

RESUMEN (26)

26/1612 –H- AUTOTAXI

El interesado reclama contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de Istán (Málaga) por la que se revoca una de las dos licencias de autotaxi de las que es titular el interesado. Dicha revocación se basa en el incumplimiento de los requisitos recogidos en la normativa autonómica, que establece que *el título habilitante (licencia de autotaxi) se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano.*

El interesado reclama que la revocación de la licencia supondría una barrera injustificada al ejercicio de la actividad, por dictarse en base a un requisito que podría ser contrario a la LGUM.

La SECUM considera que dada la falta de una explicitación en la norma de la RIIG a la que se asocia el requisito, o de una vinculación clara entre el requisito y las RIIG que se podrían aducir, el requisito consistente en que *título habilitante (licencia de autotaxi) se expida a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano* podría ser considerado contrario a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



26/1612

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 28 de marzo de 2014, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), contra la resolución dictada por el Ayuntamiento de Istán (Málaga) por la que se revoca una de las dos licencias de autotaxi de las que es titular el interesado.

La citada revocación se basa en el incumplimiento de los requisitos recogidos en la normativa autonómica, en concreto en 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, que establece que el *título habilitante* (licencia de autotaxi) *se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano.*

El interesado reclama que la revocación de la licencia supondría una barrera injustificada al ejercicio de la actividad, por dictarse en base a un requisito que podría ser contrario a la LGUM.

II. MARCO NORMATIVO

El artículo 148.1.5º de la CE atribuye a las Comunidades Autónomas (CCAA) la competencia sobre el transporte terrestre, otorgándoles capacidades legislativas y de ejecución respecto de los transportes por carretera, tanto urbanos como interurbanos, siempre y cuando discurren íntegramente por su territorio¹.

¹ Ello ha sido reiterado en sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional. Vid, entre otras: SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 86/1988, de 3 de mayo; 118/1996, de 27 de junio; o 33/2014, de 27 de febrero.



La Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con el artículo 64.1.3ª de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ha asumido la competencia exclusiva sobre transportes terrestres de personas por carretera cuyo itinerario se desarrolle íntegramente por el territorio andaluz.

Asimismo, en lo referido al reparto competencial, cabe tener en cuenta que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye competencias a los Entes locales en materia de *transporte público de viajeros*, dentro del marco previsto por el Estado y por las CCAA. En esta línea, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su artículo 92.2d) otorga a los Ayuntamientos competencias propias sobre ordenación y prestación del transporte público de viajeros en los términos que determinen las leyes.

Dentro del marco competencial descrito, al objeto del caso analizado, cabe tener en cuenta que la revocación trae causa de los requisitos contenidos en la normativa autonómica, por lo que el presente informe se refiere a la regulación en dicho nivel.

a) Normativa autonómica

- **Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía.**
- **Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.**
- **Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo.**

Como se señalaba anteriormente, la normativa autonómica define el encuadre normativo de las actividades de transporte terrestre de personas por carretera cuando los itinerarios discurren por el territorio de la Comunidad Autónoma. Así, la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía incluye en su título segundo la regulación del transporte de viajeros en automóviles de turismo, refiriéndose en su capítulo único a las licencias de autotaxi, cuyo ejercicio queda sujeto a la previa obtención de licencia, otorgada por el Ayuntamiento competente en cada



caso a través de concurso². Se trata de un marco normativo sujeto a posibles desarrollos a nivel local, al dotar la norma a los Ayuntamientos de capacidad para definir condiciones de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales mediante normas específicas que serán establecidas mediante ordenanza municipal³.

No obstante, y con independencia de la capacidad reguladora de la que se dota a los Ayuntamientos, la normativa autonómica precisa a través de desarrollo reglamentario los requisitos a los que se sujetarán en todo caso las licencias que se otorguen, condicionando los ulteriores desarrollos a nivel local. De este modo, 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 regula en su título segundo, relativo a títulos habilitantes, las clases y características de los títulos, así como las cuestiones relativas a la vigencia, suspensión y extinción de licencias.

En particular, en lo referido a la titularidad de la licencia el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, dispone que se expedirá únicamente a favor de una persona física, que además no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano de turismo^{4, 5, 6}.

² **Artículo 14.** Licencias de autotaxi.

1. *La prestación de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo de hasta nueve plazas, incluido el conductor, precisará la previa obtención de la correspondiente licencia otorgada por el Ayuntamiento o, en su caso, por el ente que resulte competente en el supuesto de áreas Territoriales de Prestación Conjunta a las que se refiere el artículo 18 de esta Ley. Dichas licencias corresponderán a una categoría única denominándose licencias de autotaxis.(...)*

³ **Artículo 15.** Régimen jurídico de las licencias de autotaxi.

