



INFORME I 01/16, ALEGACIONES SOBRE EL TEXTO PROVISIONAL DE LA ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL SERVICIO DE TAXI EN EL MUNICIPIO DE COÍN

CONSEJO:

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

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 8 de junio de 2016, con la composición expresada y siendo ponente Isabel Muñoz Durán, ha emitido el siguiente informe sobre la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi en el ámbito territorial del municipio de Coín.

I. ANTECEDENTES

1. El pasado 4 de abril de 2016, el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia recibió oficio del Departamento de Investigación de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA), por el que se remitía escrito presentado por D. AAA en la ADCA con fecha de 31 de marzo de 2016, al que acompañaba el texto provisional de la nueva Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi aprobada por el Ayuntamiento de Coín, por considerar el interesado que esta es anticompetitiva.

Vista la solicitud anterior, y teniendo constancia de la publicación el pasado 11 de mayo de 2016 en el B.O.P de Málaga de la aprobación inicial por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Coín, en su sesión de 30 de marzo de 2016 de la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi en el ámbito territorial del municipio de Coín (BOP de Málaga nº 88, de 11 de mayo de 2016), por el que se somete el expediente a información pública por un plazo de 30 días hábiles, dentro de cual se podrán plantear reclamaciones o sugerencias, el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia consideró oportuno realizar observaciones sobre dicho texto normativo desde el punto de vista de promoción de la competencia, unidad de mercado y de una regulación económica eficiente.

2. Con fecha 2 de junio de 2016, la Directora Gerente de la ADCA remite propuesta de informe, realizada por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, a este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA).



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL TEXTO NORMATIVO

El objeto de la Ordenanza municipal analizada en el presente informe es la regulación y ordenación del servicio de taxi en el ámbito territorial del municipio de Coín.

El texto normativo contiene 65 artículos, una Disposición adicional, tres Disposiciones transitorias y una Disposición derogatoria única, además de una Disposición final, que establece su entrada en vigor.

IV. MARCO NORMATIVO

A) En materia de régimen local:

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

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

- Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.



- Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo de Andalucía.

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

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, Reglamento 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.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

El sector del taxi se puede dividir en distintos segmentos, en función de la modalidad de prestación del servicio o la forma en que los clientes pueden contratar el mismo. Así, el primer segmento *“servicio de taxi circulando por la calle”*, sería aquel conformado por las contrataciones de vehículos de taxi que circulan por la vía pública. En este caso, los usuarios solicitan los servicios en la calle entre los vehículos de taxi que se encuentran circulando en esos momentos.

El segundo segmento *“servicio de taxi en paradas”*, sería aquel formado por las contrataciones de vehículos de taxi que se encuentran estacionados en zonas habilitadas para ello por la Administración. El usuario, en este caso, se dirige hacia las zonas especialmente habilitadas como paradas de taxis.

El tercer segmento *“servicio de taxi por sistemas de reserva previa”* lo formarían aquellas contrataciones de vehículos que se realizan mediante una centralita o



emisora de taxi o por cualquier otro medio. En este supuesto, el servicio de transporte es solicitado por el cliente, ya sea por teléfono o a través de cualquier otro medio de comunicación disponible (por ejemplo, mediante la utilización de las nuevas tecnologías como son el correo electrónico, aplicaciones móviles o páginas webs).

A esta caracterización tradicional del sector del taxi, hay que unir la creciente introducción de una serie de avances tecnológicos que se encuentran directamente relacionados con aplicaciones informáticas vinculadas a servicios móviles que permiten localizar taxis o cualquier tipo de vehículo de transporte de viajeros, contratar sus servicios, conocer el recorrido por el que se desarrollará el trayecto, así como el precio, la forma de pago, además de las características del vehículo con el que se llevará a cabo el servicio y la valoración realizada por otros usuarios sobre el conductor que, previsiblemente, va a cubrir la demanda. La irrupción de estas innovaciones tecnológicas, supone la alteración de los anteriormente citados segmentos del mercado, llegándose a producir una hibridación entre el modelo de precontrato y la forma de contratación directa en la calle, dado que estos mecanismos suelen ser muy rápidos incluso más rápidos que parar un taxi en la calle.

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

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

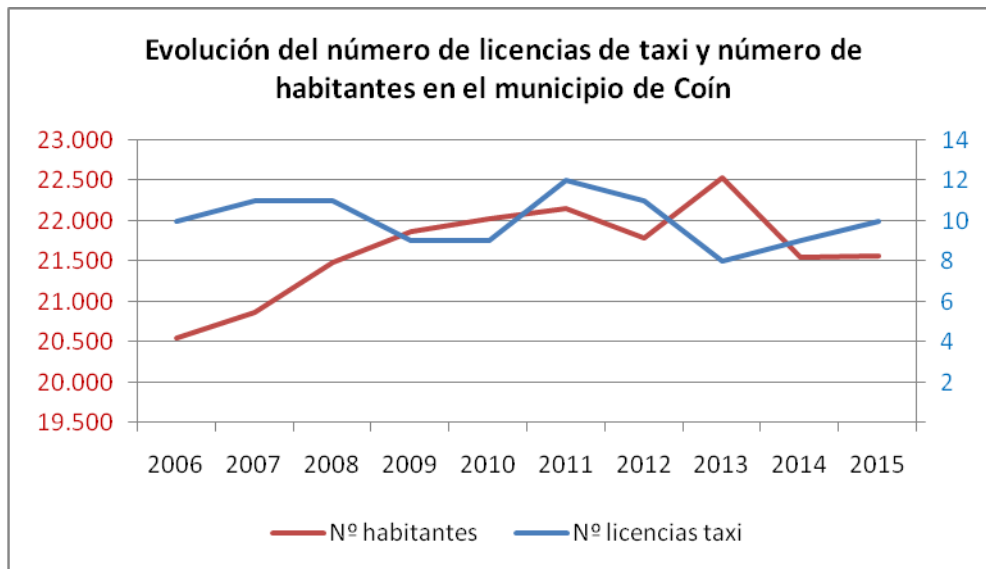
Evolución de las principales variables relacionadas con este sector en el municipio de Coín.

Atendiendo a los datos publicados en el Padrón Municipal, así como las estadísticas sobre el sector del taxi recogidas en el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), publicadas por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía



(IECA), el número de licencias de taxi en el municipio de Coín alcanza la cifra de de 10 licencias en el año 2015, y teniendo en cuenta que la población del municipio es de 21.561 habitantes, tendríamos un coeficiente de 0,5 taxis por cada mil habitantes.

Si se observa el gráfico que se expone a continuación, el número de licencias no ha experimentado cambios relevantes en los últimos 9 años, sin embargo, la población de Coín ha crecido durante el mismo periodo un 5%. Asimismo, según datos del SIMA, en el ejercicio 2014, Coín cuenta con una oferta de 18 establecimientos dedicados a la hostelería (restaurantes y bares) y un total de 11 establecimientos de alojamiento turístico, que incluiría los establecimientos dedicados al turismo rural así como hoteles y pensiones.



Se constata de los datos expuestos que, a incrementos relevantes de la población, este sector no reacciona con un incremento equivalente de la oferta, dado que sigue manteniendo el número de licencias en una situación estable. A esto se une el hecho de que este municipio se encuentra afectado por los crecimientos estacionales que sufre la población de esta zona, como consecuencia de la afluencia turística en temporada de vacaciones, que puede suponer un incremento de hasta un 50% en el número de habitantes que se alojan en este municipio.

En relación con las tarifas urbanas por la prestación de estos servicios, hay que señalar que los datos disponibles se corresponden con la propuesta de 25 de abril de 2014, presentada por el Ayuntamiento de Coín a la Dirección General competente en materia de Relaciones financieras con las Corporaciones locales. En la siguiente tabla se comparan dichas tarifas con las existentes para otros municipios de la zona, que han sido obtenidas a través de la información disponible en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Los datos incluidos recogen la tarifa 1 (diurna) y la tarifa 2 (nocturna) e incorporan las variables: bajada de bandera, kilómetro de recorrido, y servicio mínimo.



Municipio	Día	Noche
Benalmádena	8,70	10,92
Estepona	4,00	4,84
Fuengirola	8,70	10,92
Málaga	6,00	7,46
Marbella	8,78	10,97
Mijas	8,70	10,92
Coín	8,70	10,92

Llama la atención que los importes cobrados son muy similares en los municipios cercanos, destacando Estepona con un precio significativamente inferior y Málaga capital que presenta la segunda tarifa más baja.

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

VI.I. Observaciones generales

Las autoridades de competencia, tanto nacional¹ como autonómicas², así como otras organizaciones internacionales³, han realizado numerosas actuaciones sobre el sector

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**).

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 de la Orden FOM 2799/2015, de 18 de diciembre.

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



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

En especial, en el ámbito de promoción de la competencia, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en su **Informe N 14/2011, de 21 de septiembre de 2011**, 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 turismo⁵ (actual Decreto 35/2012, de 21 de febrero), 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, sólo en algunos supuestos derivaban de lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. En particular, propuso la eliminación de las siguientes restricciones:

- El uso incorrecto del término “*público*” referido al servicio de taxi, dado que reviste naturaleza privada;
- Las referencias a la limitación relativa a que 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;

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.

⁵ http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_14-11.pdf



- La reserva que se efectúa, en relación a las labores de gestión de la intermediación y contratación del servicio, a las cooperativas de taxistas y demás “*entidades autorizadas*”;
- Así como del resto de restricciones identificadas y señaladas en dicho informe, carentes de una justificación suficiente y razonable de su necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión a la competencia.

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

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

En primer término, la reciente **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:

- 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).



Igualmente relevante resulta la **interposición de varios recursos contencioso-administrativos por parte de la CNMC⁶ en 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 colaborativa⁷; 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 judiciales⁸. A este respecto, es oportuno señalar que algunas de las restricciones al acceso y ejercicio en el sector del taxi que fueron examinadas por el TSJA en el proceso derivado del recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, así como otras restricciones adicionales a la competencia, han sido sometidas de nuevo a examen por el TSJA, por lo que será importante conocer el pronunciamiento judicial, especialmente en cuestiones referidas a la determinación del número de licencias; a las facultades de autoorganización empresarial de los operadores; a exigencias o requisitos de calidad y seguridad; a la participación de las asociaciones y organizaciones representativas de titulares de licencias con carácter previo a la adopción de decisiones por el Ayuntamiento; así como las previsiones relativas al régimen tarifario, sobre todo, teniendo en cuenta que en esta ocasión estas cuestiones deberán ser examinadas desde la perspectiva de la unidad de mercado, esto es, bajo los principios y obligaciones contenidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

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 del Consejo para la Unidad de Mercado⁹ (SECUM) de

⁶ 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.

