



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20
28071-MADRID

OBSERVACIONES EN RELACIÓN A LA RECLAMACIÓN PLANTEADA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26.1 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA ORDENANZA REGULADORA DEL ÁREA TERRITORIAL DE PRESTACIÓN CONJUNTA DE VALLADOLID Y SU ENTORNO (ATPCVA) PARA LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VAJEROS EN AUTOTAXI (Expte. ...)

1. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de febrero de 2018 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), escrito formulado por Don (...), en representación de siete taxistas de Valladolid, presentando reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), ante la posible existencia de obstáculos a las libertades de establecimiento y circulación contenidos en la Ordenanza Reguladora del Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid y su entorno (ATPCVA) para los servicios de transporte público de viajeros en autotaxi (Boletín Oficial de la provincia de Valladolid nº 16, de 23 de enero de 2018).

En su escrito de reclamación, los reclamantes sostienen que son contrarios a diversos preceptos de la LGUM (en concreto, invocan los arts. 5, 6, 16, 17 y 18.2.g) de la mencionada ley, además del art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), los siguientes artículos contemplados en la referida norma local: 3.2; 5; 6.2; 7.c) y d); 8.1; 8.2; 8.6; 9.1 compatibilidad; 10.2; 11.1, apartados d), f), y g); 11.4; 13.2, apartados f) y g); 15.1; 16 a).b).g); 18.b)y c); 18.2; 19; 20.1; 24; 27.1, 2 y 4; 32.3; 35.1; 36.1. b), h), i) y j); 42; 43; 49.7; y 50.2 y 5. Ello, sin perjuicio de la eventual vulneración a la LGUM de otros preceptos de la referida ordenanza.

El pasado 26 de febrero de 2018, la SECUM dio traslado a esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA), para que emita informe con las aportaciones que considere oportunas.



2. CONTEXTO NORMATIVO

- Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, modificada por la Ley 10/2014, de 22 de diciembre de Medidas Tributarias y de financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León.

Se destacan los siguientes artículos:

Artículo 2. Competencias de los Municipios." 1. *Corresponde a los Municipios el ejercicio de las siguientes funciones: a) La ordenación y gestión de los transportes urbanos de viajeros que transcurran íntegramente dentro de su territorio, sin perjuicio de las facultades de coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros que corresponden a la Comunidad de Castilla y León y de las funciones que esta última pueda delegar o encomendar a las entidades locales. b) La tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes relativos a los servicios de transporte urbano de viajeros de su competencia, tanto regulares como discrecionales, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos. c) La emisión de informe preceptivo en relación con las paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de viajeros. d) La colaboración, en su caso, con la Consejería competente en materia de transporte en la inspección y vigilancia de los servicios de transporte interurbano cuando transcurran por zonas urbanas. 2. Las competencias municipales se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Castilla y León y del Estado que regulen dichos transportes".*

Artículo 9. Régimen Jurídico: *"El establecimiento, adjudicación y prestación de los servicios de transportes urbanos de viajeros se regirán, sin perjuicio de la aplicación de la normativa básica que les afecte, por la presente Ley, su normativa de desarrollo y las correspondientes normas que, en su caso, aprueben las respectivas Entidades Locales, las cuales deberán respetar lo dispuesto en las normas autonómicas y estatales sin poder introducir requisitos o disposiciones que desvirtúen su sentido. Con carácter supletorio les será de aplicación el régimen establecido para los transportes interurbanos de viajeros por carretera en la legislación autonómica o estatal".*

Artículo 23. Concepto de servicio de Autotaxi. *"A los efectos de la presente Ley se entiende por servicios de autotaxi, o taxi, los dedicados al transporte público de viajeros en automóviles de turismo, con capacidad igual o inferior a nueve plazas incluida la del conductor".*

Artículo 24. Exigencia de Licencia de Autotaxi. *"Para la prestación de servicios de transporte urbano de viajeros mediante automóviles de turismo será necesaria la previa obtención de la correspondiente licencia de autotaxi otorgada por el Ayuntamiento en que se halle residenciado el vehículo. Cada licencia habilitará para la prestación del servicio en un vehículo concreto, pudiéndose transferir a otro vehículo del mismo titular en caso de sustitución del automóvil, en los términos que a través de la correspondiente Ordenanza Municipal se establezcan".*

Artículo 25. Otorgamiento de las Licencias de Autotaxi." 1. *Para la obtención de la licencia municipal de autotaxi será necesario, con carácter general, obtener simultáneamente la autorización que habilite para la prestación de servicios de transporte interurbano de viajeros en automóviles de turismo. 2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, podrán otorgarse excepcionalmente licencias municipales de autotaxi sin el otorgamiento simultáneo de autorización de transporte interurbano de viajeros en automóviles de turismo, en el supuesto de que se justifique la necesidad y rentabilidad del servicio con carácter estrictamente urbano. Cuando se produzca dicho supuesto, no podrá otorgarse al titular de la licencia municipal ninguna autorización de transporte interurbano de viajeros en automóviles de turismo hasta que hayan transcurrido al menos 5 años contados desde el momento del otorgamiento. 3. La coordinación del otorgamiento de las licencias municipales de autotaxi con las autorizaciones de transporte interurbano en dichos vehículos se realizará de conformidad con las reglas previstas en las normas reguladoras de tales autorizaciones. 4. Las licencias municipales de autotaxi se otorgarán por tiempo indefinido, si bien su validez quedará condicionada al*



cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos para la obtención de la licencia y la constatación periódica de dicha circunstancia”.

Artículo 26. Régimen jurídico de las licencias de autotaxis. “1. El régimen de otorgamiento y utilización, suspensión, modificación y extinción de las licencias de autotaxi se ajustará a las normas establecidas, en su caso, en la correspondiente Ordenanza Municipal de acuerdo con lo previsto en la normativa autonómica y estatal en la materia. En todo lo no previsto en su legislación específica se aplicará la normativa que regule los transportes discrecionales de viajeros. 2. La pérdida o retirada, por cualquier causa legal, de la autorización de transporte interurbano dará lugar, asimismo, a la cancelación de la licencia municipal, salvo los casos en que, dándose las circunstancias previstas en el apartado 2 del artículo 25, la Administración competente sobre la licencia decida expresamente su mantenimiento. No se aplicará lo previsto en este párrafo cuando se pierda la autorización de transporte interurbano por falta de visado. 3. La pérdida o cancelación, por cualquier causa legal, de la licencia municipal dará lugar, asimismo, a la retirada de la autorización de transporte interurbano”.

Artículo 27. Número de licencias de autotaxis. “La Consejería competente en materia de transportes podrá establecer, cuando lo considere necesario para el adecuado funcionamiento del con respeto a la normativa que resulte aplicable, reglas que predeterminen el número máximo de licencias de autotaxi en cada Municipio, en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos”.

Artículo 28. Transmisión de las licencias de autotaxis. 1. Las licencias municipales de autotaxi podrán transmitirse por actos «inter vivos» a quienes reúnan los requisitos exigidos para su obtención en la correspondiente Ordenanza Municipal. La adquisición de licencias por vía hereditaria no faculta por sí misma para la prestación del servicio sin la concurrencia de los demás requisitos exigidos.

- Orden FYM/340/2015, de 20 de abril por la que se establece el Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid y su entorno, para los servicios de transporte público de viajeros en taxi y la delegación del ejercicio de facultades en esta materia en el municipio de Valladolid.

Mediante la misma, se establecen los municipios que quedan integrados dentro del Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid (ATPVVA), esto es, Valladolid, Laguna de Duero, Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Castronuevo de Esgueva, Cigales, Ciguñuela, La Cistérniga, Fuensaldaña, Geria, Mucientes, La Pedraja de Portillo, Renedo de Esgueva, Robladillo, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Valdestillas, Viana de Cega, Villanueva del Duero, Wamba, Zaratán y Aldeamayor de San Martín (sin perjuicio de la posibilidad de adhesión o separación de municipios en el marco de lo previsto en la normativa autonómica aplicable).

- Ordenanza Reguladora del Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid y su entorno (ATPCVA) para los servicios de transporte público de viajeros en autotaxi.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA Y LA UNIDAD DE MERCADO

La actividad de prestación de servicios de taxi, definida como transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece: “Esta Ley será de aplicación al



acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional”.

La actividad del taxi ha estado sometida tradicionalmente a una importante intervención y reglamentación administrativa, siendo además complejo el marco normativo que la regula, en la medida en que lo constituyen normas aprobadas por las distintas administraciones (estatal, autonómica y local), cada una de ellas en ejercicio de sus respectivas competencias.

Es importante destacar que este sector de actividad ha sido analizado por las autoridades de competencia, tanto nacional¹ como autonómicas², así como otras organizaciones internacionales³, han realizado numerosas actuaciones sobre el sector del taxi, tanto desde el punto de vista 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 Públicas⁴), 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,

¹ La autoridad nacional de competencia (Comisión Nacional de los Mercados y Competencia “CNMC” y su predecesora la 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 art. 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).

² 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 Competencia 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 art. 33.1 de la Ordenanza municipal del Taxi de Bilbao (2013).

³ OCDE, en su Informe “*Policy Roundtables. Taxi Services: Competition and Regulation 2007*”.

⁴ 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 podían trabajar a doble turno, en un 5% de la totalidad de las licencias existentes en el sector en cada momento.



con ello, mejor las necesidades de los usuarios de los servicios.

En este sentido, en el ámbito de promoción de la competencia, merece destacarse el Informe I 01/17, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia⁵ (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 local 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 efectos de que revisaran sus respectivas normas y demás actuaciones, a la luz de los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia. En concreto, en este informe se realizaba un análisis de la regulación de las ordenanzas de los servicios de taxi en los municipios andaluces de población superior a 50.000 habitantes desde la perspectiva de la mejora de la regulación económica y unidad de mercado. En dicho análisis se fueron evaluadas restricciones similares a las expuestas en el marco de la reclamación presentada en este expediente, por lo que este punto de contacto se remite a los argumentos establecidos en el mencionado informe.

Por su parte, la Secretaría para el Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) ha emitido numerosos informes⁶ en el marco de los procedimientos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de

⁵<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informes%20OCDCA%20Taxi.pdf>

Dicho Informe vino antecedido por otro emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre la actividad del taxi en Andalucía 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 turismo⁶ (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.

⁶ [28.33 TRANSPORTES Autotaxi](#)
[26.58 TRANSPORTE - Autotaxi](#)
[26.148 TRANSPORTE. Autotaxi - Daganzo](#)
[28.90 TRANSPORTE. Autotaxi - Zamora](#)
[26.149 TRANSPORTE. Autotaxi - Madrid](#)
[26.151 COMUNICACIÓN- Intermediación servicios de taxi.](#)



diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En particular, cabe citar el Informe 28.33 Transportes. Autotaxi, de 18 de diciembre de 2014, emitido tras la presentación de reclamación de un operador económico, al amparo del artículo 28 de la LGUM, en la que el interesado cuestiona diversos requisitos para el otorgamiento de 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. Asimismo, ha emitido Informe 26.58 TRANSPORTE - Autotaxi , de 8 de abril de 2016, como consecuencia de la reclamación interpuesta contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de Istán (Málaga), por la que se revocaba una de las dos licencias de autotaxi de las que es titular. Dicha revocación se basa 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.

En los citados informes se instaba a las autoridades competentes a la aplicación de los principios de la LGUM (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia), señalando el deber de velar por su cumplimiento en todas sus disposiciones, actuaciones administrativas y en los medios de intervención adoptados en sus respectivos ámbitos de actuación (artículo 9 de la LGUM).

En particular, y cabría plantearse si las condiciones impuestas en la referida norma local, en tanto que entrañarían una limitación al acceso o ejercicio de la actividad económica (en este caso, la prestación del servicio de taxi), se ajustan a los mencionados principios de la LGUM, y particularmente, al de necesidad y proporcionalidad, recogido en el artículo 5. Así, para que pudiera considerarse que los requisitos cumplen con dicho principio debe constatar que se cuenta con una razón imperiosa de interés general (RIIG) y con una relación causal clara entre ésta y el medio de intervención propuesto (necesidad) y que la intensidad de la intervención se ajusta a lo necesario para la consecución del objetivo perseguido, lo que supone a su vez que se ha optado en todo caso por la alternativa menos restrictiva a disposición del regulador (proporcionalidad).

En síntesis, y para este caso concreto, esta Agencia se remite a los citados precedentes. Todo ello, sin perjuicio de que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la LGUM se aborde, en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, el análisis de la normativa relacionada con el transporte de viajeros en automóvil, con el fin de impulsar las medidas normativas que fuesen



necesarias para eliminar restricciones que no estuviesen justificadas ni fuesen proporcionadas, favoreciendo el ejercicio de esta actividad económica en base al interés general.

4. CONCLUSIONES

1. La prestación del servicio del taxi se encuentra sometida a una minuciosa reglamentación, determinada fundamentalmente, por la normativa autonómica y las Ordenanzas que sobre dicha actividad han adoptado los respectivos Municipios.
2. Cualquier intervención de las autoridades competentes sobre el acceso y el ejercicio de las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM, y en particular, el conjunto de requisitos asociados al régimen de intervención de los autotaxis contemplados en la Ordenanza Reguladora del Área Territorial de Prestación Conjunta de Valladolid y su entorno (ATPCVA) para los servicios de transporte público de viajeros en autotaxi debe respetar los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia.
3. En especial, cualquier limitación o requisito deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general que se invoque y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.
4. Finalmente, sería aconsejable que, con arreglo a lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, se abordara en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, el análisis en profundidad de la normativa relacionada con el transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, con el fin de impulsar las medidas normativas que fuesen necesarias para eliminar los posibles obstáculos que existan sobre dicha actividad.

En Sevilla, a 2 de marzo de 2018

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía