



INFORME SOBRE EL RÉGIMEN DE DESCANSOS EN EL SERVICIO DE TAXI EN EL MUNICIPIO DE CÁDIZ

Ref. C19-2017

1. Antecedentes

Con fecha 9 de mayo de 2017, tuvo entrada en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) a través de la página web una consulta de un profesional del sector del taxi relacionada con el régimen de descanso establecido por el Excmo. Ayuntamiento de Cádiz, manifestando expresamente su preocupación por si el citado Ayuntamiento podría impedirles trabajar libremente.

En virtud de las competencias atribuidas a este Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia en el artículo 3 d) y en el artículo 20.2 b) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, Ley 6/2007, de 26 de junio), se procede a continuación a informar sobre dicha cuestión.

2. Competencias y alcance de la ADCA

La Agencia tiene como fines generales promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados, así como contribuir a mejorar su regulación económica, garantizando la existencia de una competencia efectiva en los mismos y protegiendo los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias, mediante el ejercicio de sus funciones en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A tal efecto, y de acuerdo con la normativa de defensa de la competencia vigente aplicable, la ADCA resulta competente para conocer de las conductas descritas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), siempre y cuando las citadas conductas desplieguen efectos exclusivos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹. Por tanto, no corresponde a esta ADCA:

- Conocer de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, cuando los efectos de las mismas excedan del ámbito geográfico de la Comunidad andaluza.
- Conocer de otro tipo de incumplimientos de la legalidad vigente sin incidencia real o potencial en el mantenimiento de la libre competencia en el mercado.

Así, y por lo que se refiere a las prohibiciones concretas establecidas en la LDC, merece destacar, para este caso en concreto, el **artículo 1.1 de la LDC** que prohíbe las **conductas colusorias entre los operadores económicos**² y, en particular, las que consistan, en la

¹ En cumplimiento de lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

² Debe tenerse en cuenta que, según el artículo 106.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el ámbito del Derecho de defensa de la



fijación de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio, en la **limitación o el control de la producción**, la distribución o el desarrollo técnico las inversiones, o en el **reparto de mercado**, entre otras. Entendiéndose por conducta colusoria cualquier forma de concertación o acuerdo de voluntades de dos o más empresas, independientes entre sí, que tenga por objeto o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional. Dicha prohibición del art. 1.1 de la LDC, debe ser aplicada en conjunción con las previsiones recogidas en su apartado 3, así como en los artículos 4 y 5 de la LDC:

- El **artículo 1.3 de la LDC**³ dispone la **exención de la prohibición** de las conductas prohibidas en el artículo 1.1. cuando tales conductas generen **eficiencias** en el mercado que compensen sus efectos anticompetitivos.
- El **artículo 4.1 de la LDC** dispone que **tales prohibiciones no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una ley**. Es decir, para que una conducta goce de dicha exención tiene que tener amparo directo en una Ley y no, por tanto, cuando venga establecida en cualquier otra norma de menor rango, como pudiera ser por vía reglamentaria, a través de Ordenanza o Reglamento municipal u otras disposiciones municipales (Resoluciones, Bandos, Instrucciones, Circulares, etc), o en cualquier otro tipo de normas de funcionamiento interno en el seno de una asociación empresarial. Así, el apartado 2 del este mismo artículo establece que: *“sí se aplicarán a las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal”*.
- El **artículo 5 de la LDC** deja expresamente fuera del ámbito de aplicación de la prohibición las conductas **“de minimis”**, entendidas como aquéllas que a pesar de entrar dentro del ámbito de aplicación de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC por su escasa importancia no afectan de manera *significativa* a las condiciones de competencia.

Las prohibiciones contenidas en la LDC parten de la premisa básica de que **la libre competencia constituye un bien público en sí mismo que resulta merecedor de una especial protección**. En efecto, la existencia de una competencia efectiva entre las

competencia, **el concepto de empresa comprende cualquier entidad que desarrolla algún tipo de actividad económica o comercial, independientemente del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación**. Este amplio concepto de empresa ha sido tomado, asimismo, por la jurisprudencia española y ha sido elevado a la categoría de concepto legal por virtud de la **Disposición adicional cuarta.1 de la LDC**: *“A efectos de lo previsto en esta Ley, 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”*.

