



## INFORME EN MATERIA DE DESCANSOS Y SERVICIOS CONCERTADOS DEL SERVICIO DE TAXI EN EL MUNICIPIO DE ALMERÍA Y SOBRE DETERMINADAS SENTENCIAS JUDICIALES EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TAXI

Ref. C23-2018

### 1. Antecedentes

Con fecha 27 de junio de 2018 se recibió en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) una consulta de un profesional del sector del taxi relacionada con el régimen de descansos para los titulares de licencias de taxi y la posibilidad de prestar servicios concertados en tales días en el municipio de Almería.

En virtud de las competencias atribuidas a este Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA 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 Andalucía.

A tal efecto, 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 Andalucía<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Según 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".



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 relación con las previsiones recogidas en el art.1.3, así como en los artículos 4 y 5 de la LDC:

- El **artículo 1.3 de la LDC** 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 de 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 pese a entrar en el 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.

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, 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 LDC.

Finalmente, merece hacer mención a las funciones atribuidas a la ADCA en materia de **mejora de la regulación económica y de unidad de mercado**<sup>3</sup>. En este contexto, la

---

<sup>3</sup> Tras la modificación de la Ley 6/2007, de 26 de junio por la Ley 3/2014, de 1 de octubre.



ADCA fue designada<sup>4</sup> 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 y jurisprudencial a considerar

#### 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.

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:*

*(...)*

*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. (...)*”

*3. Asimismo, los municipios podrán establecer en sus Ordenanzas, con sujeción a la legislación laboral y de la Seguridad Social y por motivos de seguridad vial que, en su caso, resulten de aplicación, reglas de organización y coordinación del servicio en materias de horarios, calendarios, descansos y vacaciones laborales”.*

- **Artículo 65. Infracciones graves.**

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

*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

<sup>4</sup> Disposición adicional Segunda de la Ley 3/2014, de 1 de octubre.



auto-taxi no se encuentra contemplada de manera explícita en la Ley 2/2003, de 12 de mayo.

B) Normativa local:

- Ordenanza Reguladora del Servicio Municipal de Taxi de Almería publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el día 19 de julio de 2018 (B.O.P. de Almería núm. 138).

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 5. 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 periodos anuales del servicio, régimen de descansos, turnos para la prestación del servicio y autorización de conductores. (...)*

*2. Para llevar a cabo la ordenación y gestión de la actividad de taxi, la administración podrá, entre otras disposiciones municipales:*

*a) Aprobar mediante anexos a la ordenanza, las normas complementarias que sean necesarias.*

*b) Dictar Resoluciones, Decretos y Bandos.*

*c) Aprobar Instrucciones y Circulares para la mejor interpretación y aplicación de la ordenanza municipal y resto de disposiciones municipales.” (subrayado propio)*

- **Artículo 64. Normas generales.**

*“1. De conformidad con lo previsto en el artículo 5.1, letra e) de esta ordenanza, corresponde a la administración municipal, previa consulta y consenso con las asociaciones del sector, la organización, ordenación y gestión de la oferta de taxi en los distintos periodos anuales de servicio para adaptarla a la demanda del mismo, tanto en el conjunto del municipio, como en zonas, áreas, paradas u horarios determinados.*

*2. Para el logro de lo dispuesto en el apartado anterior, a través de los instrumentos previstos en el apartado 2 del artículo 5 de esta ordenanza, la administración municipal podrá adoptar entre otras, las siguientes medidas:*

*a) Indicación de turnos o periodos en que los vehículos afectos hayan de interrumpir la prestación del servicio.*

*b) 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.*

*c) 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.*



3. Las medidas que, respecto a la organización de la oferta de taxi, adopte la administración municipal o ente competente en las áreas territoriales de prestación conjunta, requerirán audiencia previa de las asociaciones representativas del sector del taxi.” (subrayado propio)

- **Artículo 50. Formas de concertación del servicio de taxi.**

“La prestación del servicio de taxi se podrá concertar:

- a) En la vía pública, a requerimiento de usuarios fuera de las paradas de taxi.
- b) En la vía pública, a requerimiento de usuarios en las paradas de taxi.
- c) A requerimiento de usuario con mediación de emisora de taxi u otros sistemas telemáticos.
- d) A requerimiento de usuario, mediante la concertación previa sin mediación de emisora de taxi.”