⁷ Ambas disponibles en la página web de la CNMC en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/legitimaci%C3%B3nactiva54barrerasalacompetencia.aspx>

⁸ 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

⁹ 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.



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**¹⁰, 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.

También desde la óptica de unidad de mercado, la **CNMC**, al amparo del artículo 27 de la LGUM, ha interpuesto **varios recursos contencioso-administrativos** 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.

Merece resaltar, por otra parte, la reciente publicación de la **CNMC** del documento de **“Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”** que somete a consulta pública¹¹. En dicho documento, la CNMC viene a analizar la situación de cambio que está viviendo el sector del taxi en los últimos tiempos, debido al desarrollo y expansión de nuevos modelos de prestación de servicios, servicios online o economía colaborativa, tras la aparición de plataformas que ponen en contacto a conductores con viajeros y que se han situado como una posible alternativa directa al uso del taxi. La CNMC considera en relación con los sectores del taxi y del sector de Vehículo Turismo con Conductor (VTC), que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y numerosos Ayuntamientos españoles mantienen restricciones a la entrada que no favorecen el interés general. Estas restricciones son múltiples, pero destaca el

¹⁰ Puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.84ee6f8709ef8ac35de48310223041a0/?vgnnextoid=b35594544b001510VgnVCM1000001d04140aRCRD>

¹¹ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/es->

<es/promoci%C3%B3n/novedadespromoci%C3%B3n/novedadespromoci%C3%B3ndetalle.aspx?id=57879>



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.

Además, es conveniente informar en este apartado que, en estos momentos, la **ADCA** está llevando a cabo la elaboración de un **estudio específico sobre el sector del taxi en la Comunidad Autónoma de Andalucía**, para lo que se está analizando en profundidad 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 económica¹². Todo ello, con el objetivo de poner de relieve 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 revisen sus respectivas normas y demás actuaciones a la luz de los principios de una buena regulación económica y favorecedora de la competencia.

Por todo lo anterior, **la nueva Ordenanza municipal reguladora del servicio del taxi de Coín debería ajustarse al conjunto de los factores antes citados**. En este sentido, toda intervención pública que se imponga a través de la regulación, mediante Ordenanza o por cualquier otro tipo de disposición municipal o por la aplicación de la misma, deberá respetar los principios de una buena regulación económica, y cualquier intervención adicional incrementaría aún más la ausencia de competencia en este mercado, con el consiguiente perjuicio para los intereses generales y, el de las personas consumidoras y usuarias, en especial.

Conviene precisar, ya en este momento, que la regulación recogida en la Ordenanza local que nos ocupa afecta a la libre competencia, mejora de la regulación económica y unidad de mercado, al contener limitaciones a la libertad de empresa y a la capacidad de autoorganización de los empresarios, que se asientan en elevadas barreras de entrada y de ejercicio a los operadores que intervienen en el mercado, y a su capacidad de competir y de ofrecer sus servicios, reduciendo así los incentivos para

¹² 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.



competir, lo que finalmente terminará repercutiendo de forma negativa en las personas usuarias de los servicios de taxi.

Aunque la gran mayoría de las previsiones recogidas en la presente Ordenanza municipal vienen a reproducir o a adaptarse a las disposiciones contenidas en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, no hay que obviar que estas previsiones restrictivas a la competencia ya fueron analizadas y cuestionadas por el CDCA en su Informe N 14/11¹³, informando que en múltiples ocasiones tales restricciones carecían del oportuno amparo legal y, en consecuencia, no se ajustarían al requisito de que las limitaciones al derecho de libertad de empresa proclamada por el artículo 38 de la Constitución Española deben ampararse en normas de rango legal¹⁴.

Además, la Ordenanza puede ocasionar, en algunos casos, más restricciones al acceso y ejercicio de la actividad económica, como por ejemplo a través de la regulación de los requisitos exigidos para la obtención del certificado municipal de aptitud de conductor de taxi (entre otros, contenido de las pruebas a realizar, formación adicional exigida, vigencia o causas de revocación o retirada del certificado); la imposibilidad de contratar asalariados o autónomos colaboradores; determinación del número de horas de prestación del servicio y fijación de los turnos de descanso, vacaciones o turnos en las paradas; características identificativas que deben reunir los vehículos (los colores y elementos distintivos que deben llevar los vehículos).

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la imposición de restricciones o cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a

¹³ Cuando precisó que “[E]l proyecto de Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo recoge una serie de limitaciones a la libertad de empresa y a la competencia que sólo en algunos supuestos derivan de lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 12 de mayo.(...)” .

¹⁴ Es más, en el referenciado informe, el CDCA consideró necesaria la reforma de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, al objeto de que se eliminasen las restricciones inconsistentes con el espíritu de la Directiva de Servicios:

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



la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias y desproporcionadas.

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

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

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

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

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



- Mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

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

Tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, todas las Administraciones públicas españolas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) están obligadas a observar en sus disposiciones o actuaciones administrativas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, el artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “*garantía de las libertades de los operadores económicos*”, preceptúa: “*Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia*”.

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

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el próximo 2 de octubre del 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, la Ley enuncia en su artículo 129 los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Los mismos persiguen lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del principio de seguridad jurídica, recogido expresamente en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello, con el ambicioso objetivo de que los ciudadanos y empresas destinatarios de las distintas regulaciones ganen en certidumbre y predictibilidad, y se supere la superposición de distintos regímenes jurídicos y la actual dispersión normativa.

Asimismo, los principios de buena regulación que deben aplicarse a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas figuraban en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que se deroga, con efectos de 2 de



octubre de 2016, por el apartado 2.c) de la Disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El Consejo evaluará la Ordenanza reguladora del Servicio de Taxi de Coín que nos ocupa, de acuerdo con los principios enunciados sobre estas líneas.

Debemos recordar, finalmente, que aunque los informes del CDCA 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.** Sobre la base del mencionado precepto, el artículo 8.3 c) de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, confiere dicha legitimación procesal al CDCA dentro del ámbito territorial de Andalucía. Artículo que, conectado con el artículo 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, permite a esta autoridad andaluza de competencia interponer recurso contencioso- administrativo contra actos o disposiciones generales de rango inferior a Ley en el plazo dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición o acto que se pretenda impugnar, tal y como prevé el artículo 46.1 de esta misma Ley.

VI.II. Observaciones particulares sobre el texto de la Ordenanza del Taxi-Coín

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

1. Incorrecta utilización del término “público” referido al servicio de taxi (artículos 8.4 f), 16.3) y 23.4)

La Ordenanza, de forma coincidente con lo dispuesto en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, recoge a lo largo de su articulado (artículos 8.4.f), 16.3) y 23.4) varias referencias al servicio de taxi como de servicio público, cuando la prestación del servicio de taxi reviste naturaleza privada.

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

En este mismo sentido, también ha tenido ocasión de manifestarse el CDCA en reiteradas resoluciones sancionadoras sobre el sector del taxi¹⁵, en las que ha afirmado, en relación con la naturaleza del servicio de autotaxi que:

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

En consecuencia, teniendo en consideración que, si bien la prestación del servicio de taxi es una actividad sometida a una importante intervención y reglamentación administrativa, se trata de una actividad privada y, por tanto, le resulta de aplicación el principio de libertad de empresa proclamado en el artículo 38 de la Constitución Española, por lo que cualquier regulación restrictiva de la actividad económica deberá contar con habilitación de rango legal.

¹⁵ Véase pronunciamientos al respecto en las Resoluciones de 21 de enero de 2010 S 01/2010 “Emisoras de Taxi de Sevilla”, de 9 de julio de 2010 S 08/2010 “Emisoras de Taxi de Córdoba”, de 14 de mayo de 2013 S/04/2013 “Unión del Taxi Aljarafe”, de 26 de mayo de 2014 S/10/2014 “Asociación Provincial de Trabajadores Autónomos de Auto taxi Córdoba”, de 12 de junio de 2014 S/11/2014, “Asociación Unión Jerezana Tele-taxi” y de 16 de septiembre de 2015 S/07/2015, “Unión Local de Autónomos del Taxi de Alcalá de Guadaíra”.



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

2. Sometimiento a previa licencia (arts. 3 y 9 de la Ordenanza)

La Ordenanza (artículo 3), siguiendo lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 12 de mayo y en el Decreto 35/2011, de 21 de febrero, somete la prestación del servicio de taxi a previa licencia municipal, que habilita a su titular a la prestación del servicio urbano y a la simultánea autorización que le habilita para la prestación del servicio interurbano, a la que se refiere en el artículo 9.

Este sistema de regulación genera una restricción a la competencia al limitar el derecho de los operadores que pueden intervenir en el mercado a aquellos que obtienen previamente la licencia local que habilita para la prestación del servicio urbano y la simultánea autorización que habilite para el servicio interurbano. Así pues, la exigencia de una doble habilitación administrativa como paso previo a la prestación del servicio del taxi supone una barrera de entrada o una limitación al acceso para ejercer esta actividad económica que deberá estar debidamente justificada en una norma con rango legal sobre la base de una razón imperiosa de interés general, y ser proporcionada.

Sobre dicha previsión hay que tener en cuenta que tales regímenes de autorización para prestar el servicio del taxi traen causa de lo previsto en el artículo 15 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo que contempla, como regla general, la obligatoriedad de obtener simultáneamente, para la realización del transporte discrecional en automóviles de turismo, la licencia municipal de taxi que habilite para la prestación de servicios urbanos y la autorización que habilite para la prestación de servicios interurbanos.

A este respecto, hay que tener presente que el CDCA en su Informe N 14/11 puso de manifiesto que los supuestos de doble autorización suponen para los operadores una barrera administrativa que dificulta innecesariamente e injustificadamente su entrada en el mercado, y de esta forma no se atienden a los principios básicos de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia, ni los de simplificación y reducción de cargas administrativas.

No está de más en este punto recordar que el CDCA, en el referido Informe, planteó la necesidad de revisar la Ley 2/2003, de 12 de mayo, a fin de eliminar las restricciones inconsistentes con el espíritu de la Directiva de Servicios. Necesidad que puede considerarse reforzada tras la entrada en vigor de la LGUM, que ha hecho extensible los principios recogidos en la citada Directiva europea de servicios a todas las actividades económicas, esto es, a sectores que, como por ejemplo el transporte, estaban expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios.



En este sentido, y si bien no es el momento para analizar si las autorizaciones y demás restricciones impuestas en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, y en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero que la desarrolla, se encuentran o no justificadas y si se ajustan a los principios de buena regulación propugnados en nuestro ordenamiento jurídico, entre otras normas en la LGUM, el hecho es que estos mecanismos autorizatorios para la realización del transporte de viajeros en automóviles de turismo, se erigen como auténticas barreras al acceso a esta actividad económica, debiendo quedar suficientemente justificadas por su necesidad sobre la base de una razón imperiosa de interés general y, en este caso, además, acreditar que el pretendido objetivo público no puede alcanzarse con otros instrumentos menos restrictivos o distorsionadores para el ejercicio de la actividad.

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

3. Sobre el certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi (artículos 35 a 39 de la Ordenanza)

El artículo 34.1 de la Ordenanza recoge los requisitos necesarios para la obtención del certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi en el municipio de Coín, estableciendo que será necesario ser declarado apto en el examen convocado por la Administración municipal. Según el apartado 2 de dicho artículo, el examen consistirá en una prueba dirigida a evaluar el conocimiento de los aspirantes sobre temas relacionados con la prestación del servicio de taxi y versará al menos sobre las siguientes materias:

- Conocimiento del término municipal de Coín, su entorno, ubicación de oficinas públicas, centros oficiales, establecimientos sanitarios, hoteles, lugares de ocio y esparcimiento, lugares de interés cultural y turístico de la provincia y los itinerarios



más directos para llegar a los puntos de destino, así como la red de carreteras de la Comunidad Autónoma Andaluza;

- Conocimiento de la presente ordenanza municipal y de la normativa que afecte al servicio de taxi;
- Régimen y aplicación de las tarifas de taxi;
- Atención a los usuarios con discapacidad.
- Asimismo, el examen incluirá la realización de una prueba psicotécnica y una prueba de inglés básico.

Por otra parte, la Administración municipal podrá exigir para su obtención estar en posesión del título de graduado en ESO o equivalente, así como la acreditación de la cualificación profesional de conformidad con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación profesional, cuando exista un título de formación profesional, certificación de profesionalidad o bien, evaluación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación (artículo 34.4). También, podrá exigir la asistencia a jornadas, cursos o seminarios sobre idiomas, seguridad vial laboral, atención a discapacitados o cualquier otro conocimiento relacionado con la actividad (artículo 34.6).

Finalmente, la Ordenanza exige a los aspirantes que presenten la documentación acreditativa de que cumplen los aspirantes los requisitos siguientes: a) Hallarse en posesión del permiso de conducir suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial; b) No padecer enfermedad infecto-contagiosa o impedimento físico o psíquico que imposibilite o dificulte el normal ejercicio de la profesión de conductor de taxi, ni ser consumidor de estupefacientes o bebidas alcohólicas; c) Carecer de antecedentes penales.

En términos generales, hay que partir de la premisa de que la exigencia del presente certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad de conductor de taxi en Coín, derivado de la disposición contenida en el artículo 29.1 b) del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, opera como una barrera de acceso al mercado del taxi, ya de por sí contingentado, restringiendo aún más la entrada de nuevos operadores en el mercado, retrasando o imposibilitando el ingreso de nuevos profesionales interesados en el ejercicio de esta actividad económica o impidiendo el crecimiento empresarial de los operadores ya presentes en el mismo. Por lo que el establecimiento de esta limitación, deberá quedar debidamente justificada en una norma legal sobre la base de una razón imperiosa de interés general y ser proporcionado, en los términos establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

Sin perjuicio de lo anterior, la fijación de unos requisitos de cualificación demasiado estrictos o rigurosos para la obtención del certificado municipal de aptitud puede actuar como un desincentivo para los profesionales a la hora de decidir ejercer la actividad del taxi, dado el coste y el tiempo que han de dedicar para obtener el certificado de aptitud que resulta necesario para la obtención posterior de la licencia de taxi o para el



ejercicio de esta actividad como conductor asalariado o autónomo colaborador. Así, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad, sólo podrían mantenerse aquellos requisitos o condiciones asociados al certificado de aptitud para desarrollar la actividad del taxi que estén suficientemente motivados en la tutela de un auténtico objetivo de interés general de los comprendidos en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre por remisión del artículo 5 de la LGUM, y en este supuesto, además deberán ser proporcionados a la consecución de dicho objetivo público.

En este sentido, podría ser cuestionada la necesidad y proporcionalidad de los siguientes requisitos exigidos para la obtención del certificado municipal de aptitud, tales como el requisito de la acreditación del profesional de asistir a jornadas, cursos o seminarios relacionados con la materia o la exigencia de superar una prueba de inglés, en la medida en que, aunque estén fundamentados en razones relacionadas con la calidad de la prestación de este servicio, podrían entenderse desproporcionados en atención al objetivo de interés invocado; lo mismo ocurre con el requisito de estar en posesión del título de graduado en ESO o equivalente, o la acreditación de la cualificación profesional, dado que la exigencia de una determinada cualificación o formación profesional ha de guardar una estricta coherencia con la idoneidad o capacitación necesaria para el ejercicio de la actividad o profesión de que se trate, de acuerdo con el principio de libertad con idoneidad asentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de las autoridades de competencia, en relación con la definición de técnico competente y de la creación de reservas de actividad.

Por otra parte, respecto a la validez del certificado por un plazo de tres años, que será renovado automáticamente por nuevo o igual período de validez, y sin necesidad de examen, siempre que se acredite haber ejercitado la profesión durante un período, interrumpido o no de un año en tres años, en cuyo defecto deberá superarse de nuevo las pruebas, implica una restricción a la competencia, al condicionar la validez de dicha habilitación profesional al ejercicio efectivo de la actividad del taxi durante un determinado periodo de tiempo, carente de justificación razonable y totalmente desproporcionada. Ello, en tanto que supone un obstáculo o barrera al acceso de la actividad económica para aquellos profesionales que, contando con el certificado de aptitud expedido por el Ayuntamiento, se verían obligados a superar de nuevo el examen y demás requisitos y condiciones exigidos para aquellos supuestos en los que la persona no haya tenido la oportunidad o conveniencia de ejercer la actividad del taxi durante el período de tiempo impuesto, lo que supondría una ventaja competitiva para los agentes ya instalados.

En función de todo lo anterior, habría que revisar el contenido del certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad del taxi de Coín, a fin de evitar la introducción de requisitos injustificados y desproporcionados. Asimismo, y respecto a la regulación de la validez del certificado, se plantea su supresión, en tanto que constituye una restricción a la competencia injustificada y desproporcionada.



4. Restricciones de carácter geográfico (p.e. artículos 3; 20.1 h), 33 y 54.2 b) de la Ordenanza)

La Ordenanza contiene diversas previsiones acerca del ámbito municipal de la licencia, tales como que la licencia municipal habilita para la prestación del servicio urbano del taxi (artículo 3); que la licencia del taxi deberá iniciar los servicios interurbanos dentro del término municipal de Coín (artículo 20.1 h); que el conductor del taxi deberá disponer del certificado municipal de aptitud para el ejercicio de la actividad del taxi en el municipio de Coín (artículo 33 en conexión con el artículo 34 y ss), que constituyen barreras o restricciones geográficas en la prestación del servicio de taxi, restringiendo así la libre competencia en el mercado.

Sobre este particular, hay que recordar que, de acuerdo con el criterio compartido con otras autoridades de competencia¹⁶, y asumido por el CDCA en el Informe N 14/11, la disposición que establece, con carácter general, que los servicios interurbanos deberán iniciarse en el término municipal y/o Área de Prestación Conjunta en que se encuentre domiciliada la licencia de transporte urbano (artículo 40 del Decreto 35/2011), que reproduce lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/2003 (y que está en plena concordancia con lo recogido en el artículo 91 de la LOTT), implica una restricción geográfica a la libre competencia que reduce las posibilidades de los operadores para ofrecer sus servicios en el mercado y, a la vez, afecta al número de operadores presentes en el mercado, al contener una determinación que limita la prestación del transporte por razón del origen o destino del servicio. Sobre todo, resulta inadmisibles el establecimiento de esta restricción de manera general, pues afectaría a actividades de diversa naturaleza, dado que el transporte interurbano en vehículos de turismo además del servicio de taxi, incluye, por ejemplo, el arrendamiento de vehículos con conductor.

En este sentido, para un análisis de la justificación de esta medida, hay que tener en cuenta que el artículo 16 de la Ley 2/2003, en concordancia con el artículo 91 LOTT, aunque permite determinar reglamentariamente condiciones en relación con el origen o destino de los servicios en su apartado 2, dispone en su apartado 1, como regla general, que los servicios interurbanos en vehículos de turismo deberán iniciarse en el término municipal del Ayuntamiento que haya expedido la licencia o en el que estuviera residenciada la autorización de transporte interurbano cuando esta hubiera sido expedida sin la previa existencia de licencia municipal. Por lo tanto, cualquier restricción del principio general deberá estar suficientemente justificada, y se ha de interpretar restrictivamente.

¹⁶ Véase, IPN 41/10 sobre reales decretos ómnibus, IPN/OO2/124 sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el ROTT e IPN/003/14 sobre el Proyecto que modifica la Orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor; Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana sobre el anteproyecto de ley de movilidad de la Comunitat Valenciana e informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón sobre la actividad de taxi.



Por otro lado, la LGUM sostiene que la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente. Sin embargo, se admite que determinadas actuaciones relacionadas con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas (artículo 20.4. último párrafo) puedan quedar excluidas del principio de eficacia en todo el territorio nacional. Expresamente, en el Preámbulo de la LGUM se señala a las actividades desarrolladas por el taxi como uno de los supuestos donde existe una limitación del número de operadores económicos en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado¹⁷.

