



**INFORME N 3/2020, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS Y VIAJERAS EN AUTOMÓVILES DE TURISMO APROBADO POR EL DECRETO 35/2012, DE 21 DE FEBRERO**

**Pleno**

**Presidente**

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral.

**Vocales**

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

D<sup>a</sup>. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segundo.

**Secretaria del Consejo**

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Ángeles Gómez Barea.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 5 de marzo de 2020, con la composición expresada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 27 de enero de 2020, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un oficio remitido por la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, solicitando el informe preceptivo sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Junto a dicha petición, el órgano proponente de la iniciativa normativa acompañaba el borrador del proyecto de Decreto, una Memoria justificativa y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de



Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

2. Con fecha 21 de febrero de 2020, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe, teniendo entrada en esta sede en esa misma fecha.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre<sup>1</sup>.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

## III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El texto normativo sometido a informe tiene por objeto la modificación del vigente Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo. Cabe señalar al respecto que la parte dispositiva de la norma, se compone de un artículo único dividido en catorce apartados en los que se acometen las distintas medidas propuestas para la modificación del citado reglamento.

En particular, son objeto de modificación el apartado tercero de la Disposición transitoria tercera, y los artículos 11.1, 24.1b); 27.1a); 27.1c); 30.1; 31.2d); 31.5; 34; 37, 38.1; 39.2;

---

<sup>1</sup> Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



48.1f); 55; 58; y 65b) del Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros en Automóviles de Turismo de Andalucía. Así mismo, la norma contiene una parte final, compuesta por una Disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales acerca de la derogación normativa; la adaptación de las Ordenanzas municipales; el desarrollo y ejecución; y la entrada en vigor de la propuesta normativa.

Según consta en la parte expositiva de la norma la modificación del Decreto 35/2012 obedece, por una parte, a la necesidad de ajustar su texto a los pronunciamientos judiciales que han afectado de manera significativa su contenido, y por otra, al deseo de introducir una nueva regulación que permita la modernización y flexibilidad del sector del taxi tan demandada por los usuarios.

A tales efectos, en el artículo 11, se incluye también a las personas jurídicas como posibles titulares de las licencias, y en el artículo 24, se elimina la exigencia de que el vehículo sea conducido por el mismo titular de la licencia.

Por su parte, en el artículo 27, se enumeran los requisitos que han de reunir los interesados en acceder a la actividad del taxi, con independencia de que sean personas físicas o jurídicas, adecuándose además su contenido a la exigencias establecidas por la normativa estatal en materia de transportes.

En el artículo 30 se clarifica la redacción del apartado 1, especificando que se podrá disponer del vehículo adscrito a la licencia en régimen de propiedad, arrendamiento financiero u ordinario. Y en el artículo 31 se anula la exigencia de que el vehículo no supere la antigüedad de dos años en el momento de otorgamiento inicial de la licencia, pero se establece un tope máximo de diez años de antigüedad para que el mismo pueda seguir dedicándose a la actividad del taxi contados desde su primera matriculación.

Con la modificación del artículo 34 se suprimen los apartados que contienen una regulación meteorológica de los aparatos taxímetros, mientras que el artículo 37 se suprime íntegramente por no ser necesario que el titular de la licencia posea el carnet de conducir. Y en consonancia con este último, se modifica el apartado primero del artículo 38 permitiéndose, con carácter general, la explotación de la licencia de taxi por un tercero, ya sea asalariado o autónomo.

En el apartado 2 del artículo 39 del Reglamento, se desarrolla el procedimiento que permitirá la implantación en cada municipio de la contratación por plaza y pago individual de los servicios previamente contratados estableciéndose como requisito, entre otros, un informe con carácter vinculante de la Consejería competente en materia de transportes.

La modificación del artículo 48, puntualiza que las hojas de quejas y reclamaciones que han de llevarse entre la documentación a bordo del vehículo, serán las exigibles en materia de consumo. Por su parte, el artículo 55, reconoce a las personas usuarias un nuevo derecho: el de pagar el servicio recibido tanto en efectivo como con tarjeta de crédito. Y en el artículo 58, se contempla el precio cerrado para los servicios



precontratados por una aplicación tecnológica a fin de permitir que el usuario pueda conocer el precio del servicio con antelación a su inicio.

En línea con la modificación del artículo 55, el artículo 65 se modifica para tipificar como sanción grave la falta de instalación de aparato lector de tarjeta de crédito.

Por último, con la modificación de la Disposición transitoria tercera se suprime la exigencia de transmisión de las licencias a las personas jurídicas que sean titulares de las mismas a la fecha de entrada en vigor de la norma.

#### **IV. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO EN ANDALUCÍA E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

##### **IV.1. La naturaleza del servicio de taxi**

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

De acuerdo con la doctrina reiterada de las autoridades de competencia, entre ellas el propio Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA)<sup>2</sup> y de organismos internacionales<sup>3</sup>, el mercado del transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo (o también mercado del taxi) puede subdividirse en tres segmentos, teniendo en cuenta la modalidad de prestación del servicio o la forma en que los clientes pueden contratar el servicio:

- El **primer segmento “servicio de taxi circulando por la calle”**, sería aquel conformado por las contrataciones de vehículos de taxi que circulan por la vía pública. En este caso, los usuarios solicitan los servicios en la calle entre los vehículos de taxi que se encuentran circulando en esos momentos, teniendo una gran incertidumbre respecto del tiempo de espera para encontrar un taxi, no existiendo por tanto una real elección del prestador del servicio, y debiendo optar por coger el primer taxi disponible sin considerar las prestaciones y características del vehículo.

---

<sup>2</sup> Office of Fair Trading (OFT) en su estudio *“The regulation of licensed taxi and PHV servicios in UK”* (noviembre de 2003), y la Autoridad Catalana de la Competencia *“Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor”* (noviembre 2012), entre otros. Así como numerosas **Resoluciones de este CDCA** (Resolución S 04/2013, Unión Taxi Aljarafe; Resolución S 03/2014 Asociación taxi Mezquita; Resolución S 10/2014 Asociación provincial de trabajadores autónomos de autotaxi de Córdoba y Resolución S 11/2014 Asociación Unión Jerezana Teletaxi).

<sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su Informe *“Taxis Services: Competition and Regulation, Policy Roundtables”* (2007).



- El **segundo segmento “servicio de taxi en paradas”**, sería aquél que lo forman 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. Este sistema resulta especialmente operativo en el caso de aeropuertos y estaciones de tren o autobús. En este segundo segmento, el usuario no puede llevar a cabo tampoco una auténtica elección, dado que estará obligado a contratar uno de los vehículos que están estacionados en la parada, llegando incluso en algunas ocasiones a quedar anulada totalmente la capacidad de elección del usuario, quedando obligado a coger el primer vehículo que se encuentre situado en la parada.
- 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 (por ejemplo, mediante la utilización de las nuevas tecnologías como son el correo electrónico, aplicaciones móviles o páginas webs, entre otros). En este caso, el usuario sí que cuenta con una posición más favorable para escoger el taxi que más se adecúe a sus preferencias, pues puede negociar en cierta medida el precio y las condiciones y características del vehículo que necesita.

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

A modo de ejemplo, cabe resaltar la app Mytaxi<sup>4</sup>, que se encuentra presente en el ámbito territorial de Andalucía en las ciudades de Málaga y Sevilla<sup>5</sup>, y que permite la contratación de un servicio de taxi a través de esta aplicación móvil, que ofrece al cliente la posibilidad de conocer en tiempo real y en directo el recorrido que está efectuando el taxi solicitado y ver así cómo se acerca el taxi a través de un mapa y recibir un aviso cuando el taxista esté en el lugar de encuentro. Este nuevo sistema de

---

<sup>4</sup> Ver: <https://es.mytaxi.com>

<sup>5</sup> Se encuentra disponible en las siguientes ciudades españolas: Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia, Málaga, Gijón, Avilés y Oviedo.



contratación facilita, además, el pago de los trayectos vía app, al disponer de un método de pago a cuenta (tarjeta de crédito o débito o cuenta PayPal); y contiene un sistema de valoración por los servicios prestados, ofreciendo la posibilidad de guardar al taxista como favorito para eventuales trayectos.

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

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.

#### **IV.2. Evolución de las principales variables relacionadas con el mercado de servicios de taxi**

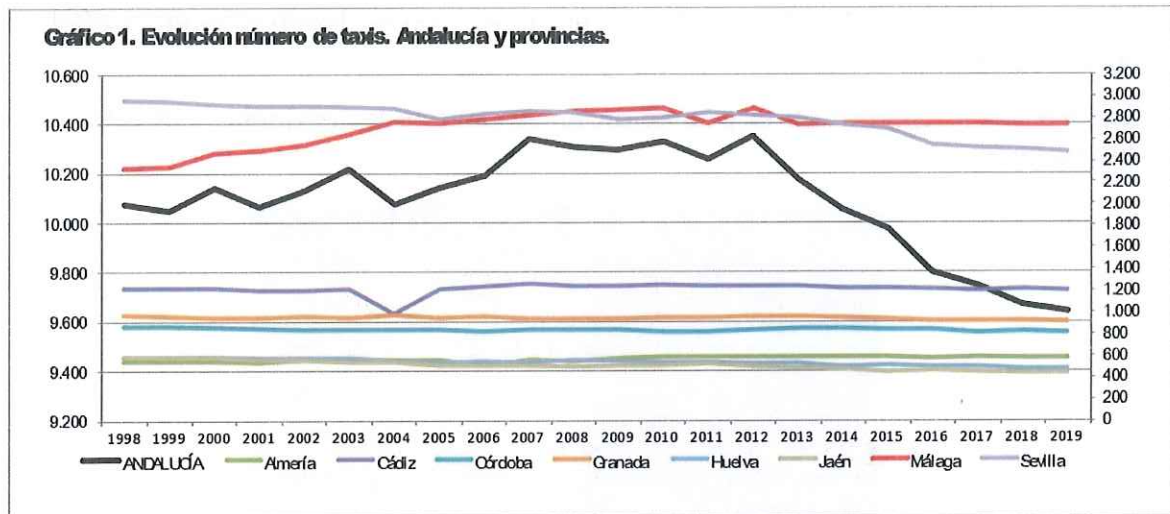
Según datos procedentes de la estadística del taxi del Instituto Nacional de Estadística (INE), en Andalucía existían 9.642 turismos prestando el servicio de taxi en el año 2019, con la siguiente distribución por provincias:

**Cuadro 1. N° de taxis en Andalucía en el año 2019 y su distribución por provincias.**

Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
9.642	575	1.207	817	918	477	430	2.740	2.478
%	5,96%	12,52%	8,47%	9,52%	4,95%	4,46%	28,42%	25,70%

Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por la Estadística del Taxi del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Siendo la evolución del número de taxis en Andalucía y para cada una de sus provincias desde el año 1998, la que se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por la Estadística del Taxi del Instituto Nacional de Estadística (INE).

De la evolución mostrada a lo largo del período 1998-2019 de la variable “número de taxis”, para el total de Andalucía, se destaca el descenso del número de taxis en un 4,30% (concretamente, ha pasado de 10.075 taxis en el año 1998 a los 9.642 taxis existentes en el 2019). En su evolución además, se observa que existe un pico para el año 2012 con un total 10.350 taxis, siendo el decremento desde ese año hasta el 2019 de un 6,84%.

Para contextualizar el análisis realizado de la evolución del número de taxis a lo largo de los años, faltaría identificar si la disminución en la oferta de taxis, está relacionada con una disminución en la demanda o no. De esta forma, para el estudio de la demanda del servicio de taxi, se identifican las siguientes variables:

1. Población.
2. Número de visitantes y pernoctaciones en hoteles.
3. Número de visitantes y pernoctaciones en apartamentos turísticos.
4. Otra oferta de establecimientos de alojamiento turísticos: número de plazas ofertas por viviendas con fines turísticos, albergues, casas rurales, viviendas turísticas de alojamiento rural, pensiones, hostales y camping.
5. PIB de Andalucía.

Se procede, a continuación, a analizar cada una de las variables establecidas como indicadores de la demanda, comenzando por la población.

Así, respecto a la evolución de la población a lo largo de los años, se puede observar un incremento de la población de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde el año 1998

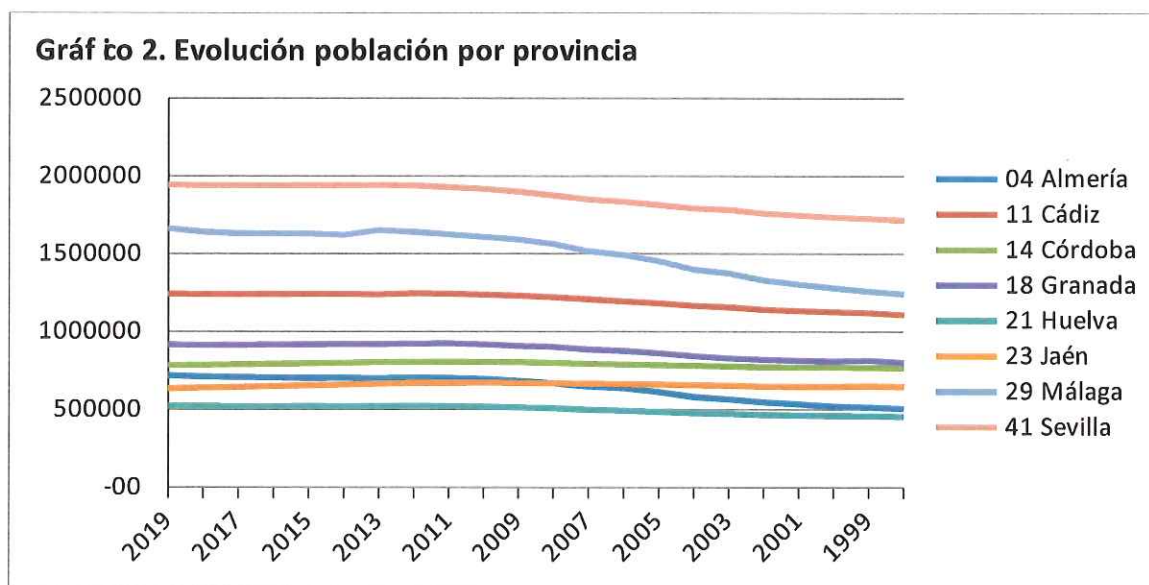
hasta el 2019 de un 16,28%, chocando, por tanto, con la disminución en la oferta de taxis durante estos años.

**Cuadro 2. Incremento de la población en Andalucía y provincias entre los años 1998 y 2019.**

	Incremento	Total	
		2019	1998
Almería	41,82%	716.820	505.448
Cádiz	11,98%	1.240.155	1.107.484
Córdoba	2,06%	782.979	767.175
Granada	14,17%	914.678	801.177
Huelva	14,96%	521.870	453.958
Jaén	-1,89%	633.564	645.792
Málaga	33,95%	1.661.785	1.240.580
Sevilla	13,27%	1.942.389	1.714.845
Andalucía	16,28%	8.414.240	7.236.459

Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las Estadísticas del Padrón Instituto Nacional de Estadística (INE).

Pudiéndose observar, además, en la siguiente gráfica, que la evolución de la población en Andalucía ha mantenido un crecimiento sostenido a los largo de los años.

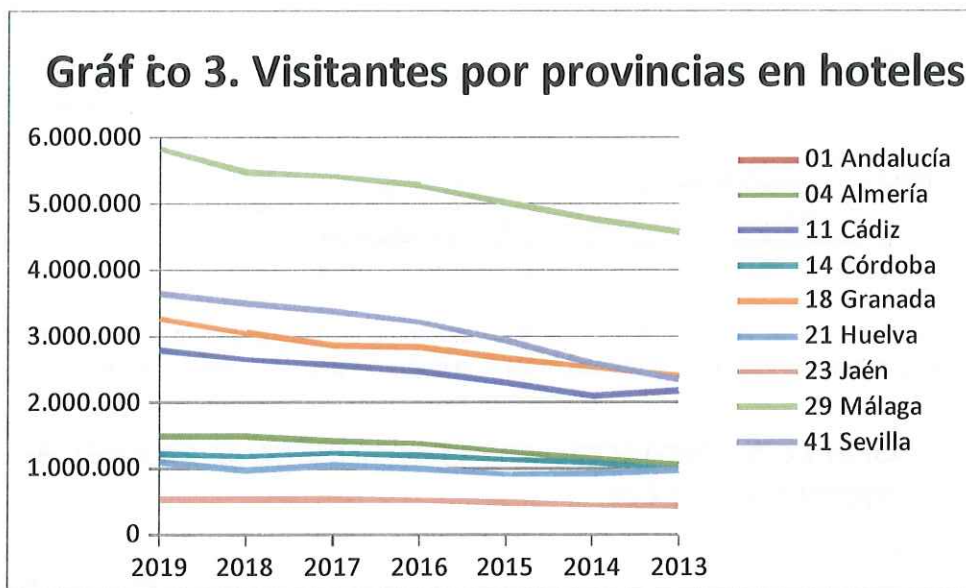


Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por la Estadísticas del Padrón Provincial del Instituto Nacional de Estadística (INE).

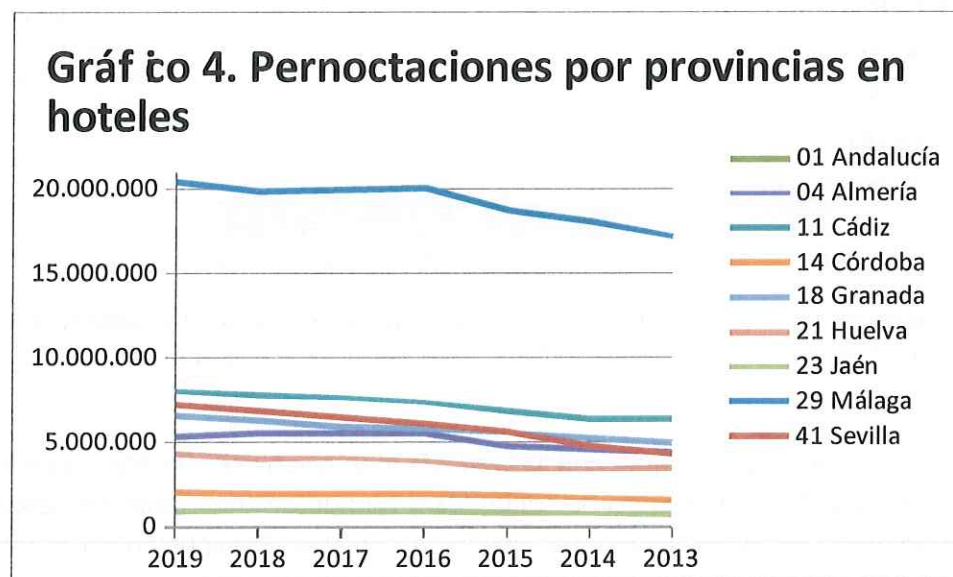
Además de la población, el sector turístico en general constituye una fuente muy importante en la demanda de servicios de taxi, siendo un sector que viene desarrollándose con éxito en los últimos años. Como indicadores asociados a la

demanda del sector turístico, se han seleccionado el número de visitantes y pernoctaciones tanto en hoteles como en apartamentos turísticos, así como otra tipología de oferta de establecimientos de alojamiento turístico, destacando el número de plazas ofertadas por las viviendas con fines turísticos.

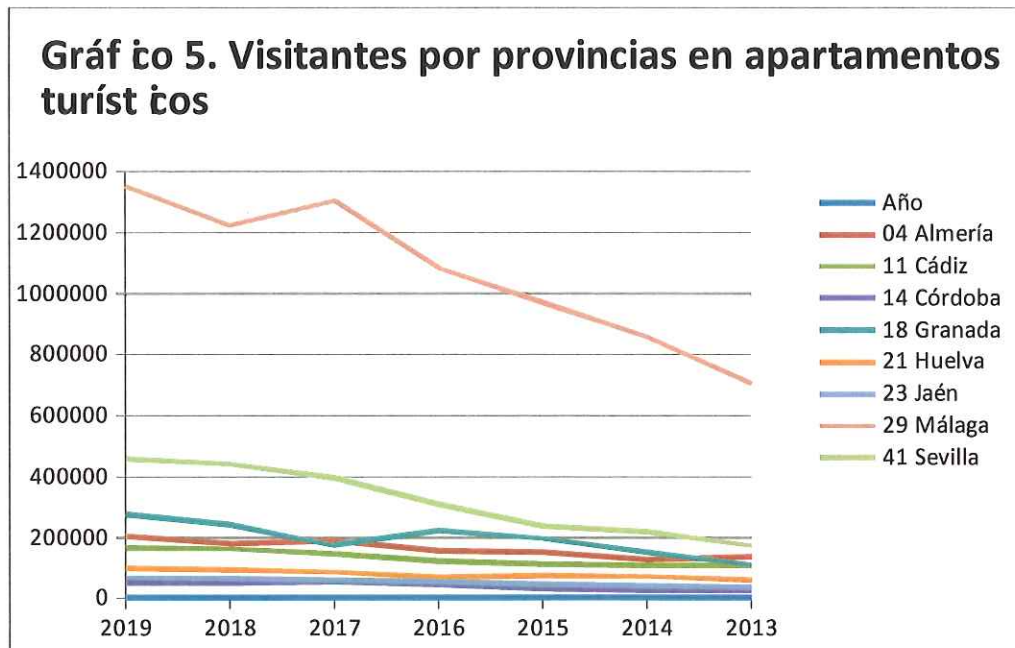
Respecto al número de visitantes y pernoctaciones, tanto en hoteles como en apartamentos turísticos, se procede, a continuación, a analizar los datos procedentes de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2019, que se muestran en las siguientes gráficas.



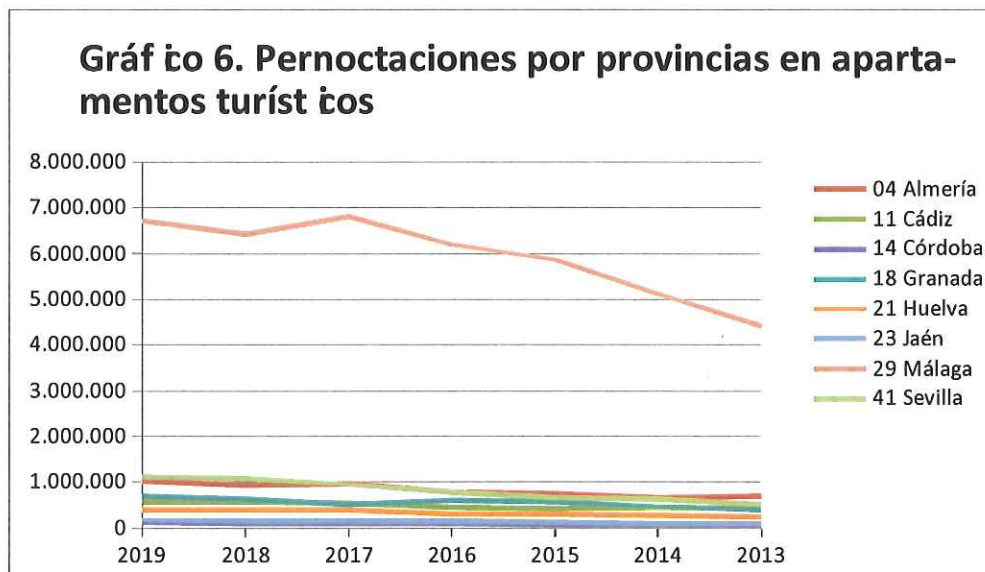
Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las Estadísticas del Sector Turístico del Instituto Nacional de Estadística (INE). Los datos del año 2019 son provisionales.



Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las estadísticas del Sector Turístico del Instituto Nacional de Estadística (INE). Los datos del año 2019 son provisionales.



Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las estadísticas del Sector Turístico del Instituto Nacional de Estadística (INE). Los datos del año 2019 son provisionales.

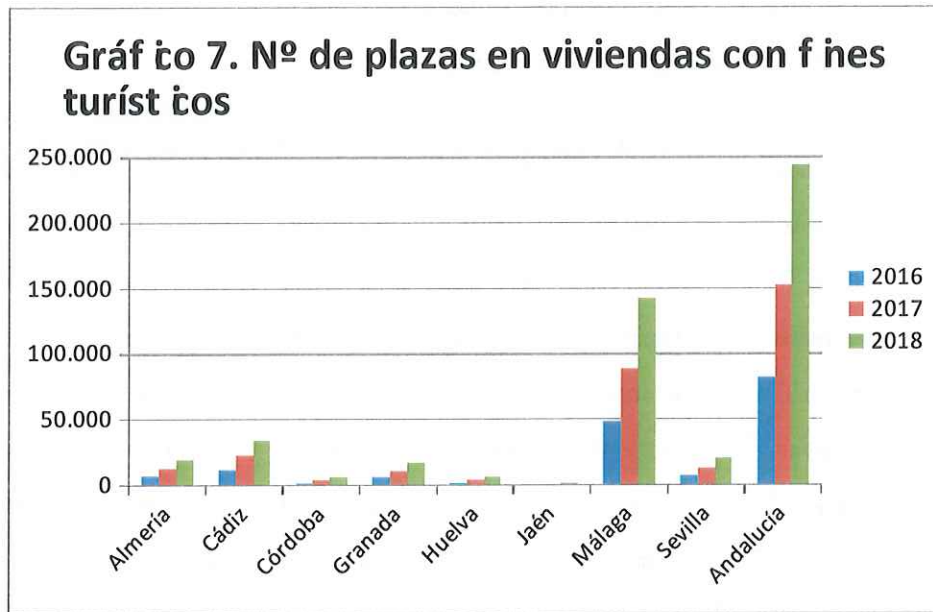


Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las estadísticas del Sector Turístico del Instituto Nacional de Estadística (INE). Los datos del año 2019 son provisionales.

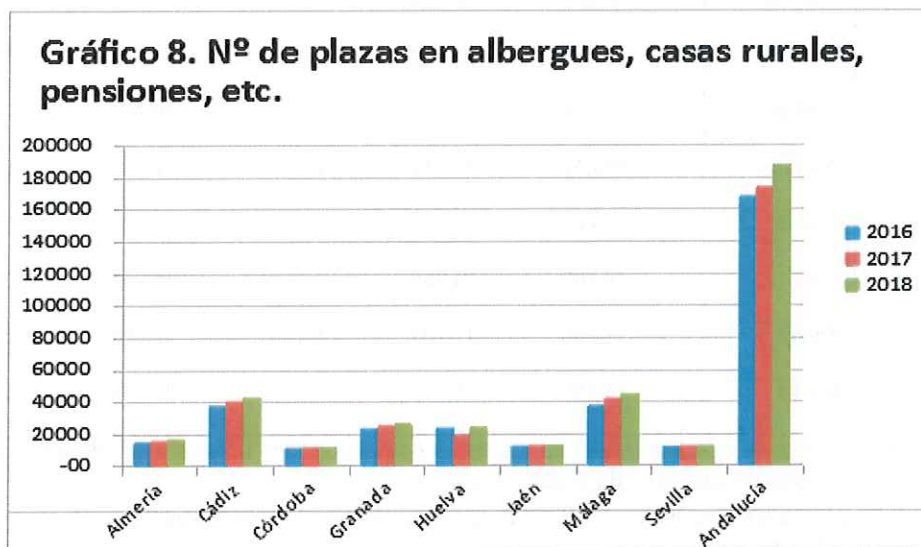
De igual forma a lo que ocurre con la variable población, se observa un incremento desde el año 2013 en el número de visitantes y pernoctaciones tanto en hoteles como en apartamentos turísticos, años que coinciden con una disminución en el número de taxis.

Respecto a otra tipología de oferta de establecimientos de alojamiento turístico, se ha procedido a analizar los datos procedentes de las estadísticas de la Empresa Pública

para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, en el año 2019, analizándose, por un lado, el número de plazas ofertadas por las viviendas con fines turísticos, y por otro lado, de forma agregada, las plazas ofertadas por albergues, casas rurales, viviendas turísticas de alojamiento rural, pensiones, hostales y camping.



Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las estadísticas de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía. Datos provisionales.



Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por las estadísticas de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía. Datos provisionales.

De las gráficas anteriores, se observa un incremento de la oferta de estas tipologías de alojamientos turísticos, a lo largo de los años analizados.

Por último, cabría analizar, el contexto económico en Andalucía, de cara a su posible efecto en la demanda en el uso en el servicio del taxi, seleccionándose como indicadores de la situación económica de Andalucía el PIB y el PIB per cápita. A continuación, se muestran los datos obtenidos de estos indicadores económicos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

**Cuadro 3. PIB y PIB per cápita de Andalucía.**

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PIB</b>	<b>ANDALUCÍA</b>	141.910.529	143.398.322	150.465.236	154.695.499	162.054.241	167.528.461
	<b>Almería</b>	12.573.222	12.833.737	13.826.161	14.220.297	14.848.391	-
	<b>Cádiz</b>	19.815.337	19.625.507	20.726.392	21.377.126	22.484.958	-
	<b>Córdoba</b>	12.317.580	12.543.683	12.946.009	13.239.029	13.748.584	-
	<b>Granada</b>	15.472.638	15.416.525	16.084.587	16.465.153	17.172.015	-
	<b>Huelva</b>	8.586.194	8.983.872	9.502.408	9.846.454	10.570.378	-
	<b>Jaén</b>	9.287.734	9.386.791	10.014.676	10.474.711	10.847.971	-
	<b>Málaga</b>	27.866.497	28.761.866	30.014.056	31.332.697	33.049.085	-
	<b>Sevilla</b>	35.991.327	35.846.341	37.350.947	37.740.032	39.332.859	-
<b>PIB per cápita</b>	<b>ANDALUCÍA</b>	16.920	17.090	17.916	18.408	19.286	19.931
	<b>Almería</b>	18.223	18.616	19.933	20.372	21.191	-
	<b>Cádiz</b>	15.888	15.729	16.610	17.125	18.010	-
	<b>Córdoba</b>	15.416	15.745	16.314	16.740	17.451	-
	<b>Granada</b>	16.802	16.771	17.525	17.960	18.736	-
	<b>Huelva</b>	16.472	17.223	18.213	18.885	20.265	-
	<b>Jaén</b>	14.105	14.355	15.432	16.265	16.977	-
	<b>Málaga</b>	17.266	17.703	18.356	19.068	20.086	-
	<b>Sevilla</b>	18.585	18.499	19.255	19.440	20.241	-

Fuente: Elaborado por la ADCA a través de los datos proporcionados por los Indicadores Económicos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Los años 2015 y 2016 son provisionales, 2017 avance y 2018 primera estimación.

PIB medido en miles de euros.

PIB per cápita medido en euros / habitante.

De la tabla anterior, se puede observar un incremento en la tasa interanual, tanto del PIB, como del PIB per cápita, frente a la disminución en estos años de los vehículos de taxi.



### IV.3. Conclusiones

Del análisis realizado de las variables relacionadas con la demanda del taxi, se puede constatar que el número de licencias, en el período objeto del análisis, no responde a los cambios generados en la demanda en relación con los cambios demográficos y económicos analizados. Por lo tanto, se puede concluir que el número de taxis no responde a las presiones de la demanda, sino que se desarrollaría en función de criterios ajenos al funcionamiento del mercado, respondiendo a otros tipos de factores.

Algunos de estos factores han sido mencionados por la CNMC en sus Informes<sup>6</sup>, en los que se concluye que la falta de respuesta de la oferta a cambios en variables fundamentales de demanda constituye uno de los indicadores más claros del funcionamiento ineficiente de este mercado. Una de las razones que podría explicar esta falta de respuesta de la oferta es la influencia de los operadores establecidos (incumbentes) en la conducta de la autoridad competente en relación con la provisión de nuevas licencias. A medida que la demanda se expande pero la oferta permanece fija o no evoluciona de acuerdo con la demanda, los operadores incumbentes se apropian de rentas cada vez mayores, lo que les incentiva a influir en la actuación de la Administración para favorecer y mantener una escasez de licencias totalmente artificial, creada administrativamente. Estas rentas crecientes se reflejan en un precio muy elevado de las licencias en las transacciones del mercado secundario.

El valor de las licencias de taxi en el mercado secundario es la prueba más evidente de las rentas regulatorias de monopolio generadas por una regulación restrictiva que limita la entrada, restringe la competencia en precios, calidad e innovación, transfiere renta de la sociedad a los operadores establecidos en el mercado del taxi, y reduce el bienestar.

Los límites cuantitativos restringen la competencia en el mercado del taxi y tienen múltiples efectos negativos sobre el bienestar:

- Reducen la disponibilidad de taxis, generan una escasez artificial, y limitan las opciones para los consumidores, afectando especialmente a colectivos con menores opciones de movilidad, como personas con discapacidad, personas mayores o personas que residen en lugares relativamente alejados del centro de las ciudades.
- Aumentan el tiempo de espera, reducen la calidad del servicio y obstaculizan la aparición de innovaciones.
- Reducen la elección de los usuarios en materia de modos de transporte, y fuerzan a los usuarios a utilizar medios de transportes no tan preferidos y menos adecuados.
- Crean una escasez que otorga un valor muy elevado a las licencias, que a su vez se traslada a los costes y precios regulados del servicio de taxi y reduce el bienestar.

---

<sup>6</sup> Informe Económico sobre los Límites Cuantitativos y las Restricciones a la competencia en Precios en el Sector del Taxi de la Ciudad De Málaga – LA/01/2015

Informe Económico sobre los Límites Cuantitativos y las Restricciones a la Competencia en Precios en el Sector del Taxi de la Ciudad de Córdoba – La/02/2015



La CNMC en los Informes señalados, hace referencia a que existen muchos países donde los límites cuantitativos se han eliminado a nivel general o existen ciudades o áreas geográficas en las que estas restricciones no existen. La evidencia disponible pone de relieve cómo la eliminación de los límites cuantitativos aumenta considerablemente la entrada y la disponibilidad de taxis, reduce el tiempo de espera, aumenta la calidad y la innovación, y reduce los precios del taxi. A su vez, la reciente intensificación de la entrada en el mercado del servicio de transporte público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo a través de la aparición de nuevos operadores como *Uber* o *Lyft* en distintos países, y su impacto positivo en términos de disponibilidad, calidad, innovación y precios, confirma los efectos positivos de un mayor ritmo de entrada y competencia en este mercado.

No existen argumentos económicos que justifiquen el establecimiento de un límite cuantitativo. No hay ningún tipo de fallo de mercado que pueda justificar su establecimiento, y el consenso en la literatura económica es que un régimen de libertad de entrada es la opción que maximiza el bienestar. De hecho, en muchos países se han eliminado los límites cuantitativos. Este es el caso en Irlanda, muchas zonas del Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda u Holanda. A su vez, muchas ciudades de Estados Unidos disfrutaban de regímenes en los que existe libertad de entrada desde hace décadas.

Tampoco existe ningún objetivo de interés público vinculado a una razón de imperiosa interés general que justifique el establecimiento de dichos límites. Es más, el límite cuantitativo, al limitar la entrada, reducir la disponibilidad de taxis, y aumentar los precios, obstaculiza de forma ineficiente la accesibilidad a este servicio, lo que resultaría contrario al interés público.

En el caso que nos ocupa, suponiendo una situación ideal, en la que los servicios que presta el taxi solo fueran realizados por estos, que la oferta estuviera definida solamente por una de las variables estudiadas anteriormente y que fuera directamente proporcional a ésta, tendríamos:

- Oferta definida únicamente por la población: en Andalucía (según datos del sector turístico del Instituto Nacional de Estadística) entre el año 1998 y 2019 se ha incrementado la población en un 16,28%, por lo que si en el año 1998 existían 10.075, en el año 2019 deberían de existir un total de 11.715, en contraposición de las 9.642 existentes, es decir, se deberían incrementar las licencias de taxi en un 21,5% respecto de las licencias existentes en 2019.
- Oferta definida únicamente por las pernoctaciones en hoteles y apartamentos turísticos: el incremento en pernoctaciones en Andalucía (según datos del sector turístico del Instituto Nacional de Estadística), sumando las realizadas en hoteles y apartamentos turísticos, desde el año 2013 al 2019, ha sido de un 31,71%. Así, en el año 2013 existían 10.174 taxis, por lo que si se incrementaran proporcionalmente a las pernoctaciones, deberían de existir 13.400 licencias de taxi en el año 2019, en contraste de las 9.642 existentes, es decir un 38,98% más.



- Oferta definida únicamente por el número de plazas en viviendas con fines turísticos: el incremento en Andalucía del número de plazas entre el año 2016 y el 2018 ha sido de 82.260 a 244.345 plazas (según las estadísticas de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía), es decir, de un 197,04%, casi triplicándose el número de plazas. Por lo que si en el año 2016 existían 9.799 taxis, el incremento proporcional nos daría un total de 29.106 taxis en el año 2019.

En una situación del mercado donde la oferta realmente respondiera a las presiones de la demanda, la oferta no respondería únicamente a una de las variables anteriores, sino que cada una de estas variables afectaría proporcionalmente a la oferta de forma agregada:

$$\text{Nº de Taxis} = \alpha \times \text{Población} + \beta \times \text{Pernoctaciones} + \mu \times \text{Nº Plazas} + \varphi \times \text{Otros} + \xi$$

Donde:

Población = Población en Andalucía

Pernoctaciones = Pernoctaciones en hoteles y apartamentos turísticos

Nº Plazas = Número de plazas en viviendas con fines turísticos

Otros = Demanda asociada a otro tipos de establecimientos de alojamiento turístico como puede ser los albergues, casas rurales, pensiones, camping, entre otros y otros factores que afecten a la oferta.

La materialización de este modelo requeriría de una investigación específica o estudio más pormenorizado del sector que superaría el ámbito de este Informe. No obstante, cabe señalar que cada una de estas variables que definen la demanda, afectaría a la oferta con un peso distinto, existiendo factores, como pueden ser el nivel económico de los visitantes que utilizan cada uno de los tipos de establecimiento turístico o la estacionalidad, que afectarían al peso en el que influyen cada una de estas variables en la oferta.

En cualquier caso, del análisis anterior e independientemente del número exacto de taxis a incrementar en relación con la demanda existente, sí se puede concluir que existe un amplio margen para el incremento de la oferta de número de taxis, que podría ser cubierta bien por un aumento de licencias del taxi o bien facilitando la entrada de nuevos operadores que presten un servicio sustitutivo a los prestados por el taxi.

Este incremento de la oferta podría realizarse a través de un aumento del número de licencias del taxi o posibilitando la entrada de nuevos operadores, modificando el marco normativo existente, eliminando las restricciones que limitan el número de taxis y permitiendo de esta forma que sea el propio mercado el que se autoregule.



## **V. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN**

### **V.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica**

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.

En tal sentido, merece la pena recordar que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos, ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

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 de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. 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".

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los "Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad" dispone lo siguiente:



“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que, en ningún caso, se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de diciembre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Al hilo de lo anterior, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración Electrónica, Simplificación de Procedimientos y Racionalización Organizativa de la Junta de Andalucía (que entrará en vigor el próximo 1 de abril de 2020), en los apartados 2 y 3 de su artículo 7, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados sintetizadamente en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias y anteproyectos de ley, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen el cumplimiento de los principios de buena regulación.

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.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de



las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

En conexión con lo anterior, el artículo 9 del citado Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, se centra en la evaluación *ex post* de las normas, al regular los planes de revisión del acervo normativo existente del siguiente modo:

“1. La Consejería competente en materia de administración pública elaborará, al menos cada cuatro años, Planes de Calidad y Simplificación Normativa, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno mediante acuerdo. Estos planes tendrán como objetivo la revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa de las disposiciones vigentes en el Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Consejería competente en materia de administración pública impulsará y coordinará su seguimiento y revisión.

2. Los Planes de Calidad y Simplificación normativa abordarán una revisión general de las normas vigentes para valorar la adopción de, al menos, las siguientes medidas:

a) La reducción del número de normas.

b) La adaptación de las normas a los principios de buena regulación establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común y precisados en el artículo 7, verificando que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, así como que estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas.

c) La consolidación y simplificación de la normativa vigente.

d) El rediseño funcional de los procedimientos, aplicando los criterios establecidos en el artículo 6 para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas.

3. El resultado de la ejecución de cada plan se plasmará en un informe de evaluación que, previo conocimiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa, se hará público en el Portal de la Junta de Andalucía, así como por los medios que se estimen pertinentes”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra*, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

## **V.2. Observaciones de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio sobre el contenido del proyecto normativo**

La Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio afirma en el Anexo I de la Resolución de este CDCA, que la propuesta de norma tiene por objeto la



regulación de un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Desde la óptica de los criterios básicos de la política de mejora reguladora que deben presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Así pues, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Así mismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

Y con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

En sintonía con lo preceptuado, en la Memoria justificativa del proyecto normativo, el centro directivo proponente señala en el Anexo II que son objetivos del proyecto normativo acabar con la inseguridad jurídica que suscita la regulación vigente tras la anulación de varios preceptos por el Tribunal Supremo, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de transporte terrestre, adecuar el régimen del transporte discrecional de viajeros en vehículo auto taxi a los nuevos criterios expuestos por el citado Tribunal en relación con los requisitos que afectan a las personas titulares de la licencia, antigüedad, requisitos de los vehículos y a la prestación del servicio y mejora de la competitividad del sector del taxi frente a otras alternativas de transportes de viajeros similares que concurren en el mismo mercado.

Respecto al principio de necesidad, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio explica en este Anexo, que el presente proyecto normativo deriva de la obligación legal de modificar el Reglamento del taxi tras quedar anulados



varios de sus artículos por el Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 1018/2108, de 15 de junio de 2018, la conveniencia de modernizar y flexibilizar el régimen de prestación de los servicios por los vehículos auto taxi, así como garantizar de una manera más eficaz las exigencias y demandas de la ciudadanía que reclaman un servicio de transporte más seguro, teniendo en cuenta la nueva realidad social y tecnológica del momento, con medidas que le permiten incrementar su calidad, competitividad y sostenibilidad frente a otras alternativas de transportes de viajeros similares que compiten directamente en el mismo mercado.

En lo que respecta al principio de proporcionalidad, la citada Consejería apunta que no se añaden nuevas cargas administrativas de forma que la modificación normativa contiene la regulación imprescindible para abordar la modificación parcial del Reglamento andaluz del taxi, con una regulación que se adapta a lo preceptuado por los órganos judiciales con ocasión de la impugnación judicial de la regulación anterior.

Con respecto a la eficacia, el centro promotor de la norma sostiene que el proyecto normativo resulta la alternativa que mejor responde a las necesidades a cubrir y a los objetivos a alcanzar. Y sobre la eficiencia, precisa que la iniciativa normativa apuesta por la instauración de un marco normativo homogéneo y estable de referencia para los diferentes entes locales, que dentro de sus respectivos ámbitos territoriales tendrán la potestad de desarrollarlo. Sin embargo, no se hace referencia a la identificación de costes y recursos a utilizar, y los resultados y beneficios de la propuesta.

Sobre el principio de transparencia, se especifica que se han cumplido los trámites establecidos en el artículo 133 de la Ley 39/2015. De igual modo, el centro promotor de la norma afirma que se cumplirá con los trámites de audiencia e información pública y se procederá a recabar los informes preceptivos de todos los órganos implicados en el proyecto normativo.

También, se hace referencia al principio de seguridad jurídica, considerando que el proyecto normativo se encuadra en el ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea, creando un entorno de certidumbre y de seguridad jurídica, toda vez que la modificación propuesta se atiene tanto a lo preceptuado por los órganos judiciales, como a la nuevas exigencias de movilidad, tan demandada por la ciudadanía, en general.

En relación al principio de simplicidad, consideran que el proyecto normativo resulta claro y comprensible para sus destinatarios.

Por último, se afirma que la norma responde al principio de accesibilidad al haber realizado el trámite de consulta pública previa, habiéndose recibido observaciones del colectivo afectado, previéndose realizar los preceptivos trámites de audiencia e información pública.

Teniendo en cuenta las medidas propuestas en el proyecto de Decreto objeto de análisis, cabe efectuar una primera objeción desde la óptica de los principios de una buena regulación económica, en el sentido de que, si bien es cierto que el cumplimiento

de los principios de buena regulación económica del artículo 129 de la Ley 39/2015, tienen cierto reflejo en el Anexo II cumplimentado por la Consejería, sin embargo, y en contra de lo que exige el apartado primero de este artículo, no puede considerarse que en el preámbulo de la norma se justifique suficientemente su adecuación a todos y cada uno de ellos. A título de ejemplo, no se desprende de la norma la razón imperiosa de interés general que justifica las medidas propuestas, dado que se confunde el objeto de la norma ((...) la obligación legal de modificar el Reglamento del taxi tras quedar anulados varios de sus artículos por sentencia judicial del Tribunal Supremo, de 15 de junio de 2018, la conveniencia de modernizar y flexibilizar el régimen de prestación de los servicios, entre otros), con las razones de interés general que justificarían la adopción de las medidas propuestas. Por tanto, el órgano proponente deberá revisar el proyecto normativo a fin de dar cumplimiento a los requisitos exigidos en el citado artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

En cuanto a la posible incidencia de la norma sobre la competencia efectiva, el centro directivo reconoce que la regulación proyectada tiene efectos sobre la misma en el sentido de que limita el libre acceso de las empresas al mercado al establecer requisitos previos de acceso tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones, puesto que la actividad del taxi precisa para su desarrollo por los operadores económicos la previa obtención de licencia municipal y autorización otorgada por la Administración autonómica. Así mismo, declara que la norma restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico, dado que el proyecto limita el ámbito territorial de aplicación a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por último, niega que la norma restrinja la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado, y que reduzca los incentivos para competir entre las empresas.

Voto Potencial

Cabe resaltar al respecto, que la norma proyectada propone algunas reformas del Decreto 35/2012 por distintos motivos. Sin embargo, como se analizará mas adelante en este Informe, son muchas las graves afectaciones a la competencia que se han mantenido en la norma reglamentaria, a pesar de haber sido puestas de manifiesto en reiteradas ocasiones por este CDCA en Resoluciones, Acuerdos e Informes sobre la materia. Por otro lado, como también se verá más adelante, se ha de señalar que algunas de las medidas propuestas pueden incluir en el reglamento nuevas afectaciones a la competencia.

Desde la óptica de la unidad de mercado, el órgano proponente también considera que el proyecto en cuestión afecta al acceso de una actividad económica, por lo que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM. En tal sentido, reconoce nuevamente que la norma impone un régimen de intervención administrativa, señalándolo como requisito de acceso o de ejercicio de la actividad, concretamente en los siguientes artículos:

- Artículo 27. Requisitos para la obtención de la licencia, apartado 1, letras a), j), k) y l).



- Artículo 31.5. Características de los vehículos adscritos a una licencia de servicio de taxi.
- Artículo 48. f). Documentación que se ha de llevar a bordo del vehículo.
- Artículo 55.1. Derechos de las personas usuarias.

Como razones imperiosas de interés general que justificarían la exigencia de tales requisitos, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio invoca razones de orden público, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, la utilización del dominio público, así como que se trata de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. E identifica como normas de rango legal de las que trae consecuencia, la propia Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada con base en una razón de interés general y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Cabe tener en cuenta que el artículo 5 de la LGUM también regula la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica.

De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, la libre iniciativa económica solo se excepcionará justificadamente cuando concorra alguna "razón imperiosa de interés general" de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Es decir, la LGUM solo admite como tal, las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Por ello, en todo proceso normativo habría de darse respuesta a las preguntas de por qué es necesario aprobar la nueva norma y para qué; es decir, cuál es la base que fundamenta y legitima una determinada actuación normativa (pues no debe aprobarse ninguna norma que no resulte necesaria), y cuáles serían los objetivos y finalidades perseguidos. Pero, también, cabría valorar la conveniencia de intervenir y la oportunidad de hacerlo. Además, este juicio estaría vinculado a la cuestión de la conveniencia de intervenir por una concreta vía normativa y no a través de otras intervenciones alternativas.