- **Artículo 51. Concertación del servicio en la vía pública fuera de parada de taxi.**

“1. Fuera de las paradas, la concertación del servicio de taxi se realizará mediante la ejecución por el interesado de una señal que pueda ser percibida por el conductor, momento en el cual se entenderá contratado el servicio, y el conductor deberá parar el vehículo en un lugar donde no resulte peligroso conforme a los principios de seguridad vial y respetando lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de esta ordenanza.

2. Los vehículos en circulación no podrán tomar viajeros a una distancia inferior a 200 metros respecto de los puntos de parada, excepto en los casos en los que se atienda a personas con movilidad reducida y no existan vehículos adaptados en dichas paradas.

3. En puertos, aeropuertos, estaciones, terminales de transporte en general, y cualquier otro lugar análogo determinado por el ayuntamiento, no se podrán tomar viajeros fuera de las paradas autorizadas, excepto cuando exista concertación previa del servicio con o sin mediación de emisora, debidamente documentado.”

- **Artículo 53. Puesta en marcha del taxímetro y concertación previa.**

“El taxímetro se pondrá en funcionamiento, tanto en servicio urbano, como interurbano, cuando el usuario haya accedido al vehículo y haya indicado su destino, sin perjuicio de los supuestos de concertación previa. En los servicios prestados a personas con movilidad reducida, el taxímetro se pondrá en funcionamiento desde el momento en el que el usuario y sus pertenencias han sido ubicadas en el vehículo.

La concertación previa, con o sin emisora, podrá realizarse con un usuario o un grupo de usuarios, para un servicio concreto o para el abono de servicios periódicos. La concertación previa será debidamente documentada en los casos en que lo exija la administración municipal y de acuerdo con los requisitos que ésta determine.

En los servicios de concertación previa a través de la radio emisora, la puesta en marcha del taxímetro se iniciará desde el momento en el que se acepta el servicio, antes de la recogida del cliente. No obstante lo anterior, la facturación devengada en el punto de recogida del cliente se establecerá con un importe de inicio que se mostrará en el cuadro



*tarifario y que, en ningún caso, podrá superar el límite del 35% de la cuantía tarifaria vigente en concepto de bajada de bandera.”*

De la lectura de todos estos preceptos, no se puede identificar la existencia de una incompatibilidad en relación con la prestación de servicios concertados previamente y el régimen de descansos previsto. En este sentido, se recuerda que los actos o disposiciones dictados por el Ayuntamiento en relación con esta materia de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados y que no cuenten con la correspondiente exención legal podrían ser impugnados por parte de esta Agencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.2 de la LDC.

### **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.
- 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 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

### **3.3. Resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) recaídas sobre la regulación del sector del taxi:**

- **Sentencia nº 2963/2015**, de 30 de diciembre de 2015, que vino 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:
  - 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).
- **Sentencia del Tribunal Supremo** (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) **núm.1.018**, de 15 de junio de 2018, sobre el recurso de casación interpuesto contra la citada sentencia de fecha 30 de diciembre de 2015, que ha venido a confirmar la anulación de los preceptos mencionados y adicionalmente, anula:
- La exigencia de que los vehículos adscritos a una licencia de taxi no puedan rebasar en el momento del otorgamiento inicial de la licencia la edad máxima de dos años, (art. 31.5 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero).
- **Sentencia nº 1930/2017** de 13 de octubre de 2017 del TSJA sobre la Ordenanza municipal reguladora del servicio de taxi del Ayuntamiento de Coín (Málaga) por actuaciones administrativas vulneradoras de la normativa de defensa de la competencia.
- **Sentencia de fecha 22 de noviembre de 2018**, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Sevilla, contra la Ordenanza del Taxi de Sevilla, en la que se ha considerado contrario a la Ley:
- La exigencia por la cual los vehículos dedicados a la actividad del taxi no pueden seguir prestando servicio a los 15 años desde su primera matriculación (el artículo dos de la Disposición Transitoria Segunda).