³ Artículo 1.3 de la LDC: *“la prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico, sin que sea necesaria decisión alguna al efecto, siempre que: a) permitan a los consumidores y usuarios participar de forma adecuada de sus ventajas; b) no impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos; y c) no consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos y servicios contemplados”*.



empresas resulta clave para estimular la capacidad emprendedora y los procesos de dinámica empresarial. Así, las empresas que operan en mercados competitivos están incentivadas a innovar, a mejorar su organización y su estructura de costes y a aumentar su productividad, lo que se traslada al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y de su calidad, con el consiguiente incremento del bienestar del conjunto de la sociedad.

La ADCA, por otra parte, tiene encomendada la **labor de promover el funcionamiento competitivo de los mercados, así como contribuir a mejorar su regulación económica**, tratando de garantizar la existencia de una competencia efectiva en los mismos, para proteger los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias. En particular, se faculta a la ADCA a realizar estudios e informes y dirigir, en su caso, recomendaciones sobre esta materia a los órganos, entidades y organizaciones públicas y privadas.

Asimismo, la ADCA está **legitimada para impugnar** disposiciones generales de rango inferior a la ley y **actos de las Administraciones Públicas** autonómica o locales del ámbito territorial de Andalucía sujetos al Derecho Administrativo de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.2 de la LDC⁴.

Finalmente, merece hacer mención a las funciones atribuidas a la ADCA en materia de **mejora de la regulación económica y de unidad de mercado**, tras la reforma de la Ley 6/2007, de 26 de junio operada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas⁵. En este contexto, la ADCA fue designada⁶ para desarrollar las funciones de punto de contacto previstas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

3. Contexto normativo

3.1. Normativa sobre la actividad del taxi

A) Normativa de 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.

⁴ Conviene indicar que esta misma legitimación procesal la tiene conferida la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en virtud del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁵ Artículo 15 de la Ley 3/2014, de 1 de octubre.

⁶ Disposición adicional Segunda de la Ley 3/2014, de 1 de octubre.



Cabe citar por estar íntimamente relacionado con el asunto que nos ocupa los siguientes artículos del **Decreto 35/2012, de 21 de febrero** que se refieren a las paradas de taxi y a la obligatoriedad de determinados servicios y descansos:

- **Artículo 43. Paradas, obligatoriedad de determinados servicios, descansos y emisoras.**

“1. Los municipios, previo informe de las asociaciones del sector del taxi, de los sindicatos y de las organizaciones de las personas y usuarias consumidoras más representativas en su territorio, podrán establecer:

a) Lugares de paradas en que los vehículos podrán estacionarse a la espera de pasajeros y pasajeras, así como determinar, en su caso, los vehículos concretos o el número máximo de vehículos que pueden concurrir en cada parada, la forma en que deben estacionarse y el orden de tomar viajeros y viajeras, prevaleciendo, en cualquier caso, la decisión de la persona usuaria respecto al vehículo que quiere contratar.

b) La obligación de prestar servicios en ciertas áreas, zonas o paradas o en determinadas horas del día, o de la noche, debiendo en dicho supuesto, establecer las oportunas reglas de coordinación entre las distintas personas titulares de licencias que permitan asegurar la efectiva prestación de tales servicios con arreglo a criterios de equidad, seguridad y demanda justificadas.

c) Reglas de coordinación, de observancia obligatoria, en relación con los periodos en que los vehículos adscritos a la licencia hayan de interrumpir la prestación de los servicios por razones de ordenación del transporte o de control de la oferta. (...)”

- **Artículo 65. Infracciones graves.**

“Se considerarán infracciones graves conforme a los artículos 40 y 41 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo: (...)

6.º El cumplimiento del régimen establecido de paradas. (...)

j) El incumplimiento del régimen de descansos establecido, en su caso, por el municipio o ente que ejerza sus funciones, de conformidad con la normativa vigente.(...)

Debe indicarse, en este apartado que la posibilidad de regular los descansos, las paradas de taxi y de fijar la prestación de servicios obligatorios por los vehículos de auto-taxi no se encuentra contemplada de manera explícita en la Ley 2/2003, de 12 de mayo.

B) Normativa local:

- Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi en el término municipal de Cádiz aprobada en sesión ordinaria celebrada por el Pleno de la Corporación Municipal el día 9 de enero de 2014 (B.O.P. de Cádiz núm. 23, de 4 de febrero de 2014).

