuencia, y a falta de una justificación fundada con base en una razón imperiosa de interés general que deberá ser, en cualquier caso, proporcionada y, en la línea con las recomendaciones anteriores efectuadas tanto por el CDCA como por el resto de autoridades de competencia, se aconseja un replanteamiento de cuantas restricciones geográficas contenga la regulación para el desarrollo de la actividad del taxi.

- **VI.II.5. Exigencia de que el titular de licencia sea solo persona física**
(artículos 6.2 y 9 de la Ordenanza)

El artículo 6.2 de la Ordenanza establece que la licencia se expedirá solo a favor de una persona física y, en este mismo sentido, el artículo 9 determina que las licencias de taxi serán adjudicadas por la Administración Municipal a las personas físicas que reúnan los requisitos para su obtención. Tales previsiones resultan aún más restrictivas que las establecidas al respecto en el Decreto 35/2012, como por ejemplo en su artículo 11.1 donde se contempla que el título habilitante para la prestación del servicio se expedirá a favor de una persona física o de una sociedad de trabajo cooperativa.

No obstante, cabe destacar en relación con este requisito que, atendiendo a los pronunciamientos de las autoridades de defensa de la competencia y entre ellos, del propio CDCA, la exigencia de que el titular de la licencia sea una persona física constituye una restricción injustificada a la competencia, al impedir la prestación de los servicios de transporte de taxi bajo determinadas figuras organizativas que son igualmente admisibles en Derecho. Además, podría suponer una vulneración de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la CE, y singularmente, de la capacidad de autoorganización del empresario, al excluir la posibilidad de que las personas jurídicas puedan resultar titulares de una licencia de taxi. Teniendo en cuenta, además, que la libertad de autoorganización solo puede sujetarse a límites o requisitos que supongan la plasmación de otros derechos y valores fundamentales, citándose para ello la STC 192/2003, de 27 de octubre y STC 147/1986, de 25 de noviembre.



Cabe subrayar, además, que la exigencia de que solo las personas físicas o las sociedades cooperativas de trabajo sean titulares de la licencia de taxi ha sido objetada por el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015, llegando a declarar nulo el artículo 11.1 del Decreto 35/2012, antes aludido, sobre la base de la siguiente fundamentación:

“...la restricción que nos ocupa, afectante al contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, carece de cobertura legal, la conclusión que se impone no es otra que la de reputar nula la exigencia de que solo las personas físicas, con exclusión de las jurídicas que no adopten la forma organizativa específicamente prevista en la norma, puedan ser titulares de las licencias para la prestación del servicio [impuesta en el artículo 11 y reiterada en los artículos 27.1.a) y 37 del Decreto examinado], excediendo la exigencia limitativa sobre la forma organizativa del titular de la licencia los límites del principio de proporcionalidad que consagra, entre otros, el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor "Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias" y comportando la exigencia aludida, además, una diferenciación de trato normativo que, por injustificada, vulnera también el principio de igualdad entre personas físicas y jurídicas.” (F.D. Sexto). (Subrayado añadido)

Es, por ello, por lo que debe suprimirse cualquier referencia contenida en el texto de la Ordenanza que haga alusión a que solo las personas físicas puedan ser titulares de las licencias de taxi.

- **VI.II.6. Imposibilidad de ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano de vehículos** (artículo 6.2 de la Ordenanza)

La imposibilidad de que un mismo operador sea titular de más de una licencia prevista en el artículo 6.2 de la Ordenanza viene a reproducir la previsión contenida en los artículos 11.1 y 27.1 a) del Decreto 35/2012, si bien, del mismo modo que en el requisito contenido en el apartado anterior, carecería de sustento legal, al no estar expresamente recogido en la Ley 2/2003.



Las autoridades de defensa de la competencia tanto nacional como autonómicas, y, entre estas, la propia ADCA y el CDCA han criticado la existencia de un límite máximo de licencias por operador económico, en la medida en que ello supone una restricción a la libertad de empresa y a la capacidad de auto organización empresarial. Y, representa, a su vez, un obstáculo o barrera a la expansión de los prestadores del servicio en este mercado, lo que reduce las facultades o incentivos para competir entre los operadores ya instalados y, en definitiva, contribuye a que la competencia en el sector del taxi sea prácticamente nula.

Al respecto, debe hacerse una especial referencia al Informe del CDCA I 01/17, sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia. En este Informe, el CDCA en relación con este aspecto contenido en la regulación andaluza³⁶ llega a plantear la conveniencia de suprimir dicha limitación, por cuanto constituye una restricción al acceso y ejercicio de la actividad del taxi, que carece de justificación alguna en la norma en términos de necesidad y proporcionalidad.

Con anterioridad, el CDCA ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este requisito en el Informe N 14/2011, de 21 de septiembre de 2011, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóvil de turismo³⁷ (actual Decreto 35/2012, de 21 de febrero, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda), señalando que:

“Otra restricción de índole subjetiva que merece destacarse es el hecho de que la regulación propuesta no permita obtener más de una licencia por persona; así pues, el art. 27.1.a) imposibilita ser solicitante de licencia a quien ya sea titular de otra licencia de taxi. Sin embargo, cabe poner de manifiesto que en Derecho comparado, en concreto en la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid, se posibilita la obtención de hasta tres licencias por persona en el ámbito territorial de esa comunidad autónoma”.

³⁶ De acuerdo con los artículos 11.1 y 27.1 b) del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóvil de turismo (Reglamento Andaluz del Taxi), para la expedición del título habilitante, en el caso de las personas físicas no se podrá tener más de una licencia de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, y en el caso de las sociedades cooperativas de trabajo no se podrán ostentar un número superior de títulos al de personas socias trabajadoras que la integren.

Esta exigencia que es reproducida en la gran mayoría de las Ordenanzas municipales reguladoras del taxi, no está expresamente contemplada en la Ley 2/2003 de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

Por otra parte, el artículo 11.3 del Reglamento Andaluz del Taxi establece que la persona titular de la licencia tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión, salvo en los municipios que no superen los 5.000 habitantes. Este requisito puede entenderse vinculado con el requisito de explotación directa de la actividad derivado del artículo 37 del mismo texto reglamentario, y que solo bajo determinadas circunstancias permite la posibilidad de ejercer la actividad mediante la contratación de conductores asalariados o autónomos colaboradores. Tal previsión normativa es replicada en las Ordenanzas municipales reguladoras del servicio de taxi.

³⁷ Véase en el siguiente link:

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_14-11.pdf



En esta misma línea, la autoridad estatal de defensa de la competencia, la actual CNMC ha mostrado en diversas ocasiones su parecer sobre esta restricción injustificada a la competencia. Por ejemplo, en el documento “*Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa*” dedica un apartado completo (5.3.5.4) a analizar la limitación del número de licencias de taxi por persona, sosteniendo que esta restricción podría favorecer la reducción de costes en el desarrollo de la actividad a través del mejor aprovechamiento de las economías de escala en la gestión, y apuntando que “si el objetivo de la medida es evitar una posible concentración empresarial en el mercado que pueda derivar en comportamientos anticompetitivos por parte de aquella empresa con poder de mercado, se recuerda que ya existen instrumentos de defensa de la competencia para perseguir dichos comportamientos, resultando esta limitación en una medida desproporcionada para la consecución de dicho objetivo”. (Subrayado añadido)

Igualmente reseñable es el hecho de que esta cuestión haya sido abordada bajo la óptica de la aplicación de LGUM en varias ocasiones³⁸ por la SECUM. Así pues, en el marco del procedimiento de información previsto en el artículo 28 de la LGUM, se informó a la SECUM sobre la posible existencia de obstáculos al libre acceso en el sector del Autotaxi de Madrid. En concreto, el interesado cuestionaba como contrarios a los principios de la LGUM diversos requisitos para el otorgamiento de autorizaciones o licencias de autotaxi, entre los cuales se encontraba el de que no pueda poseer más de 3 licencias. Sobre dicho asunto (28.33, TRANSPORTES Autotaxi), la SECUM abordó el análisis de la necesidad y proporcionalidad de dicho requisito, considerando que tal limitación, presente en distintas normativas autonómicas, conectaría con la necesidad de salvaguardar umbrales mínimos de rentabilidad para la actividad.

Por otra parte, cabe resaltar que el requisito contemplado en la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía fue objeto de estudio por la SECUM en su **Informe 26.58 TRANSPORTE – Autotaxi, de 8 de abril de 2016**, emitido con ocasión de la reclamación interpuesta contra una resolución dictada por el Ayuntamiento de Istán (Málaga) por la que se revoca una de las dos licencias de autotaxi de las que es titular el reclamante. Dicha revocación se basaba en el incumplimiento de los requisitos recogidos en la normativa autonómica, que establece que el título habilitante (licencia de autotaxi) se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano. Sobre este particular, la SECUM consideró que, dada la falta de una explicitación en la norma de la razón imperiosa de interés general a la que se asocia el requisito, o de una vinculación clara entre el requisito y las razones imperiosas de interés general que se podrían aducir, este podría ser considerado contrario a lo dispuesto en el artículo 5 de

³⁸ Pueden consultarse los Informes en los siguientes enlaces: [28.33 TRANSPORTES Autotaxi](#); [26.58 TRANSPORTE - Autotaxi](#)



la LGUM. En concreto, la SECUM aplica dicho requisito los principios de necesidad y proporcionalidad, en los términos que a continuación se reproducen:

“En este caso, la referencia a las RIIG que justifican el régimen de intervención se encuentra en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, que en su artículo 3 enuncia de forma genérica los objetivos a los que responde la norma, señalando, entre otros, la seguridad y la calidad del transporte público. En este punto, destaca la dificultad de ubicar dentro del listado de razones enumeradas en la norma cuál es la RIIG a la que respondería el referido requisito, que en todo caso debería poder ubicarse en el listado de RIIG que integra el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, al que refiere el artículo 5. Asimismo, no se aprecia una relación causal clara entre las RIIG tradicionales en este sector (como son la seguridad, la calidad o la protección del medioambiente) con el requisito de un número máximo de licencias por operador. Dicho de otro modo, no se puede inferir que de la atomización de la oferta vaya a resultar una mejora de la calidad o la seguridad. O que este requisito vaya a redundar en cualquier tipo de impacto medioambiental, dado que el número total de licencias ya se encuentra limitado por la propia norma. En esta línea, si se adopta una óptica comparada con el resto de CCAA se observa que, a pesar de que este tipo de limitaciones son comunes en las distintas normas autonómicas, el límite máximo fluctúa, sin que se aprecie afectación alguna al interés general en los casos en los que la normativa es más laxa. En suma, con base en los argumentos planteados esta Secretaría considera que cabría cuestionar la necesidad del requisito del número máximo de licencias en la medida en que no exista una RIIG específica vinculada a él, o no esté clara la relación causal entre las RIIG mencionadas de forma genérica y dicho requisito.” (Subrayado añadido)

Ha de destacarse, igualmente, que la CNMC ha mostrado su parecer sobre este requisito en su condición de punto de contacto de la LGUM en los Informes emitidos sobre los asuntos tratados por la SECUM en la actividad del taxi, en concreto en los UM/061/14 Licencias Autotaxis³⁹, de 19 de diciembre de 2014 donde afirmó que “la limitación a un número máximo de tres licencias que puede obtener un único titular no está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, y por ello debería suprimirse. Adicionalmente, esa Comisión sugirió una revisión amplia de la normativa relativa a esta actividad, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad. También la SECUM, en el Informe UM/039/16: AUTO TAXI⁴⁰, de 11 de abril de 2016 sobre la reclamación interpuesta contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de Istán, que vuelve a insistir que este 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.

³⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um06114>

⁴⁰ 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), que puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um03916>



En consecuencia, se sugiere la conveniencia de suprimir dicha limitación del número máximo de licencias de taxi por titular, en la medida en que constituye una restricción al acceso y ejercicio de la actividad del taxi, que carece de cobertura legal y de justificación alguna en la norma en términos de necesidad y proporcionalidad.

- **VI.II.7. Exigencia de dedicación plena y exclusiva a la profesión** (artículos 6.3; 10.4 d); 22.1 c) y 38 de la Ordenanza)

El artículo 6.3 de la Ordenanza que determina “*el titular de la licencia tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión*” replica el contenido previsto en el artículo 11.3 del Decreto 35/2012, según el cual “*En los municipios de más de 5.000 habitantes, la persona titular de la licencia tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión.*” Más adelante, y en la misma línea, el artículo 38 de la Ordenanza establece que la prestación del servicio de taxi será realizada por la persona titular de la licencia en régimen de plena y exclusiva dedicación e incompatibilidad con otra profesión, salvo las excepciones contempladas en el artículo 39.

A este respecto, tal y como expuso el CDCA en su Informe N 14/11, esta medida supone un ejemplo más de limitaciones que afectan abiertamente al ejercicio de la actividad económica y constituye una auténtica restricción a la libre competencia. Específicamente, el CDCA señaló que: “*No se menciona justificación razonable alguna para impedir la dedicación a diversas actividades simultáneamente, máxime cuando a otros operadores económicos sí se les permite si ejercen la profesión en municipios de menor número de habitantes o cuando en la norma proyectada se contempla la posibilidad de licencias temporales (art. 16.2), lo que entraña una evidente diferencia de tratamiento para los titulares de licencia de taxi en razón de la población donde se desarrolle la actividad*”.

Sin perjuicio de que no se haya declarado nula dicha disposición en la Sentencia del TSJA de 30 de diciembre de 2015, se consideraría conveniente su revisión conforme a los principios de la LGUM, dado que, como ya se ha dicho anteriormente, la LGUM fue aprobada con posterioridad a los hechos enjuiciados por el Tribunal.

En este sentido, la imposición a los titulares de licencias del taxi de dedicación plena y exclusiva a la actividad del taxi, e incompatibilidad con otras profesiones, parece estar dirigida únicamente a restringir de un modo injustificado la libertad de los profesionales del taxi, sin que exista en la regulación justificación alguna de la concreta razón imperiosa de interés general que se está salvaguardando con dicha medida. Es más, aun admitiéndose la vinculación de dicho requisito a una hipotética previsión de prestación del servicio por un conductor que reúne todas las condiciones necesarias para asegurar la seguridad y calidad en la prestación del servicio, dicha medida es desproporcionada dado que, en primer lugar, no se aprecia en qué puede afectar a



dicho interés general el hecho de que el profesional desarrolle otro tipo de actividades empresariales o, en segundo lugar, en cuanto que la prestación del servicio podría llevarse a cabo por conductores que no necesariamente sean los titulares de las licencias, sino un conductor asalariado o autónomo colaborador. En cualquier caso, dicha medida coarta la libertad del titular de la licencia de compatibilizar esta actividad del taxi con el ejercicio de otras actividades económicas que le permita obtener unos mayores ingresos.

En virtud lo anterior, sería aconsejable la eliminación de la imposición de dedicación plena y exclusiva a la profesión e incompatibilidad con otra profesión, al suponer una restricción a la competencia injustificada y desproporcionada, al coartar la libertad de autoorganización de los agentes para poder compatibilizar la actividad del taxi con el ejercicio de otras actividades económicas y poder obtener mayores ingresos.

- **VI.II.8. Imposibilidad de arrendar, traspasar o ceder por cualquier título la explotación de la licencia ni del vehículo, sin la preceptiva autorización municipal** (artículo 6.4 de la Ordenanza)

La imposibilidad de arrendar, traspasar o ceder por cualquier título la explotación de la licencia o del vehículo afecto, salvo preceptiva autorización municipal, que está contenida en el artículo 6.4 de la Ordenanza también viene contemplada en el artículo 11.2 del Decreto 35/2012.

Pese a que la Ley 2/2003, de 12 de mayo reconoce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda establecer por vía reglamentaria, cuando así lo estime necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general del transporte, normas relativas a la transmisión de las licencias y forma de llevarla a efecto, las limitaciones a la facultad de realizar este tipo de negocios jurídicos por parte de los titulares de las licencias, al constituir una restricción a la libertad de empresa y al libre ejercicio de la actividad del taxi, deberán estar suficientemente justificadas con base en una concreta razón de interés general y resultar proporcionada, o, lo que es lo mismo, deberá adecuarse a los principios de necesidad y proporcionalidad que se consagran, entre otros, en el artículo 5 de la LGUM.

Así pues, aun cuando pudiera parecer aceptable la necesidad por parte de la Administración Pública de disponer de la información relacionada con cualquier acto traslativo del dominio de una licencia de autotaxi, con el fin de conocer si el nuevo adquirente reúne los requisitos o condiciones personales y materiales exigidas en la normativa vigente para la prestación de este servicio, hay que señalar que estos regímenes de autorización que afectan tanto al acceso como al ejercicio de esta actividad económica deberán ser proporcionados al objetivo perseguido y, en este sentido, se entiende que existirían otros mecanismos de intervención administrativa,



que permitiendo a la Administración Pública estar en disposición de dichos datos subjetivos o materiales, resulten menos gravosos o distorsionadores del acceso o ejercicio de esta actividad económica, sin menoscabo de la salvaguarda de tales intereses públicos. A modo de ejemplo, cabría valorar la posibilidad de sustituir el actual régimen de autorización administrativa por la presentación de una comunicación o, incluso una declaración responsable ante la Administración en el que se ponga de manifiesto el negocio jurídico celebrado, a fin de que esta pudiera realizar las comprobaciones pertinentes sobre el cumplimiento de los requisitos exigibles.

A tenor de lo anteriormente expuesto, se plantea la revisión de estos regímenes de autorización administrativa sobre actos traslativos de la explotación de la licencia de taxi o del vehículo en términos de necesidad y proporcionalidad, pudiendo ser sustituidas por otros mecanismos de intervención administrativa menos restrictivos y distorsionadores del acceso y ejercicio de esta actividad económica, como puede ser a través de la presentación de una comunicación o una declaración responsable.

- **VI.II.9. Determinación del número de licencias: contingentación de la oferta** (artículos 7 y siguientes de la Ordenanza)

El artículo 7 de la Ordenanza prevé que el Ayuntamiento de Almería establecerá un coeficiente que no habrá de superar el 1,1 por mil, sobre el número de habitantes. A continuación, el artículo 8 regula el procedimiento de otorgamiento de la licencia por el Ayuntamiento de Almería, estableciendo que vendrá determinado por la necesidad y conveniencia de garantizar un adecuado y suficiente servicio a la ciudadanía. Para acreditar dicha necesidad y conveniencia, según dicho precepto, se analizarán: la situación del servicio en calidad y extensión, la tipología, extensión, evolución y perspectivas de crecimiento de los diferentes núcleos de población del término municipal; la evolución y perspectivas de crecimiento de la población residente y visitante, atendiendo a los diferentes sectores, residencial, turístico, industrial, entre otros; y el cumplimiento de lo señalado en el artículo 73 de este Reglamento (referido a los taxis adaptados).

Esta previsión, de acuerdo con el criterio compartido por las autoridades de competencia⁴¹ y tal como señaló el CDCA en su Informe N 14/2011, constituye una

⁴¹ La CNMC y otras autoridades de competencia autonómica, entre las que cabe resaltar la Autoridad de competencia de Aragón se vienen pronunciando a favor de la supresión de las limitaciones cuantitativas a la actividad del taxi, dado que la sujeción del número de licencias de taxi a un *numerus clausus* supone una medida contraria al derecho de libertad de empresa que deberá responder a una justificación bastante, con respaldo en valores constitucionales, de manera que solo puedan alcanzarse con la decisión adoptada. Además, según la CNMC supone la introducción de tests económicos previos por parte de la Administración para la autorización de los operadores a acceder el mercado, lo que contraviene el espíritu de la Directiva de Servicios y su texto (apartado 5 del artículo 14), así como de la Ley Ómnibus, la Ley Paraguas y la LGUM. Asimismo, la CNMC afirma que la habilitación de la Administración de controlar la oferta en un sector tan intervencionista como el que nos ocupa, supone la introducción, de forma no necesaria y desproporcionada, de una barrera de entrada administrativa a esta



importante medida limitativa de acceso al mercado, al otorgar a la Administración la capacidad de controlar la entrada al mercado de los operadores mediante el establecimiento de límites cuantitativos (*numerus clausus*) en el otorgamiento de los títulos habilitantes para la realización de la actividad del taxi. En dicho Informe, el CDCA realizó las consideraciones que a continuación se reproducen:

“Más específicamente, el artículo 15.7 de la Ley 2/2003, prevé la posibilidad de que reglamentariamente se puedan establecer normas, entre otras, sobre la predeterminación de número máximo de licencias. No obstante, la Ley establece que tal predeterminación se habrá de realizar en función de su volumen de población, u otros parámetros objetivos.