Expuestas la últimas Resoluciones Judiciales recaídas sobre la actividad del taxi, parece oportuno por parte de las Autoridades competentes, en concreto en el ámbito local y especialmente ese Ayuntamiento de Almería la revisión de la Ordenanza del taxi de Almería al objeto de no incluir ningún precepto que fuera contrario a las citadas sentencias.

#### **4. Análisis de la cuestión planteada bajo la óptica de competencia y de una regulación económica eficiente y unidad de mercado.**

En atención a la regulación de los descansos y servicios concertados atendiendo a las diversas consultas recibidas por profesionales del taxi de Almería, en las que se hace referencia a la posibilidad de realizar servicios de taxi previamente concertados en los días de descanso semanal, se realizan a continuación una serie de consideraciones generales desde la óptica de la defensa y promoción de la competencia, de una regulación económica eficiente y de unidad de mercado.



#### 4.1. Análisis desde la óptica de competencia.

Antes de iniciar el análisis de la cuestión que nos ocupa, conviene indicar que las autoridades de competencia, tanto a nivel nacional como en el ámbito autonómico (entre otras, la propia ADCA, en la que se encuentra integrado el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, CDCA), han realizado numerosas actuaciones en los últimos años sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de turismo, tanto desde la óptica de la promoción de la competencia mediante la elaboración de informes y estudios o acordando la impugnación de normas ante los tribunales, como desde la perspectiva de defensa de la competencia a través de la tramitación y resolución de expedientes sancionadores por conductas contrarias a la LDC realizadas por taxistas, asociaciones del taxi<sup>5</sup> e incluso por las propias Administraciones Públicas<sup>6</sup>.

La ADCA ha adoptado numerosos informes y estudios en los que ha analizado la regulación sobre la presente materia, como por ejemplo, en el año 2011 el CDCA emitió 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 turismo \(actual Decreto 35/2012, de 21 de febrero\)](#). En 2017, publicó 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 [Informe 1/17 TAXI](#), donde puso de relieve las principales restricciones al acceso o ejercicio de esta actividad económica derivadas no sólo de la regulación autonómica sino también de la dictada en el ámbito local<sup>7</sup>. También en el ámbito de la regulación local, se han elaborado diversos Informes de Alegaciones durante la

<sup>5</sup> Véanse las resoluciones de 29 de noviembre de 2018 **S/10/2018, Taxi Almería**; de 22 de junio de 2018, **S/06/2018** Auto-Turismos Rota; de 11 de mayo de 2018 **S/04/2018**, Asociación Taxi Coín II; de 15 de noviembre de 2017, **S-12/2017** Asoc. Prov. de Trabajadores Autónomos de Auto Taxi de Córdoba (AUTTACOR); de 8 de mayo de 2017 **S-05/2017** Taxis Huelva; de 21 de julio de 2016, S-08/2016, Taxi Carmona; de 21 de julio de 2016, **S-07/2016**, Asociación Taxis Coín; de 3 de febrero de 2016 **S-01/2016**, Asociación de Radio Taxi Valme; de 16 de septiembre de 2015, **S/07/2015**, Unión Local de Autónomos del Taxi de Alcalá de Guadaíra; de 23 de marzo de 2015, **S-02/2015**, Asociación Provincial de Trabajadores de Auto Taxi de Córdoba 3; de 26 de enero de 2015, **S-01/2015**, Asociación ETaxi Córdoba y Asociación Taxi Mezquita; de 26 de noviembre de 2014, **S-16/2014**, Aprobación de turnos de descanso del taxi en Jerez de la Frontera; 12 de junio de 2014, **S-11/2014**, "Asociación Unión Jerezana TeleTaxi"; de 26 de mayo de 2014 **S-10/2014**, "Asociación Provincial de Trabajadores Autónomos de Auto Taxi de Córdoba", de 14 de mayo de 2013, **S-04/2013**, "Unión del taxi del Aljarafe", de 9 de julio de 2010, **S-08/2010** "Emisora de taxi de Córdoba", o la de 21 de enero de 2010, **S-01/2010** "Emisoras de taxi de Sevilla". Todas ellas en la Web de la ADCA: <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/defensa-de-la-competencia/expedientes-y-resoluciones>