2. *El régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio en el municipio, se ajustará a sus normas específicas, establecidas mediante la correspondiente Ordenanza Municipal, de acuerdo con la normativa autonómica y estatal en la materia.*

⁴ **Artículo 11.** Titularidad.

1. *El título habilitante se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, y hará constar el vehículo concreto que se vincula a su explotación.(...)*

⁵ El motivo por el que el límite máximo de licencias se refiere tanto a licencias de autotaxi como a autorizaciones de transporte interurbano es que ambas autorizaciones se encuentran vinculadas. Así, el artículo 15 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, establece que para la realización de transportes discrecionales en automóviles de turismo será preciso, como regla general, obtener simultáneamente la licencia municipal que habilite para la prestación de servicios urbanos y la autorización que habilite para la prestación de servicios interurbanos.



En esta línea, a pesar de que la norma dispone que las licencias de autotaxi se otorgarán por tiempo indefinido, recoge una serie de supuestos para la extinción del título habilitante. Así, entre las causas de extinción se recoge la revocación, que se producirá, entre otros supuestos, por el incumplimiento por parte del titular de los requisitos exigidos para su otorgamiento o validez⁷.

De este modo, el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, prohíbe que un único titular ostente más de una licencia de autotaxi, permitiendo a la autoridad competente revocar los títulos que sean pertinentes para dar debido cumplimiento al requisito⁸.

En línea con lo anterior, el Decreto prevé excepciones al régimen de transmisiones, a fin de facilitar la transmisión de segundas licencias a aquellos operadores que dispusieran de más de una con carácter previo a la aprobación de la norma. En esta línea, la Disposición transitoria tercera del Decreto prevé un plazo de 15 meses desde la aprobación de la norma para que los titulares de más de una licencia transmitan cuantas licencias sean necesarias para cumplir con el referido requisito⁹.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

⁶ Este requisito se reitera en el Capítulo IV relativo a requisitos exigibles (artículo 27 Decreto 5/2012, de 21 de febrero).

⁷ **Artículo 17.** Extinción de los títulos habilitantes.

1. *Los títulos habilitantes para la prestación del servicio de taxi se extinguirán por:(...) d) Revocación. (...)*

2. *Constituyen motivos de revocación:*

a) *El incumplimiento de los requisitos exigidos para su otorgamiento o validez.(...)*

⁸ **Artículo 18.** Visado de licencias.

1. *La vigencia de las licencias de autotaxi quedará condicionada a la constatación anual por parte del Ayuntamiento, o ente que asuma sus funciones en esta materia, del mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron su otorgamiento y que constituyen requisitos para su validez y de aquellos otros que, aún no siendo exigidos originariamente, resulten, asimismo, de obligado cumplimiento.*

⁹ **Disposición transitoria tercera.** Plazo para la regularización de la carencia de requisitos para ser titular de una licencia de Auto-Taxi.

3. *Las personas jurídicas que, a la entrada en vigor de este Decreto, sean titulares de licencia de taxi, dispondrán de un plazo máximo de quince meses para transmitir la misma. Idéntico plazo será de aplicación a los titulares de más de una licencia, 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.*



a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios de transporte público de mercancías por carretera en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.

La actividad de prestación de servicios de autotaxi, definida como transporte discrecional de viajeros, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo **artículo 2** establece:

Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

En todo caso, en la medida en que el servicio de autotaxi se entienda como una actividad que se presta en función de un servicio público sometido a tarifa regulada, su regulación debe considerarse sometida a ciertas particularidades según la LGUM:

- En lo referido al régimen de intervención, la LGUM posibilita de forma expresa el régimen de autorización. Así, el artículo 17.1.c) establece que se podrá establecer la exigencia de una autorización cuando *en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado*¹⁰.
- En lo que respecta al principio de eficacia nacional, el artículo 20.4 establece una excepción específica para *los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado*

¹⁰ En concreto la exposición de motivos de la norma establece que "(...) la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por (...) la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, (...) como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las distintas previsiones del artículo 17.1 de esta Ley"



*en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas*¹¹.

En cualquier caso, tal y como ha manifestado esta Secretaría en informes relativos a la actividad de arrendamiento con conductor en vehículos de turismo (VTC)¹², el tratamiento singular que otorga la LGUM a estas actividades en sus artículos 17 y 20 no implica que deban considerarse excluidas del ámbito de aplicación de la norma. En esta línea, cabe reiterar que los requisitos a los que se sujeta el régimen de autorización deberán en todo caso dar debido cumplimiento del resto de principios de la Ley, y particularmente al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5.

b) Análisis de los requisitos para el otorgamiento de licencias de autotaxi en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A pesar de que, como se señalaba anteriormente, el artículo 17.1.c) establece que se podrá establecer la exigencia de una autorización cuando *en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado*, la valoración del régimen de intervención debe ir acompañado de un análisis de los requisitos a los que se condiciona el otorgamiento de dicha licencia. Así, dichos requisitos deben quedar sujetos al resto de los principios recogidos en la LGUM, esto es: no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9.1).