En tanto que el establecimiento de un número máximo de licencias de taxi restringe el derecho constitucional de libertad de empresa, la fijación de un contingente de licencias debe responder a una justificación material suficiente y proporcional que legitime la radical vulneración del principio de libertad de empresa. En este sentido, los parámetros objetivos que, en principio, podrían servir de fundamentación podrían ser el poblacional; la relación con otras alternativas de transportes urbanos; la seguridad y la ordenación del tráfico. En definitiva, los títulos de defensa del interés general sobre los que es necesario apoyar las restricciones a la libertad de empresa y a la libre competencia, debiendo justificarse en cada caso concreto la necesidad, proporcionalidad y menor afectación a la competencia en el mercado.

En el artículo 12 del proyecto reglamentario se mencionan unas concretas reglas aplicables para determinar el número máximo de licencias municipales de taxi, si bien junto a factores de carácter objetivo, también se alude en el texto a otros de diferente índole y difícil justificación.

En concreto, se efectúa una referencia a la necesidad de garantizar una rentabilidad mínima a quienes desempeñan esta actividad de transporte como instrumento necesario para preservar el servicio no puede aceptarse puesto que, en cualquier caso, la decisión de fijar ese contingente ha de responder a una justificación material suficiente y proporcional. Téngase en cuenta que, de acuerdo con la doctrina constitucional, las limitaciones al ejercicio de un derecho fundamental deben descansar en razones de interés general, y no en posibles intereses privados. (Subrayado propio)

Además, habría que tener en cuenta que la sujeción del número de licencias a un criterio basado en la rentabilidad de la explotación del servicio entraña una restricción a la competencia que no podría aceptarse, dado que no respondería a una razón

actividad y la total exclusión del mercado como mecanismo de asignación eficiente en la determinación de la oferta de este concreto servicio. Esto es fuente de ineficiencias de toda índole que finalmente terminarán por perjudicar al consumidor y, además, acrecienta el riesgo de captura del regulador por parte de los incumbentes y de la captura de rentas originada por la información asimétrica.



imperiosa de interés general, sino que podría descansar en unos potenciales intereses privados, especialmente de los operadores ya instalados, en perjuicio del bienestar de las personas usuarias o consumidoras de estos servicios.

En consecuencia, el Ayuntamiento debe tener en cuenta que no estaría justificada la adopción de criterios que directa o indirectamente estén basados en la rentabilidad económica o de planificación económica del sector, al no obedecer a la salvaguarda de una auténtica razón de interés general, sino, más bien, a la protección de los potenciales intereses privados del sector, en perjuicio del bienestar de los usuarios de los servicios de taxi.

- **VI.II.10. Exigencia de permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial** (artículos 10.1 b) y 40.1 a) de la Ordenanza)

La Ordenanza, en sus artículos 10.1 b) y 40.1 a), reproduce la previsión recogida en el Decreto 35/2012 -artículo 24.1 b)- en el que se exige al solicitante de una licencia estar en posesión de un permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial.

A este respecto, es importante tener en cuenta lo dispuesto en la Sentencia del TSJA de 30 de diciembre de 2015, antes aludida, por la que se ha declarado nulo dicho precepto de la norma autonómica, al considerar que la exigencia de permiso de conducir, al guardar una indudable relación con la del desarrollo personal de la actividad, cuestión que ha sido cuestionada por el Tribunal, ha de reputarse inexigible por comportar una restricción injustificada de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la CE.

En este sentido, habría que tener en cuenta el pronunciamiento del TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015, respecto a la exigencia al titular de la licencia del permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial.

- **VI.II.11. Transmisión de las licencias** (artículo 12 de la Ordenanza)

La Ordenanza parte en su artículo 12 de la misma regla general de intransmisibilidad de las licencias de taxi contenida en el artículo 15 del Decreto 35/2012, si bien contempla una serie de excepciones a este principio general, imponiendo la obligación de transmitir la licencia en los supuestos de fallecimiento, jubilación o invalidez permanente de su titular (artículo 12.6 de la Ordenanza).



Del mismo modo que en el Decreto autonómico, la Ordenanza regula el régimen de transmisión de las licencias de taxi, distinguiéndose entre transmisiones por actos *inter vivos* o *mortis causa* a los herederos forzosos o al cónyuge viudo. En ambos casos, la transmisión tendrá que ser objeto de previa autorización municipal y autonómica, supeditándose al cumplimiento de una serie de requisitos contenidos en la Ordenanza.

En el primer caso, transmisión "*inter vivos*", la persona que se proponga transmitir la licencia deberá solicitar autorización municipal, señalando la persona a la que pretende transmitir la licencia y el precio en el que se fija para la operación, salvo cuando el adquirente sea descendiente o ascendiente directo en cuyo caso no será necesario determinar el precio (artículo 12.2). La Administración dispondrá del plazo de dos meses para ejercer el derecho de tanteo en las mismas condiciones económicas fijadas por el transmitente y la persona a la que pretende transmitir la licencia, a excepción de las transmisiones a descendientes o ascendientes directos en los que no se aplicará (artículo 12.3).

En el segundo caso de transmisión, "*mortis causa*", aun cuando dicha transmisión se origine de forma conjunta a favor de los herederos forzosos y el cónyuge viudo del titular de la licencia, dispondrán de un plazo de treinta meses desde el fallecimiento para determinar la persona titular, revocándose en otro caso la licencia y la autorización (artículo 12.4 y 12.5).

En ambos casos, será necesario para que proceda la autorización la acreditación de que reúne los requisitos exigidos para ser titular legítimo y que no tiene sanciones pecuniarias pendientes de pago y deudas tributarias municipales. A tal efecto, se recabará informe del órgano competente para el otorgamiento de la autorización de transporte interurbano (artículo 12.7 y 12.8).

En ambos supuestos, cabe destacar que, siguiendo el pronunciamiento de otras autoridades de competencia, en concreto, del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón⁴², el establecimiento de estas limitaciones a la transmisión de la licencia, unido a la existencia de un contingente o número máximo de licencias de taxi propia de este mercado, acaba produciendo el efecto de atribuir un valor patrimonial "*ficticio*" a la licencia, que carecería de toda justificación en el mercado, puesto que no es consecuencia ni del juego del libre mercado, ni tampoco del esfuerzo sostenido de su titular en el desempeño de la actividad económica, sino más bien de una decisión pública por la que se crea una posición de monopolio que se atribuye a unos operadores, excluyendo la posibilidad de que existan otros. Ese valor patrimonial que, en virtud de la intervención del poder público, surge de la nada, supone un coste que, como todo obstáculo a la libre competencia, acaba repercutiéndose en el usuario del servicio. Solo, por tanto, con la consideración de que se transmite un simple título

⁴² Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector, de 22 de enero de 2008.



habilitante se podría hacer efectiva la progresiva desaparición de la limitación cuantitativa del número de licencias por la Administración.

La fijación en la Ordenanza de la norma general de intransmisibilidad de las licencias de taxi y sometimiento a un sistema de autorización municipal previa para su transmisión, supone una limitación al libre ejercicio de la actividad del taxi, al coartar la capacidad de auto organización de la explotación empresarial. La prohibición general de transmitir las licencias de taxi se erige como una barrera de acceso al mercado de la prestación de los servicios del taxi, que se ve agravada por la situación de contingentación del número de licencias que impide la posibilidad de acceder al mercado de forma originaria o por concurso, y a su vez, supone una barrera de salida de la actividad económica del taxi.

Es importante tener presente que el establecimiento de unos mecanismos de autorización administrativa para la transmisión de las licencias de taxi, así como los requisitos exigidos para su concesión, deben ser analizados a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad contemplados en la LGUM. A este respecto, hay que partir de la base de que solo se podrán exigir autorizaciones, según el artículo 17.1 de la LGUM, cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad que habrán de estar suficientemente motivados en una Ley, salvo determinadas excepciones⁴³ en los que se podrá incluir en una norma con rango reglamentario. Así pues, en este caso en concreto, aun cuando se estimara necesario su establecimiento para la protección de una razón imperiosa de interés general como pudiera ser la de garantizar la seguridad de los usuarios de los servicios, no ha de obviarse que dicho mecanismo de intervención administrativa autorizador resultaría del todo desproporcionado, en la medida en que podrían alcanzarse los objetivos públicos perseguidos a través del establecimiento de otros instrumentos administrativos al alcance de la Administración competente, como es el caso de la presentación de una comunicación al Ayuntamiento de la celebración de la transmisión para que, de este modo, se pueda comprobar que la persona adquirente de la licencia de taxi reúne los requisitos y condiciones exigibles para la realización de esta actividad.

Igualmente relevante es el hecho de que se establece en este precepto una regulación diferenciada (por ejemplo, entre los familiares y los asalariados que acrediten el desempeño de la profesión en el término municipal de Almería durante un año, en el plazo de los últimos cinco años anteriores), como ya sostuvo el CDCA en su Informe N 14/2011, parece privilegiar a un determinado tipo de operadores en detrimento de otros, lo que indudablemente afecta a las condiciones de competencia en este mercado. Esta diferencia normativa limita la capacidad de los operadores para competir, al establecer unas condiciones más ventajosas para unos competidores que para otros dentro del mismo mercado.

⁴³ Cuando el régimen de autorización se exija en una norma comunitaria o tratado internacional, en cuyo caso las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley (artículo 17.1 de la LGUM)



Asimismo, se observa una regulación diferenciada en relación con la previsión de la Ordenanza que concede al Ayuntamiento la posibilidad de ejercer el derecho de tanteo en el plazo de dos meses, salvo en el supuesto en el que el adquirente sea descendiente o ascendiente directo o en las transmisiones *mortis causa*, en las mismas condiciones económicas fijadas por el transmitente y la persona a la que se le pretende transmitir la licencia. (artículo 12.3 de la Ordenanza).

Esta facultad de ejercer el derecho de tanteo puede servir de instrumento a la Administración para restringir la oferta del mercado, al impedir el acceso de un nuevo operador económico en beneficio de los operadores incumbentes. Asimismo, esta limitación o restricción de la oferta en el presente mercado tendrá efectos perjudiciales para las personas consumidoras y usuarias de los servicios de taxi, puesto que al reducir el número de oferentes en el mercado se verá mermada la calidad y cantidad de los servicios disponibles. Esta limitación por parte de la Administración Pública del número de oferentes en el mercado deberá, por lo tanto, estar debidamente motivada con base en la protección de una concreta razón imperiosa de interés general y, además, ser proporcionada. Sobre esta cuestión, habría que destacar que este mecanismo de tanteo podría propiciar la realización de actuaciones de concertación de voluntades entre los agentes intervinientes en el mercado, constitutivas de infracción de la LDC.