No obstante, tal consideración de la actividad del taxi como un servicio público ha de quedar descartada, tal como ha señalado el CDCA en numerosas resoluciones de expedientes sancionadores, donde ha quedado asentada la naturaleza privada de la actividad, aunque tenga un marcado interés de servicio al público. En este sentido, y sin perjuicio de que el Preámbulo de la LGUM parezca realizar ciertas excepciones de la aplicación del principio de eficacia nacional relativas a la actividad de taxi, lo cierto es que los requisitos exigidos a tal actividad deben ser analizados en términos de su necesidad y proporcionalidad, de manera que quede suficientemente motivada la justificación de las medidas restrictivas adoptadas por la autoridad competente.

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

¹⁷ Cabe resaltar del Preámbulo de la LGUM lo siguiente:

“Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley”. Asimismo, el preámbulo añade la señalada excepción al principio de eficacia en todo el territorio nacional de la actividad de taxi: “Este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta Ley”.



5. Exigencia de que el titular de licencia sea sólo persona física (artículo 5.2 de la Ordenanza)

El artículo 5.2 de la Ordenanza establece que la licencia se expedirá sólo a favor de una persona física, siendo aun más restrictivo de lo establecido al respecto en el artículo 11.1 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, según el cual el título habilitante para la prestación del servicio se expedirá a favor de una persona física o de una sociedad de trabajo cooperativa.

Sobre esta previsión, es importante destacar que, atendiendo a los pronunciamientos de las autoridades de competencia y, entre ellas, del propio CDCA, la exigencia de que el titular de la licencia sea una persona física supone una restricción injustificada a la competencia, al impedir la prestación de los servicios de transporte de taxi bajo determinadas figuras organizativas que son igualmente admisibles en Derecho. Además, vulneraría la libertad de empresa, y singularmente, la capacidad de autoorganización del empresario, al excluir la posibilidad de que las personas jurídicas pudieran ser titulares de la licencia de taxi. Teniendo en cuenta, además, que la libertad de autoorganización sólo puede sujetarse a límites o requisitos que supongan la plasmación de otros derechos y valores fundamentales, citándose para ello la STC 192/2003, de 27 de octubre y la STC 147/1986, de 25 de noviembre.

Cabe subrayar, además, que la exigencia de que sólo las personas físicas o las sociedades cooperativas de trabajo sean titulares de la licencia de taxi ha sido objetada por el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015, llegando a declarar nulo el artículo 11.1 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, aludido, sobre la base de la siguiente fundamentación:

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



discriminatorias" y comportando la exigencia aludida, además, una diferenciación de trato normativo que, por injustificada, vulnera también el principio de igualdad entre personas físicas y jurídicas." (F.D. Sexto)

En consecuencia, debe suprimirse cualquier referencia contenida en el texto de la Ordenanza que haga alusión a que sólo las personas físicas puedan ser titulares de las licencias de taxi.

6. No se podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano de vehículos (artículo 5.2 de la Ordenanza)

Esta imposibilidad reproduce la de los artículos 11.1 y 27.1 a) del Decreto 35/2012, de 21 de febrero que, en el requisito contenido en el apartado anterior, carece de cobertura legal, dado que no está recogido en la Ley 2/2003, de 12 de mayo.

Este requisito, tal como señaló el CDCA en el Informe N 14/2011, el hecho de que la regulación propuesta no permita obtener más de una licencia por persona, supone una restricción más de índole subjetiva, poniéndose de manifiesto que, sin embargo, en Derecho Comparado, concretamente en la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid, se posibilita la obtención de hasta tres licencias por persona en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma.

Precisamente, este asunto fue tratado desde la perspectiva de unidad de mercado por la SECUM en el marco del procedimiento de información de obstáculos o barreras detectadas por los operadores económicos contemplado en el artículo 28 LGUM, en el que se cuestionaba la normativa sobre autotaxi de la Comunidad de Madrid que impedía a un operador ser titular de más de tres licencias, límite más amplio que el recogido en la presente Ordenanza. A este respecto, la SECUM sobre dicho asunto (28.33, TRANSPORTES Autotaxi), en su informe de 18 de diciembre de 2014, cuestionó el modo en que el citado Reglamento sobre el servicio de taxi de la Comunidad de Madrid establecía limitaciones al número máximo de licencias. El informe abordó el análisis de la necesidad y proporcionalidad del requisito señalando que tal limitación, presente en distintas normativas autonómicas, conectaría con la necesidad de salvaguardar umbrales mínimos de rentabilidad para la actividad:

“El artículo 10.3 establece que un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Además, dispone que el número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento.

La limitación del número de licencias es común en la regulación del autotaxi en las distintas CCAA. En este aspecto, el análisis de necesidad lleva de nuevo al artículo 7 del Decreto, mencionado anteriormente. Parece que la razón con la que conecta directamente sería la de alcanzar unos umbrales mínimos de



rentabilidad. En este punto, al objeto de análisis resulta relevante detenerse en las condiciones que se establecen para los municipios que quieran elevar el contingente.”

De este modo, al margen del análisis de la cifra en torno a la cual se fija el contingente por conductor, que debería encontrar necesario acomodo en los principios de necesidad y proporcionalidad, parece que la forma de determinarla podría contener consideraciones contrarias a la LGUM. En todo caso, debería entenderse que la relación con la oferta y la demanda existente se basa en indicadores de tipo objetivo y vinculados, por ejemplo, con la necesidad de no poner en riesgo la adecuada prestación del servicio.

Finalmente, la CNMC en su informe emitido sobre este mismo asunto en su condición de punto de contacto de la LGUM, asunto UM/061/14, consideró que este requisito podría constituir una medida limitativa desproporcionada y, en tal medida, al no estar adecuadamente justificado en razones de necesidad y de proporcionalidad, debería suprimirse. Adicionalmente, el Informe consideró necesaria la revisión en profundidad de lo relativo a la actividad de autotaxi.

Igualmente es reseñable que la limitación del número de licencias de una por persona física o, en el caso de las cooperativas de trabajo, una por cada uno de los miembros, ha constituido uno de los motivos de impugnación de la CNMC de las Ordenanzas municipales reguladoras del servicio de taxi de los Ayuntamientos de Córdoba (LA/02/2015) y de Málaga (LA/01/2015).

A este respecto, se considera oportuno hacer referencia a las consideraciones plasmadas en el documento de *“Conclusiones preliminares de la CNMC sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”*, publicadas este mes de marzo de 2016, donde la CNMC dedica un apartado (5.3.5.4) a la limitación del número de licencias de taxi por persona. En dicho apartado, se considera que esta restricción limita en un gran número de regulaciones municipales la posibilidad de tener varias licencias de taxi en propiedad, lo que podría favorecer la reducción de costes en el desarrollo de la actividad a través del mejor aprovechamiento de las economías de escala en la gestión. Así pues, se menciona en el documento que “si el objetivo de la medida es evitar una posible concentración empresarial en el mercado que pueda derivar en comportamientos anticompetitivos por parte de aquella empresa con poder de mercado, se recuerda que ya existen instrumentos de defensa de la competencia para perseguir dichos comportamientos, resultando esta limitación en una medida desproporcionada para la consecución de dicho objetivo” (subrayado propio).



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

7. Exigencia de dedicación plena y exclusiva a la profesión (artículos 5.3; 8.4 d); 20.1 c); 30 de la Ordenanza)

El artículo 5.3 de la Ordenanza que establece que el titular de la licencia tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión replica el contenido previsto en el artículo 11.3 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, según el cual *“En los municipios de más de 5.000 habitantes, la persona titular de la licencia tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión.”*

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

Sin perjuicio de que no se haya declarado nula dicha disposición en la Sentencia del TSJA de 30 de diciembre de 2015, se consideraría conveniente su revisión conforme a los principios de la LGUM dado que, como ya se ha dicho anteriormente, la LGUM fue aprobada con posterioridad a los hechos enjuiciados por el Tribunal. En este sentido, la imposición a los titulares de licencias del taxi de dedicación plena y exclusiva a la actividad del taxi e incompatibilidad con otras profesiones parece estar dirigida únicamente a restringir de un modo injustificado la libertad de los profesionales del taxi, sin que exista vestigio alguno en la regulación de que con dicha limitación se esté salvaguardando una concreta razón de interés general. Es más, aun admitiéndose la vinculación de dicho requisito a la previsión de prestación del servicio por un conductor que reúne todas las condiciones necesarias para asegurar la seguridad y calidad en la prestación del servicio, dicha medida es totalmente desproporcionada dado que en primer lugar no se ve en qué puede afectar a dicho interés general el hecho de que el profesional desarrolle otro tipo de actividades empresariales o, en segundo lugar, en cuanto que la prestación del servicio podría llevarse a cabo por conductores que no necesariamente sean los titulares de las licencias, sino un conductor asalariado o autónomo colaborador.



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

8. Imposibilidad de arrendar, traspasar o ceder por cualquier título la explotación de la licencia ni del vehículo, sin la preceptiva autorización municipal (artículo 5.4 de la Ordenanza)

La previsión relativa a la imposibilidad de arrendar, traspasar o ceder la explotación de la licencia o vehículo, salvo autorización municipal contenida en el artículo 5.4 de la Ordenanza también viene contemplada en el artículo 11.2 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero.

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

Así, aun cuando pudiera parecer aceptable la necesidad por parte de la Administración Pública de disponer de la información relacionada con cualquier acto traslativo del dominio de una licencia de autotaxi, con el fin de conocer si el nuevo adquirente de la mismo reúne los requisitos o condiciones personales y materiales exigidos para la prestación de este servicio, hay que destacar que estos regímenes de autorización que afectan tanto al acceso como al ejercicio de esta actividad económica deberán ser proporcionados al objetivo perseguido, dado que existirían otros mecanismos de intervención administrativa que permitirían a la Administración estar en disposición de estos datos de forma menos gravosa o distorsionadora del ejercicio de la actividad económica, y sin menoscabo de la salvaguarda de tales intereses públicos. A modo de ejemplo, podrían ser sustituidos por la presentación de una comunicación ante la Administración del negocio jurídico celebrado, a fin de que esta pueda realizar las comprobaciones pertinentes sobre el cumplimiento de los requisitos exigibles.



A tenor de lo antes dicho, se plantea la revisión de estos regímenes de autorización sobre actos traslativos de la licencia de taxi o del vehículo en términos de necesidad y proporcionalidad, pudiendo ser sustituidas por otros mecanismos de intervención administrativa menos restrictivos y distorsionadores del acceso y ejercicio de esta actividad económica.