<sup>6</sup> En particular, la Resolución del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, de 29 de marzo de 2000, en el Expte. 452/99 Taxis Barcelona, en la que se sancionó al Instituto Metropolitano del Taxi, por acordar con las asociaciones del sector del taxi la contingentación de la oferta de las licencias de taxi en el área metropolitana de Barcelona. Ésta fue ratificada por la Audiencia Nacional el 28 de julio de 2013.

<sup>7</sup> En concreto, se analizaron las Ordenanzas reguladoras del servicio taxi de los municipios andaluces de más de 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 Útrera.





tramitación de las Ordenanzas del servicio de transporte de viajeros de los municipios, concretamente, el [Informe 2/17 alegaciones sobre el texto provisional de la Ordenanza reguladora del servicio de taxi en Almería](#) (30 de octubre de 2017), [Informe 1/16 sobre el texto provisional de la Ordenanza Municipal Reguladora del servicio de taxi en el municipio de Coín](#) (8 de junio de 2016). Llegándose a emplear el instrumento procesal de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra determinados artículos de la Ordenanza del Ayuntamiento de Coín en el año 2016, que fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante Sentencia de 13 de octubre de 2017; o más recientemente, el pasado mes de enero 2019, interposición de recurso contencioso-administrativo contra numerosos preceptos de la Ordenanza municipal reguladora del servicio del taxi en el municipio de Marbella publicada en el Boletín Oficial de Málaga número 235, de 7 de diciembre de 2018. Entre las últimas actuaciones de la ADCA figura también la elaboración en diciembre de 2018, de una [Circular sobre la ordenación del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, con especial incidencia en la normativa de ámbito local](#).

De todas las actuaciones desarrolladas en este ámbito por la ADCA, cabe destacar por su íntima relación con el asunto que nos ocupa el [Informe sobre el régimen de descansos en el servicio de taxi en el municipio de Cádiz](#), en el que se advierte, entre otras cuestiones, de que asuntos semejantes al que ahora nos ocupa relacionados con el establecimiento de turnos o descansos obligatorios a los titulares de las licencias de taxi habían sido analizados por la ADCA no sólo desde la óptica de promoción de la competencia, sino también desde la perspectiva de defensa de la competencia mediante la tramitación de expedientes sancionadores ante la acreditación de conductas anticompetitivas llevadas a cabo en el seno de [asociaciones de taxi con el fin de controlar la oferta](#) y, por lo tanto, ser constitutivas de infracción del artículo 1.1 b) de la LDC, informándole del contenido de las resoluciones del CDCA dictadas sobre este particular.

En línea con lo expuesto en dicho Informe, se señala que este tipo de conductas o similares llevadas a cabo en el seno de asociaciones de taxistas han sido abordadas por el CDCA en las siguientes resoluciones: [S/10/2018, Taxi Almería](#), de 29 de noviembre de 2018; [S/07/2016 Asociación de Taxis Coín](#), de 21 de julio de 2016; [S/01/2016, Asociación de Radio Taxi Valme](#), de 3 de febrero de 2016 o [S/11/2014, Asociación Unión Jerezana Tele-Taxi](#), de 12 de junio de 2014. Del contenido de estas resoluciones, puede desprenderse que las medidas adoptadas en el seno de las Asociaciones para controlar la oferta de servicios de taxi a través de diferentes restricciones, tales como el establecimiento de turnos de descanso obligatorios en los que se prohíbe realizar servicios concertados, constituye una



infracción del artículo 1.1 b) de la LDC<sup>8</sup> imputable a la Asociación que incurra en dicha práctica anticompetitiva.

En relación con lo anterior, ha de recordarse que, tal y como pone de manifiesto el CDCA en la última Resolución citada de 12 de junio de 2014:

*“(…) para que una conducta anticompetitiva como la adoptada por la Asociación para controlar la oferta, goce de la exención legal prevista en el art. 4 de la LDC, es necesario que la restricción a la competencia se derive de una norma de rango legal y no bastaría por tanto, que la misma se estableciera en un Decreto como es el caso del Reglamento antes citado. Además el artículo transcrito, se refiere a reglas de coordinación establecidas por el Ayuntamiento, y no a una decisión de una Asociación empresarial meramente tolerada o consentida por la corporación municipal.*

*Y en cualquier caso, para este Consejo es importante señalar al respecto que si el Ayuntamiento decidiera establecer dichas reglas de coordinación para controlar la oferta de servicios de taxi, su actuación debería respetar los “principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad” que se encuentran recogidos, entre otras, en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que en su artículo 39.bis<sup>9</sup> establece que:*

*“Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias 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.”*

Por lo tanto, si el Ayuntamiento decidiera establecer las reglas de organización del servicio de taxi, su actuación debe tener presente la tutela de la competencia efectiva y respetar los principios de una buena regulación económica establecidos en diferentes normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Así, la defensa de la competencia es un objetivo que obliga a todos los poderes públicos, no sólo a los organismos de defensa de la competencia, encontrando este deber su fundamento básico en el artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y, al mismo tiempo, encomienda “a los poderes públicos” su garantía y protección. En consecuencia, es imprescindible que en la regulación de las actividades económicas

<sup>8</sup> El artículo 1.1. b) de la LDC prohíbe específicamente las decisiones de asociaciones de empresas que consistan en la limitación o el control de la distribución.

<sup>9</sup> Actual art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que dispone que la intervención de las Administraciones Públicas en el desarrollo de una actividad debe estar justificada en la protección del interés público y ser proporcionada, además de no incurrir en discriminación.



por parte de las autoridades públicas y en general, en cualquier actuación de las Administraciones Públicas se tome en consideración, junto a otros objetivos públicos relevantes, la necesidad de defender la libre competencia y garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados.

En este sentido, y para el caso de que se introduzcan restricciones injustificadas al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado, **esta ADCA cuenta con la legitimación para impugnar** ante la jurisdicción competente los **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**, en virtud de lo establecido en el artículo 13.2 de la LDC.

#### **4.2. Análisis desde la óptica de de una regulación económica eficiente y unidad de mercado.**

Por otro lado, las Administraciones Públicas deben velar en el ejercicio de sus competencias regulatorias o administrativas por el cumplimiento de los principios de una buena regulación, que se encuentran recogidos en diferentes normas de nuestro ordenamiento jurídico que han sido señaladas en el apartado 3.2. de este informe. A este respecto, conviene citar que el artículo 5 de la LGUM prevé lo siguiente en términos de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades públicas:

*“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.”*

Los **principios de necesidad**, que implica que la actuación pública esté motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general **y de proporcionalidad**, en virtud del cual las limitaciones o requisitos establecidos a una actividad económica han de ser los adecuados para garantizar la realización de la razón general invocada y no ir más allá de lo estrictamente necesario para conseguirlo, de manera que no existan otros medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica, resultan los principios fundamentales que han de regir cualquier actuación normativa y/o administrativo.



Así, y tal como se expuso en el mencionado Informe 1/17 del CDCA, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad de la intervención pública sobre la actividad económica ha de tenerse en cuenta que *“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, estas razones, en su caso, se podrían garantizar mediante la determinación de un número máximo de horas de servicio, o la necesidad de realizar descansos, pero dejando libertad a los profesionales para decidir la distribución horaria de su jornada, sin sujeción a un día u horas de la semana fijado por la Administración. Y especialmente, habría que eliminar la vinculación del régimen de descansos al vehículo adscrito a la licencia, permitiendo la contratación de asalariados o conductores autónomos que permitirían la prestación del servicio del taxi y al mismo tiempo garantizando la seguridad de la conducción y por ende de las personas usuarias de los mismos. Igualmente, difícilmente encontraría justificación en razones de interés general que el Ayuntamiento de Cádiz estableciera algún tipo de resolución o circular sobre el sistema de descansos que incorporara la prohibición a los profesionales del taxi de prestar sus servicios en días de descanso cuando hayan sido previamente contratados”*.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que para hacer efectiva la aplicación de los principios, obligaciones y prohibiciones contenidas en la LGUM, la propia Ley ha articulado unos **mecanismos de protección de los operadores económicos (artículos 26 y 28 de la LGUM)**, a través de los cuales los operadores económicos, los consumidores y los usuarios y las organizaciones que los representen pueden reclamar o informar ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado<sup>10</sup> (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 la realizada por una Administración Local que fuera contraria a los principios y obligaciones de la LGUM<sup>11</sup>.

Bajo todas estas premisas, se recuerda a esa Administración Local que resulta imprescindible que la regulación de las actividades económicas por las autoridades

---

<sup>10</sup> Esta Secretaría es el órgano técnico de asistencia del Consejo de Unidad de Mercado, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa que 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.

<sup>11</sup> Sobre el sector de la prestación de servicios de transporte en vehículos de hasta nueve plazas, la SECUM ha tramitado los siguientes expedientes: 28.0033 TRANSPORTES Autotaxi; 26.0058 TRANSPORTE - Autotaxi; 26.0148 TRANSPORTE; Autotaxi - Daganzo; 28.0090 TRANSPORTE. Autotaxi - Zamora; 26.0149 TRANSPORTE. Autotaxi - Madrid; 26.0151 COMUNICACIÓN- Intermediación servicios de taxi.; 26.0163 TRANSPORTE – Taxis Valladolid; 28.0117 VTC – varios municipios; 28.0108 TRANSPORTE – Autotaxis. Zamora.

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 la propia Administración Pública la que, a través de sus actuaciones normativas o administrativas, establezca 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 y reduciendo así el bienestar del consumidor.

## **5. Conclusiones.**

En atención a lo señalado con anterioridad:

1. Se traslada a ese Ayuntamiento la necesidad de que proceda a realizar una modificación de aquellos preceptos de la Ordenanza del Taxi de Almería que reproducen o se basan en articulado que ha sido declarado nulo por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y ratificada por el Tribunal Supremo tal y como se menciona en el apartado 3.3. de este informe.
2. Asimismo, en relación con la regulación de los descansos y de los horarios de los operadores en el mercado, y su compatibilidad con la prestación de servicios contratados previamente, se considera necesario que las Administraciones Públicas eviten la implantación de 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 y reduciendo así el bienestar del consumidor. En este sentido, difícilmente encontraría justificación en razones de interés general que el Ayuntamiento de Almería estableciera algún tipo de resolución o circular sobre el sistema de descansos que incorporara la prohibición a los profesionales del taxi de prestar sus servicios en días de descanso cuando hayan sido previamente contratados.
3. A este respecto, se recuerda a ese Ayuntamiento 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 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.
4. Adicionalmente, medidas adoptadas en el seno de las Asociaciones para controlar la oferta de servicios de taxi a través de diferentes restricciones, tales



como el establecimiento de turnos de descanso obligatorios en los que se prohíbe realizar servicios concertados, constituyen una infracción del artículo 1.1 b) de la LDC imputable a la Asociación por la que pueden ser sancionadas al no gozar de exención legal de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 de la LDC.

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.

En Sevilla, a 5 de marzo de 2019