En esta línea, el artículo 9.2.b) establece que, en particular, las autoridades garantizarán que las autorizaciones, licencias y concesiones, así como los requisitos para su otorgamiento, cumplen con los principios enunciados anteriormente.

¹¹ De nuevo, la exposición de motivos de la norma considera que *“Este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta Ley.”*

¹² Vid. [Informe 28/32 Transportes: alquiler de vehículos con conductor](#)



De este modo, cabe plantearse si el requisito sujeto a análisis (número máximo de licencias por operador) respeta los principios de la LGUM¹³, y particularmente el de necesidad y proporcionalidad, recogido en el artículo 5¹⁴. Así, para que pudiera considerarse que los requisitos cumplen con dicho principio debe constatar que se cuenta con una razón imperiosa de interés general (RIIG) y con una relación causal clara entre ésta y el medio de intervención propuesto (necesidad) y que la intensidad de la intervención se ajusta a lo necesario para la consecución del objetivo perseguido, lo que supone a su vez que se ha optado en todo caso por la alternativa menos restrictiva a disposición del regulador (proporcionalidad).

En este caso, la referencia a las RIIG que justifican el régimen de intervención se encuentra en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, que en su artículo 3 enuncia de forma genérica los objetivos a los que responde la norma, señalando, entre otros, la seguridad y la calidad del transporte público¹⁵.

En este punto, destaca la dificultad de ubicar dentro del listado de razones enumeradas en la norma cuál es la RIIG a la que respondería el referido requisito, que en todo caso debería poder ubicarse en el listado de RIIG que

¹³ Este requisito ya ha sido objeto de análisis por esta Secretaría, vid. [Informe 28.33 TRANSPORTES Autotaxi](#)

¹⁴ **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. *Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

2. *Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

¹⁵ **Artículo 3.** Finalidad y principios de la actuación pública.

1. *Las Administraciones Públicas competentes promoverán la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos en Andalucía, en condiciones idóneas de equidad social, solidaridad territorial, seguridad y accesibilidad a las personas con movilidad reducida. A tal fin se promoverán los transportes públicos como medio preferente para los desplazamientos cotidianos y se potenciará la creación de sistemas de transportes que faciliten su acceso y disfrute por los ciudadanos, rigiéndose por los principios de planificación, participación, coordinación y cooperación, en el marco de un desarrollo sostenible.*

2. *Es también fin y objetivo de la presente Ley la promoción y mejora de la calidad y seguridad del servicio de transporte público de viajeros.*



integra el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, al que refiere el artículo 5¹⁶.

Asimismo, no se aprecia una relación causal clara entre las RIIG tradicionales en este sector (como son la seguridad, la calidad o la protección del medio ambiente) con el requisito de un número máximo de licencias por operador. Dicho de otro modo, no se puede inferir que de la atomización de la oferta vaya a resultar una mejora de la calidad o la seguridad. O que este requisito vaya a redundar en cualquier tipo de impacto medioambiental, dado que el número total de licencias ya se encuentra limitado por la propia norma.

En esta línea, si se adopta una óptica comparada con el resto de CCAA se observa que, a pesar de que este tipo de limitaciones son comunes en las distintas normas autonómicas, el límite máximo fluctúa, sin que se aprecie afectación alguna al interés general en los casos en los que la normativa es más laxa¹⁷.

En suma, en base a los argumentos planteados esta Secretaría considera que cabría cuestionar la necesidad del requisito del número máximo de licencias en la medida en que no exista una RIIG específica vinculada a él, o no esté clara la relación causal entre las RIIG mencionadas de forma genérica y dicho requisito.

¹⁶ «Razón imperiosa de interés general»: 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.

¹⁷ En las distintas normas autonómicas varía tanto el tipo de titular (personas físicas o jurídicas) como el número máximo de licencias que se podrán otorgar por titular. Así, en el caso de Canarias, la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias posibilita un máximo de 5 licencias y/o autorizaciones en municipios con más de 200.000 habitantes de derecho y con más de 1.000 licencias de taxis. Mientras, en Cataluña, la Ley 19/2003, de 4 de julio, del taxi, en su artículo 8.2 dispone que las personas físicas y jurídicas podrán ser titulares de más de una licencia de taxi, estableciéndose el máximo de cincuenta, si bien establece que el número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 15% del total vigente en un mismo municipio



IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo señalado, y dado que la revocación del Ayuntamiento de Istán trae causa de la norma autonómica, esta Secretaría considera que dada la falta de una explicitación de la RIIG a la que se asocia el requisito, o de una vinculación clara entre el requisito y las RIIG que se podrían aducir, el requisito consistente en que *título habilitante (licencia de autotaxi) se expida a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano* podría ser considerado contrario a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 8 de abril de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO