



INFORME IPN 2/2002 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN VEHÍCULOS DE TURISMO EN GALICIA

Pleno:

D. Francisco Hernández Rodríguez, Presidente.

D. Fernando García Cachafeiro, Vocal.

En Santiago de Compostela, a 20 de marzo de 2012.

Vista la solicitud de informe sobre el Anteproyecto de la Ley de Transporte de Personas en Vehículos de Turismo en Galicia, remitida por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, el Pleno del Consello Galego da Competencia, con la composición expresada y siendo ponente D. Fernando García Cachafeiro, acordó emitir el presente Informe, al amparo de lo dispuesto en el art. 7.1 a) de la Lei 1/2011, do 28 de febreiro, reguladora do Consello Galego da Competencia (LRCGC).

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 14 de febrero de 2012, la Secretaría Xeral Técnica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras remitió al Consello Galego da Competencia copia del Anteproyecto de la Ley de Transporte de Personas en Vehículos de Turismo en Galicia, para que emita el Informe previsto en el art. 7 a) LRCGC sobre "los anteproyectos de ley y proyectos de otras disposiciones autonómicas de carácter general que puedan tener algún efecto sobre la competencia efectiva en el mercado".

En fecha de 28 de febrero de 2012, el Pleno del Consello Galego da Competencia, con la composición expresada, adoptó el acuerdo de emitir el presente Informe.



Las observaciones formuladas en este informe no agotan las posibilidades de identificación de restricciones de la competencia existentes en el Anteproyecto de Ley, el cual establece una profunda y amplia intervención administrativa en las materias que regula.

II. REGULACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD QUE PROMUEVA LA COMPETENCIA: UN IMPERATIVO LEGAL

1. LIBERTAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El transporte de personas en vehículos de turismo constituye una actividad económica que se enmarca en el sector de los servicios, el cual constituye el sector económico más importante, tanto en términos de volumen de negocio como de empleo, en España y en el conjunto de la Unión Europea.

1.1. La Directiva de Servicios

Para facilitar el desarrollo del sector servicios en la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios), la cual establece una serie de principios de aplicación general para cualquier normativa pública que regule el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio dentro de la UE. En ocasiones, las iniciativas normativas de las Administraciones pueden resultar obsoletas o inadecuadas y dar lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados de servicios, como son la falta de competencia, las ineficiencias en la asignación de los recursos o la estrechez de los mercados. En España, dada la importancia del sector servicios, estas distorsiones generan efectos negativos en el conjunto de la economía, contribuyendo al diferencial de inflación con los países de nuestro entorno, limitando el avance de la productividad, el crecimiento, la creación de empleo y, en definitiva, la mejora del bienestar económico.



1.2. La Ley Paraguas

La Directiva de servicios ha sido objeto de transposición en nuestro Ordenamiento por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) la cual implanta un régimen general de acceso libre a las actividades de servicios, prohibiendo la imposición de regímenes de autorización administrativa previa, salvo en los supuesto excepcionalmente admitidos¹. Asimismo la Ley Paraguas prohíbe, con carácter general, las limitaciones temporales o territoriales al ejercicio de actividades económicas o la limitación del número de autorizaciones, salvo en las condiciones excepcionalmente admitidas², al tiempo que prohíbe la imposición de determinados requisitos al ejercicio de una actividad de servicios³.

1.3. Exclusión *a priori* de los servicios de transporte

Los servicios de transporte, como el taxi y el alquiler de vehículos con conductor objeto del presente Informe, están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios y de la Ley Paraguas y, por tanto, no se les aplica directamente la prohibición de que tales actividades puedan estar sujetas a limitaciones temporales o territoriales o que se limite el número de autorizaciones.

Sin embargo, conviene recordar que la exclusión de un determinado servicio del ámbito de la Directiva –según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas- no impide que se sigan aplicando los principios generales del Tratado de la Unión Europea, entre lo que cabe citar el principio de proporcionalidad que, en este ámbito, exige que las medidas que restringen

¹ Art. 5 de la Ley Paraguas.

² Artículos 7 y 8 de la Ley Paraguas.

³ Artículo 10 de la Ley Paraguas.



la libertad de prestar servicios sean proporcionales a los fines de utilidad pública que persiguen.

1.4. La Ley Ómnibus

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus) tiene un doble objetivo. Por una parte, efectúa las adaptaciones sectoriales necesarias para garantizar que la normativa estatal de rango legal se adapta a lo dispuesto en la Ley Paraguas y, por otra parte, extiende los principios de buena regulación (better regulation) a los sectores no afectados por la Directiva y la Ley Paraguas⁴.