Finalmente, la disposición municipal introduce un elemento de clara preferencia a favor de determinados adquirentes de las licencias en atención a criterios de índole meramente subjetiva (esto es, que el adquirente tenga un vínculo de parentesco o familiar con el transmitente de la licencia, tal como señala el artículo 12.10, cuando se realicen entre padres e hijos, entre familiares de primer grado o entre cónyuges) que excede notoriamente de lo establecido en la normativa andaluza y que da lugar a un situación de trato discriminatorio igualmente reprobable desde el punto de vista de su adecuación al derecho protector de la libre competencia, y a los principios de una regulación económica eficiente.

La misma consideración merece bajo la óptica de la libre competencia la previsión contenida en ese mismo apartado (artículo 12.10) al incorporar una preferencia o tratamiento diferente a los adquirentes de las licencias cuando estos tuvieran establecida una relación laboral previa con el transmitente de la licencia (esto es, que sean asalariados acrediten el desempeño de la profesión en el término municipal de Almería durante un año, en el plazo de los últimos cinco años anteriores), puesto que provoca una desigualdad de trato para los nuevos entrantes y restringe de manera totalmente injustificada el acceso al mercado.



En virtud de lo anterior, sería conveniente la consideración de la transmisión de las licencias como meros títulos habilitantes desprovistos de cualquier significado como activo patrimonial, eliminando las limitaciones al ejercicio de la actividad económica que resultan injustificadas y desproporcionadas, así como de todas aquellas previsiones que ocasionen un trato discriminatorio entre operadores. Asimismo, sería necesaria la supresión del derecho de tanteo a favor de la Administración Pública en los supuestos de transmisiones inter vivos, dado que con ello se origina una restricción o control de la oferta carente de justificación.

- **VI.II.12. Vigencia limitada de las licencias** (artículo 13 de la Ordenanza)

La Ordenanza, en consonancia con lo previsto en el artículo 16.2 del Decreto 35/2012, introduce en el artículo 13 la posibilidad de la Administración Local de establecer, excepcionalmente, licencias de duración limitada.

Debe tenerse en cuenta, sobre este aspecto, que el CDCA en su Informe N 14/11 se refirió a la posibilidad de crear licencias con una vigencia limitada como otra más de las medidas restrictivas de la competencia por resultar limitativa del libre acceso al mercado por parte de los operadores, en concreto, expuso el CDCA que:

“Esta potestad distorsiona la competencia porque puede desincentivar el acceso de los operadores al mercado, al verse limitada la posibilidad de algunos operadores de prestar sus servicios, propiciando una más que evidente inseguridad jurídica para los operadores la remisión a lo que pueda establecerse, al respecto, en las Ordenanzas o en las convocatorias de adjudicación.

La justificación de esta medida hay que buscarla en el Preámbulo de la norma, donde se explica que esta medida de carácter excepcional está ideada para “municipios sujetos a grandes variaciones estacionales” (se entiende, que de población), lo que motivaría la decisión de admitir licencias de duración limitada “para cubrir las necesidades de una estación”.

Esta medida regulatoria, además, determinaría en la práctica que en un mismo mercado puedan coexistir operadores que ejerzan su actividad indefinidamente y otros que sólo pueden hacerlo en determinadas estaciones del año.

Y desde una perspectiva estrictamente jurídica, este apartado conlleva una disminución del rango de las normas necesarias para establecer restricciones a los operadores, al remitirse a lo establecido en las Ordenanzas.”



Con base en lo antes expuesto, se sugiere la eliminación de dicha previsión que concede a la Administración municipal la facultad de crear licencias con vigencia limitada.

- **VI.II.13. Visado anual de las licencias y revisiones de los vehículos**
(artículos 14 y 35 de la Ordenanza)

La Ordenanza contiene previsiones relacionadas con el visado anual de las licencias y con las revisiones municipales ordinarias y extraordinarias de los vehículos en los artículos 14 y 35, respectivamente. Dichas previsiones se realizan en consonancia con las disposiciones del Decreto 35/2012 (artículos 18 y 33, respectivamente)

A este respecto, cabe indicar que el establecimiento de estas obligaciones de control periódico del mantenimiento de las condiciones de las licencias y de los vehículos, al menos con carácter anual, ocasionan para los profesionales la asunción de costes administrativos y económicos que encarecen el desarrollo de su actividad, y que pueden llegar a provocar la expulsión del mercado del profesional en el caso de que se incumplan alguno de los requisitos exigidos.

A fin de valorar la necesidad y proporcionalidad del visado o revisiones de las licencias o de los vehículos impuestas en el ejercicio de la actividad del taxi, habría que tener en cuenta su falta de justificación con base en una razón imperiosa de interés general, dado que estos sistemas de control o comprobación serían reiterativos, por el hecho de que, de forma regular, la actividad del taxi se encuentra sometida a los controles técnicos vinculados al normal funcionamiento del vehículo, que son verificados a través del paso de la correspondiente Inspección Técnica de Vehículos (ITV), y por otro lado, por lo que se refiere a la idoneidad o aptitud del profesional por la comprobación con una periodicidad de cinco años de la validez del certificado municipal de aptitud, donde se comprobará si el inspeccionado cumple las condiciones requeridas en su certificado de conductor, es decir, si el conductor es idóneo o no para seguir ejerciendo su actividad; o por la comprobación que se realiza con la propia renovación del permiso de conducir de acuerdo con la normativa de tráfico, seguridad vial o circulación.

En consecuencia, se sugiere la conveniencia de suprimir la obligación de visado de licencias y otras revisiones sobre los vehículos, en la medida en que las mismas ocasionan unos costes administrativos y económicos para los profesionales que podrían resultar innecesarios y desproporcionados.



- **VI.II.14. Obligación de prestación directa por la persona titular de la licencia y limitaciones a la contratación de conductor asalariado o utilizar los servicios de autónomo colaborador** (artículos 38 y 39 de la Ordenanza).

La Ordenanza, de forma análoga al artículo 37 del Decreto 35/2012, establece en su artículo 38 que la prestación del servicio de taxi será realizada por la persona titular de la licencia en régimen de plena y exclusiva dedicación e incompatibilidad con otra profesión, salvo las excepciones previstas en el artículo siguiente de la Ordenanza.

Las excepciones a la regla general de la explotación directa de la licencia por parte del titular detalladas en el artículo 39 de la Ordenanza se refieren a los supuestos de accidente, enfermedad u otra circunstancia sobrevenida o al supuesto de transmisión de licencia *mortis causa* a un heredero forzoso que no cumpla los requisitos para la prestación personal del servicio. En estos casos, se concederá la posibilidad de contratar un conductor asalariado o utilizar los servicios de autónomo colaborador previa autorización municipal, que no podrá exceder de dos años en los primeros supuestos o de 30 meses en el supuesto de transmisión de licencia *mortis causa*.

En primer término, por lo que se refiere a la obligación de prestar el servicio del taxi por el titular de la licencia, que constituye un ejemplo más de limitaciones que afectan abiertamente al ejercicio de esta actividad económica y una auténtica restricción a la competencia, tal como afirmó el CDCA en su Informe N 14/11, hay que tener en cuenta que recientemente el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015 ha reputado nula la disposición análoga contenida en el artículo 37 del Decreto 35/2012, por su afectación al derecho a la libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la CE. Merece reproducir en este punto la fundamentación realizada por ese Tribunal:

“A favor de la proporcionalidad o justificación de semejante exigencia subjetiva podría esgrimirse que con ello se garantiza la efectiva concurrencia de las condiciones objetivas y subjetivas de idoneidad exigibles en el desarrollo de la actividad de transporte y, en definitiva, una mayor calidad de dicho servicio y seguridad para los usuarios.

En tal sentido la STS 18 febrero 1997 (apelación 8274/1992), con cita de la STS 22 enero 1988, viene a puntualizar que la potestad reglamentaria -en el caso allí examinado, en concreto, de los Ayuntamientos debe ejercitarse en función del interés público concurrente en el otorgamiento del permiso relativo a la capacidad de quien lo solicita para conducir un automóvil ligero destinado al servicio de auto-taxi y autoturismo, sin ser dable introducir limitaciones en el ejercicio de la actividad que no atiendan al " interés público concurrente, concerniente a la capacidad física e intelectual del conductor de un vehículo de los citados o a otras circunstancias exigibles para la mejor prestación del Servicio Público Urbano de Transportes de Viajeros "de donde, "a contrario", se infiere la posibilidad de introducir por vía



reglamentaria tal clase de limitaciones cuando el interés público concurrente así lo aconseja.

El interés público concurrente, sin embargo, no parece exigir que tenga lugar un desarrollo personal de la actividad autorizada, esto es, de la conducción del vehículo que presta el servicio de transporte discrecional de viajeros por el mismo titular de la licencia, pudiendo venir también referidas las condiciones de idoneidad directamente al conductor del vehículo -sea o no, al propio tiempo, titular de la licencia- y garantizarse su concurrencia mediante su identificación individual, de forma que solo pueda desarrollar la actividad autorizada quien tenga previamente justificada su aptitud e idoneidad para la prestación del servicio

Similares consideraciones son las que justifican que el Tribunal Supremo se haya pronunciado en contra de la exigencia de la dedicación personal a la actividad en Sentencia de 24 de diciembre de 1985 (si bien con los matices que luego se verán, a propósito del análisis de la incompatibilidad). Fundamento de Derecho Sexto (subrayado propio)

Sobre esta cuestión, hay que recordar que los efectos negativos sobre la competencia derivados de dicha exigencia de explotación directa de la actividad por el titular de la licencia de taxi ya habían sido puestos de manifiesto por las autoridades de competencia en reiteradas ocasiones, entre ellas por el propio CDCA. Es indudable que con esta restricción a la competencia se consigue una reducción de la oferta, es decir, del número de los oferentes del servicio del taxi y, en consecuencia, del número de taxis en circulación; lo que conlleva como efecto directo una pérdida de bienestar para las personas usuarias de estos servicios, dado que al reducir el número de taxistas se va a producir un aumento en el tiempo de espera para conseguir un taxi disponible. Asimismo, se provoca un perjuicio económico para los operadores económicos por las ganancias dejadas de obtener durante el período en el que el vehículo está paralizado; y finalmente una incidencia negativa sobre la posible generación de empleo en el sector.