9. Procedimiento para la modificación del número de licencias (artículo 6 de la Ordenanza)

El artículo 6 de la Ordenanza regula el procedimiento de modificación del número de licencias, ajustándose al contenido del artículo 12 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, y en tal medida estableciendo que la modificación del número de licencias atenderá siempre a la necesidad y conveniencia del servicio al público y a la caracterización de la oferta y la demanda en el municipio, garantizando la suficiente rentabilidad en la explotación del servicio.

Esta previsión, de acuerdo con el criterio compartido por las autoridades de competencia¹⁸ y tal como señaló el CDCA en el informe N 14/2011, constituye una importante medida limitativa de acceso al mercado, al otorgar a la Administración la capacidad de controlar la entrada al mercado de los operadores mediante el establecimiento de límites cuantitativos en el otorgamiento de los títulos habilitantes para la realización de la actividad del taxi. En dicho informe, el CDCA realizó las consideraciones que a continuación se reproducen:

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

En tanto que el establecimiento de un número máximo de licencias de taxi restringe el derecho constitucional de libertad de empresa, la fijación de un contingente de

¹⁸ La CNMC y otras autoridades de competencia autonómica, entre las que cabe resaltar la Autoridad de competencia de Aragón se vienen pronunciando a favor de la supresión de las limitaciones cuantitativas a la actividad del taxi, dado que la sujeción del número de licencias de taxi a un numerus clausus supone una medida contraria al derecho de libertad de empresa que deberá responder a una justificación bastante con respaldo en valores constitucionales que sólo puedan alcanzarse con la decisión adoptada. Además, según la CNMC supone la introducción de tests económicos previos por parte de la Administración para la autorización de los operadores a acceder el mercado, lo que contraviene el espíritu de la Directiva de Servicios y su texto (apartado 5 del art.14), así como de la Ley Ómnibus, la Ley Paraguas y la LGUM. Asimismo, la CNMC afirma que la habilitación de la Administración de controlar la oferta en un sector tan intervencionista como el que nos ocupa, supone la introducción, de forma no necesaria y desproporcionada, de una barrera de entrada administrativa a esta actividad y la total exclusión del mercado como mecanismo de asignación eficiente en la determinación de la oferta de este concreto servicio. Esto es fuente de ineficiencias de toda índole que finalmente terminarán por perjudicar al consumidor y, además, acrecienta el riesgo de captura del regulador por parte de los incumbentes y de la captura de rentas originada por la información asimétrica.



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

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

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

Por lo tanto, la sujeción del número de licencias a un criterio basado la rentabilidad en la explotación del servicio, entraña una restricción a la competencia que no podría aceptarse, dado que no respondería a una razón imperiosa de interés general sino que podría descansar en unos potenciales intereses privados, especialmente de los operadores ya instalados, en perjuicio del bienestar de las personas usuarias o consumidoras de estos servicios.

Por otra parte, el hecho de que la determinación del número de licencias esté basado en una planificación económica, tales como la garantía de la suficiente rentabilidad o en función de la oferta y la demanda, evolución de las actividades comerciales, turísticas o económicas en general o de las infraestructuras, supondría supeditar el acceso al mercado a la realización de una prueba económica por la Administración, que podría calificarse como un requisito prohibido conforme al artículo 18.2 g) de la LGUM. Conviene recordar, a este respecto, que la prestación de los servicios de taxi no están excluidos del ámbito de aplicación de la LGUM y, en tal medida, los requisitos a los que se sujete el régimen de autorización deberá en todo caso respetar el cumplimiento de los principios y obligaciones contenidos en la LGUM.

De igual modo, el trámite de audiencia pública a las organizaciones y asociaciones de autónomos del sector en el procedimiento administrativo que se tramite para la modificación del número de licencias (artículo 6.3 de la Ordenanza) podría constituir



una medida prohibida por el artículo 18.2 g) de la LGUM, en cuanto supone la intervención directa o indirecta de los competidores en el proceso de decisión del número de operadores económicos que se podrán instalar en el mercado.

En consecuencia, se recomienda la eliminación de la sujeción del número de licencias en base a criterios de rentabilidad económica o de planificación económica (oferta y demanda del servicio, actividades comerciales, turísticas o en general económica u otro tipo de infraestructuras) que sería injustificada al no obedecer a la salvaguarda de auténtica razón de interés general, sino más bien a la protección de los potenciales intereses privados del sector, en perjuicio del bienestar de los usuarios.

Y, en cualquier caso, debe suprimirse el trámite de audiencia a las organizaciones o asociaciones del sector en el procedimiento de modificación del número de licencias al poder ser constitutivo de un requisito prohibido por el artículo 18.2 g) de la LGUM.

10. Exigencia de permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial (artículos 8.1 b y 20.1 f) de la Ordenanza)

La Ordenanza en sus artículos 8.1 b) y 20.1 f) reproduce las previsiones recogidas en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero (artículos 24.1 b) y 27.1 c)), en los que se exige al titular de la licencia estar en posesión de un permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial.

A este respecto, es importante tener en cuenta que la Sentencia del TSJA de 30 de diciembre de 2015, antes aludida, ha declarado nulos dichos preceptos de la norma autonómica, al considerar que la exigencia de permiso de conducir, al guardar una indudable relación con la del desarrollo personal de la actividad que también ha sido cuestionada, ha de reputarse inexigible por comportar una restricción injustificada del artículo 38 de la CE.

Por tanto, debe ser suprimida la exigencia al titular de la licencia del permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial.

11. Transmisión de las licencias (artículo 10 de la Ordenanza)

La Ordenanza parte de la misma regla general de intransmisibilidad de las licencias de taxi contenida en el artículo 15 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, si bien contempla una serie de excepciones a este principio general, imponiendo la obligación de transmitir la licencia en los supuestos de fallecimiento, jubilación o invalidez permanente de su titular (artículo 10.5 de la Ordenanza).



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

En el primer caso, transmisión "*inter vivos*", la persona que se proponga transmitir la licencia deberá solicitar autorización municipal, señalando la persona a la que pretende transmitir la licencia, y el precio en el que se fija para la operación, salvo cuando el adquirente sea descendiente o ascendiente directo en cuyo caso no será necesario determinar el precio.

En el segundo caso de transmisión "*mortis causa*", aun cuando sea de forma conjunta, a los herederos forzosos y al cónyuge viudo del titular de la licencia, estos dispondrán de un plazo de treinta meses desde el fallecimiento para determinar la persona titular, de conformidad con el artículo 27.1, revocándose en otro caso la licencia y la autorización.

Sobre este particular, cabe destacar, siguiendo el pronunciamiento de otras autoridades de competencia, especialmente del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón¹⁹, que el establecimiento de estas limitaciones a la transmisión de la licencia, unido a la existencia de un contingente o número máximo de licencias de taxi propia de este mercado, acaba produciendo el efecto de atribuir un valor patrimonial "*ficticio*" a la licencia, que carecería de toda justificación en el mercado, puesto que no es consecuencia ni del juego del libre mercado, ni tampoco del esfuerzo sostenido de su titular en el desempeño de la actividad económica sino más bien de una decisión política por la que se crea una posición de monopolio que se atribuye a unos operadores, excluyendo la posibilidad de que existan otros. Ese valor patrimonial que, en virtud de la intervención del poder público, surge de la nada, supone un coste que, como todo obstáculo a la libre competencia, acaba repercutiéndose en el usuario del servicio. Sólo, por tanto, con la consideración de que se transmite un simple título habilitante se podría hacer efectiva la progresiva desaparición de la limitación cuantitativa del número de licencias por la Administración.

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

¹⁹ Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector, de 22 de enero de 2008.



mercado de forma originaria o por concurso, y a su vez, supone una barrera de salida de la actividad económica del taxi.

Es importante tener en cuenta que el establecimiento de unos mecanismos de autorización administrativa para la transmisión de las licencias de taxi, así como los requisitos exigidos para su concesión deben ser analizados a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad contemplados en la LGUM. A este respecto, hay que partir de la base de que sólo se podrá exigir autorizaciones, según el artículo 17.1 de la LGUM, cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad que habrán de estar suficientemente motivados en una Ley, salvo determinadas excepciones²⁰ en los que se podrá incluir en una norma con rango reglamentario. Así pues, en este caso, aun si fuera necesario su establecimiento para la protección de una razón imperiosa de interés general, en cualquier caso, este mecanismo de intervención administrativa resultaría desproporcionado, dado que podría alcanzarse el objetivo público perseguido mediante la presentación de otros instrumentos, como por ejemplo a través de una comunicación al Ayuntamiento de la celebración del negocio jurídico de que se trate para que, de este modo, pueda comprobar que el adquirente de la licencia de taxi reúne los requisitos y condiciones establecidos para la realización de esta actividad.

Por otra parte, y tal y como sostuvo el CDCA en el Informe N 14/11, la Ordenanza al contener una regulación diferenciada parece privilegiar a un determinado tipo de operadores en detrimento de otros, lo que indudablemente afecta a las condiciones de competencia en este mercado. Esta diferencia normativa limita la capacidad de los operadores para competir, al establecer unas condiciones más ventajosas para unos competidores que para otros dentro del mismo mercado.

Asimismo, en relación con la previsión de la Ordenanza que concede al Ayuntamiento la posibilidad de ejercer el derecho de tanteo, salvo el supuesto en el que el adquirente sea descendiente o ascendiente directo, o en las transmisiones mortis causa, en el plazo de dos meses en las mismas condiciones económicas fijadas por el transmitente y la persona a la que se le pretende transmitir la licencia. El ejercicio del derecho de tanteo será acordado en el marco de la planificación municipal, previo estudio en el que se determinen los motivos de su ejercicio, tales como el rescate de las licencias para su amortización. La puesta en funcionamiento de dicho plan requerirá de informe previo del Consejo Andaluz del Taxi que deberá ser emitido en el plazo de 2 meses. (artículo 10.3 y 6 de la Ordenanza).

Esta facultad de ejercer el derecho de tanteo puede servir de instrumento a la Administración para restringir la oferta del mercado, al impedir el acceso de un nuevo operador económico, lo que beneficiará a los operadores incumbentes. Asimismo, la restricción de la oferta tendrá efectos para los consumidores y usuarios de los

²⁰ Cuando el régimen de autorización se exija en una norma comunitaria o tratado internacional, en cuyo caso las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley (art. 17.1 LGUM).



servicios de taxi, dado que al reducir el número de oferentes en el mercado se verá mermada la calidad del servicio. Esta limitación administrativa del número de oferentes en el mercado, por lo tanto, deberá estar suficientemente motivada en base a la protección de una razón imperiosa de interés general y, además, ser proporcionada. Sobre esta cuestión, habría que destacar que este mecanismo de tanteo podría derivar en actuaciones de concertación de voluntades entre los agentes intervinientes en el mercado que pudieran resultar constitutivas de infracción de la LDC.

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

12. Vigencia de las licencias limitadas (artículo 11.2 de la Ordenanza)

La Ordenanza, en consonancia con lo previsto en el artículo 16.2 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, introduce en el artículo 11.2 la posibilidad de la Administración Local de establecer, excepcionalmente, licencias de duración limitada.

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

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

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

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



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

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

13. Visado anual de las licencias y revisiones de los vehículos (artículos 12 y 26 de la Ordenanza)

La Ordenanza contiene previsiones relacionadas con el visado anual de las licencias y con las revisiones ordinarias y extraordinarias de los vehículos en los artículos 12 y 26, respectivamente. Dichas previsiones se realizan en consonancia con las disposiciones del Decreto 35/2012, de 21 de febrero (artículos 18 y 33, respectivamente)

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

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

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



14. Obligación de prestación directa por la persona titular de la licencia y limitaciones a la contratación de conductor asalariado o utilizar los servicios de autónomo colaborador (artículos 30, 31 y 32 de la Ordenanza)

La Ordenanza, de forma análoga al artículo 37 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, establece que la prestación del servicio de taxi será realizada por la persona titular de la licencia en régimen de plena y exclusiva dedicación e incompatibilidad con otras profesiones, salvo las excepciones previstas en el artículo siguiente de la Ordenanza.

Las excepciones a la regla general de la explotación directa de la licencia por parte del titular detallada en el artículo 31 de la Ordenanza se refieren a los supuestos de accidente, enfermedad u cualquier otra circunstancia sobrevenida o al supuesto de transmisión de licencia *mortis causa* a un heredero forzoso que no cumpla con los requisitos para la prestación personal del servicio. En estos casos, se concederá la posibilidad de contratar un conductor asalariado o utilizar los servicios de autónomo colaborador previa autorización municipal, que no podrá exceder de dos años en los primeros supuestos o de 30 meses en el supuesto de transmisión de licencia *mortis causa*.

En primer término, por lo que se refiere a la obligación de prestar el servicio del taxi por el titular de la licencia, que constituye un ejemplo más de limitaciones que afectan abiertamente al ejercicio de esta actividad económica y una auténtica restricción a la competencia, tal como afirmó el CDCA en el Informe N 14/11, hay que tener en cuenta que recientemente el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015 ha reputado nula la disposición análoga contenida en el artículo 37 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero por su afectación al derecho a la libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la CE. Merece reproducir en este punto la fundamentación realizada por el Tribunal:

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

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



Servicio Público Urbano de Transportes de Viajeros "de donde, "a contrario", se infiere la posibilidad de introducir por vía reglamentaria tal clase de limitaciones cuando el interés público concurrente así lo aconseja.

El interés público concurrente, sin embargo, no parece exigir que tenga lugar un desarrollo personal de la actividad autorizada, esto es, de la conducción del vehículo que presta el servicio de transporte discrecional de viajeros por el mismo titular de la licencia, pudiendo venir también referidas las condiciones de idoneidad directamente al conductor del vehículo -sea o no, al propio tiempo, titular de la licencia- y garantizarse su concurrencia mediante su identificación individual, de forma que solo pueda desarrollar la actividad autorizada quien tenga previamente justificada su aptitud e idoneidad para la prestación del servicio²¹.

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

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

En esta misma línea, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón en su Informe de 2008 destacó que la exigencia de desempeño personal de la actividad de auto-taxi junto al régimen de dedicación exclusiva previstos en la Ordenanza municipal reguladora de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, constituían obstáculos a la libre competencia que no sólo carecían de justificación, sino que además suponían una posible lesión del contenido básico del derecho de libre empresa, amparadas en una norma inferior al legal, y sin una justificación material suficiente. Además, recordó como la jurisprudencia había mostrado su rechazo al requisito del desempeño personal de la actividad económica de auto-taxi,

²¹ Resaltado propio.



concretamente el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su sentencia de 24 de diciembre de 1985, en relación al Reglamento municipal correspondiente de San Sebastián y en su sentencia de 30 de octubre de 1987, que manifestó:

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y en lo referente a la proporcionalidad de esta exigencia, es preciso mencionar que, aun cuando las razones esgrimidas por la autoridad competente estuvieran basadas en la tutela de un auténtico objetivo público, relacionado, por ejemplo, con la seguridad en la prestación de los servicios de taxi y, por consiguiente, en la protección de los destinatarios de los mismos, no parece que el que la persona que explote el servicio de taxi sea o no titular de la licencia constituya una de esas razones, dado que ello es una circunstancia ajena a las condiciones y requisitos establecidos para comprobar la capacidad de quien conduzca el vehículo. En otras palabras, lo importante a efectos de garantizar la seguridad de los destinatarios de los servicios es que la persona conductora del vehículo cuente con la idoneidad o capacitación suficiente para una correcta prestación del servicio, con independencia de que realice la actividad el titular de la licencia de forma directa o mediante la contratación de asalariados.

Por otro lado, y derivado de la exigencia de explotación directa de la actividad del taxi, la norma municipal (art. 31) contempla un **régimen de autorización municipal previa para la contratación de personal asalariado y conductores autónomos** bajo el cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos por parte del titular de la



licencia, en estos casos aún más restrictivo que la regulación autonómica, dado que parece que sólo permite al titular de la licencia la contratación de un único conductor asalariado o utilizar los servicios de un autónomo colaborador.

Ello supone una nueva limitación a la capacidad de autoorganización de la explotación del negocio por parte del titular de una licencia de taxi que producirá graves efectos sobre la oferta de los servicios de taxi y, como tal limitación, deberá quedar suficientemente justificada sobre la base de una auténtica razón de interés general, y ser proporcionada.

Asimismo, en la medida en que se establece una autorización municipal administrativa que limita el ejercicio de los operadores económicos en relación con el régimen laboral de su empresa tendría que ser evaluada a la luz de las disposiciones y principios recogidos en la LGUM, en particular del artículo 17 de esta Ley y, en tal caso, cabría cuestionar si el régimen autorizador para contratar personal asalariado o autónomo, al no encontrarse recogido de forma explícita en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, tan sólo existe una referencia a la posibilidad, vía reglamentaria, de establecer límites en el número de conductores, siempre que se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general del transporte (artículo 15. 7.d.), contaría con el debido sustento legal.

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

A los efectos de evaluar la necesidad y proporcionalidad de estas medidas resultan reveladores los argumentos dados en esta norma para el supuesto de la autorización municipal de contratación de conductor asalariado o la conducción de autónomo colaborador para la prestación del servicio en horario diferente (artículo 32) consistente en la valoración de forma preferente del mantenimiento del equilibrio entre la oferta y demanda del servicio del taxi, con el objeto de evitar que la prestación de



servicio por otros conductores pueda provocar una sobreoferta del taxi que pueda afectar al equilibrio económico de la explotación. Con ello, la norma explícitamente deja constancia de un claro objetivo de control de la oferta en el mercado por parte del Administración municipal, que conllevará una limitación o reducción del número de licencias que podrán prestar el servicio, es decir de la oferta de prestación de servicios y, con ello, poder asegurar una rentabilidad del servicio a los operadores instalados en el mercado, lo que sin duda constituye un obstáculo o limitación al ejercicio de la libre iniciativa económica que carece de justificación alguna en base a un interés general, y contraria además a los principios recogidos en la LGUM.

Este tipo de fundamentaciones parecen olvidar, además, la doctrina constitucional en torno a la justificación material que debe legitimar la limitación de un derecho fundamental, como es el de la libertad de empresa. Esta justificación deberá estar sustentada en una razón imperiosa de interés general. Sin embargo, cuando se justifica la limitación de contratar asalariados o autónomos colaboradores en la necesidad de preservar una rentabilidad mínima a los operadores, a fin de conseguir un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio, se elevan los intereses privados a la categoría de interés general.

En este sentido, hay que reiterar que, en ningún caso, se puede supeditar la concesión de una autorización de acceso o ejercicio a una actividad económica bajo el pretexto de garantizar una rentabilidad económica mínima o suficiente a los operadores instalados en el mercado, puesto que el objetivo de la Administración Pública al elaborar o aplicar las iniciativas normativas es primar el interés general, y de las personas consumidoras y usuarias, en particular, frente a los intereses privados de un determinado grupo de operadores económicos.

Es más, con la adopción de estas medidas restrictivas del ejercicio de la actividad empresarial que impiden o limitan la contratación de personal asalariado o conductor autónomo colaborador, en la medida en que va a reducir el número de taxis que estarán en circulación y, con ello, la posibilidad de accesibilidad de los servicios de taxi por parte de las personas usuarias de estos servicios, difícilmente podría argumentarse por esa Administración municipal la tutela de un interés general. Además con una flexibilización de las posibilidades de contratación empresarial se podría tener como efecto positivo la generación de empleo en ese sector.

Finalmente, también sería objetable la necesidad y proporcionalidad de la duración impuesta para la contratación del personal asalariado, especialmente en los supuestos de accidente, enfermedad u otra circunstancia sobrevenida en las que queda limitado a dos años, sin que se especifiquen en la norma las razones concretas que sustentan el establecimiento de dicha limitación temporal.



Por lo tanto, se propone la supresión de la obligación de prestar el servicio del taxi por el titular de la licencia, al haber sido declarada nula por el TSJA en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015 la disposición correlativa del Decreto autonómico.

En consonancia, se considera necesario flexibilizar las posibilidades de contratación empresarial mediante la eliminación de la exigencia de autorización municipal para la contratación de asalariados o conductores autónomos, que limita injustificadamente la competencia y su sustitución por otros mecanismos de intervención administrativa menos distorsionador para el ejercicio de la actividad económica, como por ejemplo a través de una comunicación o una declaración responsable, a través de las cuales la Administración pueda comprobar que reúne los requisitos exigidos, y siempre que quede acreditada la necesidad sobre la base de un auténtico interés general y no de control de la oferta.

15. Suspensión de la licencia por avería, accidente o enfermedad (artículo 15 de la Ordenanza) o por solicitud del titular de la licencia (artículo 16 de la Ordenanza)

La Ordenanza, derivado de la exigencia de prestar el servicio directamente por el titular de la licencia, prevé un régimen de autorización municipal para la suspensión de la licencia en los supuestos de avería, enfermedad o, en general cualquier circunstancia que impida o haga imposible la continuidad en la explotación del servicio por plazo de veinticuatro meses, con las condiciones que se establezcan; también para el supuesto de incapacidad laboral temporal, la contratación de asalariados o autónomos colaboradores y la suspensión en la obligación de explotar directamente la licencia, se podrá conceder la autorización cuando resulte debidamente justificado por idéntico plazo (artículo 15).

Por otra parte, la norma municipal contempla la posibilidad de solicitar el paso a la situación de suspensión que podrá ser concedida por la Administración municipal cuando no suponga deterioro grave en la atención global del servicio, que podrá concederse por un plazo máximo de 5 años y no inferior a 6 meses. Fijándose que las licencias en situación de suspenso no podrán superar el 20% del total de la flota, a fin de garantizar y mantener atención global del servicio.

A este respecto, cabe señalar que el establecimiento de la autorización para que el profesional pueda suspender la explotación de la actividad y su sujeción a determinados requisitos suponen una limitación u obstáculo al ejercicio de esta actividad económica, en la medida en que dificultan o impiden gravemente la prestación del servicio del taxi; y que pueden generar efectos negativos para la competencia al crear una barrera de salida del mercado a los profesionales del taxi. En este sentido, sería preciso analizar esta limitación en términos de necesidad (interés general) y proporcionalidad (no existen otros medios alternativos para alcanzar



los supuestos objetivos públicos, con una menor distorsión a la libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica).

En relación con el principio de necesidad, según se desprende del artículo 16.1 de la Ordenanza, parece que la motivación de la suspensión podría tener su origen en la salvaguarda de la atención global del servicio, al establecer que la Administración municipal podrá conceder la suspensión siempre que no suponga deterioro grave en la atención global del servicio, dicho objetivo podría solventarse permitiendo que el titular de la licencia realice la contratación de personal asalariado o autónomos colaboradores con total libertad y sin restricción alguna, garantizando de este modo la atención efectiva del servicio con la garantía a su vez de la seguridad de los usuarios.

Por otra parte, hay que advertir que la motivación ha de quedar suficiente justificada en razón de un determinado interés general y que, en ningún caso, puede justificarse una restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica bajo el argumento de garantizar una rentabilidad económica mínima o suficiente a los operadores instalados en el mercado, que prime el interés privado de un determinado grupo de operadores económicos frente al interés general y el de las personas usuarias y consumidoras en especial. A este respecto, hay que insistir en la idea de que el establecimiento de criterios o requisitos de índole económica estaría prohibido conforme al artículo 18.2 g) de la LGUM, que prohíben los requisitos de naturaleza económica o la intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

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

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

16. Deber de iniciar el ejercicio de la actividad en el plazo de 60 días naturales desde la adjudicación y exigencia de prestar el servicio durante un mínimo de 8 horas al día y no podrá dejar de prestarlo durante períodos iguales o superiores a 30 días consecutivos o 60 días alternos en el plazo de 1 año (artículo 22 de la Ordenanza)

De acuerdo con el artículo 22 de la Ordenanza, en la línea de lo establecido en el Decreto autonómico (artículo 28), el titular de la licencia de taxi deberá iniciar el ejercicio de la actividad con el vehículo afecto a la misma en el plazo de sesenta días naturales desde la notificación de la adjudicación, salvo que dicho plazo sea ampliado cuando exista causa justificada y acreditada por el solicitante. El apartado 2 de ese



mismo artículo establece que, una vez iniciada la prestación del servicio, no se podrá dejar de prestar el servicio, sin causas justificadas, durante períodos iguales o superiores a treinta días consecutivos o sesenta días alternos en el plazo de un año, considerándose en todo caso justificadas las interrupciones del servicio que sean consecuencia de los descansos disfrutados con arreglo a lo establecido en el presente Reglamento y las Ordenanzas que rijan la prestación del servicio.

El deber de iniciar la actividad del taxi en un determinado plazo impuesto por la disposición reglamentaria no está contemplado en la Ley 2/2003, de 12 de mayo.

Respecto a los efectos sobre la competencia que pudieran derivarse de la exigencia de iniciar la prestación del servicio en un determinado plazo unido a la ininterrumpibilidad del servicio pueden concentrarse en un control de la oferta por parte de la Administración, que en el caso de la pérdida de vigencia del certificado de aptitud profesional por falta de ejercicio durante un determinado período de tiempo puede significar una expulsión del mercado al no conseguir el profesional la renovación del visado y, por consiguiente, la pérdida de la licencia.

Este tipo de medidas conlleva una grave restricción que no cuenta con soporte legal. Además, la exigencia a los operadores económicos del cumplimiento de tales requisitos para el desarrollo de la actividad de taxi debe estar justificada en una razón de interés general. Es más, aún en el supuesto de que existiese una motivación en una razón de interés general, como por ejemplo pudiera pensarse la de velar por la prestación del servicio de taxi en beneficio de sus destinatarios o por la de ordenación del tráfico, estos objetivos de interés público podrían verse salvaguardados a través de la utilización de otros mecanismos, que permitieran la entrada en el mercado de los operadores atendiendo a su programación empresarial.

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

17. Características identificativas de los vehículos de taxi (artículos 8.4. f), 23, 24, 25 de la Ordenanza)

El artículo 23 de la Ordenanza determina las características de identificación de los vehículos destinados al servicio del taxi, precisando su color, elementos identificativos que deben llevar colocados y sus dimensiones. En su apartado 4 dispone que los vehículos de taxi llevarán las placas con la mención SP, indicadora de servicio público, en los lugares indicados en el Reglamento General de Vehículos, aprobado en el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

Por otra parte, y en consonancia con lo establecido en el artículo 31.5 del Decreto 35/2012, de 21 de abril, el artículo 8.4 f) de la Ordenanza establece el deber de los



titulares de la licencia, cuando reciba la notificación de la adjudicación, de aportar, entre otra documentación, la acreditación de disposición del vehículo que reúna los requisitos establecidos por la Administración municipal, que en el momento de adscripción no supere los dos años de antigüedad.

Asimismo, los artículos 24 y 25 de la Ordenanza se refieren a la regulación de los elementos técnicos y de gestión del servicio (taxímetro, indicador exterior de tarifas o módulo tarifario, impresora expedidora de recibos de los servicios y lector para el pago con tarjeta) supeditando su instalación a previa autorización municipal.

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

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

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



Igualmente, el CDCA consideró una restricción a la competencia la necesidad de que los vehículos adscritos a una licencia de servicio de taxi no pudieran en el momento del otorgamiento inicial de la licencia exceder la edad máxima de los dos años, dado que ello supone una barrera económica para acceder y para operar en el mercado. De este modo, el CDCA estimó que, aunque dicha exigencia pudiera encontrarse justificada en principio por razones como la seguridad del tráfico y de los propios viajeros o la reducción de emisiones contaminantes u otras, la normativa no incluye ninguna justificación expresa para su introducción. Por otro lado, llama la atención que no se impongan otras limitaciones relativas a la antigüedad de los vehículos de taxi una vez concedidas las licencias.

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

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

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

18. Contratación global de la capacidad del vehículo (artículo 54.2 c) de la Ordenanza)

Del artículo 54.2 c) de la Ordenanza se desprende el deber de contratación global de la capacidad del vehículo, salvo en los casos en los que se esté autorizado para la contratación individual y siempre que respeten las condiciones establecidas al efecto.



Esta previsión que se hace en consonancia con lo previsto en el artículo 14.2 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo y en el artículo 39 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, supone de nuevo una restricción a la capacidad de autoorganización empresarial, sin que queden debidamente motivadas en la normativa la razón imperiosa de interés general que la sustenta.

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

19. Autorización de publicidad exterior e interior (artículos 28 y 29 de la Ordenanza)

Los artículos 28 y 29 de la Ordenanza se refieren a la autorización municipal de publicidad exterior e interior de los vehículos de taxi. Dicha regulación local se realiza en consonancia con lo establecido en el artículo 35 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, que concede a los Ayuntamientos la posibilidad de autorizar a las personas titulares de las licencias para contratar y colocar anuncios publicitarios tanto en el interior como en el exterior de los vehículos, siempre que se conserve la estética de este y no impidan la visibilidad o generen peligro, con sujeción a la legislación vigente en materia de publicidad, tráfico y seguridad vial.

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

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

En este caso, desde el punto de vista de su necesidad, no parecería razonable que una Autoridad pueda imponer limitaciones a la publicidad por vía de la regulación municipal sectorial, que sean más restrictivas que las disposiciones contenidas en la



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

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

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

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



20. En cuanto a las normas generales relacionadas con la oferta de taxi para adaptarla a la demanda del mismo (artículo 40 de la Ordenanza)

El artículo 40 de la Ordenanza, de forma consecuente con lo previsto en el artículo 43 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, faculta a la Administración municipal para la organización, ordenación y gestión de la oferta del taxi en los distintos períodos anuales de servicio para adaptarla a la demanda del mismo, tanto en el conjunto del municipio como en zonas, áreas, paradas y horarios determinados. A tal efecto, el Ayuntamiento podrá adoptar medidas relacionadas con los turnos o periodos en que los vehículos afectos hayan de interrumpir la prestación del servicios; determinación de paradas de taxi y obligación o limitación del servicio de prestar servicio en áreas, zonas o paradas o en determinadas horas del día o de la noche; u otras reglas de organización y ordenación del servicio en materia de horarios, calendario, descanso y vacaciones, teniendo presente, además, en este caso, la legislación laboral y de seguridad social y la necesaria por motivos de seguridad vial. Todas las medidas que, respecto a la organización de la oferta del taxi adopte la Administración requerirá audiencia previa de las asociaciones representativas del sector del taxi, de los sindicatos representativos y de las organizaciones de usuarios y consumidores con implantación en su territorio.

Sobre este particular, la primera apreciación que cabría realizar es que los taxistas son profesionales autónomos que prestan un servicio que deberían poder realizarlo bajo el principio de libertad horaria.

Así pues, mediante la regulación de los turnos, periodos, horarios, descanso o vacaciones en los que los prestadores del servicio del taxi se verán condicionados a ejercer o no su actividad económica, la Administración municipal estaría ejerciendo un control de la oferta de los servicios de taxi en base a criterios de demanda que viene a anular el mecanismo del libre juego de la oferta y la demanda que debe regir el desarrollo de cualquier actividad económica, lo que provoca efectos restrictivos sobre la competencia.

Tal y como se ha observado anteriormente, el mercado del taxi es un mercado en el que el grado de competencia entre operadores es ya de por sí muy reducido, por lo que este tipo de medidas podría ocasionar un potencial riesgo de conductas llevadas a cabo por los operadores económicos tendentes a la adopción de acuerdos de reparto de los mercados o de limitaciones de la oferta en la prestación del servicio del taxi que podrían, dependiendo de las circunstancias, resultar contrarios al interés general, especialmente de las personas usuarias de estos servicios y ser constitutivos de infracción del artículo 1 de la LDC.

Ha de advertirse, a este respecto, que en estos últimos casos desde el punto de vista de su necesidad, no existe justificación alguna de esta intervención pública sobre la base de una razón de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de



la Ley 17/2009, como pudiera ser la protección de las condiciones de seguridad para prestar el servicio, sino que se deja expresa constancia de un auténtico objetivo de control de la oferta en el mercado por parte de la Administración, que implicará una limitación o reducción del número de licencias que podrán prestar el servicio y de garantizar, asimismo, la rentabilidad del servicio a los operadores económicos presentes en el mercado, lo que sería un obstáculo o limitación al ejercicio de la libre iniciativa económica que sería contraria a los principios recogidos en la LGUM, en particular a su artículo 5.

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

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

21. Sobre el régimen tarifario (artículos 48 y 49 de la Ordenanza)

La Ordenanza en su artículo 48 sujeta la prestación del servicio de taxi, tanto urbano como interurbano, a tarifas que tendrá el carácter de máximas, sin perjuicio del uso del taxímetro en todo momento, en los que se aplicará, desde el inicio hasta el final del mismo, la tarifa que corresponda, sin que esté permitido el paso entre diferentes tarifas. En el artículo 39 de la Ordenanza, se prevé que el establecimiento de las tarifas para los servicios urbanos se realizará, previa audiencia de las asociaciones más representativas de autónomos y asalariados del sector y de los consumidores y usuarios.

Sobre los efectos restrictivos de la competencia derivados del establecimiento de un sistema de tarifas para la prestación de servicios de taxi se han pronunciado en reiteradas ocasiones las autoridades de competencia.

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



En particular, el CDCA afirmó que *“aunque se considere que el ejercicio de la actividad del servicio de taxi esté sometida a intervención administrativa fundamentada en la necesaria garantía de interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio (siendo dudoso que una fijación de precios tenga relación con un nivel mínimo de calidad), teniendo en cuenta el control que ya se ejerce sobre la actividad, así como el régimen sancionador aplicable a la misma, no podría sostenerse es que, en aras a garantizar el equilibrio económico de la actividad y la suficiencia del servicio, se opte por la limitación del número de autorizaciones de la actividad y el establecimiento de tarifas obligatorias, pues no puede considerarse que tales medidas restrictivas estén justificadas”*.

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

Sentado lo anterior, debe señalarse que la Ordenanza reguladora del servicio de taxi en el municipio de Coín contempla un régimen de tarifas con carácter de máximas, que podría introducir competencia en el caso de que se dispusiera a los operadores la posibilidad de aplicar descuentos sobre las tarifas máximas aprobadas. En este sentido, sería conveniente que se incorporara una previsión de forma explícita en la norma, que garantizara la posibilidad de competir en precios a través de la aplicación de descuentos sobre las tarifas máximas.

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



22. Sobre otra previsión con especial impacto sobre la competencia (artículo 44.2 f) de la Ordenanza)

El artículo 44.2 de la Ordenanza recoge, entre los derechos de los conductores, el de negarse a prestar el servicio en determinadas causas justificadas, incluyéndose en la letra f) el siguiente:

“f) Cuando existe una reiterada demanda telefónica o similar de servicios por un usuario y su posterior abandono sin abonar sin causa justificada, o el conocimiento fehaciente por parte del conductor, del reiterado uso del servicio y posterior impago del mismo, por parte del usuario, después de la prestación del servicio. En estos casos, se podrá exigir al usuario por adelantado la tarifa mínima urbana vigente, en el caso de los servicios urbanos, y la totalidad de la tarifa interurbana, en el caso de los interurbanos, y cuando no se efectúe el abono previo, el conductor estará facultado para negarse a la prestación del servicio.” (subrayado propio)

Esta previsión genera graves riesgos sobre la competencia, dado que llevaría implícita la facultad de los profesionales de intercambiar información sobre la morosidad de los usuarios, lo que constituye una práctica colusoria prohibida por la normativa de defensa de la competencia, al considerar que este tipo de acuerdos de intercambio de información, por su propia naturaleza, pueden producir el efecto de restringir la competencia, en tanto que constituyen una concertación entre operadores económicos independientes en un ámbito, como el de gestión de pagos y cobros, en el que debe primar la autonomía y libertad de cada operador.

Así quedó acreditado por el CDCA en sus resoluciones sancionadoras²² de 21 de enero de 2010, S 01/2010 Emisoras de Taxi de Sevilla y de 9 de julio de 2010, S 08/2010 Emisora de Taxi de Córdoba, en las que se sancionó a las citadas asociaciones por la infracción del artículo 1 de la LDC debido a la constitución de un acuerdo de intercambio de información sobre morosidad del que resultaba una negativa colectiva de suministro o boicot a los hoteles y usuarios de servicios de taxi por llamada, entre otras conductas.

Por lo tanto, se insta a la supresión de esta previsión ante el potencial riesgo de infracción del artículo 1 de la LDC.

²² Disponibles ambas resoluciones en:

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Resolucion_S_01_2010.pdf

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Resolucion_S_08_2010.pdf



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

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

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

Asimismo, la actividad de taxi debe considerarse, tal como se ha señalado en el apartado anterior, una actividad económica de naturaleza privada que se presta en condiciones de mercado por parte de los operadores que prestan los servicios de transporte de autotaxi, y en tal sentido, atendiendo a la definición contenida en el apartado b) del Anexo de la LGUM que conceptúa las actividades económicas como: *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*, esta actividad estaría incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, como ya ha tenido ocasión de poner de manifiesto la SECUM en el Informe 28.33 de 18 de diciembre de 2014, Transporte Autotaxi.

Dicho lo anterior, debe reiterarse que la LGUM en su artículo 9.1 impone a las autoridades competentes la obligación de velar por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia. En particular, deberán garantizar que determinadas disposiciones y actos recogidos en el apartado 2 cumplen los principios citados, entre los que cabe citar, por su relación directa con el asunto que nos ocupa, el establecido en la letra b), esto es: las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la



prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

En concreto, por lo que se refiere a la necesidad y proporcionalidad de las actuaciones, el artículo 5 de la LGUM exige que **los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general** de entre las comprendidas en el artículo 3.11²³ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, considerando que, en todo caso, esos límites o requisitos **deberán ser proporcionados**, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

Así, y para hacer efectiva la aplicación de las disposiciones contenidas en la LGUM, la Ley ha articulado unos **mecanismos de protección de los operadores económicos (artículos 26 y 28 de la LGUM)**²⁴, mediante los que 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 (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 por ejemplo la Ordenanza dictada por ese Ayuntamiento) contraria a los principios y obligaciones de la LGUM.**

Igualmente, tendría la opción el operador económico de dirigirse a la CNMC, que podrá actuar, bien a petición de los operadores o bien de oficio, para la interposición

²³ Dicho art. 3.11 define la **razón imperiosa de interés general** como: *razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.*

²⁴ El **artículo 26 de la LGUM** regula la reclamación que se puede presentar contra disposiciones, actos, actuaciones, inactividad o vía de hecho que puedan ser incompatibles con la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la LGUM. Se trata de un mecanismo alternativo al recurso administrativo ordinario, por el que los operadores económicos pueden hacer valer sus derechos e intereses legítimos relativos a su libertad de establecimiento y circulación, obteniendo el pronunciamiento de las autoridades competentes en la materia, agotando así la vía administrativa, iniciado desde la SECUM en plazos más cortos que los establecidos por la normativa general de recursos, y por el que además los interesados contarán con un informe de valoración sobre el supuesto recurrido elaborado por la SECUM. El plazo para la impugnación por esta vía de actos o actuaciones es de un mes (o de 20 días en el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho), contado desde la publicación o desde la notificación de la actuación objeto de impugnación.

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



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)²⁵.

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

DICTAMEN

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

SEGUNDO.- Aunque la gran mayoría de las previsiones recogidas en el texto de la Ordenanza vienen a reproducir o a adaptarse a las disposiciones establecidas en el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, hay que destacar que muchas de estas previsiones que resultan restrictivas de la competencia carecen de cobertura legal, tal como determinó el CDCA en su Informe N 14/11 y que, por tanto, no se ajustarían al requisito de que las limitaciones al libre ejercicio de la libertad de empresa, proclamada por el artículo 38 de la Constitución Española, deben ampararse en normas de rango legal y estar justificadas sobre la base de un interés general.

TERCERO.- Además, la Ordenanza puede ocasionar en algunos casos más restricciones al acceso y ejercicio de la actividad económica como, por ejemplo, a través de la regulación de los requisitos exigidos para la obtención del certificado municipal de aptitud de conductor de taxi (contenido de las pruebas a realizar, formación adicional exigida, vigencia o causas de revocación o retirada del certificado, etc); la imposibilidad de contratar asalariados o autónomos colaboradores;

²⁵ El artículo 27 de la LGUM contempla un procedimiento planteado ante la CNMC por el que los interesados solicitan a la Comisión la interposición de recurso contencioso-administrativo cuando, agotada la vía administrativa, consideran que no se han satisfecho sus derechos e intereses legítimos relativos a la libertad de establecimiento y circulación.



determinación del número de horas de prestación del servicio y fijación de los turnos de descanso, vacaciones o turnos en las paradas; características identificativas que deben reunir los vehículos (los colores y elementos distintivos que deben llevar los vehículos); entre otras, que deberán contar con una justificación adecuada conforme a los principios de una buena regulación económica propugnados fundamentalmente en la LGUM.

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

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

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

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

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.