Se destacan a continuación los artículos de la Ordenanza municipal que resultan de interés para el asunto que centra el objeto de este informe:

- **Artículo 4. Ejercicio de las competencias municipales de ordenación y gestión.**



“1 Las competencias municipales de ordenación de la actividad comprenden las actuaciones siguientes: (...)

c) La reglamentación del régimen de las licencias, requisitos para la adjudicación y transmisión, forma de prestación del servicio, condiciones o requisitos a que está subordinada la licencia.

e) La reglamentación de la oferta de taxi en los distintos períodos anuales del servicio, régimen de descansos, turnos para la prestación del servicio y autorización de conductores y conductoras.”

- Artículo 68. Normas generales.

“1 El Ayuntamiento, previo informe de las asociaciones del sector del taxi, de los sindicatos y de las organizaciones de consumidores y usuarios más representativas en su territorio, podrán establecer:

a) Lugares de paradas en que los vehículos podrán estacionarse a la espera de pasajeros y pasajeras, así como determinar, en su caso, los vehículos concretos o el número máximo de vehículos que pueden concurrir en cada parada, la forma en que deben estacionarse y el orden de tomar viajeros y viajeras, prevaleciendo, en cualquier caso, la decisión de la persona usuaria respecto al vehículo que quiere contratar.

b) La obligación de prestar servicios en ciertas áreas, zonas o paradas o en determinadas horas del día, o de la noche, debiendo en dicho supuesto, establecer las oportunas reglas de coordinación entre las distintas personas titulares de licencias que permitan asegurar la efectiva prestación de tales servicios con arreglo a criterios de equidad, seguridad y demanda justificadas.

c) Reglas de coordinación, de observancia obligatoria, en relación con los períodos en que los vehículos adscritos a la licencia hayan de interrumpir la prestación de los servicios por razones de ordenación del transporte o de control de la oferta.

2.- El Ayuntamiento establecerá las 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.”

3.2. Normativa en materia de defensa de la competencia, mejora de la regulación económica 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.
- 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.

4. Análisis desde la óptica de competencia, mejora de la regulación económica y unidad de mercado

4.1. Observaciones generales

Las autoridades de competencia, tanto nacional⁷ como autonómicas⁸ y entre estas últimas la propia ADCA y el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA, en adelante), así como otras organizaciones internacionales⁹ 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

⁷ La **autoridad nacional de competencia** (Comisión Nacional de los Mercados y Competencia 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 art.5.4 de la Ley 3/2013, la CNMC ha interpuesto **recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 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, 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.

⁸ **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 art. 33.1 de la Ordenanza municipal del Taxi de Bilbao (2013).

⁹ **OCDE**, en su Informe “Policy Roundtables. Taxi Services: Competition and Regulation 2007”



las Administraciones Públicas¹⁰) 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.

Es importante señalar que la **libre competencia constituye un objetivo cuya protección y defensa vincula a todos los poderes públicos, encontrando su reconocimiento en el artículo 38 de la Constitución Española**, que consagra el derecho constitucional de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, y que atribuye explícitamente a los poderes públicos su garantía y protección. Es, por ello, por lo que cualquier restricción a la competencia que se pretenda introducir, directa o indirectamente, en el ejercicio de las potestades regulatorias y administrativas por las autoridades públicas deberá, en todo caso, estar relacionada con la consecución de un objetivo de interés general y ser respetuosa con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de la competencia¹¹.

Especialmente, desde la óptica de la promoción de la competencia, debe hacerse una especial referencia a la reciente actuación del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA, en lo sucesivo), 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)¹². En este Informe, el CDCA analiza en profundidad la incidencia en las condiciones de competencia y de una buena regulación económica del actual marco normativo aplicable a la actividad del taxi tanto en el ámbito autonómico como en la esfera local¹³. En particular, dedica un apartado específico (6.9) a analizar el régimen de descansos, vacaciones y horarios, y su incidencia en la concertación previa de servicios, **llegando a proponer la necesidad de eliminar cualquier previsión normativa relacionada con el control de la oferta de los servicios de taxi por parte de la**

¹⁰ 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, el 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.

¹¹ Tal y como se expuso, en particular, en el documento elaborado por la extinta Comisión Nacional de la Competencia en 2008 "*Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*".

¹² Disponible en el siguiente enlace:

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

¹³ Para el estudio de la regulación local, se han seleccionado aquellos municipios andaluces con población superior a 50.000 habitantes: Almería, 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.

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



Administración pública, salvo que se encuentre suficientemente justificada en una razón imperiosa de interés general.

Dicho informe vino precedido del **Informe N 14/11, de 21 de septiembre de 2011, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía sobre el por entonces proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóvil de turismo**¹⁴ (vigente Decreto 35/2012, de 21 de febrero), donde se criticó 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, sólo en contados casos encontraban respaldo legal 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 se trata de una actividad que reviste naturaleza privada;
- Las referencias a la limitación relativa a que sólo las personas físicas pueden 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 otras numerosas 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 ya, en este documento, que aunque algunas de las restricciones a la competencia contenidas en la norma analizada dimanaban de la Ley andaluza 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 la Directiva de Servicios los principios de buena regulación, contribuyendo a la mejora del entorno regulatorio 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. En relación con estas últimas observaciones, no está de más recordar que, con posterioridad a la emisión del referido informe del CDCA, se aprobó la Ley 20/2013, de 9 de

¹⁴ http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_14-11.pdf



diciembre, de garantía de la unidad de mercado que hizo extensible los principios recogidos en la citada Directiva europea de servicios a todas las actividades económicas, incluyendo así al sector del transporte que estaba expresamente excluido de su ámbito de aplicación.

En esta misma línea, la autoridad estatal de competencia, la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) también viene ejerciendo una importante labor en el presente sector desde la óptica de la promoción a través de diferentes instrumentos que van desde el análisis de proyectos normativos reguladores de la actividad del transporte terrestre en materia de arrendamientos de vehículos con conductor,¹⁵ hasta la elaboración de documentos que tratan de analizar la situación de cambio que está viviendo el sector del taxi, en el documento “**Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa**”. 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 (p.e.UBER). 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 sólo 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 monopólicas, 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.

Cabe resaltar además que en el ámbito de la promoción de la competencia, las autoridades de competencia¹⁶ han impugnado ante los tribunales normas dictadas tanto por la Administración General del Estado como por varios Ayuntamientos. En concreto, la CNMC

¹⁵ Véanse, entre otros, IPN/CNMC/0013/15 Informe sobre el 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 (25/06/2015); IPN/CNMC/0012/15 Informe sobre el Proyecto de 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 (25/06/2015); IPN/DP/0003/14: Proyecto de Orden que modifica la Orden FOM/36/2008 en materia de Arrendamiento de Vehículos con Conductor (30/01/2014); IPN/DP/002/14 Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (30/01/2014). Disponibles todos ellos en la página web de la CNMC:

https://www.cnmc.es/listado/sucesos_normativa_informes/block/250

¹⁶ 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.



ha interpuesto **varios recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 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 colaborativa¹⁷; sendos recursos han sido avalados mediante la realización de varios informes económicos sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi en cada una de las ciudades andaluzas afectadas por ambos recursos judiciales¹⁸.

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, poner de relieve 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 Mercado¹⁹(SECUM) de reclamaciones y quejas por los operadores económicos en el marco de los procedimientos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de 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 tras la presentación de información sobre la posible existencia de obstáculos al libre acceso en el sector del Autotaxi de Madrid; y el **Informe 26.58 Transportes Autotaxi**, de 8 de abril de 2016 con motivo de una reclamación contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de

¹⁷ 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%B3n/activa54barrerasalacompetencia.aspx>

¹⁸ Véase en la siguiente dirección electrónica:

Taxi Córdoba (LA/02/2015)

https://www.cnmc.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.cnmc.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

¹⁹ 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 (art. 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.



Istán (Málaga) por la que se revoca una de las dos licencias de autotaxi de las que es titular el interesado²⁰.

Así, desde la entrada en vigor de la LGUM en diciembre de 2013, todas las Administraciones públicas españolas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) tienen el deber de velar por el cumplimiento de los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus disposiciones, actuaciones administrativas y en los medios de intervención adoptados en sus respectivos ámbitos de actuación (artículo 9 de la LGUM).

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 de artículo 26 LGUM contra la anterior resolución. El pasado 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, de 20 de noviembre de 2015** y en la **Orden FOM 2799/2015**, de 18 de diciembre, ambas perjudiciales para el interés general.

Bajo todas estas premisas, **resulta imprescindible que la regulación de las actividades económicas por las autoridades públicas y en general cualquier actuación de las mismas deba realizarse con arreglo a los criterios de una buena regulación antes expuestos, esto es teniendo en consideración, junto a otros objetivos públicos relevantes, la necesidad de garantizar la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios y el funcionamiento competitivo de los mercados** y, consecuentemente, **deba evitarse que sea el propio poder público el que, a través de sus actuaciones normativas o administrativas, introduzca restricciones injustificadas a la competencia o que resulten desproporcionadas**, distorsionando u obstaculizando el acceso desarrollo de las actividades económicas más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos.

Finalmente, no está de más mencionar la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) nº 2963/2015, de 30 de diciembre de 2015**, que ha venido a resolver 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, **declarando nulas varias disposiciones recogidas en el referido Decreto 35/2012**. En concreto, el TSJA ha reputado nulas las siguientes disposiciones:

²⁰ Ambos pronunciamientos pueden ser consultados en link: [26.58 TRANSPORTE - Autotaxi](#), de 8 de abril de 2016 y el [28.33 TRANSPORTES Autotaxi](#), de 18 de diciembre de 2014.



- La exigencia de que sólo 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 (art. 11.1; art. 27.1 a);
- La exigencia del permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial (art. 24.1 b), art. 27.1 c);
- El deber de los vehículos de autotaxi de llevar la placa de Servicio Público (art. 31.2 d);
- La regulación de los taxímetros e indicadores exteriores (art. 34);
- La exigencia de que la prestación del servicio de taxi sea realizada por la persona titular de la licencia (art. 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).

4.2. Observaciones particulares

A tenor de todo lo anteriormente expuesto, se procede a continuación a poner de manifiesto las siguientes observaciones relativas a la regulación sobre descansos y su obligatoriedad bajo la óptica de competencia, de unidad de mercado y de una regulación económica eficiente:

Como ya se ha indicado en el apartado relativo al contexto normativo, el artículo 43.1 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero atribuye a los municipios, previo informe de las asociaciones del sector del taxi, de los sindicatos y de las organizaciones de las personas usuarias y consumidoras más representativas en su territorio, podrán establecer en sus Ordenanzas, las reglas de coordinación, de observancia obligatoria, en relación con los periodos en que los vehículos adscritos a la licencia hayan de interrumpir la prestación de los servicios por razones de ordenación del transporte o de control de la oferta.

En este mismo orden de cosas y en términos generales, la Ordenanza del municipio de Cádiz establece las reglas de organización y coordinación del servicio. En principio, y bajo la óptica de la competencia y de los principios de una buena regulación económica, ha de indicarse que estas medidas regulatorias tienen una clara incidencia sobre la libertad de empresa de los titulares de las licencias de taxi que, a su vez, afecta directamente en la libre competencia, al controlar la oferta de los servicios de taxi e imposibilitar la capacidad de auto organización en cuanto a la modalidad de prestar sus servicios y sobre la forma de gestionar su jornada laboral, por lo que tales restricciones a la competencia tienen que estar motivadas o justificadas suficientemente. Esto es, **la decisión de la autoridad pública sobre la determinación de los descansos de los profesionales del 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.**

A este respecto, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM prevé lo siguiente en términos de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades públicas:



“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.”

Dichas razones de interés general definidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, asentadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, son 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.”

Junto a lo anterior, ha de tenerse en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha entrado en vigor el pasado mes de octubre de 2016, 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 129²¹ los principios 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.

²¹ Que sustituye al artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, derogado por la Disposición derogatoria única. 2 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.



Por otra parte, para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los “*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*” dispone lo siguiente: “*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 aplicar el principio de proporcionalidad y 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. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos*”.

Es de destacar que la gran mayoría de los municipios regulan el régimen de descansos obligatorios, invocando entre las razones que justifican dicha regulación la de la seguridad vial. Si bien, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad de la intervención pública sobre la actividad económica, aun en el supuesto de que los argumentos de la regulación de los descansos y de los horarios de los operadores en el mercado por parte de la Administración estuvieran basados en la tutela de un objetivo público, como pudiera ser el de la salvaguarda de la seguridad vial, la ordenación del transporte, o la seguridad de los destinatarios de los servicios o la seguridad en la conducción, cabría evaluar si dicha medida no se podría garantizar mediante la determinación de un número máximo de horas de conducción, así como el período de descansos, pero dejando libertad a los profesionales para decidir su distribución horaria, sin sujeción a un día u horas de la semana fijado por la Administración.

Asimismo, habría que tener en cuenta que el régimen de descansos está vinculado a la licencia, o más en concreto, al vehículo adscrito a la licencia, por lo que el mencionado interés público podría quedar debidamente tutelado mediante la contratación de asalariados o conductores autónomos que permitirían la prestación del servicio del taxi, garantizando la seguridad de la conducción y, por ende, de las personas usuarias de los mismos.

En definitiva, atendiendo a todos los factores antes reseñados, partiendo de la premisa de que toda intervención pública mediante Ordenanza, Reglamento o por cualquier otro tipo de disposición municipal deberá respetar los principios de una buena regulación económica y favorecedora de la competencia, sería una actuación pro-competitiva y se entendería muy positiva por parte del Ayuntamiento evitar la incorporación de limitaciones que incrementen aún más la ausencia de competencia en el mercado del taxi, con el consiguiente perjuicio para los intereses generales y en especial para el de las personas usuarias de estos servicios, en especial evitar la adopción de medidas dirigidas al control del turno de descansos dejando libertad para los operadores económicos en la organización de sus servicios de taxi.

En relación con la regulación de los descansos y horarios de los profesionales del taxi, debe advertirse que **la adopción de acuerdos, decisiones o demás actuaciones relacionadas**



con esta materia y que se estén o pudieran llevarse a cabo en el seno de las asociaciones de taxistas que supongan una limitación o control de la oferta de la prestación de los servicios de taxi, mediante por ejemplo el establecimiento de un sistema de reparto de los servicios de taxi en las paradas o el establecimiento de un calendario de descansos, puede constituir una conducta contraria a las normas de defensa de la competencia, con independencia de que exista una habilitación competencial por parte del Ayuntamiento a la asociación para ordenar tales servicios de acuerdo con lo establecido en la normativa municipal aplicable.

En este sentido, sería una conducta contraria a la competencia prohibida por el artículo 1.1 de la LDC, en la medida en que supone una distorsión en la legítima y libre competencia que ha de presidir la actividad de los operadores del taxi que son competidores, desincentivando la adopción de medidas de mejora del servicio por parte de los taxistas, y privando a los usuarios de una mejor prestación del mismo, por la implantación de un criterio de asignación ajeno a la propia prestación del servicio, que pudiera tener como objetivo uniformar la situación económica de sus asociados. Sobre este particular, y para una mayor información se recomienda consultar las resoluciones sancionadoras del CDCA, de 21 de julio de 2016, S/07/2016 ASOCIACIÓN DE TAXIS COÍN²² o de 12 de junio de 2014, S/11/2014, ASOCIACIÓN UNIÓN JEREZANA TELE-TAXI²³, se sancionó por una práctica anticompetitiva que, entre otras cuestiones, fijaba los turnos de descanso obligatorios y prohibía la realización de servicios de taxi en los días de descanso semanal obligatorios con independencia de que los servicios ya hubieran sido contratados previamente.

Llegados a este punto no está de más recordar a esa entidad local que **la LGUM ha articulado unos mecanismos de protección de los operadores económicos para reclamar o informar ante la SECUM** si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones de una autoridad competente (entendiéndose como tales, entre otras, a las entidades locales) contrarias a los principios de la LGUM.

En concreto, existen dos procedimientos distintos, uno de reclamación contenido en el artículo 26 de la LGUM y otro procedimiento de información previsto en el artículo 28 de la LGUM, que tratan de proporcionar una solución ágil de obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por los operadores económicos, y de los que podrá obtener toda la información que precise, así como disponer de los formularios para su presentación telemática en la página web del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad²⁴. A este respecto, puede resultarle de interés conocer que la actividad del taxi, concretamente las actuaciones de diferentes entidades locales, ya ha sido examinada desde la perspectiva de

²² <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Resoluci%C3%B3n%20S-07-2016%20del%20CDCA.pdf>

²³ Disponible texto íntegro de la citada Resolución en el siguiente link: http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/S_11_2014.pdf

²⁴ <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>



unidad de mercado con motivo de la presentación de reclamaciones y quejas por los operadores económicos y existen varios pronunciamientos de la SECUM.

Además, la CNMC está 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).

Por último, conviene señalar que el presente informe no prejuzga la facultad de esta ADCA para examinar en un momento ulterior los mismos hechos con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Ley 6/2007, de 26 de junio, citadas, en el caso en que no se adopten las medidas necesarias para evitar los riesgos a la competencia anteriormente comentados.

Sevilla, 4 de diciembre de 2017