En esta misma línea, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón en su Informe de 2008 puso de manifiesto que la exigencia de desempeño personal de la actividad de auto-taxi junto al régimen de dedicación exclusiva previstos en la Ordenanza municipal reguladora de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, constituían obstáculos a la libre competencia que no solo carecían de justificación, sino que además suponían una posible lesión del contenido básico del derecho de libre empresa, amparadas en una norma inferior al legal, y sin una justificación material suficiente. Además, recordó cómo la jurisprudencia había mostrado su rechazo al requisito del desempeño personal de la actividad económica de auto-taxi, concretamente el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su sentencia de 24 de diciembre de 1985, en relación al Reglamento municipal



correspondiente de San Sebastián y en su sentencia de 30 de octubre de 1987, que manifestó:

"[D]ebe declararse que la exigencia de la conducción personal de un autotaxi por el titular de una licencia municipal aunque sea en forma compañía con conductores asalariados, infringe el principio de libertad de empresa consignado en el artículo 38 de la Constitución (...), pues el servicio de transporte urbano e interurbano denominado "Servicio Público del Taxi" debe regularse atendiendo al interés público de ese transporte con unos condicionamientos relativos a la prestación del servicio: horario, tarifas, recorridos, estacionamientos, tipo de vehículos y su conservación y distintivos y capacidad del conductor, etc., pero ello no legitima las restricciones del ejercicio de esa actividad por la empresa privada a la que se autoriza la prestación de este servicio conculcando el principio de libertad de empresa a que se ha hecho mención; sin perjuicio además de que esta intervención de la empresa, en lo que no afecte al propio servicio, no está legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al no atender a los fines que la legitiman, que son los del Servicio Público del taxi; sin que tengan relación con ese servicio ni con las necesidades públicas que se atienden con el mismo: el transporte de viajeros, el que se preste, o no, por el titular de la licencia municipal es circunstancia ajena a las condiciones establecidas respecto a la capacidad de quien conduzca el vehículo".

Teniendo en cuenta lo anterior, y en lo referente a la proporcionalidad de esta exigencia, es preciso mencionar que, aun cuando las razones que pudieran ser esgrimidas por la Administración competente estuvieran relacionadas con la tutela de un auténtico objetivo público, como por ejemplo el relacionado con la seguridad en la prestación de los servicios de taxi y, por consiguiente, en la protección de los destinatarios de los mismos, no se llega a dilucidar la necesidad de que tenga que ser, en todo caso, la explotación de la actividad por el titular de la licencia del taxi, dado que ello puede entenderse como una circunstancia ajena a las condiciones y requisitos establecidos para comprobar la capacidad de quien conduzca el vehículo. En otras palabras, lo importante a efectos de garantizar la seguridad de los destinatarios de los servicios es que la persona conductora del vehículo cuente con la idoneidad o capacitación suficiente para una correcta prestación del servicio, con independencia de que quien realice la actividad del taxi sea el titular de la licencia de forma directa o mediante la contratación de personas asalariadas o autónomas colaboradoras igualmente capacitadas.

Asimismo, en la medida en que se establece una autorización municipal administrativa que limita el ejercicio de los operadores económicos en relación con el régimen laboral de su empresa, tendría que ser evaluada a la luz de las disposiciones y principios recogidos en la LGUM, en particular del artículo 17 de esta Ley y, en tal caso, cabría cuestionar si el régimen de autorización para contratar personal asalariado o autónomo colaborador, al no encontrarse recogido de forma explícita en la Ley 2/2003,



de 12 de mayo, tan solo existe una referencia a la posibilidad, vía reglamentaria, de establecer límites en el número de conductores, siempre que se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general del transporte (artículo 15. 7.d.), contaría con el debido soporte legal.

Sin perjuicio de lo anterior, no parece existir en la regulación local, ni en la regulación autonómica de la que derivan dichas limitaciones, una motivación de las razones imperiosas de interés general de entre las contempladas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 que justifique el establecimiento de dichos regímenes de autorización. A este respecto, y aun en el supuesto de que se dieran por la Administración argumentos sobre la necesidad de estas medidas, sobre la base de tener constancia de que las personas contratadas por el titular de la licencia reúnen los requisitos suficientes para el ejercicio de la actividad, podría entenderse suficiente, a la luz del principio de proporcionalidad, la presentación de una comunicación o de una declaración responsable, a través de las cuales la Administración Pública pudiera comprobar que las personas que realizan la actividad reúnen los requisitos exigidos. Mediante la sustitución de la autorización por un mecanismo de intervención menos restrictivo o distorsionador para el acceso o ejercicio de la actividad económica, se conseguiría flexibilizar las posibilidades de contratación laboral de los operadores económicos lo que, a su vez, conllevará un incentivo positivo de generación de empleo en este sector.

Finalmente, también sería cuestionable la necesidad y proporcionalidad de la duración impuesta para la contratación del personal asalariado, especialmente en los supuestos de accidente, enfermedad u otra circunstancia sobrevenida en las que queda limitado a un plazo máximo de 24 meses, sin que se especifiquen en la normativa municipal las razones concretas que sustentan el establecimiento de dicha limitación temporal.

A la luz de todo lo anteriormente expuesto, se sugiere la supresión de la obligación de prestar el servicio del taxi por el titular de la licencia, al haber sido declarada nula por el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015 la disposición correlativa del Decreto autonómico.

Asimismo, se considera necesario flexibilizar las condiciones que regulen la posibilidad de contratación empresarial mediante la eliminación de la exigencia de autorización municipal para la contratación de asalariados o conductores autónomos colaboradores, al suponer una limitación injustificada de la competencia y que sea sustituida por otros mecanismos de intervención administrativa menos distorsionadores para el ejercicio de la actividad económica, como por ejemplo a través de una comunicación o una declaración responsable, a través de las cuales la Administración pueda comprobar que las personas que realizan la actividad reúnen los requisitos exigidos, y siempre que quede acreditada la necesidad sobre la base de un auténtico interés general y no de control de la oferta.



- **VI.II.15. Suspensión de la licencia por avería, accidente o enfermedad** (artículo 17 de la Ordenanza) **o por solicitud del titular de la licencia** (artículo 18 de la Ordenanza)

La Ordenanza prevé un régimen, derivado de la obligación de explotar directamente el servicio por el titular de la licencia, de autorización municipal para la suspensión de la licencia en los supuestos de avería, enfermedad o, en general cualquier circunstancia que, suficientemente acreditada, impida o haga imposible la continuidad en la prestación del servicio, que se concederá por un plazo de veinticuatro meses (artículo 17).

Por otra parte, la norma municipal contempla en su artículo 18 la posibilidad del titular de la licencia de solicitar el paso a la situación de suspensión, que podrá ser concedida por la Administración municipal cuando no suponga deterioro grave en la atención global del servicio, y hayan transcurrido dos años desde su concesión. Además, la suspensión podrá concederse por un plazo máximo de 5 años y no podrá tener una duración inferior a 6 meses.

Sobre estas disposiciones, cabe señalar que el establecimiento de la autorización para que el profesional pueda suspender la explotación de la actividad y su sujeción a determinados requisitos suponen una limitación u obstáculo al ejercicio de esta actividad económica, que dificulta o impide gravemente la prestación del servicio del taxi, y que puede generar efectos negativos para la competencia al crear una barrera de salida del mercado a los profesionales del taxi. En este sentido, sería preciso analizar esta limitación en términos de necesidad (interés general) y proporcionalidad (no existen otros medios alternativos para alcanzar los supuestos objetivos públicos con una menor distorsión a la libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica).

Respecto al análisis de esta medida a la luz del principio de necesidad, parece que la motivación de la suspensión podría tener su origen en la salvaguarda de la atención global del servicio, al establecer que la Administración municipal podrá conceder la suspensión siempre que no suponga deterioro grave en la atención global del servicio (artículo 18.1). Sin embargo dicho objetivo podría solventarse permitiendo que el titular de la licencia realice la contratación de personal asalariado o autónomos colaboradores con total libertad y sin restricción alguna, garantizando de este modo la atención efectiva del servicio con la garantía a su vez de la seguridad de los usuarios.

Por otra parte, no está de más recordar que, en ningún caso, cabría justificar una restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica bajo el argumento de garantizar una rentabilidad económica mínima o suficiente a los operadores instalados en el mercado, es decir, que se prime el interés privado de un determinado grupo de operadores económicos frente al interés general y el de las personas usuarias y consumidoras en particular. Hay que insistir en la idea de que el establecimiento de criterios o requisitos de índole económica estaría prohibido conforme al artículo 18.2 g)



de la LGUM, que prohíben los requisitos de naturaleza económica o la 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.

Finalmente, también sería susceptible de valoración la proporcionalidad de la duración impuesta para la suspensión de la obligación de explotar directamente el servicio fijada en 5 años.

Por todo ello, habría que justificar la existencia de la autorización para la suspensión de la obligación de la explotación del servicio en términos de necesidad y proporcionalidad.

- **VI.II.16. Deber de iniciar el ejercicio de la actividad en un determinado plazo** (artículo 24 de la Ordenanza)

De acuerdo con el artículo 24 de la Ordenanza, en la línea de lo establecido en el Decreto autonómico que regula la actividad del taxi (artículo 28), el titular de la licencia de taxi deberá iniciar el ejercicio de la actividad con el vehículo afecto en el plazo de sesenta días naturales, contados desde la notificación de la adjudicación, salvo que dicho plazo sea ampliado cuando exista causa justificada y acreditada por el solicitante. El apartado 2 de ese mismo artículo establece que, una vez iniciada la prestación del servicio, el titular de la licencia será responsable de que la licencia preste servicio durante un mínimo de ocho horas al día y no podrá dejar de ser prestado durante períodos iguales o superiores a treinta días consecutivos o sesenta días alternos en el plazo de un año, sin causa justificada. En todo caso, se considerará justificada la interrupción del servicio que sea consecuencia del régimen de descanso o de turnos que establezcan las organizaciones y gremios del sector.

En primer término, cabe señalar que esta imposición de iniciar la actividad del taxi en un determinado plazo no está contemplado en la Ley 2/2003, de 12 de mayo. Respecto a los efectos sobre la competencia que pudieran derivarse de la exigencia de iniciar la prestación del servicio en un determinado plazo, unido a la ininterrumpibilidad del servicio, pueden traducirse en un control de la oferta por parte de la Administración municipal. Este tipo de medidas conlleva una grave restricción a la competencia que no estarían explícitamente recogidas en una disposición legal. Además, la exigencia a los operadores económicos del cumplimiento de tales requisitos para el desarrollo de la actividad de taxi deberá estar justificada con base en la consecución de una concreta razón de interés general. Es más, aún en el supuesto de que existiese una motivación en una razón de interés general, como por ejemplo pudiera pensarse en la de velar por la prestación del servicio de taxi en beneficio de sus destinatarios o por la de ordenación del tráfico, estos objetivos de interés público podrían verse salvaguardados a través de la utilización de otros mecanismos, que



permitieran la entrada en el mercado de los operadores atendiendo a su programación empresarial.

Por otra parte, del contenido del artículo 24.2 se desprende la facultad de las organizaciones y gremios del sector para el establecimiento del régimen de descanso o de turnos, lo que plantea un riesgo importante para la competencia. Ello en la medida en que llevaría implícita la facultad de las organizaciones y gremios del sector del taxi para poder acordar, de manera conjunta y concertada entre operadores económicos independientes en los que debe primar la autonomía y libertad de cada operador, el establecimiento de los turnos de los servicios o, dicho en otras palabras, para realizar un control de la oferta de los servicios del taxi, lo que constituye una práctica colusoria prohibida por la normativa de defensa de la competencia.

Así quedó acreditado por el CDCA, por ejemplo, en su resolución sancionadora⁴⁴ de 12 de junio de 2014, S/11/2014, *Asociación Unión Jerezana Tele-Taxi*, en la que la Asociación referida fue declarada responsable, entre otras, de una infracción del artículo 1.1. b) de la LDC, consistente en medidas adoptadas en el seno de la Asociación para controlar la oferta de servicios del taxi, mediante las restricciones a la contratación de asalariados y el establecimiento de turnos de descanso obligatorios en los que se prohíbe realizar servicios concertados.

En conclusión, se considera necesaria la eliminación del inicio obligatorio de la actividad del taxi en un plazo máximo fijado en la norma municipal y la obligación de prestar el servicio de forma ininterrumpida.

Y, en cualquier caso, sería necesario eliminar cualquier alusión relativa a que el establecimiento del régimen de descanso o de turnos sea establecido por parte de las organizaciones y gremios del sector ante el potencial riesgo de infracción del artículo 1 de la LDC.

- **VI.II.17. Características identificativas de los vehículos de taxi** (artículos 26 y siguientes de la Ordenanza)

El artículo 26 de la Ordenanza determina que la licencia de autotaxi deberá tener adscrito un único vehículo específico, que deberá cumplir los requisitos exigidos en la presente Ordenanza y normativa municipal complementaria, así como las disposiciones generales en materia de tráfico, circulación, seguridad vial, industria y accesibilidad. Posteriormente, el artículo 27 de la Ordenanza concreta las

⁴⁴ Disponible en el siguiente link:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Resoluci%C3%B3n%20S-16-14%20Aprobaci%C3%B3n%20de%20Turnos%20de%20Descanso%20del%20Taxi%20en%20Jerez%20de%20la%20Fra.pdf>



características de los vehículos destinados al servicio del taxi (clasificación de los vehículos como turismos en el grupo adecuado para la prestación del servicio de taxi, capacidad, antigüedad y un conjunto de requisitos mínimos que deberán cumplimentar los vehículos referidos a su longitud y capacidad útil del maletero, a su carrocería que deberá ser cerrada y con cuatro puertas, los cristales, el tapizado, la protección del piso, la obligación de disponer de calefacción y aire acondicionado, de tener maletero y la prohibición de utilización para la prestación del taxi de determinados modelos de vehículos, como por ejemplo los de configuración deportiva o todoterreno. Por su parte, el artículo 28 en conexión con el Anexo I de la Ordenanza se dedica a regular la identificación de la imagen corporativa de los vehículos del taxi, resaltándose del mismo su apartado 8 que determina que los vehículos taxi llevarán las placas con la mención SP, indicadora de servicio público.

En relación con la exigencia de las características mínimas de capacidad, dimensión, equipamiento, uniformidad, o demás prestaciones que deberán reunir los vehículos que se dediquen a la prestación de los servicios de taxi, como ya han venido sosteniendo las autoridades de defensa de la competencia en sus informes sobre la regulación del sector del taxi, constituye una restricción a la libre competencia, al dificultar las condiciones de acceso al mercado por parte de nuevos operadores y elevar, asimismo, los costes económicos de entrada al mismo.

Junto a lo anterior, ha de destacarse que la obligación de que los vehículos reúnan unas determinadas características exhaustivamente tasadas por la Administración puede determinar una selección previa de los operadores que podrán acceder al mercado, excluyendo a todos aquellos operadores que, de no existir tales requisitos, podrían acceder a la prestación del servicio con la utilización de otros vehículos. En este sentido, cabe reproducir el pronunciamiento del CDCA en su Informe N 14/11 sobre esta cuestión:

“La exigencia de que los vehículos incorporen una serie de características mínimas, sobre todo cuando se efectúa con un nivel de concreción y exhaustividad que quizás resulte excesivo puede dejar fuera a posibles innovaciones tecnológicas que puedan resultar precisas para mejorar las condiciones de prestación y seguridad de los servicios de taxi. A este respecto, no se menciona en la norma justificación objetiva alguna para fijar de forma tan tasada tales exigencias técnicas que, desde el punto de vista de competencia, entrañan una barrera económica, pues además de elevar los costes de entrada a este mercado, determinan una selección previa de los operadores, mediante la exclusión de aquellos que, de no existir esta concreta reglamentación administrativa, podrían prestar servicios mediante otros vehículos. Además, como sostiene la Comisión Nacional de la Competencia, en su Informe IPN 41/10, relativo a la modificación del Reglamento de desarrollo de la LOTT, parece que el propósito perseguido por la norma fuera configurar un



mercado de servicios de una categoría mínima, eliminando la posibilidad de que se presten servicios con cualesquiera vehículos.”

Igualmente, el CDCA consideró una restricción a la competencia la necesidad de que los vehículos adscritos a una licencia de servicio de taxi no tuvieran en el momento del otorgamiento inicial de la licencia la edad máxima de los dos años, dado que ello supone una barrera económica para acceder y para operar en el mercado. De este modo, consideró el CDCA que, aunque dicha exigencia pudiera encontrarse justificada en principio por razones como la seguridad del tráfico y de los propios viajeros o la reducción de emisiones contaminantes u otras, la normativa no incluye ninguna justificación expresa para su introducción.

También, en relación con las características de los vehículos, es importante resaltar, en este apartado, que la exigencia de que todos los vehículos de taxi lleven la placa SP indicadora de Servicio Público ha sido declarada nula por el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015, al considerar el Tribunal que la regulación de los requisitos técnicos destinados a la seguridad vial, en general, tanto activa como pasiva debe entenderse reservada a la Administración General del Estado en la reserva de competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.21 de la CE, y como materia sujeta a tal competencia estatal no cabe la intervención al respecto de las entidades locales, alterando, modificando o desarrollando las prescripciones estatales.

En definitiva, aun cuando el establecimiento de las características y requisitos de los vehículos exigidos en la presente Ordenanza pudieran estar fundamentados en razones relacionadas con la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio del taxi, ello no obsta para que todos estos requisitos sean examinados a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad, dado que si la Administración competente impone unos requisitos muy elevados se van a excluir del mercado a operadores económicos que podrían correctamente ejercer la actividad bajo otros parámetros de calidad de servicio y con unos mejores precios.

En consideración de todo lo anterior, se considera necesaria una revisión de las características exigidas a los vehículos de taxi en términos de necesidad y proporcionalidad, no discriminación y de mínima distorsión a la competencia, de tal manera que sean suprimidas todas aquellas que no se encuentren justificadas en una auténtica razón imperiosa de interés general y sean desproporcionadas.

- **VI.II.18. Contratación global de la capacidad del vehículo** (artículo 49 de la Ordenanza)

El artículo 49 de la Ordenanza establece como regla general la contratación del servicio de taxi por la capacidad total del vehículo, salvo en los supuestos a que se



refiere el artículo 45 del Decreto 35/2012, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo, en los que se podrá autorizar por parte de la Consejería competente en materia de transporte, para la prestación de los servicios por plaza con pago individual en las condiciones que la misma determine.

Esta previsión que se hace en consonancia con lo previsto en el artículo 14.2 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo y en el artículo 39 del Decreto 35/2012, supone de nuevo una restricción a la capacidad de autoorganización empresarial, sin que queden debidamente motivadas en la normativa la razón imperiosa de interés general que la sustenta.

Si bien no es este el momento para realizar un análisis de la necesidad y proporcionalidad de esta restricción contenida en la normativa andaluza, en la medida en que resulta especialmente grave que se restrinja la libertad de los profesionales del taxi de prestar sus servicios al impedirles la posibilidad de contratar por plazas individuales, salvo contadas excepciones que deberán ser autorizadas por la Administración, se consideraría pertinente una revisión de la misma a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

Se estima oportuna la revisión del artículo 49 de la Ordenanza con base en los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

- **VI.II.19. Autorización de la inserción de publicidad** (artículo 28.12 de la Ordenanza)

El artículo 28, apartado 12, de la Ordenanza se refiere a la supeditación de la inserción de publicidad a la autorización expresa o tácita por parte del Ayuntamiento. Dicha regulación municipal se realiza en consonancia con lo establecido en el artículo 35 del Decreto 35/2012, que concede a los Ayuntamientos la posibilidad de autorizar a las personas titulares de las licencias para contratar y colocar anuncios publicitarios tanto en el interior como en el exterior de los vehículos, siempre que se conserve la estética de este y no impidan la visibilidad o generen peligro, con sujeción a la legislación vigente en materia de publicidad, tráfico y seguridad vial.

En términos generales, la exigencia de una autorización municipal previa a la incorporación de publicidad interior o exterior en los vehículos de taxi supone una limitación al ejercicio de esta actividad económica y una auténtica restricción a la competencia, al reducir la capacidad de autoorganización de los operadores económicos y estableciendo una limitación sobre una herramienta fundamental de competencia para los que actúan en el mercado de las posibilidades para ofrecer sus servicios, viendo restringidas sus posibilidades de obtener ingresos.



En este sentido, y dado que se trata de una medida autorizatoria que supone una limitación al libre ejercicio de la actividad económica deberá quedar por la Autoridad competente debidamente explicitada la razón imperiosa de interés general que la sustenta y, en cualquier caso, que este mecanismo sea proporcionado, todo ello conforme a los principios y obligaciones establecidos en la LGUM, especialmente en los artículos 17 y 5 de la LGUM.

En este caso, desde el punto de vista de su necesidad, no parecería razonable que una Autoridad pueda imponer limitaciones a la publicidad por vía de la regulación municipal sectorial, que sean más restrictivas que las disposiciones contenidas en la propia Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad o bien de las derivadas de las exigencias contempladas en la normativa de seguridad vial, sin que se aprecie una razón sólida de fondo para dicha imposición, como sería el caso de lograr la estética de todos los vehículos de taxi de su ámbito territorial. Es más, incluso en el supuesto de que la Administración competente invoque para la implantación de este régimen autorizatorio argumentos, como pudiera ser el relacionado con la protección de la seguridad, más en concreto con el fin de “no impedir la visibilidad o generar peligro”, no hay que olvidar que este objetivo general ya parece quedar garantizado a través de la regulación de la seguridad vial. Por ello, no se considera aceptable añadir aún más limitaciones al ejercicio de esta actividad económica ni más restricciones a la competencia, basadas exactamente en el mismo objetivo de interés público, al que ya le ha proporcionando una protección jurídica pública.

Por último, hay que tener en cuenta que las limitaciones a la publicidad en el sector del taxi también han sido analizadas por el CDCA en el marco de expedientes sancionadores, resultando de interés resaltar las consideraciones efectuadas en la Resolución S/11/2014, de 12 de junio de 2014, ASOCIACIÓN UNIÓN JEREZANA TELE-TAXI, cuando dice:

“En la práctica sancionadora del TDC y de la CNC, existen ejemplos similares, en los que acuerdos limitativos de la publicidad adoptados en el seno de entes asociativos se han considerado contrarios a las normas de defensa de la competencia. De hecho, las asociaciones pueden prever en documentos como los estatutos o códigos deontológicos ciertas normas relativas a la publicidad de los productos o servicios de sus miembros. Sin embargo, debe indicarse que la publicidad es una herramienta fundamental de competencia para los que están en el mercado, también para los entrantes. Por ello, para este Consejo las normas que prohíben o limitan la publicidad infringen las normas de competencia, salvo que puedan quedar justificadas por un objetivo de interés general y la actuación sea proporcionada a la consecución de dicho objetivo, lo que no concurre en el presente caso. En conclusión, no parecería razonable que una asociación pueda imponer limitaciones a la publicidad, que sean más restrictivas que las contenidas en la propia Ley General de Publicidad, sin que se aprecie una razón sólida de fondo



para dicha imposición, y sin que encuentre, por otro lado, amparo por norma legal alguna”.

A la vista de lo anterior, se considera necesaria la supresión de la autorización municipal de publicidad en los vehículos de taxi, al ser una restricción a la competencia injustificada y desproporcionada, teniendo en cuenta que la publicidad estará sometida a la legislación general de publicidad y a la específica recogida en la normativa de seguridad vial.

- **VI.II.20. Sobre las normas generales relacionadas con la oferta del servicio de taxi para adaptarla a la demanda del mismo** (artículo 65 de la Ordenanza)

El artículo 65 de la Ordenanza, de forma consecuente con lo previsto en el artículo 43 del Decreto 35/2012, faculta a la Administración municipal para la organización, ordenación y gestión de la oferta del 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 y horarios determinados. A tal efecto, el Ayuntamiento podrá adoptar medidas relacionadas con la indicación de turnos o periodos en que los vehículos afectos hayan de interrumpir la prestación del servicio; determinación de paradas de taxi y obligación o limitación de prestar servicio en áreas, zonas o paradas o en determinadas horas del día o de la noche; u otras reglas de organización y ordenación del servicio en materia de horarios, calendarios, descanso y vacaciones, teniendo presente, además, en este caso, la legislación laboral y de seguridad social y la necesaria por motivos de seguridad vial. Todas las medidas que, respecto a la organización de la oferta del taxi, adopte la Administración requerirán audiencia previa de las asociaciones representativas del sector del taxi.

Sobre este particular, la primera apreciación que cabría realizar es que los taxistas son profesionales autónomos que prestan un servicio que deberían poder realizarlo bajo el principio de libertad horaria. Así pues, mediante la regulación de los turnos, periodos, horarios, descanso o vacaciones en los que los prestadores del servicio del taxi se verán condicionados a ejercer o no su actividad económica, la Administración municipal estaría ejerciendo un control de la oferta de los servicios de taxi con base en criterios que vienen a anular el mecanismo del libre juego de la oferta y la demanda que debe regir el desarrollo de cualquier actividad económica, lo que sin duda provoca efectos restrictivos sobre la competencia.

Tal y como se ha observado anteriormente, el mercado del taxi es un mercado en el que el grado de competencia entre operadores es ya de por sí muy reducido, por lo que este tipo de medidas podría ocasionar un potencial riesgo de conductas llevadas a cabo por los operadores económicos tendentes a la adopción de acuerdos de reparto de los mercados o de limitaciones de la oferta en la prestación del servicio del taxi que



podrían, dependiendo de las circunstancias, resultar contrarios al interés general, especialmente de las personas usuarias de estos servicios y ser constitutivos de infracción del artículo 1 de la LDC.

Ha de advertirse, a este respecto, que en estos últimos casos desde el punto de vista de su necesidad, no existe justificación alguna de esta intervención pública sobre la base de una razón de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, sino que se deja expresa constancia de un auténtico objetivo de control de la oferta en el mercado por parte de la Administración, que implicará una limitación o reducción del número de licencias que podrán prestar el servicio y de garantizar, asimismo, la rentabilidad del servicio a los operadores económicos presentes en el mercado, lo que sería un obstáculo o limitación al ejercicio de la libre iniciativa económica contrarios a los principios recogidos en la LGUM, en particular a su artículo 5.

Igualmente, conviene recordar que el trámite de audiencia pública a las organizaciones del sector del taxi en los procesos de adopción de medidas relacionadas con el control de la oferta de los servicios podría constituir una actuación prohibida por el artículo 18.2 g) de la LGUM, en cuanto supone la intervención directa o indirecta de los competidores en el proceso de decisión del número de operadores económicos que podrán actuar en el mercado.

En consecuencia, se propone la necesidad de eliminar cualquier previsión relacionada con el control de la oferta de los servicios de taxi por parte de la Administración municipal, salvo que se encuentre justificada con base en una razón imperiosa de interés general.

- **VI.II.21. Respecto a la autorización de paradas de taxi** (artículo 66 de la Ordenanza)

El artículo 66 de la Ordenanza establece que la Administración Municipal, previa audiencia de las organizaciones representativas del sector del taxi, autorizará las paradas de taxi en el municipio de Almería y adoptará las medidas necesarias para su mantenimiento en buen estado y libre de vehículos no autorizados.

Dicha posibilidad que se encuentra expresamente prevista en el artículo 43.1 del Decreto 35/2012, hay que recordar que no se contempla en la Ley 2/2003.

Respecto a dicho régimen de autorización sobre el emplazamiento o lugares de las paradas de taxi, así como el establecimiento de requisitos relacionados con el número de vehículos concretos o máximos que podrán concurrir a cada una de ellas, podrían suponer restricciones a la competencia, al impedir o condicionar a los profesionales del taxi el libre ejercicio de su actividad. Por ello, la decisión administrativa sobre las



paradas de taxi deberá ser analizada a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad y mínima distorsión a la competencia, esto es, deberá estar justificada en la salvaguarda de un interés general y resultar proporcionada a dicho objetivo público.

Asimismo, ha de advertirse, en relación con el procedimiento municipal de autorización de las paradas de taxi, que la participación de las organizaciones empresariales más representativas del taxi puede permitir que estas influyan en la toma de decisión de los emplazamientos y del número de vehículos o, en general, de su régimen de funcionamiento, lo que podría resultar una actuación contraria a los principios contenidos en la LGUM (artículo 18.2 g), por los riesgos que ya han sido expuestos en varios apartados del Informe.

Por ello, se plantea suprimir cualquier previsión relativa a la autorización de las paradas y requisitos asociados a las mismas, que no sea estrictamente necesaria para la consecución de una concreta razón de interés general.

- **VI.II.22. Sobre el régimen tarifario** (artículos 76 y 77 de la Ordenanza)

La Ordenanza en su artículo 76 sujeta la prestación del servicio de taxi, tanto urbano como interurbano, a un régimen de tarifas máximas, sin perjuicio del uso obligatorio del taxímetro, en los que se aplicará, desde el inicio hasta el final del mismo, la tarifa que corresponda, sin que esté permitido el paso o aplicación de dobles tarifas. En el artículo 77 de la Ordenanza se prevé que el establecimiento de las tarifas para los servicios urbanos corresponde a la Administración Municipal.

Sobre los efectos restrictivos de la competencia derivados del establecimiento de un sistema de tarifas para la prestación de servicios de taxi son numerosos los pronunciamientos de las autoridades de defensa de la competencia.

Concretamente, el CDCA en su Informe N 14/11 llegó a considerar que si bien podría estar justificada la existencia de un poder tarifario de la Administración asociado a la titularidad de un servicio público, defendido tanto en nuestra legislación como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (y fundamentado en la mejor y más eficaz prestación del servicio público, así como en la consecución del equilibrio económico de la explotación), no lo sería en el caso de una actividad económica privada que debe estar sujeta a las exigencias del derecho protector de la competencia.

En particular, el CDCA afirmó que:

“Aunque se considere que el ejercicio de la actividad del servicio de taxi esté sometida a intervención administrativa fundamentada en la necesaria garantía de interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del



servicio (siendo dudoso que una fijación de precios tenga relación con un nivel mínimo de calidad), teniendo en cuenta el control que ya se ejerce sobre la actividad, así como el régimen sancionador aplicable a la misma.

Lo que no puede sostenerse es que, en aras a garantizar el equilibrio económico de la actividad y la suficiencia del servicio, se opte por la limitación del número de autorizaciones de la actividad y el establecimiento de tarifas obligatorias, pues no puede considerarse que tales medidas restrictivas estén justificadas.”

Por su parte, la CNMC en su documento “*Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa*”, ha abordado el análisis del establecimiento de tarifas reguladas en el sector del taxi (apartado 5.3.3), destacando que aunque el establecimiento de tarifas reguladas se ha venido justificando tradicionalmente por la existencia de costes de búsqueda e información asimétrica y el mayor poder de negociación del conductor frente a los consumidores, esto es, bajo argumentos de protección de los derechos de las personas usuarias de los servicios, con la aparición de las nuevas tecnologías en forma de aplicaciones móviles, sistemas de reputación y nuevas formas de contratación que permiten buscar y contratar en tiempo real servicios de transporte urbano, se han reducido enormemente los costes de búsqueda, problemas de información asimétrica y, por tanto, el poder de negociación de los taxis, especialmente en el caso de la contratación de un taxi en la calle, haciendo posible una comparación eficiente de precios entre las posibles ofertas de servicios de transporte por vehículos. Por ello, bajo estas nuevas circunstancias, se propone por la autoridad nacional de la competencia que frente a la existencia de tarifas reguladas se contemple la posibilidad de precios libres que permitan que los mismos se ajusten a las circunstancias del mercado.

Sentado lo anterior, debe señalarse que la Ordenanza de Almería contempla un régimen de tarifas con carácter de tarifas máximas, que podría introducir competencia en el caso de que se permitiera a los operadores la posibilidad de aplicar descuentos sobre dichas tarifas. En este sentido, sería conveniente que se prevea de manera expresa en la norma la posibilidad de que los operadores económicos puedan practicar descuentos sobre las tarifas máximas aprobadas por la Administración Municipal, con el objetivo de garantizar la existencia de una verdadera competencia en precios.

En consecuencia, se propone que se incorpore en dicho precepto una referencia explícita a la posibilidad de realizar descuentos sobre las tarifas máximas, con el objetivo de incentivar a los operadores para que exista una verdadera competencia en precios.



- **VI.II.23. Respeto a la imagen personal del conductor** (artículo 62 de la Ordenanza)

El artículo 62 de la Ordenanza establece que “*Los conductores de taxi deberán prestar el servicio debidamente aseados y correctamente vestidos y calzados. Los hombres deberán llevar prenda superior con mangas y pantalón largo. Las mujeres deberán vestir atuendo de pantalón, vestido o falda. En ambos casos, se deberá garantizar una conducción segura y cómoda. No se aceptará el uso de prenda deportiva o de playa, chanclas, sandalias sin sujeción posterior o cualquier calzado que pueda comprometer la seguridad vial durante la conducción.*”

Conviene recordar a esa Administración local que cualquier limitación impuesta por una autoridad competente al libre ejercicio de una actividad económica deberá quedar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, según se ha podido constatar en la norma examinada no se incluye una motivación explícita sobre cuáles son las razones imperiosas de interés general que han sustentado dicha exigencia, por lo que más allá de aquellas exigencias relacionadas con la protección de la seguridad vial, hay que tener presente que ya vendría tutelada en la normativa de seguridad vial y que afectaría a cualquier conductor de vehículos de tales características, por lo tanto, también a los conductores que se dediquen a prestar servicios de taxi, por lo que la exigencia de una indumentaria concreta a los profesionales del taxi no encontraría justificación alguna a la exigencia de una determinada uniformidad.

Por ello, deberá ser eliminada cualquier disposición referida a la exigencia de una determinada indumentaria a los prestadores del servicio del taxi, con excepción de aquellas que estén recogidas en la legislación sectorial de seguridad vial y que resultan de aplicación a cualquier persona conductora de vehículos.

VI.III.Otras consideraciones generales desde la óptica de unidad de mercado.

La LGUM tiene como objetivo establecer los principios y normas básicas que garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, a favor de la creación de empleo y crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, y en la igualdad de condiciones básicas para el ejercicio de la actividad económica (artículo 1 de la LGUM), sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente.



El Anexo de la LGUM en la letra c) define a efectos de la Ley el concepto de autoridad competente en los siguientes términos: *“cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”*. (Subrayado añadido).

Asimismo, la actividad de taxi debe considerarse, tal como se ha venido señalando a lo largo del presente informe, una actividad económica de naturaleza privada que se presta en condiciones de mercado por parte de los operadores que prestan los servicios de transporte de autotaxi, y en tal sentido, atendiendo a la definición contenida en el apartado b) del Anexo de la LGUM que conceptúa las actividades económicas 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”*, esta actividad estaría incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, como ya ha tenido ocasión de poner de manifiesto la SECUM en sus Informes sobre la actividad del taxi, en numerosas ocasiones citados.

Dicho lo anterior, debe recordarse que la LGUM en su artículo 9.1 impone a las autoridades competentes la obligación de velar 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 particular, deberán garantizar que determinadas disposiciones y actos recogidos en el apartado 2 cumplen los principios citados, entre las que cabe citar por su relación directa con el asunto que nos ocupa el establecido en la letra b), esto es: 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.

En concreto, por lo que se refiere a la necesidad y proporcionalidad de las actuaciones, el artículo 5 de la LGUM exige que **los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria 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, considerando que, en todo caso, esos límites o requisitos **deberán ser proporcionados**, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.



Así, y para hacer efectiva la aplicación de las disposiciones contenidas en la LGUM, la Ley ha articulado unos **mecanismos de protección de los operadores económicos** (artículos 26 y 28 de la LGUM)⁴⁵, a través de los cuales se faculta a los operadores económicos, a los consumidores y usuarios y a las organizaciones que los representen **a reclamar o informar ante la SECUM cuando entiendan que sus derechos o intereses legítimos se han visto afectados con motivo de una actuación de una autoridad competente (como pudiera ser en el caso presente la aprobación de la presente Ordenanza por parte del Ayuntamiento de Almería) contraria a los principios y obligaciones de la LGUM.**

Igualmente, tendría la opción el operador económico de dirigirse a la CNMC, que podría actuar, bien a petición de los operadores o bien de oficio, para la interposición de un recurso contencioso-administrativo frente a actuaciones y disposiciones administrativas que se consideren contrarias a la libertad de establecimiento o de circulación (artículo 27 de la LGUM)⁴⁶.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, y visto el informe propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

⁴⁵ El **artículo 26 de la LGUM** regula la reclamación que se puede presentar contra disposiciones, actos, actuaciones, inactividad o vía de hecho que puedan ser incompatibles con la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la LGUM. Se trata de un mecanismo alternativo al recurso administrativo ordinario, por el que los operadores económicos pueden hacer valer sus derechos e intereses legítimos relativos a su libertad de establecimiento y circulación, obteniendo el pronunciamiento de las autoridades competentes en la materia, agotando así la vía administrativa, iniciado desde la SECUM en plazos más cortos que los establecidos por la normativa general de recursos, y por el que además los interesados contarán con un informe de valoración sobre el supuesto recurrido elaborado por la SECUM. El plazo para la impugnación por esta vía de actos o actuaciones es de un mes (o de 20 días en el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho), contado desde la publicación o desde la notificación de la actuación objeto de impugnación.

Por su parte, el **artículo 28 de la LGUM** contempla un procedimiento por el que cualquier sujeto (operadores económicos, consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan) puede informar, en cualquier momento, a la SECUM, de obstáculos o barreras a la libertad de establecimiento y de circulación. Este mecanismo procedería en aquellos supuestos en que por la firmeza de la actuación, acto o disposición no sea posible recurso alguno, o cuando se hayan pasado los plazos para interponer el recurso regulado en el artículo 26 de la LGUM.

⁴⁶ El **artículo 27 de la LGUM** contempla un procedimiento planteado ante la CNMC por el que los interesados solicitan a la Comisión la interposición de recurso contencioso-administrativo cuando, agotada la vía administrativa, consideran que no se han satisfecho sus derechos e intereses legítimos relativos a la libertad de establecimiento y circulación.



DICTAMEN

PRIMERO.- El texto de la Ordenanza Reguladora del servicio municipal del taxi de Almería introduce afectaciones a la libre competencia, a la unidad de mercado y a los principios de una buena regulación económica, al contener limitaciones a la libertad de empresa y a la capacidad de autoorganización de los empresarios, que se asientan en elevadas barreras de entrada y de ejercicio a los agentes que intervienen en el presente mercado, restringiendo así su capacidad de competir y de ofrecer sus servicios y reduciendo los incentivos para competir, que finalmente terminará repercutiendo de forma negativa en las personas usuarias de los servicios de taxi.

SEGUNDO.- Aunque la gran mayoría de las previsiones recogidas en el texto de la Ordenanza vienen a reproducir o a adaptarse a las disposiciones establecidas en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, no hay que obviar que muchas de estas previsiones que resultan restrictivas de la competencia carecen de cobertura legal, tal como señaló el CDCA en su Informe N 14/11 y más recientemente en el Informe I 01/17 Sobre la Actividad del Taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia (febrero 2017), y no se ajustarían al requisito de que las limitaciones al libre ejercicio de la libertad de empresa, proclamada por el artículo 38 de la Constitución Española, deben ampararse en normas de rango legal y estar justificadas sobre la base de un interés general.

TERCERO.- Además, la Ordenanza puede ocasionar en algunos casos más restricciones al acceso y ejercicio de la actividad económica, como por ejemplo a través de la regulación de los requisitos exigidos para la obtención del certificado municipal de aptitud de conductor de taxi (contenido de las pruebas a realizar, vigencia o causas de revocación o retirada del certificado, entre otras); la imposibilidad de contratar asalariados o autónomos colaboradores; determinación del número de horas de prestación del servicio y fijación de los turnos de descanso, vacaciones o turnos en las paradas; características identificativas que deben reunir los vehículos (los colores y elementos distintivos que deben llevar los vehículos); autorización de las paradas, exigencia de una indumentaria a los conductores, entre otras, que deberán contar con una justificación adecuada conforme a los principios de una buena regulación económica propugnados en varias normas de nuestro ordenamiento jurídico, entre otras en la LGUM.

CUARTO.- Debe recordarse en relación con esto último que la LGUM a los efectos de hacer efectiva su aplicación, tiene establecidos mecanismos de protección de los operadores económicos en sus artículos 26 y 28, mediante los que se podrá reclamar o informar a la Secretaría para el Consejo de la Unidad de Mercado cuando entiendan los operadores que han sido afectados sus derechos o intereses legítimos con motivo



de una actuación de una autoridad competente, como pudiera ser por ejemplo, la aprobación por un Ayuntamiento de una Ordenanza municipal.

QUINTO.- Igualmente, desde la perspectiva de unidad de mercado, la CNMC estará legitimada para la interposición de un recurso contencioso-administrativo frente a actuaciones y disposiciones administrativas que se consideren contrarias a la libertad de establecimiento o de circulación (artículo 27 de la LGUM).

SEXTO.- Por último, se recuerda que la ADCA continuará en su labor de vigilancia de cualesquiera comportamientos o prácticas anticompetitivas, que carezcan de amparo legal, se lleven a cabo en el ámbito de la prestación de estos servicios de taxi, mediante la apertura y resolución de los expedientes sancionadores pertinentes, o a través del ejercicio del resto de funciones y competencias que legalmente tiene atribuidas en la Ley 6/2007, de 26 de junio, a fin de evitar que se produzcan los riesgos sobre la competencia anteriormente comentados.

En este sentido, cabe recordar igualmente la legitimación de este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía para impugnar ante la jurisdicción competente los actos de las Administraciones locales del ámbito territorial de Andalucía, que estando sujetos al Derecho Administrativo, supongan obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.

Es todo cuanto este Consejo tiene que alegar.