Sobre la base de lo anterior, ha de entenderse que cualquiera de las razones expuestas pueden ser válidamente invocadas por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio por encontrarse entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, se advierte que el preámbulo de la norma no refleja la razón imperiosa de interés general que justificaría la tramitación de la norma, siendo imprescindible que

1



tuviese su reflejo en la misma, y en concordancia con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

En cuanto al impacto sobre las actividades económicas, el centro directivo afirma que el presente proyecto normativo afecta únicamente a los profesionales del sector, siendo la incidencia sobre el resto de mercado meramente indirecta o colateral. De igual modo, pone de manifiesto la inexistencia de trabas a la entrada o salida del mercado, lo cual resulta incoherente con lo manifestado en otros apartados del Anexo.

También, declara que la propuesta reguladora no afecta ni a las empresas ni a las PYMES, así como que favorece la eliminación de trámites o restricciones y favorece la incorporación de nuevas tecnologías. Del mismo modo, pone de manifiesto que el proyecto normativo no incrementaría los costes operativos de las empresas ni impone obligaciones a las empresas que generen costes distintos de los de sus competidoras en otras Comunidades Autónomas. Asimismo, considera que la norma no tiene efectos sobre el empleo.

Por último, el centro promotor de la norma afirma que el proyecto normativo tiene efectos sobre las personas consumidoras y usuarias al ampliar la capacidad para elegir y aumentar la oferta de bienes o servicios a su disposición. Sin embargo, manifiesta que el texto normativo no tiene efectos sobre los precios de los productos y servicios.

### **V.3. Observaciones generales sobre la actividad económica de transporte de viajeros en automóviles de turismo (taxi)**

La actividad del transporte de viajeros en automóviles de turismo (taxi) se encuentra sometida tradicionalmente a una importante intervención y reglamentación administrativa que contiene importantes barreras y restricciones a la competencia.

El desarrollo de las tecnologías de la información ha generado la irrupción de nuevos modelos de negocio o de prestación de servicios a través de internet o de plataformas que ponen en contacto a los conductores con viajeros y que se han situado como una posible alternativa directa al uso del taxi (por ejemplo, CABIFY o UBER), brindando nuevas oportunidades a las personas consumidoras de estos servicios de transporte. Sin embargo, ello no ha propiciado o facilitado que las severas restricciones u obstáculos a la competencia efectiva en la regulación hayan sido removidas o eliminadas.

Las autoridades de competencia, tanto nacional<sup>7</sup> como autonómicas<sup>8</sup>, así como otras organizaciones internacionales<sup>9</sup>, han venido y vienen realizando numerosas actuaciones

---

<sup>7</sup> La **autoridad nacional de competencia** (Comisión Nacional de los Mercados y Competencia "CNMC" y su predecesora, la Comisión Nacional de la Competencia "CNC"), ha realizado y sigue realizando, en la actualidad, numerosas actuaciones en el marco de sus funciones sobre la presente materia, tales como:

- **Informes sobre proyectos normativos:** PRO/CNMC/003/18: REAL DECRETO-LEY 13/2018 QUE MODIFICA LA LEY DE ORDENACIÓN DE TRANSPORTES TERRESTRES MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR (17/01/2019); IPN/CNMC/018/17 PRD, por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación

de los Transportes Terrestres y a los cambios introducidos en la reglamentación de la UE (14/12/2017); PRO/CNMC/003/17, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en relación con la explotación de las autorizaciones de Arrendamiento de Vehículos con Conductor (30/11/2017); IPN/CNMC/0012/15, sobre 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, sobre Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, que desarrolla el arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT; IPN/002/14, Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres e IPN/003/14, Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor; Informe IPN 41/10, Reales Decretos Ómnibus. Reglamento de Transporte Terrestre).

- Asimismo, y sobre la base de la **legitimación activa de impugnación de normas conferida en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**, la CNMC ha interpuesto recursos contencioso-administrativos contra varias Ordenanzas municipales aprobadas por Ayuntamientos de Andalucía: LA/01/2015 (Ordenanza reguladora del taxi de Málaga) y LA/02/2015 (Ordenanza reguladora del taxi de Córdoba), a fecha de hoy aún pendientes de resolución judicial.
- Desde la **perspectiva de unidad de mercado**: la CNMC ha emitido, en el marco de los procedimientos de reclamación e información planteados ante la Secretaría del Consejo para la unidad de mercado, en virtud de lo dispuesto en los **artículos 26 y 28 de la LGUM**, los siguientes Informes: **UM/061/14**: LICENCIAS AUTO-TAXIS, de 17 de diciembre de 2014; **UM/039/16**, de 11 de abril de 2016: AUTOTAXI; **UM/167/16**: AUTOTAXI MADRID, **UM/131/16**, de 13 de octubre de 2016, AUTOTAXI DAGANZO; **UM/146/16**, de 22 de marzo de 2017- AUTOTAXI DAGANZO. II y **UM/170/16**, de 22 de diciembre de 2016: MEDIACIÓN SERVICIOS TAXIS.
- Además, dentro de este mismo ámbito, y al amparo de la **facultad de legitimación procesal prevista en el artículo 27 de la LGUM**, la CNMC ha interpuesto recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Nacional: contra la Resolución, de 8 de mayo de 2015, de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid, relativa a alquiler de vehículos con conductor (UM/051/15); contra varios artículos del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre de 2015 y en la Orden FOM 2799/2015, de 18 de diciembre; contra varios preceptos del Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, de la Generalitat de Catalunya en el que se fijan una serie de condiciones para el ejercicio de la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios de taxi, en la que se incluyen las aplicaciones online de reservas de taxi. (UM/010/17) o el más reciente UM/024/18: TAXIS-VALLADOLID.

Todos ellos disponibles en la página web de la CNMC: <https://www.cnmc.es/>

<sup>8</sup> **Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO)**: Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulatorio del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor (2012); Informe de regulación sobre el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre (2016); Informe de regulación sobre el Decreto Ley de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas (2017); Informe de Regulación sobre el Proyecto de Reglamento de Ordenación de transporte urbano de viajeros con conductor de vehículos de hasta nueve plazas (2018); Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas (2018); Valoración, desde una óptica de competencia, del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre (2018); Posicionamiento de la ACCO en el proceso participativo para la adopción de una norma reglamentaria metropolitana que establezca las condiciones de explotación de las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor (VTC) en los servicios de origen y destinación del ámbito del AMB (2019); Informe de Regulación sobre el Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos en conductor (6/02/2019).

**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); Informe 1/2018 Sobre proposición de ley del Taxi (13/02/2018); Informe 2/2018 Sobre reducción del número de licencias de taxi (11/05/2018); Informe en relación con el Decreto-Ley 7/2019, de 12 de marzo del gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor, de 27 de marzo de 2019.

**Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana**: Informe relativo al Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Movilidad de la Comunitat Valenciana (2011). **Comisión de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana**: Informe sobre el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de



sobre el sector del taxi, tanto desde el punto de vista de defensa de la competencia, mediante la tramitación de expedientes sancionadores por la realización de conductas anticompetitivas por los operadores económicos (taxistas, asociaciones del taxi e incluso por las Administraciones Públicas<sup>10</sup>), como desde la óptica de la promoción de la competencia y de una mejora de la regulación económica, a través del estudio y análisis de la normativa aplicable a la actividad del taxi y de las actuaciones acometidas por las autoridades públicas competentes, a fin de plantear una reforma de la misma orientada al establecimiento de un modelo más procompetitivo, que permita a los operadores económicos la flexibilidad necesaria para competir y adaptarse al nuevo entorno, y con el fin último de satisfacer mejor las necesidades de los usuarios de los servicios de transporte.

En especial, en el ámbito de promoción de la competencia y mejora de la regulación económica, debe comenzarse haciendo una especial referencia al *Informe I 01/17, sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia* de este CDCA (en adelante, Estudio sobre el taxi 2017), donde se aborda un análisis en profundidad de la incidencia del actual marco regulador sobre la actividad del taxi en el ámbito autonómico y local<sup>11</sup> en las condiciones

---

prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), de 12 de marzo de 2019.

**Consejo Gallego de Competencia:** Informe IPN 2/2002, sobre el Anteproyecto de la Ley de Transporte de Personas en Vehículos de Turismo en Galicia (2012).

**Autoridad Vasca de la Competencia:** Informe sobre la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en la CAE, tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 13/2018, desde una óptica de competencia (13/12/2018); Informe I-19/2013 en relación con la consulta realizada por el Ayuntamiento de Bilbao sobre la propuesta de modificación del artículo 33.1 de la Ordenanza municipal del Taxi de Bilbao (2013).

<sup>9</sup> La OCDE, en junio de 2018, organizó una **mesa redonda para discutir los desafíos de la competencia relacionados con los servicios de taxis y de viajes compartidos**. Se centró en los desafíos de la regulación y de competencia planteados por las nuevas empresas; como el debate sobre la revisión del marco regulador actual, las cuestiones relacionadas con el papel de la tecnología y el *big data* en la fijación de precios, el efecto del aumento de precios desde la perspectiva de la normativa de competencia y el surgimiento de modelos de negocios alternativos en la industria del viaje (Ej. Plataformas descentralizadas).

Con anterioridad, en el año 2007 emitió el Informe "*Policy Roundtables. Taxi Services: Competition and regulation 2007*".

<sup>10</sup> De acuerdo con la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), de 29 de marzo de 2000, en el **Expte. 452/99 Taxis Barcelona**, se sancionó al Instituto Metropolitano del Taxi, por acordar con determinadas asociaciones y sindicatos de taxistas de Barcelona la contingentación, como objetivo óptimo, del número de licencias que puedan trabajar a doble turno, en un 5% de la totalidad de las licencias existentes en el sector en cada momento.

<sup>11</sup> Para el estudio de la regulación local, se seleccionaron los municipios de Andalucía con población superior a 50.000 habitantes, concretamente, se examinaron las Ordenanzas reguladoras de la presente materia de los municipios de 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.



de competencia y de una buena regulación económica, con el objetivo de poner de relieve las principales restricciones al acceso o ejercicio de esta actividad económica derivadas de la regulación actual y proporcionar una serie de recomendaciones a las autoridades competentes, en este caso, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a las Entidades Locales de Andalucía, a los efectos de que revisen sus respectivas normas y demás actuaciones, a la luz de los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia.

Dicho Informe vino precedido de otro Informe emitido por este CDCA en el que se acometió el análisis específico de la normativa reglamentaria sectorial en Andalucía, *Informe 14/2011, proyecto de Reglamento andaluz del taxi* (actual Decreto 35/2012, de 21 de febrero). En dicho Informe, este CDCA manifestó la existencia de numerosas limitaciones a la libertad de empresa, restricciones en el acceso al mercado de transportes discrecionales de viajeros en vehículos de turismo, restricciones de carácter geográfico, tratamiento diferenciado e injustificado entre operadores, y una regulación anticompetitiva del régimen tarifario, entre otras limitaciones a la libre competencia que, solo en algunos supuestos, advirtió que derivaban de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. Así, este CDCA propuso la eliminación de las siguientes restricciones:

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

Este Consejo manifestó, a su vez, que aunque algunas de las restricciones a la competencia contenidas en la norma analizada dimanaban de la Ley 2/2003,<sup>12</sup> sería

---

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



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, expresamente excluido de la Directiva de Servicios, los principios de buena regulación, contribuyendo de este modo a la mejora del entorno regulador 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.

Asimismo, y en el ámbito de la regulación local, este CDCA ha elaborado otros Informes, tales como *Informe de Alegaciones sobre las Ordenanzas del servicio de transporte de viajeros de los municipios de Coín*, *Informe 1/16 sobre texto provisional Ordenanza Reguladora del servicio de taxi en el municipio de Coín*; *Informe 2/2017 sobre el texto provisional de la Ordenanza reguladora del servicio de taxi en el municipio de Almería*; y más recientemente, la adoptada por el Ayuntamiento de Marbella, llegándose a emplear por este Consejo, en los casos de Coín y Marbella, la legitimación activa del artículo 13.2 de la LDC, en conexión con el artículo 8.3.b) de los Estatutos de la ADCA.

Junto a lo anterior, hay que destacar que han sido numerosas las respuestas evacuadas por la ADCA como consecuencia de las consultas formuladas por operadores del sector, entre las que se pueden destacar las siguientes: *Informe al Ayuntamiento de Cádiz sobre la regulación en materia de descansos y servicios concertados del servicio de taxi en el municipio de Cádiz (2019)*, *Informe sobre la regulación en materia de descansos y servicios concertados del servicio de taxi en el municipio de Almería (2019)*, *Informe sobre el régimen de descansos en el servicio de taxi en el municipio de Cádiz (2017)*.

Por otro lado, en diciembre de 2018, la ADCA, elaboró una *Circular sobre la ordenación del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, con especial incidencia en la normativa de ámbito local (2019)*, advirtiéndose, entre otras cuestiones, que cualquier regulación o disposición que las autoridades competentes lleven a cabo en su ámbito de actuación debe venir guiada sobre la base del principio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 9 de la LGUM); y que cualquier restricción que se establezca al acceso o ejercicio del servicio de transporte de viajeros con conductor, no debe implicar un trato discriminatorio de unos operadores económicos sobre otros, en especial, una diferencia de trato entre el sector del Taxi y el servicio de transporte de viajeros con conductor con licencias VTC.

Sentado lo anterior, es oportuno indicar que el contexto regulador actual del sector del taxi, en el que se enmarca la presente modificación, está condicionado por una serie de factores que habrían de tenerse en consideración.

En primer término, por la *Sentencia n.º 2963/2015, de 30 de diciembre, del TSJA*, que vino a resolver el recurso contencioso-administrativo núm. 640/2012 sobre impugnación directa de disposición general, concretamente, 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 solo las personas físicas, con exclusión de las jurídicas que no adopten la forma organizativa específicamente prevista en la norma, sociedades cooperativas de trabajo, puedan ser titulares de las licencias (artículo 11.1; artículo 27.1 a).
- La exigencia del permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial (artículo 24.1 b), artículo 27.1 c).
- El deber de los vehículos de taxi de llevar la placa de Servicio Público (artículo 31.2 d).
- La regulación de los taxímetros e indicadores exteriores (artículo 34).
- La exigencia de que la prestación del servicio de taxi sea realizada por la persona titular de la licencia (artículo 37).
- La obligación de las personas jurídicas de transmitir las licencias de las que sean titulares a la fecha de entrada en vigor de la norma (D.T 3ª apartado tercero).

En segundo lugar, la *Sentencia n.º 1018/2108, de 15 de junio del TS*, que viene a resolver el recurso de casación núm. 2312/2016, interpuesto contra la *Sentencia n.º 2963/2015, de 30 de diciembre, del TSJA*, en su recurso contencioso-administrativo n.º 640/2012, sobre el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, confirmándose la *Sentencia n.º 2963/2015, de 30 de diciembre*, y, por tanto, la anulación de los preceptos que fueron anulados por el TSJA.

Adicionalmente, el TS ha anulado el artículo 31.5 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, que se refiere a la exigencia de que los vehículos adscritos a una licencia de taxi no podrán rebasar en el momento del otorgamiento inicial de la licencia la edad máxima de dos años, al considerar el Alto Tribunal que no se ha justificado debidamente la razón por la que se impone en el Decreto -sin matización alguna- la condición de que el vehículo no rebase la antigüedad de dos años en el momento de otorgamiento inicial de la licencia, restricción que, establecida en los términos indicados, sin duda puede incidir directamente de modo negativo en el acceso a la prestación del servicio de taxi (apartado 4.viii del Fundamento Cuarto de esta Sentencia).

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que en el año 2016, este CDCA, como se ha indicado anteriormente, hizo uso de la legitimación activa conferida en el artículo 13.2 de la LDC, acordando en su sesión del día 22 de noviembre, la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza municipal reguladora del servicio de taxi del Ayuntamiento de Coín (Málaga), por actuaciones administrativas vulneradoras de la normativa de defensa de la competencia contenidas en la dicha



Ordenanza, aprobada por Acuerdo del Pleno municipal, de fecha 28 de julio de 2016, y publicada en el BOP de Málaga, de fecha 27 de septiembre de 2016. Dicho recurso fue estimado parcialmente por el TSJA (Sala de lo Contencioso-administrativo de Málaga) en su Sentencia n.º 1930/2017, de 13 de octubre.

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia, en la Sentencia 510/2018, en relación a la Ordenanza Reguladora del Servicio del Taxi en la Ciudad de Córdoba, ha declarado la nulidad de los preceptos siguientes: artículo 14.3, letra b); artículo 43.1 letra c) y artículo 51.1 letra b), relativos a: la exigencia de Contrato laboral a tiempo completo del asalariado, con aporte de fotocopia, a efectos del visado anual de la licencia; el requisito de los conductores de figurar dado de alta con dedicación plena y exclusiva y al corriente de pago en el régimen de la Seguridad Social correspondiente; y el requisito, para la expedición de la Tarjeta de Identificación del Conductor, de acreditar el alta en el régimen de la Seguridad Social con dedicación exclusiva, referido a los conductores asalariados o colaboradores autónomos.

También, debemos destacar que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Sevilla, en la Sentencia, de fecha 22 de noviembre de 2018, ha considerado contrario a la Ley el artículo dos de la Disposición transitoria segunda de la Ordenanza del Taxi de Sevilla, según el cual los vehículos dedicados a esta actividad no pueden seguir prestando servicio a los 15 años desde su primera matriculación. Pronunciamiento judicial que ha sido ratificado por el TSJA, en la Sentencia n.º 613/2019, de 6 de mayo.

ODEAR  
--)

Igualmente relevante resulta la interposición de varios recursos contencioso-administrativos por parte de la CNMC<sup>13</sup> ante los Tribunales contra diversos artículos de las Ordenanzas municipales reguladoras del servicio del taxi aprobadas por los Ayuntamientos de Córdoba (LA/02/2015 TAXIS CÓRDOBA) y de Málaga (LA/01/2015 TAXIS MÁLAGA), que a día de hoy aún están pendientes de pronunciamiento judicial, 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 podrían perjudicar 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 la economía digital; sendos recursos han sido avalados mediante la realización de varios informes económicos<sup>14</sup> sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi en cada una de las ciudades de Andalucía afectadas por ambos recursos judiciales. 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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Ver: Informe-SAE-taxi-Córdoba-LA-02-2015.pdf; Informe-SAE-taxi-Málaga-LA-01-2015.pdf



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

Desde la perspectiva de unidad de mercado, el funcionamiento del sector es objeto de análisis con motivo de la presentación ante la Secretaría para el Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM)<sup>15</sup> de reclamaciones y quejas por los operadores económicos en el marco de los procedimientos previstos en la LGUM<sup>16</sup>.

También desde esta misma óptica de unidad de mercado, la CNMC, al amparo del artículo 27 de la LGUM, está interponiendo recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Nacional<sup>17</sup>, el más reciente el 13 de noviembre de 2018 contra varios artículos de la Ordenanza Reguladora del Taxi en Valladolid (UM/024/18: TAXIS-VALLADOLID)<sup>18</sup>.

Merece la pena ser resaltada la publicación por la CNMC del documento “Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de

---

<sup>15</sup> Es el órgano técnico de asistencia del Consejo para la Unidad de Mercado, que coordina y coopera con las autoridades competentes para la aplicación de la LGUM (artículo 11 de la LGUM). Esta Secretaría se encargará, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

<sup>16</sup> Se puede obtener una mayor información en el siguiente enlace:  
<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>

<sup>17</sup> Véanse en la siguiente dirección: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/unidad-de-mercado/impugnacion-actos-disposiciones-contrarios-unidad-mercado>

<sup>18</sup> En el ámbito del arrendamiento de vehículos con conductor, merece la pena hacer mención a la Sentencia nº921/2018, de 4 de junio de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la que se resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CNMC, al amparo del artículo 127.bis de la Ley de la Jurisdicción, así como por Unauto VTC y Uber BV contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. En dicha resolución judicial se anulan los dos primeros párrafos del artículo 181.2 del ROTT- en la redacción de los mismos dada por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre-, en lo relativo a la exigencia de una cantidad mínima de siete vehículos dedicados a la actividad de VTC y anular igualmente la disposición transitoria única del citado Real Decreto 1057/2015 impugnado.



servicios y la economía colaborativa”<sup>19</sup>. En dicho documento, la CNMC analiza la situación de cambio que está viviendo el sector del taxi en los últimos tiempos debido al desarrollo y expansión de nuevos modelos de prestación de servicios, servicios online o economía colaborativa, tras la aparición de plataformas que ponen en contacto a conductores con viajeros y que se han situado como una posible alternativa directa al uso del taxi. La CNMC considera, en relación con los sectores del taxi y del sector de las VTC, que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y numerosos Ayuntamientos españoles mantienen restricciones a la entrada que no favorecen el interés general. Estas restricciones son múltiples, pero destaca el *numerus clausus* de licencias, el limitado ámbito geográfico de la licencia, en ocasiones solo municipal; y, para el caso del taxi, precios regulados en la forma de tarifas públicas no flexibles. Esta normativa, indica la CNMC, impide de facto la entrada de nuevos operadores y genera rentas monopólicas, con una infra provisión del servicio de transporte urbano demandado y un funcionamiento menos eficiente para la sociedad. Por ello, la CNMC concluye que “es necesario realizar una revisión de la regulación desde los principios de regulación económica eficiente, que posibilite el desarrollo de las innovaciones y elimine barreras de entrada innecesarias y desproporcionadas, lo que redundará en un mayor bienestar para los consumidores, las empresas y las Administraciones Públicas.”

Cabe destacar la publicación por parte de la CNMC del Informe PRO/CNMC/003/18,<sup>20</sup> sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, en el que se recomienda en relación con el sector del taxi: “Flexibilizar el régimen regulatorio del taxi, revisando la regulación y eliminando numerosas restricciones que impiden o dificultan la mayor eficiencia y la mejora de la calidad del servicio y posibilitando la existencia de un mayor número de operadores”.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y los argumentos ofrecidos por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, procedemos, a continuación, a entrar en el análisis concreto de aquellos contenidos reguladores previstos en la norma, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución de este CDCA.

<sup>19</sup> Disponible en el siguiente enlace:

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

<sup>20</sup> Se puede obtener más información al respecto en el siguiente enlace al informe mencionado: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2273720\\_11.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2273720_11.pdf)



## V. 4. Observaciones particulares sobre el proyecto normativo en tramitación

### V.4.1. Valoración global

Tal y como se recoge en el preámbulo normativo, y se indica en el apartado tercero del presente Informe, la modificación analizada obedece a la doble necesidad de adaptar el vigente Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, a los pronunciamientos judiciales que han afectado a su contenido (tanto del TSJA como del Tribunal Supremo), y al mismo tiempo, de introducir una nueva regulación que permita la modernización y flexibilidad del sector del taxi, más adaptada a la evolución tecnológica y del mercado, a fin de hacerlo más competitivo a la vez que se mejora la atención de los derechos de los usuarios.

A este respecto, en la reforma proyectada se eliminan algunas de las restricciones a la competencia existentes en la reglamentación autonómica del taxi, como consecuencia de que determinados preceptos del Reglamento fueron declarados nulos en sede contencioso-administrativa (tanto por el TSJA, en su Sentencia n.º 2963/2015, de 30 de diciembre; como por el TS en su Sentencia n.º 1018/2108, de 15 de junio de 2018, que resuelve el recurso de casación contra esa misma Sentencia del TSJA). Recuérdese que las principales limitaciones a la competencia anuladas judicialmente, y que impedían la libre organización de la actividad por parte de los agentes, e imposibilitaban el mayor aprovechamiento de las economías de escala y eficiencia en el ejercicio de la actividad consistían en la exigencia de que la titularidad de las licencias fuera solo por persona física o por cooperativas de trabajo asociado y en la exigencia de que la prestación del servicio de taxi fuera realizada por la persona titular de la licencia. Otros aspectos que, también, se revisan a la luz de las precitadas Sentencias, el hecho de regular las características identificativas de los vehículos de taxi en relación con la placa de Servicio Público o la propia regulación del taxímetro; así como la adscripción de la licencia en relación con la antigüedad del vehículo.

Igualmente, se acometen algunas mejoras en términos de innovación del sector y de derechos de los usuarios (pago con tarjeta, entre otras). Sin embargo, junto a las modificaciones señaladas, tal y como se verá a continuación, se introducen algunas determinaciones susceptibles de reproche en términos de afectación a la competencia y de regulación económica eficiente.

Asimismo, a nuestro juicio la reforma en la tramitación debería haber sido más ambiciosa, pues no puede perderse de vista que el vigente Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo sigue presentando importantes obstáculos a la libertad de empresa y a la libre competencia, que afectan negativamente al transporte discrecional de pasajeros, al reducir el número de operadores disponibles para poder prestar servicios de transporte urbano y su capacidad e incentivos para competir. Como consecuencia, los usuarios finales se verán perjudicados, previsiblemente, en forma de imposibilidad de obtener descuentos sobre precios, mayores tiempos de espera por falta de profesionales disponibles, menor



innovación en el transporte, todo ello en detrimento de la calidad del servicio prestado. Ha de replantearse la necesidad de revisar la regulación en vigor, desde la óptica de los principios de la regulación económica eficiente, pues el marco regulador sectorial no parece estar alineado con las circunstancias actuales de este mercado, sobre todo, ante la irrupción de nuevas formas telemáticas de contratación del servicio, o si se prefiere, de otros modelos de prestación de servicios de transportes de viajeros, basados en internet.

Antes de enunciar los preceptos problemáticos que presenta el nuevo texto normativo desde la óptica de la competencia y los principios de una regulación económica eficiente, ha de recordarse que, en relación con el principio de salvaguarda de la libre competencia, el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa, reforzado por la legislación ordinaria básica para todas las Administraciones Públicas, constituye una obligación de todos los poderes públicos. A cualquier limitación o restricción anticompetitiva deberá preceder la correspondiente ponderación entre los intereses que se persiguen y aquellos derivados de un funcionamiento competitivo de los mercados, y este análisis ha de quedar suficientemente justificado por disposición expresa de la Ley.

Es decir, toda medida restrictiva de la competencia deberá justificarse sobre la base de los principios de necesidad y de proporcionalidad. Una medida es innecesaria cuando la precisión del objetivo perseguido resulta deficiente o cuando no existe nexo causal entre la restricción y aquel. La ausencia de proporcionalidad significa que la restricción a la competencia, que siempre conlleva un perjuicio en términos de bienestar económico, supone un coste excesivo en relación con el supuesto beneficio derivado de la introducción de la restricción, al existir alternativas plausibles menos gravosas para la competencia.

Por restricción a la competencia puede entenderse “cualquier medida que limite el número, variedad, capacidad o incentivos de los operadores”, en línea con la Guía para la elaboración de memorias de competencia de la extinta CNC<sup>21</sup>.

Ha de 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.

Llegados a este punto, puede afirmarse que la reglamentación autonómica del servicio de taxi, actualmente en vigor, colisiona con los principios de mejora de la regulación mencionados en el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, introducido por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia,

<sup>21</sup> Esta guía se encuentra disponible en el siguiente enlace:

[https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias\\_y\\_recomendaciones/Guia%20para%20Administraciones%20Publicas.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/Guia%20para%20Administraciones%20Publicas.pdf)



accesibilidad, simplicidad y eficacia), así como en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, ha de significarse que tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las Administraciones públicas españolas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y las Entidades Locales) están obligadas a observar en sus disposiciones o actuaciones administrativas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, el artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa: “Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”. En particular, deberán garantizar que determinadas disposiciones y actos recogidos en el apartado 2, cumplen los principios referidos, entre las que cabe citar por su relación directa con el asunto que nos ocupa, el establecido en la letra b), esto es: las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios, y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

En concreto, por lo que se refiere a la necesidad y proporcionalidad de las actuaciones, el artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>22</sup>, considerando que, en todo caso, esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

Finalmente, ha de tenerse presente que, si bien la Directiva 2006/123/CE de Servicios, no es aplicable en materia de transportes, la regulación no puede comprometer el ejercicio de ninguna de las libertades fundamentales del Derecho de la UE (por ejemplo, la libertad de establecimiento), salvo que exista una razón imperiosa de interés general entre las que no pueden incluirse las de carácter meramente económico. Véase, por

---

<sup>22</sup> Dicho artículo 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”.



ejemplo, la Sentencia de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C591/13, apartado 63: “Conforme a reiterada jurisprudencia, una normativa nacional solo puede limitar la libertad de establecimiento si la restricción en cuestión está justificada por razones imperiosas de interés general. En tal supuesto es preciso, además, que esa restricción sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase la sentencia DI. VI. Financiaría di Diego della Valle & C., C-380/11, EU:C:2012: 552, apartado 41 y jurisprudencia citada)”.

Realizadas estas consideraciones previas, se abordará, en primer lugar, el análisis de aquellas previsiones del proyecto normativo presentado, que plantean una modificación del actual Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, aprobado por el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, y que pese a obedecer a la intención de adaptar la normativa del taxi a los pronunciamientos judiciales recaídos, suponen la introducción de nuevas restricciones a la libre competencia, a la unidad de mercado y/o a los principios de una buena regulación económica.

En segundo término, se efectuarán una serie de recomendaciones tendentes a la eliminación de todas aquellas restricciones a la competencia, no necesarias ni proporcionadas sobre la base de una razón imperiosa de interés general, que siguen manteniéndose en el régimen vigente, entre las que destacan, las afectaciones a la libre competencia, a la unidad de mercado y a los principios de una buena regulación económica, y las limitaciones a la libertad de empresa y a la capacidad de autoorganización de los empresarios, que ya fueron analizadas por esta autoridad de competencia en sus Informes N 14/11, I 01/2016 y en el Estudio sobre el taxi 2017 .

#### **V.4.2. Sobre la limitación del número de licencias de las que se puede ser titular para el ejercicio de la actividad del taxi**

Con el fin de eliminar la restricción que impide que las personas jurídicas puedan ser titulares de una licencia de taxi, dando así cumplimiento a los distintos pronunciamientos judiciales, el proyecto normativo modifica la Disposición adicional tercera suprimiendo el inciso inicial del apartado 3. Esto es, se elimina de este precepto toda referencia a las personas jurídicas, y se modifica su redacción manteniendo, no obstante, la limitación del número máximo de licencias a poseer por cada titular (persona física o jurídica) que, salvo excepciones, se reduce a una<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> La nueva redacción de la Disposición transitoria tercera, quedaría en los siguientes términos:

*“3. Los titulares de más de una licencia, dispondrán de un plazo de 15 meses para transmitir las que resulten necesarias para cumplir la exigencia de una sola licencia por titular prevista en el artículo 27.1.b) del Reglamento.*

*La antedicha obligación no resultará de aplicación a las sociedades cooperativas de trabajo; y a las personas físicas titulares de hasta tres licencias concedidas todas ellas por municipios distintos de población inferior a 10.000 habitantes. En estos casos, las licencias conservarán su validez (...).”*  
(Subrayado propio)



En esta misma línea, el artículo 11.1 del proyecto normativo se modifica para incluir a las personas jurídicas como posibles titulares de una licencia de taxi o autorización de transporte interurbano en vehículo de turismo<sup>24</sup>.

Igualmente, se propone una nueva redacción para las letras a) y b) del artículo 27.1, permitiendo que la titularidad de las licencias pueda recaer tanto en una persona física como jurídica, pero con el límite del número de licencias de las que estos pueden ser titulares. Esto es, tan solo una<sup>25</sup>.

Nada ha de objetarse respecto a la adaptación que se propone del Decreto 35/2012 para ajustarlo a las demandas de los órganos judiciales en cuanto a eliminar la restricción de los posibles titulares de las licencia de taxi o de las autorizaciones de transporte interurbano en vehículo de turismo.

No obstante lo anterior, sí cabe precisar ciertos aspectos de la propuesta reguladora que mantienen o introducen, *ex novo*, afectaciones a la competencia.

Por una parte, con la redacción propuesta se perpetúa la imposibilidad de ser titular de más de una licencia de taxi o autorización de transporte interurbano de vehículos. En tal sentido, cabe traer a colación lo que este CDCA ya ha manifestado en reiteradas ocasiones<sup>26</sup>, en tanto en cuanto que esta limitación carece de cobertura legal dado que no está recogida en la Ley 2/2003, de 12 de mayo. Asimismo, este Consejo considera que supone una restricción de índole subjetiva, poniendo de manifiesto que, sin embargo, en Derecho Comparado, concretamente en la normativa autonómica de la

---

<sup>24</sup> En tal sentido, el artículo 11.1. dispondría:

*"El título habilitante se expedirá a favor de una persona física o jurídica que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, excepto las sociedades cooperativas de trabajo que podrán ostentar igual número de títulos al de personas socias trabajadoras que la integren. En el título habilitante se hará constar los vehículos que se vinculan a su explotación."* (Subrayado propio)

<sup>25</sup> Por último, para el artículo 27 se propone la siguiente redacción:

*"I. Para la obtención de licencias municipales de autotaxis es necesario cumplir los siguientes requisitos:*

*a) Ser persona física, no pudiéndose otorgar las licencias de forma conjunta a más de una o persona jurídica con personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren, no pudiendo ser titulares de las mismas las comunidades de bienes. Tratándose de personas jurídicas, la realización de transporte público de viajeros en vehículo de turismo debe formar parte de su objeto social de forma expresa. No se podrá otorgar autorizaciones a personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

*b) No ser titular de otra licencia autotaxi excepto en el caso de las sociedades cooperativas de trabajo que podrán ser titulares de tantas licencias como personas socias trabajadoras la integren."*(Subrayado propio)

<sup>26</sup> Vid., a este respecto los Informes N 14/2011 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo, o el informe I 01/2016, Alegaciones sobre el Texto Provisional de la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Taxi en el Municipio de Coín, así como los Acuerdos sobre el ejercicio de acciones judiciales en la vía contencioso-administrativa contra los Ayuntamientos de Coín y Marbella por las ordenanzas municipales reguladoras del servicio de taxi.



Comunidad de Madrid, se posibilita la obtención de hasta tres licencias por persona en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma.

Como ha argumentado este CDCA en anteriores ocasiones:

“La previsión aquí analizada, al suponer un límite establecido por la autoridad competente al acceso a una actividad económica o su ejercicio, debe estar fundamentada en una razón de interés general. También resulta exigible que se haya efectuado la comprobación por la autoridad reguladora de que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Proporcionalidad entendida como adecuación de los requisitos a la realización de los objetivos perseguidos, sin excederse de aquellos que sean necesarios para garantizar su consecución.

De este modo, la cifra en torno a la cual se fija el contingente por conductor, debería encontrar necesario acomodo en los principios de necesidad y proporcionalidad.

Igualmente es reseñable que la limitación del número de licencias a una 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 por parte 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).

Hay que recordar que el Consejo de Estado en su Dictamen de 21 de julio de 2005, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, indicó que determinadas previsiones, tales como las relativas a que solo las personas físicas puedan ser titulares de licencias, que un titular no pueda disponer de más de tres licencias y que la persona que transmita una licencia de autotaxi no podrá volver a obtener ninguna otra en el mismo o en diferente municipio hasta transcurridos dos años, no son propias de una disposición de rango reglamentario y deben suprimirse.

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 en el 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”.



A mayor abundamiento, el establecimiento de un número máximo de licencias vinculadas a cada operador, podría constituir un requisito de naturaleza económica prohibido por el artículo 18.2 g) de la LGUM.

Sobre la base de lo anterior, se plantea 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.

En otro orden de consideraciones, cabe destacar que la propuesta de modificación del artículo 27.1 a), establece como requisito de las personas jurídicas interesadas en obtener una licencia, que tengan personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas, que en su caso, la integren, así como que tengan recogido expresamente en su objeto social, la realización de transporte público de viajeros en vehículo de turismo.

Con esta regulación, se establecen ciertas exigencias a las personas jurídicas para poder ser titulares de una licencia. Exigencias que pudieran constituir una carga económica para aquellas que no la cumplan, como pueda ser la necesidad de modificación de su objeto social para que se refleje en el mismo, de forma expresa, la actividad de transporte público de viajeros en vehículo de turismo.

En tal sentido, si bien es cierto que el centro directivo proponente de la norma acata las sentencias dictadas en el sentido de permitir que, en adelante, las personas jurídicas puedan acceder a la titularidad de una licencia, también lo es el hecho de que del texto normativo y la documentación aportada por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio no puede desprenderse la razón imperiosa de interés general que justifica la necesidad y proporcionalidad de esta medida.

Téngase en cuenta que el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, la libre iniciativa económica solo se excepcionará justificadamente cuando concurra alguna "razón imperiosa de interés general" de las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la citada Ley 17/2009, y ello teniendo en cuenta las reconocidas como tal por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, e incorporadas al ordenamiento jurídico español en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Así, y desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación económica, el órgano proponente de la norma debería reflexionar sobre la configuración del requisito previsto en apartado a) del artículo 27.1, bajo un análisis de los citados principios de necesidad y proporcionalidad, ya que supone una restricción y una barrera de acceso para la actividad económica.



### **V.4.3. Sobre los requisitos para la obtención de la licencia**

El artículo 27 del Reglamento andaluz del taxi, dedicado a regular los requisitos que deberán reunir las personas titulares de las licencias de taxi, se ha visto modificado en el proyecto normativo presentado, quedando su redacción como sigue:

“1. Para la obtención de licencias municipales de autotaxis es necesario cumplir los siguientes requisitos:

a) Ser persona física, no pudiéndose otorgar las licencias de forma conjunta a más de una o persona jurídica con personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren, no pudiendo ser titulares de las mismas las comunidades de bienes.

Tratándose de personas jurídicas, la realización de transporte público de viajeros en vehículo de turismo debe formar parte de su objeto social de forma expresa. No se podrá otorgar autorizaciones a personas jurídicas sin ánimo de lucro.

b) No ser titular de otra licencia autotaxi excepto en el caso de las sociedades cooperativas de trabajo que podrán ser titulares de tantas licencias como personas socias trabajadoras la integren.

d) Figurar inscrita y hallarse al corriente de sus obligaciones en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda.

e) Cumplir las obligaciones de carácter fiscal y laboral exigidas por la legislación vigente.

f) Disponer de vehículos, a los que han de referirse las licencias, que cumplan los requisitos previstos en la Sección 2ª de este Capítulo.

g) Tener cubiertos los seguros exigibles en cada caso.

h) Declaración expresa de sometimiento a los procedimientos arbitrales de las Juntas Arbitrales de Transporte.

i) Tener la nacionalidad española o de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado con el que, en virtud de lo dispuesto en Acuerdos, Tratados o Convenios Internacionales suscritos por España, no sea exigible el requisito de nacionalidad; o contar con las autorizaciones o permisos de trabajo que, con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros y extranjeras en España, resulten suficientes para amparar la realización de la actividad del transporte en nombre propio.

j) Disponer de dirección y firma electrónica, así como de equipo informático. A tales efectos se deberá comunicar al órgano competente la dirección de correo electrónico que dispone para celebrar los contratos a distancia con los clientes.

k) No tener pendiente el pago sanciones pecuniarias impuestas mediante resolución firme en vía administrativa por incumplimiento de la legislación de transportes.



l) Obtener simultáneamente la licencia municipal que habilite para la prestación de servicios urbanos y la autorización que habilite para la prestación de servicios interurbanos, salvo cuando concurren los supuestos excepcionales previstos en el artículo 10”.

Nada habría añadirse a lo expuesto en el apartado anterior respecto de la nueva redacción que se confiere a las letras a) y b) del artículo 27.1, en consonancia con las modificaciones propuestas para el artículo 11.1 y la Disposición adicional tercera del Reglamento andaluz del taxi.

Sin embargo, si es de destacar que la modificación propuesta del artículo 27.1, introduce nuevos requisitos para obtener la licencia, y cuyo análisis se realiza a continuación. Nos referimos a los tres nuevos apartados que se añaden al artículo 27.1.

En primer lugar, se introduce la letra j), en los siguientes términos “disponer de dirección y firma electrónica, así como equipo informático”. Y se especifica, “a tales efectos se deberá comunicar al órgano competente la dirección de correo electrónico que dispone para celebrar los contratos a distancia con los clientes”.

En esta previsión se plasma la creciente introducción de una serie de avances tecnológicos que se encuentran directamente relacionados con aplicaciones informáticas vinculadas a servicios móviles que permiten localizar taxis o cualquier tipo de vehículo de transporte de viajeros, contratar sus servicios, conocer el recorrido por el que se desarrollará el trayecto, así como el precio, la forma de pago, además de características del vehículo con el que se llevará a cabo el servicio y la valoración realizada por otros usuarios sobre el conductor que va a cubrir la demanda.

Al hilo de lo anterior, la obligatoriedad de contar con dirección y firma electrónica junto con un equipo informático estaría conectada con esa irrupción de las innovaciones tecnológicas en los nuevos modelos de prestación de los servicios de transporte de viajeros, al igual que la nueva obligación impuesta de “comunicar al órgano competente la dirección de correo electrónico que dispone para celebrar los contratos a distancia con los clientes”.

A este respecto, y si bien es cierto que en dicho precepto subyace la idea de un cambio de modelo de actividad económica basado en el uso de las nuevas tecnologías (y sobre todo, de internet), y que la incorporación de ese tipo de herramientas al mercado que nos ocupa puede suponer unos efectos positivos sobre la mejora de las condiciones de prestación del servicio del taxi y la eliminación de los fallos del mercado que existían en este sector; no es menos cierto que, desde la óptica de los principios de regulación eficiente, los poderes públicos habrían de extremar su intervención reguladora y abstenerse de adoptar determinaciones del tipo de la que nos ocupan, dado que las mismas pueden entrañar una injerencia en la libertad de auto-organización empresarial. Se considera que ese concreto extremo no debería ser objeto de reglamentación por parte de las Administraciones Públicas, pues formaría parte del ámbito de la relación comercial entre sujetos privados (prestador de servicios y el cliente). O dicho de otro



modo, esa reorientación en el modo de prestación de esta actividad económica correspondería a la libre decisión individual de cada operador económico.

Por otro lado, se desconoce si la incorporación de este nuevo requisito pudiera obedecer a la intención de establecer que las relaciones entre los operadores económicos del sector del taxi con la Administración competente se efectúen de forma obligatoria a través de medios electrónicos.

A este respecto, debemos traer a colación lo previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015:

“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

También debemos destacar lo dispuesto en el reciente Decreto 622/2019, que si bien entra en vigor en abril de 2020, en cuyo artículo 39, “Relaciones obligatorias por medios electrónicos”, recoge lo siguiente:



“El deber de relacionarse por medios electrónicos no podrá imponerse a través de actos administrativos generales de convocatoria, debiendo encontrarse previsto en disposiciones normativas de rango legal o bien reglamentario cuando, en este último caso, quede acreditado que las personas afectadas tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos”.

A mayor abundamiento, la alusión en la norma al término “equipo informático” puede dar lugar a confusión, pues no se sabe bien a qué se quiere referir con este término, dado que puede inducir a pensar que se trata de un ordenador.

En tal sentido, no debe perderse de vista que el progreso tecnológico ha hecho posible la utilización generalizada de muchos teléfonos móviles (smartphones) o de tabletas como herramientas o soportes que permiten la información y la comunicación de tipo digital, dado que incorporan ciertas aplicaciones o servicios basados en el uso de internet, habida cuenta de que ofrecen indudables ventajas con respecto a los ordenadores (su coste es menor, el poco espacio que ocupan, entre otros). Si se quisiera hacer referencia exclusivamente al ordenador, cabría tener en cuenta que esta previsión generaría un incremento de los costes económicos asociados a las solicitudes de licencias para los agentes de este mercado, y pudiera entenderse desproporcionada e innecesaria, a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, el cual dispone que las “autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica” o “exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad”, motivarán su necesidad en la salvaguarda de “alguna razón imperiosa de interés general”. Y apostilla que cualquier límite o requisito impuesto en tales términos “deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Sobre la base de todo lo anterior, el órgano promotor de la norma debería replantearse el nuevo requisito de la “dirección y firma electrónica, así como de equipo informático” impuesto para la obtención de la licencia, y justificarlo en términos de necesidad y proporcionalidad, explicitándose cuál es la razón en la que se fundamenta su exigencia. En caso de optar por mantenerlo, se aconseja sustituir la referencia al equipo informático por otra más amplia, como por ejemplo, la expresión “dispositivo electrónico que permita el uso de la firma electrónica”, donde tengan cabida no solo los ordenadores, sino también otros dispositivos, como pudieran ser los teléfonos móviles y tabletas, entre otros.

En segundo lugar, otro de los requisitos para la obtención del título habilitante es el recogido en el artículo 27.1.k), esto es, “no tener pendiente el pago de sanciones pecuniarias impuestas mediante resolución firme en vía administrativa por incumplimiento de la legislación de transportes”.

Se recomienda que el centro directivo sopesa la conveniencia de modificar esta exigencia, pues no hay que perder de vista que dicha previsión no resulta coherente con



lo dispuesto en el régimen general de revisión judicial dispuesto por el Derecho Administrativo para los procedimientos que se tramitan en vía contencioso-administrativa, donde se prevé la posibilidad de solicitar la suspensión de la sanción hasta que resuelva el juez o tribunal, en el marco de dichos procedimientos. De esta forma, la regulación propuesta habría de considerarse una restricción injustificada a la competencia, que impediría a los operadores económicos el acceso a una licencia de taxi durante un ámbito temporal en el que la sanción no es firme, lo cual sería un nuevo obstáculo o barrera de entrada a los nuevos operadores económicos en este mercado, contrario a los principios de buena regulación económica; en especial, resultaría difícilmente compatible con los principios de necesidad, proporcionalidad y seguridad jurídica.

En tercer y último lugar, también debemos destacar el apartado l) del artículo 27.1, donde se alude a la doble habilitación para la realización de la actividad del taxi, esto es la licencia urbana municipal y la autorización interurbana autonómica.

A este respecto, debemos recordar que el artículo 9 del reglamento, en consonancia con el artículo 15.1 de la Ley 2/2003 establece, como regla general, que para la realización de transportes discrecionales en autotaxi será preciso obtener la licencia municipal para servicios urbanos y la autorización de transporte interurbano, salvo contadas excepciones. Esta exigencia de doble habilitación implica, generalmente, que la pérdida o retirada por cualquier causa legal de la licencia de transporte urbana o de la autorización de transporte interurbano, conllevará la cancelación de la otra licencia o autorización que debe acompañarla.

Ambos regímenes autorizatorios, licencia municipal urbana y autorización autonómica interurbana, se obtienen, con carácter general, de forma simultánea, aunque se prevén, varias excepciones a este principio de coordinación de títulos recogidas en el artículo 10 del Reglamento del taxi, en correlación con lo establecido en el artículo 15.3 y 4 de la Ley 2/2003.

En la tramitación de este tipo de procedimientos de licencias o autorizaciones no coordinadas, el órgano competente dará audiencia a los municipios afectados, en su caso, a las asociaciones más representativas del sector del taxi y de otras modalidades de transportes de viajeros, así como a las organizaciones sindicales y empresariales y asociaciones de personas consumidoras y usuarias con mayor representatividad en la provincia de que se trate.

De acuerdo con lo anterior, para la prestación del servicio del taxi, la regulación andaluza impone la obligatoriedad de obtener el prestador una doble habilitación.

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 habilita para el servicio interurbano.



Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente por parte de las autoridades de competencia, y entre ellas por este propio CDCA, tanto en sus resoluciones sobre expedientes sancionadores sobre el sector, como en sus Informes N 14/11 y Estudio sobre el taxi 2017, anteriormente citados, la necesaria obtención de una licencia municipal para la prestación de servicios de transporte urbano (ya sea directamente del Ayuntamiento o ente competente, o mediante el traspaso de una ya existente) constituye la principal barrera de entrada al sector, que dificulta innecesaria e injustificadamente el acceso al mercado, y de esta forma no atiende a los principios básicos de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia, ni a los de simplificación y reducción de cargas administrativas. No está de más en este punto, recordar que este CDCA planteó la necesidad de revisar la Ley 2/2003, a fin de eliminar las restricciones opuestas al espíritu de la Directiva de Servicios.

Aunque, si bien es cierto que tal exigencia viene amparada en virtud del artículo 15 de la Ley 2/2003, al tratarse de una normativa aprobada en 2003, y siendo previa a la Ley 20/2013, 9 diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sería conveniente revisarla 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 extensibles los principios recogidos en la citada directiva a todas las actividades económicas, esto es, a sectores que, como por ejemplo el transporte, estaban expresamente excluidos de su ámbito de aplicación.

Así pues, el hecho es que estos mecanismos de autorización para la realización del transporte de viajeros en automóviles de turismo se erigen como auténticas barreras al acceso de esta actividad económica, limitando la competencia, y debería quedar suficientemente justificada 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 y la competencia.

Por su parte, en aras de alcanzar una reducción de las cargas administrativas para los operadores económicos, se ha de poner de manifiesto el documento "Europa puede progresar". Mejores prácticas de reducción de las cargas administrativas, encargado por la Comisión Europea a un grupo de expertos para evaluar el impacto de la burocracia impuesta por la legislación comunitaria en la competitividad empresarial, que define como cargas administrativas los costes extraordinarios derivados de la recopilación y suministro de información a los que los operadores no tendrían que hacer frente en ausencia de una obligación legal. Este trabajo sostiene que una de las maneras más fáciles e inmediatas de impulsar la competitividad es reducir tales cargas, mediante un cambio de cultura que propicie una aplicación más sencilla de la legislación, la realización de evaluaciones de impacto sobre los trámites potencialmente gravosos para las empresas o el análisis de las implicaciones para las pymes. También, recurriendo a regímenes administrativos menos estrictos para las empresas, que les eximan de obligaciones u ofrezca alternativas menos gravosas.



Por todo ello, sería conveniente que la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, valorase la debida necesidad y proporcionalidad de todas las medidas adoptadas, con el fin de evitar una fuerte intervención administrativa que podría dificultar la entrada de agentes al mercado, así como el que los operadores soporten cargas y requisitos innecesarios y/o desproporcionados.

#### **V.4.4. Sobre la adscripción de la licencia en relación con la antigüedad del vehículo**

El apartado 5 del artículo 31 del proyecto normativo, relativo a los requisitos para la adscripción de un vehículo a una licencia de vehículos de autotaxi, dispone expresamente en su letra c) que “Los vehículos no podrán continuar dedicados a la actividad del taxi a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años a contar desde su primera matriculación”.

Como primera consideración, habría que hacer constar que el centro promotor de la norma sí parece haber tenido en cuenta el pronunciamiento judicial emitido por el Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 1018/2108, de 15 de junio de 2018, que declaraba la nulidad del artículo 31.5 por el que se exigía la condición de que el vehículo no superase la antigüedad de dos años en el momento de la adjudicación de la licencia.

Sin embargo, en la modificación propuesta, se introduce *ex novo* una limitación en cuanto a la antigüedad del vehículo al que se va a adscribir la licencia de autotaxi, imponiendo la imposibilidad de continuar prestando el servicio de transporte respecto de aquellos vehículos que alcancen una antigüedad máxima de diez años desde su primera matriculación.

Desde la óptica de la competencia, tal exigencia supone una limitación a la libre prestación de la actividad. En el preámbulo de la norma se justifica esta restricción en la necesidad de velar por la seguridad del tráfico, lo que podría garantizarse mediante el control y seguimiento de los vehículos a través de la correspondiente inspección técnica de vehículos (ITV), lo que en ningún caso, obliga a retirar los vehículos de la circulación sobre la base de la antigüedad de los mismos. Por su parte, tal previsión tampoco encontraría respaldo en Ley de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, Ley 2/2003, de 12 mayo, ya que en el citado texto normativo no se recoge ninguna limitación a este respecto. Este requisito vinculado al vehículo tiende a dificultar y encarecer el ejercicio de la actividad.

A mayor abundamiento, la anulación de una previsión similar ha sido ratificada mediante Sentencia del TSJA de 6 de mayo de 2019, por la que se desestimaba recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Sevilla contra la sentencia de fecha 22 de noviembre de 2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Sevilla, que consideraba contrario a la Ley el artículo dos de la Disposición Transitoria Segunda de



la Ordenanza del Taxi de Sevilla, según el cual los vehículos dedicados a esta actividad no pueden seguir prestando servicio a los 15 años desde su primera matriculación.

Sobre la base de cuanto antecede, desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación económica, el órgano proponente de la norma debería reflexionar sobre dicha medida, bajo un análisis de los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que supone una restricción para la actividad económica que difícilmente podría encontrar justificación.

#### **V.4.5. Sobre los requisitos del procedimiento para la contratación por plaza con pago individual**

Con el fin de flexibilizar y modernizar el régimen de prestación de los servicios de vehículos de taxi, se propone la modificación del apartado 2 del artículo 39, que queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 39. Contratación global

2 .. No obstante lo dispuesto en el punto anterior, los municipios, incluso aquellos que se encuentren integrados en alguna de las áreas territoriales de prestación conjunta existentes, previo informe de las asociaciones representativas de los titulares de licencias y de los usuarios y consumidores con implantación en su territorio, y de la consejería competente en materia de transportes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, podrán promover la prestación de servicios con contratación previa por plaza con pago individual, siempre que ello se encuentre contemplado en la correspondiente Ordenanza municipal, y se realice a través de cualquier medio que permita garantizar los derechos de los usuarios respecto de las tarifas que les sean de aplicación, conforme a lo que se dispone en el artículo 58 de este reglamento.

En estos casos el informe de la Consejería competente en materia de transportes tendrá carácter vinculante”.

Con carácter previo al análisis de la modificación planteada, y por considerarse igualmente aplicable a ésta, cabe recordar lo manifestado por este CDCA en el Estudio sobre el taxi 2017, acerca de la autorización para la contratación por plaza con pago individual regulada en el artículo 45 del Decreto 35/2012<sup>27</sup>: “Por lo tanto, la regulación

---

<sup>27</sup> “Artículo 45. Condiciones especiales de las áreas rurales

1. En aquellas áreas rurales o zonas de baja densidad de población, considerándose esta cuando el número de habitantes por kilómetro cuadrado no sea superior a 15, y donde la demanda de transportes no se encuentre suficientemente atendida por los servicios regulares y discrecionales existentes, podrá autorizarse el incremento de plazas de los vehículos hasta un máximo de nueve incluido el conductor o conductora, en vehículos homologados para dicha capacidad, y la contratación por plaza con pago individual de los servicios con el fin de facilitar la comunicación de núcleos de población dispersos entre sí y el acceso de la población, especialmente aquella con necesidades especiales, a los centros de servicios y enlaces con otros transportes.



autonómica impone restricciones a la capacidad de auto organización empresarial sin que queden explícitamente justificadas en la norma cuál es la concreta razón de interés general que la sustenta. En este sentido, resulta especialmente grave que se restrinja la libertad de los profesionales del taxi para prestar sus servicios, impidiéndoles la posibilidad de contratar por plazas individuales, salvo contadas excepciones, lo que sin duda no genera ninguna ventaja para las personas usuarias del servicio de taxi, ni por consiguiente para el interés general.”

En efecto, en la actualidad, el Reglamento del taxi andaluz solo contempla un procedimiento concreto para autorizar la contratación por plaza con pago individual en el artículo 45, respecto a las condiciones especiales de la prestación del servicio en las áreas rurales. Con la nueva redacción propuesta para el apartado 2 del artículo 39, trata de implantarse el procedimiento administrativo para hacer efectiva dicha posibilidad, con carácter general.

Procedimiento que, a simple vista y bajo la óptica de los principios de buena regulación económica, podría valorarse positivamente, dado que supondrá la supresión de la obligación por parte de los operadores económicos de contratar el servicio de taxi por la capacidad total del vehículo, lo cual se trata de una restricción injustificada y desproporcionada al libre ejercicio de la actividad. Así mismo, aporta a la norma claridad, previsibilidad y seguridad jurídica, propiciando la consecución de un marco normativo claro, que facilita su conocimiento y comprensión, y en consecuencia, permite la toma de decisiones de los operadores económicos.

No obstante lo anterior, cabe llamar la atención sobre algunos de los requisitos que se establecen en el mismo, y cuya formulación pudiera entrañar finalmente un obstáculo a la implantación del cobro individual por plazas.

En primer lugar, ha de aludirse al hecho de que, como presupuesto previo para poder implantar en un municipio esta modalidad de contratación del servicio de taxi, la misma haya de estar forzosamente prevista en las ordenanzas municipales. Esta exigencia implicaría la previa adaptación de aquellas ordenanzas que a la entrada en vigor de la norma objeto de informe no alberguen dicha posibilidad, retrasando la efectividad de esta medida tan ventajosa para los consumidores y usuarios.

---

2. Corresponde a la Consejería competente en materia de transportes autorizar a los Ayuntamientos, o entes que ejerzan sus funciones en esta materia, la adjudicación de licencias de taxi adaptadas a tales circunstancias, y otorgar las correspondientes autorizaciones de servicio interurbano.

3. A los fines previstos en el apartado anterior la citada Consejería iniciará, de oficio o a solicitud de los Entes Locales o personas usuarias de la zona, un procedimiento en el que se analizarán las condiciones de oferta y demanda de la zona, las características de la población afectada y su distribución geográfica y se adoptará la resolución que corresponda, oídas las personas representantes del sector de los transportes públicos y las asociaciones de consumidores y usuarios, y de personas con discapacidad si la solicitud fuera referida a un vehículo adaptado. La autorización podrá otorgarse con carácter general o solo para días y horas en los que no se produzca coincidencia con los servicios de transporte regular.” (subrayado propio).



En segundo lugar, también cabe referirse al requisito del "(...) previo informe de las asociaciones representativas de los titulares de las licencias y de los usuarios y consumidores con implantación en su territorio (...)". En tal sentido, debe recordarse que como ya indicó este CDCA en el citado Informe I 01/17: "Sobre este particular, conviene recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.2 g) de la LGUM, estas cuestiones podrían ser consideradas como actuaciones prohibidas, cuando en el análisis de la oferta y la demanda se tengan en cuenta indicadores no solo de tipo objetivo y vinculados con la necesidad de ofrecer la accesibilidad de comunicación a personas con necesidades especiales, sino que se base también en otros requisitos de naturaleza económica que serían contrarios a la libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios. Y, en todo caso, debe tenerse en cuenta que la audiencia a las asociaciones representativas del sector de los transportes públicos (por ejemplo, a las asociaciones de transporte público regular de viajeros por carretera) puede constituir una actuación prohibida, en la medida en que podría influir en la decisión de la Administración la opinión de los potenciales competidores en el mercado."

En tercer lugar, también cabe llamar la atención respecto a que el nuevo procedimiento se reserva para una sola modalidad de prestación del servicio de taxi: "(...) la prestación de servicios con contratación previa (...)" (subrayado propio), entendida como aquella que se realiza 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, entre otras). En definitiva, con la propuesta reguladora se excluye la contratación por plaza con pago individual, de otras modalidades de servicio como puedan ser la modalidad del servicio de taxi circulando por la calle, en la que los usuarios solicitan los servicios en la calle entre los vehículos de taxi que se encuentran circulando en esos momentos; o la del servicio de taxi en paradas, relativo a las contrataciones de vehículos de taxi que se encuentran estacionados en zonas habilitadas para ello por la Administración. No puede deducirse de la norma la razón imperiosa de interés que general que justifica circunscribir el ámbito de aplicación del procedimiento, exclusivamente, a los supuestos de la contratación previa. Tampoco se justifica la proporcionalidad de tal medida.

Para finalizar, cabe llamar la atención sobre un último aspecto del procedimiento para implantar la contratación por plaza con pago individual. Nos referimos al carácter vinculante del informe de la Consejería competente en materia de transportes. Atribuir al informe autonómico dicho carácter, brinda a la Comunidad Autónoma la posibilidad de frustrar, con la emisión de un informe negativo, una medida tan favorable a los consumidores y usuarios. A este respecto, sería conveniente reflexionar sobre si no bastaría con exigir un informe autonómico preceptivo, pero no vinculante, para conseguir favorecer la promoción entre los municipios de esta modalidad de prestación del servicio de taxi.



Sobre la base de todo lo anterior resulta aconsejable que el centro directivo valore la oportunidad de adecuar la redacción propuesta para el artículo 39.2 a las consideraciones efectuadas en este apartado.

#### **V.4.6. Recomendaciones para incrementar las libertades de acceso y ejercicio de la actividad de taxi**

La regulación de cualquier actividad económica debe tener presente la perspectiva de la competencia efectiva en los mercados y los principios de la regulación económica eficiente. Hay que recordar al respecto que la libertad de empresa (o la libre competencia) y los principios de una buena regulación económica son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir<sup>28</sup>.

Sin embargo, como venimos señalando, la regulación sobre la actividad del taxi en la Comunidad Autónoma de Andalucía contiene afectaciones a la libre competencia<sup>29</sup>, a la unidad de mercado y a los principios de una buena regulación económica, que se concretan en numerosas limitaciones a la libertad de empresa y a la capacidad de auto organización de los empresarios y se asientan en elevadas barreras de entrada y de ejercicio a los agentes que intervienen en el presente mercado, restringiendo así su capacidad de competir y de ofrecer sus servicios y reduciendo los incentivos para competir, que finalmente terminará repercutiendo de forma negativa en las personas usuarias de los servicios de taxi.

En el Estudio sobre el taxi 2017 emitido por este CDCA, al que nos remitimos en su integridad, se efectuó un análisis exhaustivo de la incidencia del actual marco regulador sobre la actividad del taxi y se identificaron las principales restricciones al acceso y

---

<sup>28</sup> De conformidad con la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución Española, así como los principios de una buena regulación establecidos en la LGUM, en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio. Véase el apartado correspondiente al Marco Normativo del presente Informe.

<sup>29</sup> Este CDCA cuando informó en el año 2011, con carácter preceptivo, el proyecto de Decreto por el que se aprobaba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóvil de turismo, alertó sobre los principales obstáculos a la libertad de empresa y a la libre competencia incluidos en dicha norma, a la vez que planteaba la conveniencia de modificar, en determinados aspectos, la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, en aplicación de los principios de buena regulación. Más concretamente, el Consejo se expresaba así: “ (...) Aunque algunas de las restricciones a la competencia contenidas en la norma analizada en este informe dimanen de la Ley andaluza 2/2003, este Consejo manifiesta la conveniencia de abordar su revisión, al igual que ha 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 (...)”. Véase el informe completo en: [http://web.adca.junta-andalucia.es/defensacompetencia/export/sites/default/web\\_es/documentacion/N\\_14-11.pdf](http://web.adca.junta-andalucia.es/defensacompetencia/export/sites/default/web_es/documentacion/N_14-11.pdf)



ejercicio de esta actividad económica. Con base en dicho estudio, se señalan, a continuación, las principales limitaciones al mercado de la prestación de servicios de taxi que siguen estando presentes en la normativa examinada, y se efectúan una serie de recomendaciones:

- Eliminar las restricciones de acceso al mercado, pues constituyen la principal limitación para el ejercicio de la libre competencia en el sector del taxi. En tal sentido, y con base en los principios de necesidad y proporcionalidad, se aconseja la revisión de las siguientes limitaciones que afectan al mercado de prestación de los servicios de taxi, a saber:

- La doble habilitación administrativa: licencia municipal urbana y autorización autonómica interurbana (ex artículo 14 de la Ley 2/2003 y artículos 7 y 8 del Reglamento andaluz del taxi).
- La determinación del número máximo licencias de taxi: contingentación de la oferta (entraña una limitación innecesaria que no refleja el número eficiente de vehículos en el mercado, con el consiguiente perjuicio para los consumidores en forma de mayores tiempos de espera, mayores precios, menor calidad de servicio y eliminación de los incentivos a la innovación).
- Los requisitos para obtención de la licencia y autorización de taxi (artículo 27 del Reglamento andaluz del taxi). Algunos de ellos han sido analizados anteriormente, como el de no ser titular de otra licencia o licencia única; el de hallarse en posesión del permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial; contar con un certificado de aptitud profesional previo, expedido por el Ayuntamiento, que implica la superación de unas pruebas en las que se deberá acreditar la capacitación del profesional; pero también cualesquiera otros requisitos que el órgano convocante considere necesarios para determinar si concurren en la persona solicitante los requisitos exigidos para poder optar al otorgamiento de una licencia; exigencia de capacidad máxima en cinco plazas (artículo 14.2 de la Ley 2/2003 y artículo 31.3 del Reglamento andaluz del taxi), y características mínimas de dimensión, potencia, equipamiento y prestaciones de los vehículos<sup>30</sup> (artículo 31 del citado Reglamento).
- La solicitud a los adjudicatarios de licencias de documentación que resulte innecesaria o desproporcionada (ex artículo 25.3 del Reglamento andaluz del taxi), bien porque ya obre en poder de la Administración o bien por cuanto la

---

<sup>30</sup> Los requisitos de calidad y seguridad que resulten innecesarios o desproporcionados para el ejercicio de la actividad implican una limitación de la oferta y un coste de la regulación que, además, puede estar repercutiendo en un mayor precio para los usuarios finales. La aparición de tecnologías basadas en sistemas de reputación elimina buena parte de los fallos de información en el mercado, lo que reduce, si no elimina, la necesidad de regulación en algunos de estos ámbitos.



propia Administración pueda tener acceso a la misma por otros cauces, como por ejemplo: la presentación del DNI, el permiso de conducción, la documentación acreditativa de disposición del vehículo, así como hallarse al corriente de las obligaciones fiscales, entre otros. También, se exige la aportación de un justificante de tener cubierta su responsabilidad civil por daños que se causen por motivo del transporte. La cuantía de las primas de estos seguros obligatorios deben ser proporcionadas y no deben representar un coste excesivo, para evitar que actúen como una barrera de entrada a nuevos operadores en el mercado.

- La exigencia de adscripción de un único vehículo específico a la licencia y su sustitución (artículo 30.1 del Reglamento andaluz del taxi).
- El régimen de transmisión de las licencias (artículo 15.7.b) de la Ley 2/2003 y artículo 15 del Reglamento andaluz del taxi).
- La posibilidad de crear licencias con vigencia limitada (artículo 16.2 del Reglamento andaluz del taxi).
- Eliminar las restricciones y limitaciones que afectan al ejercicio de la actividad de taxi. En concreto, se recomienda revisar:
  - La imposición de dedicación plena y exclusiva e incompatibilidad con el ejercicio de otra profesión (artículo 11.3 del Reglamento andaluz del taxi).
  - Las limitaciones a la contratación de conductor asalariado y de conductores autónomos (artículo 38.3 del Reglamento andaluz del taxi).
  - La prohibición de arrendar, traspasar o ceder la explotación de la licencia o el vehículo. Esta limitación reduce de forma innecesaria la capacidad de disposición de la actividad por parte de los agentes y supone barreras de salida de la actividad (artículo 11.2 del Reglamento andaluz del taxi).
  - La suspensión de las licencias (artículo 21 del Reglamento andaluz del taxi).
  - El sometimiento a visado de las licencias y otras comprobaciones de las condiciones de las licencias y autorizaciones (artículo 18 del Reglamento andaluz del taxi).
  - La exigencia de inicio de la actividad en el término del municipio y/o del Área Territorial de Prestación Conjunta, al que corresponda la licencia de transporte urbano a la que se encuentre adscrito el vehículo correspondiente (artículo 40.1 del Reglamento andaluz del taxi, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/2003).
  - El inicio obligatorio de la actividad en un plazo máximo determinado e ininterrumpibilidad del servicio (artículo 28 en conexión con el artículo 29.3 del citado Reglamento andaluz del taxi).
  - Los horarios obligatorios y regímenes de descanso y vacaciones (artículo 43.1 letra c) del Reglamento andaluz del taxi), que inciden directamente en la



concertación previa de servicios, pues suponen una planificación y ordenación de la oferta en el mercado que genera restricciones injustificadas a la competencia y no permiten un funcionamiento eficiente del mercado.

- La fijación de los lugares de paradas (artículo 43.1 del Reglamento andaluz del taxi).
- La indumentaria de los prestadores del servicio del taxi (artículo 47.h) del Reglamento andaluz del taxi).
- Las tarifas reguladas, permitiendo la existencia de precios libres que se ajusten a las circunstancias del mercado (artículo 58 del Reglamento andaluz del taxi)<sup>31</sup>.
- La autorización en materia de publicidad (artículo 35 del Reglamento andaluz del taxi).
- La obligatoriedad de llevar a bordo del vehículo una serie de documentación (artículo 48 del Reglamento andaluz del taxi).
- Los límites a la forma de contratación del servicio (artículos 43.4 y 44 del Reglamento andaluz del taxi).
- La regulación de los distintos supuestos en los que asiste a los conductores el derecho de negarse a prestar servicio (artículo 46.2 del Reglamento andaluz del taxi).

• Limitar la participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas. Más específicamente, y atendiendo al elevado riesgo de captura del regulador en que puede incurrir la Administración de mantener en sus actuales términos el actual diseño institucional del Consejo Andaluz del Taxi (creado en el artículo 6 del Reglamento andaluz del taxi), donde tanto por las funciones como por la composición de dicho órgano, en el que se integran las asociaciones más representativas del sector, se puede estar favoreciendo la interferencia en la facultad de regulación y ordenación del sector por parte de la Administración, que puede verse sometida a la presión de los operadores del sector. Este tipo de órganos pueden provocar un menoscabo efectivo en las condiciones de competencia en el mercado, en beneficio de intereses privados de estas asociaciones y de los operadores ya instalados en el mercado, en vez de atender a la protección del interés general que debe ser el principio rector de cualquier intervención pública.

Téngase en cuenta además, a estos efectos, que la consulta a las asociaciones de profesionales del sector para valorar la necesidad de nuevas licencias, salvo que se

---

<sup>31</sup> Como se señala en el documento de la CNMC "Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa", la aparición de nuevas tecnologías en forma de aplicaciones móviles, sistemas de reputación y nuevas formas de contratación ha reducido enormemente los costes de búsqueda, información asimétrica y el mayor poder de negociación del conductor frente a los consumidores, que podían justificar, en un contexto de restricción de entrada, la existencia de tarifas.



configuren como meras audiencias públicas, constituirían intervenciones directas de competidores en la concesión de autorizaciones, prohibidas por la LGUM (artículo 18.2.g).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

### DICTAMEN

**PRIMERO.-** No puede considerarse que en el preámbulo de la norma se justifique suficientemente su adecuación a todos y cada uno de los principios de buena regulación económica del artículo 129 de la Ley 39/2015. Por tanto, el órgano proponente deberá revisar el proyecto normativo a fin de dar cumplimiento a los requisitos exigidos en el citado artículo, y se recomienda la revisión del preámbulo normativo, a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación.

**SEGUNDO.-** A juicio de este Consejo la reforma en la tramitación debería haber sido más ambiciosa, pues el vigente Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo sigue presentando importantes obstáculos a la libertad de empresa y a la libre competencia que afectan negativamente al transporte discrecional de pasajeros, al reducir el número de operadores disponibles para poder prestar servicios de transporte urbano y su capacidad e incentivos para competir.

Ha de plantearse la necesidad de revisar la regulación en vigor, desde la óptica de los principios de la regulación económica eficiente, pues el marco regulador sectorial no parece estar alineado con las circunstancias actuales de este mercado, sobre todo, ante la irrupción de nuevas formas telemáticas de contratación del servicio, o si se prefiere, de otros modelos de prestación de servicios de transportes de viajeros, basados en internet. La reglamentación autonómica del servicio de taxi, actualmente en vigor, colisiona con los principios de mejora de la regulación mencionados en el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, introducidos por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas (eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia), así como en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre,



de Régimen Jurídico del Sector Público y el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**TERCERO.-** El centro promotor de la norma, con el fin de eliminar la restricción que impide que las personas jurídicas puedan ser titulares de una licencia de taxi, dando así cumplimiento a los distintos pronunciamientos judiciales, modifica la Disposición adicional tercera suprimiendo el inciso inicial del apartado 3 y el artículo 11.1 para incluir a las personas jurídicas como posibles titulares de una licencia de taxi o autorización de transporte interurbano en vehículo de turismo. Sin embargo, con la redacción propuesta se perpetúa la imposibilidad de ser titular de más de una licencia de taxi o autorización de transporte interurbano de vehículos. Dicha limitación carece de cobertura legal dado que no está recogida en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, y supone una restricción de índole subjetiva. Además, podría constituir un requisito de naturaleza económica prohibido por el artículo 18.2 g) de la LGUM.

Por todo ello, se recomienda 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.

**CUARTO.-** La propuesta de modificación del artículo 27.1 a), establece como requisito de las personas jurídicas interesadas en obtener una licencia, que tengan personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas, que en su caso, la integren, así como que tengan recogido expresamente en su objeto social, la realización de transporte público de viajeros en vehículo de turismo.

Esta exigencia pudiera constituir una carga económica para aquellas que no la cumplan, como pueda ser la necesidad de modificación de su objeto social para que se refleje en el mismo, de forma expresa, la actividad de transporte público de viajeros en vehículo de turismo. En tal sentido, del texto normativo y de la documentación aportada por la Consejería proponente no puede desprenderse la razón imperiosa de interés general que justifica la necesidad y proporcionalidad de esta medida, ya que la libre iniciativa económica solo se exceptuará justificadamente cuando concorra alguna razón imperiosa de interés general de las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Por todo lo anterior, y desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación económica, el órgano proponente de la norma debería reflexionar sobre la configuración del requisito previsto en el apartado a) del artículo 27.1, bajo un análisis de los citados principios de necesidad y proporcionalidad, ya que supone una restricción y una barrera de acceso para la actividad económica.

**QUINTO.-** En la modificación propuesta del artículo 27.1, hay tres nuevos apartados que introducen nuevos requisitos para obtener la licencia.



En primer lugar, se introduce la letra j), los de disponer de dirección y firma electrónica, así como equipo informático, especificando que a tales efectos se deberá comunicar al órgano competente la dirección de correo electrónico que dispone para celebrar los contratos a distancia con los clientes.

A este respecto, subyace un cambio de modelo de actividad económica basado en el uso de las nuevas tecnologías, y la incorporación de ese tipo de herramientas para la mejora de las condiciones de prestación del servicio del taxi. Sin embargo, desde la óptica de los principios de regulación eficiente, los poderes públicos han de extremar su intervención reguladora, pues puede ocasionar una injerencia en la libertad de auto-organización empresarial y correspondería a la libre decisión individual de cada operador económico.

Es por ello, que el órgano promotor de la norma debería replantearse el nuevo requisito de la "dirección y firma electrónica, así como de equipo informático" impuesto para la obtención de la licencia, y justificarlo en términos de necesidad y proporcionalidad, explicitándose cuál es la razón en la que se fundamenta su exigencia. En caso de optar por mantenerlo, se aconseja sustituir la referencia al equipo informático por otra más amplia.

En segundo lugar, con respecto al nuevo requisito establecido en la letra k), de no tener pendiente el pago de sanciones pecuniarias impuestas mediante resolución firme en vía administrativa por incumplimiento de la legislación de transportes, se recomienda que el centro directivo sopesa la conveniencia de modificar esta exigencia, pues en los procedimientos que se tramitan en vía contencioso-administrativa, se prevé la posibilidad de solicitar la suspensión de la sanción hasta que resuelva el juez o tribunal, en el marco de dichos procedimientos. Por ello, se estaría imponiendo una restricción injustificada a la competencia, que impediría a los operadores económicos el acceso a una licencia de taxi durante un ámbito temporal en el que la sanción no es firme, lo cual sería un nuevo obstáculo o barrera de entrada a los nuevos operadores económicos en este mercado, contrario a los principios de buena regulación económica; en especial, resultaría difícilmente compatible con los principios de necesidad, proporcionalidad y seguridad jurídica.

Por último y en tercer lugar, hay que destacar el apartado l), donde se alude a la doble habilitación para la realización de la actividad del taxi, esto es la licencia urbana municipal y la autorización interurbana autonómica. A este respecto, debemos recordar que el artículo 9 del Reglamento del taxi, en consonancia con el artículo 15.1 de la Ley 2/2003 establece, como regla general, que para la realización de transportes discrecionales en autotaxi será preciso obtener la licencia municipal para servicios urbanos y la autorización de transporte interurbano, salvo contadas excepciones. Esta exigencia de doble habilitación implica, generalmente, que la pérdida o retirada por cualquier causa legal de la licencia de transporte urbana o de la autorización de transporte interurbano, conllevará la cancelación de la otra licencia o autorización que



debe acompañarla. Así, para la prestación del servicio del taxi, la regulación andaluza impone la obligatoriedad de obtener el prestador una doble habilitación.

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 habilita para el servicio interurbano.

Se recomienda que la Consejería proponente valorase la debida necesidad y proporcionalidad de todas las medidas adoptadas, con el fin de evitar una fuerte intervención administrativa que podría dificultar la entrada de agentes al mercado, así como el que los operadores soporten cargas y requisitos innecesarios y/o desproporcionados.

**SEXTO.-** En relación a los requisitos para la adscripción de un vehículo a una licencia de vehículos de autotaxi, se introduce *ex novo* en el artículo 31.5 una limitación máxima en cuanto a la antigüedad de 10 años desde su primera matriculación, exigencia que supone una limitación a la libre prestación de la actividad. Este requisito vinculado al vehículo tiende a dificultar y encarecer el ejercicio de la actividad. Por ello, este Consejo propone al órgano proponente su revisión con base en los principios de necesidad y proporcionalidad.

**SÉPTIMO.-** La nueva redacción propuesta para el apartado 2 del artículo 39, trata de implantar el procedimiento administrativo para hacer efectiva, con carácter general, la posibilidad de autorizar la contratación por plaza con pago individual, pero se imponen determinados requisitos que dificultarían finalmente la implantación de este sistema de cobro individual por plazas.

Así, se entiende que no está justificada la exigencia de que para la implantación de esta modalidad en un municipio determinado, deba estar así previsto en sus ordenanzas municipales.

Por otro lado, la obligación del requisito previo de audiencia e informe de las asociaciones representativas del sector, puede constituir una actuación prohibida en la medida en que podrían influir en la decisión de la Administración la opinión de los potenciales competidores en el mercado como ya señaló este Consejo en su informe I 01/17.

En tercer lugar, este procedimiento de contratación por plaza sólo se permite en la modalidad de prestación de servicios con contratación previa, excluyendo otras modalidades como la de taxi circulando o en paradas. No se aprecian razones de interés general ni proporcionalidad que pudieran justificar la exigencia de este requisito.

Por último, se recomienda que el informe preceptivo que deba emitir la Consejería competente en materia de transportes previsto para la implantación de esta modalidad de cobro individual por plaza, no tenga carácter vinculante.



**OCTAVO.-** Finalmente, con carácter general, para incrementar las libertades de acceso y ejercicio de la actividad del taxi, este Consejo recomienda lo ya manifestado, y suscintamente recogido, en el punto V.4.6. del presente Informe.



*[Handwritten signature]*  
**José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverall**  
**PRESIDENTE**



*[Handwritten signature]*  
**Luis Palma Martos**  
**VOCAL PRIMERO**



*[Handwritten signature]*  
**Ma Angeles Gómez Barea**  
**SECRETARIA**



*[Handwritten signature]*  
**María Cruz Inmaculada Arcos Vargas**  
**VOCAL SEGUNDO**