Respecto del primer objetivo, la Ley Ómnibus es más ambiciosa que la Directiva y la Ley Paraguas que le precedieron pues incluye al transporte entre los servicios cuya regulación sectorial es objeto de transformación para adaptarla al espíritu liberalizador de dichas normas. En este sentido, la Ley Ómnibus reforma parcialmente la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) para, entre otras medidas, eliminar la intervención administrativa en materia de precios en el sector de los transportes y suprimir la autorización administrativa específica tanto para la instalación de estaciones de transporte y de centros de información y distribución de cargas, como para el acceso y ejercicio de las actividades de arrendamiento de vehículos, que se declaran libres.

La importancia del segundo objetivo de la Ley Ómnibus es, asimismo, extraordinaria por cuanto extiende los principios de la regulación de calidad a todos los sectores económicos, mediante la introducción del nuevo artículo 39 bis en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), que tiene carácter básico, en virtud del cual se dota a las Administraciones

⁴ Exposición de Motivos de la Ley Ómnibus.



Públicas de unos principios que deben guiar el ejercicio de potestades normativas/reglamentarias que limiten derechos individuales, como la libertad de empresa reconocida por el artículo 38 de la Constitución Española, o que impongan requisitos para el ejercicio de una actividad económica.

Por consiguiente, a tenor de lo dispuesto en el art. 39 bis LRJAP, cuando una Administración Pública tenga intención de adoptar una iniciativa normativa restrictiva de la libertad de empresa o que impongan barreras a la prestación de servicios, deberá "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".

1.5. La Ley de Economía Sostenible

En la línea que venimos comentando, se ha aprobado asimismo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) con la finalidad de introducir en nuestro Ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible, es decir, un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva.

Para la consecución de dicho objetivo, el artículo 3 de la LES impone al conjunto de las Administraciones Públicas y sin exclusión de ningún sector económico, la obligación de guiar su actuación, entre otros, por el Principio de Mejora de la Competitividad, en cuya virtud, deben impulsar el incremento de la competitividad de las empresas, mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, faciliten la asignación de los recursos productivos y la mejora de la productividad, en particular a través de la formación, la investigación, la innovación y el uso de nuevas tecnologías, e incrementen la capacidad para competir en los mercados internacionales.



1.6. Conclusión: liberalización parcial de los servicios de transporte y sometimiento pleno a las exigencias de una regulación de calidad

En definitiva, de lo indicado hasta el momento cabe concluir que el legislador español ha ido más allá de la Directiva de Servicios, al incluir a la LOTT entre las disposiciones que han sido objeto de una revisión para adaptarlas a las necesidades de una economía competitiva, que cree empleo y fomente la existencia de operadores eficientes. Asimismo, la LRJAP y la LES crean un marco jurídico de carácter básico para una regulación de calidad que, entre otros fines, promueva la competencia. Consiguientemente, las Administraciones Públicas que pretendan adoptar una iniciativa normativa restrictiva de las libertades individuales o que impongan barreras a la realización de actividades económicas deben .

2. MEJORA DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN (*BETTER REGULATION*)

Como acabamos de señalar, tanto la LRJAP (tras la reforma introducida por la Ley Ómnibus) como la LES imponen a las Administraciones Públicas el deber de elaborar una regulación de calidad. En particular, el Capítulo Primero del Título Primero de la LES ("Mejora de la Calidad de la regulación") establece una serie de principios para mejorar la calidad de la regulación en el conjunto de las Administraciones Públicas, al tiempo que les impone algunos deberes para garantizar el cumplimiento de dichos principio en el ejercicio de sus iniciativas normativas.

2.1. Principios de buena regulación

En relación con los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, el artículo 4 de la LES dispone que, en el ejercicio de sus potestades normativas/reglamentarias, las Administraciones Públicas deben actuar de acuerdo con los principios de



necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

De los principios reseñados, destacan –por su importancia- los cuatro siguientes:

- a) Necesidad: la iniciativa normativa ha de estar justificada por una razón de interés general;
- b) Transparencia: los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente;
- c) Proporcionalidad: la normativa propuesta debe ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado; y
- d) Eficacia: la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

El precepto que acabamos de mencionar viene a plasmar en la legislación española las recomendaciones de los organismos internacionales y comunitarios. Puede consultarse, en este sentido, la labor del *Regulatory Policy Committee* de la OCDE que ha publicado una Guía de Principios para una Regulación de Calidad (2005)⁵ y de la Comisión Europea, cuyo hito más reciente es la Comunicación sobre una Regulación Inteligente (2010)⁶.

Por otro lado, conviene recordar que los principios reseñados ya habían sido adelantados por el legislador en la reforma de la LRJAP, cuyo artículo 39 bis obliga a las Administraciones Públicas a elegir la medida menos restrictiva de

⁵ En la actualidad, está sometido a consulta previa una nueva Recomendación sobre Política Regulatoria (2011).

⁶ Puede consultarse, en este sentido, el sitio web de la Comisión: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.



la competencia y a motivar su necesidad para la protección del interés público.

2.2. Instrumentos para garantizar una buena regulación

Para contribuir al objetivo de mejorar la calidad regulatoria y la aplicación de los principios de buena regulación, el artículo 5 de la LES impone a las Administraciones Públicas el deber de impulsar instrumentos de análisis previo de sus iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan. De este modo, se pretende evitar que los ciudadanos y las empresas tengan que soportar costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretende alcanzar. Asimismo, ha de promoverse la evaluación a posteriori de la actuación normativa, a través de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación.

En el ámbito de la Unión Europea, el *Impact Assessment Board* dependiente de la Presidencia de la Comisión, ha publicado unas Directrices para evaluar el impacto de las iniciativas normativas (2009) y mantiene una web que ofrece numerosas herramientas para facilitar esta labor⁷.

Respecto de la Administración General del Estado, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, precisa el contenido de los estudios sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, dedicando especial atención a la valoración del impacto económico de las propuestas, entendido como "un concepto más amplio que la estimación del coste presupuestario y haciendo hincapié en el impacto sobre la competencia"⁸. Para la mejora de la regulación desde el punto de vista de su impacto sobre la competencia, la Comisión Nacional de la Competencia ha elaborado una Guía para la elaboración de

⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁸ Véase la Exposición de Motivos y la letra a) del art. 2.1 del Real Decreto.



memorias de competencia de los proyectos normativos (2009) que facilitar la evaluación del impacto sobre la competencia de las iniciativas normativas⁹.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, no existe una disposición que, con carácter general, regule el análisis del impacto de las iniciativas normativas si bien el art. 7.1 a) de la Lei 1/2011, reguladora do Consello Galego da Competencia, impone a los órganos de la Administración Autonómica la obligación de someter a informe no vinculante del Consello Galego da Competencia las propuestas de normas que afecten a la competencia, de modo que éste organismo está facultado para evaluar el impacto que dichas normas tienen para la competencia en los mercados.

2.3. ¿Cómo se ha de evaluar el impacto competitivo de las normas?

A tenor de la normativa y de los documentos emitidos por las distintas autoridades a los que acabamos de aludir, el análisis del impacto sobre la competencia debe basarse en un triple examen:

- a) Análisis de los fines perseguidos por la iniciativa normativa
- b) Proporcionalidad de las medidas adoptadas para su consecución
- c) Ausencia de alternativas menos restrictivas de la competencia

III. MARCO NORMATIVO VIGENTE DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN VEHÍCULOS DE TURISMO

Los servicios de transporte de personas en vehículos de turismo han estado tradicionalmente sometidos a una fuerte intervención administrativa, tanto en el plano de la Administración General del Estado, como de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales.

⁹ <http://www.cncompetencia.es>.



1. NORMATIVA ESTATAL

La competencia del Estado para regular este servicio se deriva del art. 149.1.21º de la Constitución Española, en cuya virtud son de su competencia los “transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma”. En el marco de estas atribuciones, ha aprobado la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) y su Reglamento de desarrollo (ROTT), cuyas disposiciones se aplican a los servicios de taxi y de alquiler de vehículos con conductor cuando transcurren más allá del territorio de una Comunidad Autónoma.

La normativa estatal mencionada contiene disposiciones que, con carácter general, se aplican a los servicios objeto del presente informe, como son las relativas a los requisitos de capacidad económica a los operadores (art. 40 ROTT), o la obligación de iniciar el servicio de transporte discrecional de viajeros, con carácter general, en el municipio en que se encuentre domiciliada la autorización de transporte (art. 125 ROTT). Asimismo, el Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre regula de manera detallada el servicio de alquiler de vehículos con conductor en sus artículos 180 a 182. El texto reglamentario contiene numerosas restricciones de a la libertad de prestar el servicio de alquiler de vehículos con conductor, que no se justifican por razones de interés público, tal y como ha señalado la Comisión Nacional de la Competencia en su Informe Normativo (IPN 41/10) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se adapta el ROTT a la Ley Ómnibus¹⁰.

2. NORMATIVA AUTONÓMICA

¹⁰ IPN 41/10. *Reales Decretos Ómnibus. Reglamento de Transportes Terrestres* (disponible en www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/Informessobrenormativa/tabid/166/Default.aspx), al que aludiremos más adelante en el apartado de este Informe relativo al alquiler de vehículos con conductor.



La competencia de las Comunidades Autónomas sobre el transporte terrestre les ha sido atribuida por el artículo 148.1.5º de la Constitución Española, el cual les otorga competencias legislativas y de ejecución respecto de los transportes por carretera, tanto urbanos como interurbanos, siempre y cuando discurren íntegramente por su territorio. En el caso del transporte de viajeros en vehículos de turismo, las Comunidades Autónomas de Madrid, Euskadi, Cataluña, Navarra y Andalucía¹¹ disponen de normas que regulan la prestación de estos servicios de manera integral, especialmente el servicio de taxi, mientras que otras normas autonómicas inciden en algunos aspectos del servicio al regular el transporte por carretera¹². Todas las normas autonómicas,

¹¹ En la Comunidad de Madrid, la regulación de los auto-taxis se contempla en la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, que remite a un ulterior desarrollo reglamentario, llevado a cabo por el Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo. En Euskadi rige lo establecido en la *Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo* y en el *Decreto 243/2002, de 15 de octubre, Reglamento de Transporte Público de Viajeros de Automóviles de Turismo del País Vasco* (modificado por Decreto 12/2007, de 30 de enero). En Cataluña la regulación específica se encuentra en la *Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi de Cataluña*. En la Comunidad de Navarra, este servicio de transporte se regula en *Ley 9/2005, de 6 de julio, Foral del Taxi de Navarra*. Por último, en Andalucía la *Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía* ha sido objeto de desarrollo por el reciente *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*. Véase, respecto de la normativa andaluza, el informe elaborado por la autoridad de competencia autonómica: *Informe N 14/41, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte de viajeros y viajeras en automóviles de turismo* (disponible en www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia).

¹² Es el caso de la Comunidad de Aragón (*Ley 14/1998, de 30 de diciembre, del Transporte Urbano de Aragón*); Castilla y León (*Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León*); La Rioja (*Ley 8/2005, de 30 de junio, de Transporte Urbano por Carretera de La Rioja*); Castilla-La Mancha (*Ley*



excepto la andaluza, tienen en común el haber sido aprobadas con anterioridad a las Leyes Paraguas y Omnibus, de ahí que la mayoría contemplen limitaciones severas a la libertad de competir de los operadores.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, La Disposición Final Segunda de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas Leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva de servicios ordena a la Xunta de Galicia que remita al Parlamento un "Proyecto de Ley reguladora de las actividades de transporte público de personas en vehículos de turismo, en el que se reglamentará tanto la actividad del taxi como la del transporte en régimen de arrendamiento de vehículos con conductor, estableciendo las diferentes condiciones de prestación de ambas categorías de transporte a fin de garantizar la competencia leal entre ambas". Así las cosas, el Anteproyecto de Ley pretende dar cumplimiento a un mandato legislativo expreso, emitido en el marco de la necesidad de adaptar la legislación gallega a la Directiva de Servicios. Sin embargo, el proyecto normativo reproduce la totalidad de las cargas burocráticas y las restricciones a la prestación de servicios presentes en la normativa autonómica anterior a la liberalización de servicios, adoptando – incluso- una línea más restrictiva que la mayoría de las normas autonómicas, con una visión de los servicios –en definitiva- incompatible con el principio de fomento de la competitividad que ha de guiar las iniciativas normativas públicas.

3. NORMATIVA LOCAL

La Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) atribuye competencias a los Entes Locales en materia de "transporte público de viajeros", dentro del marco previsto por el Estado y por las Comunidades Autónomas (art. 25.2.II LBRL). Ahora bien, el servicio de taxi y/o de alquiler de vehículos con conductor, a

14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera de Castilla-La Mancha); y Canarias (Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Transporte por Carretera de Canarias).



diferencia de lo que sucede con el transporte colectivo de viajeros, no constituye un servicio cuya prestación resulte obligada, de ahí que cada ayuntamiento pueda decidir si desea o no implantar un servicio de taxi (art. 26 LBRL).

IV. SOBRE LA AFECTACIÓN DE LA COMPETENCIA

1. INTRODUCCIÓN

El Anteproyecto de Ley se divide en cinco títulos, referidos a disposiciones generales, régimen jurídico de la actividad del taxi, arrendamiento de vehículos con conductor, Consello Galego de Transporte de Vehículos de Turismo y régimen jurídico sancionador. Finalmente contiene una disposición transitoria destinada a implantar progresivamente su régimen jurídico. En las páginas siguientes analizaremos los distintos aspectos del texto legal susceptibles de tener un impacto negativo sobre la competencia.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD (art. 3)

2.1. Objetivos *a priori* de la norma

El artículo 3 del Anteproyecto sometido a la consideración del Consello Galego da Competencia enuncia los principios por los que ha de guiarse la actividad de transporte público de personas en vehículos de turismo: la letra a) del precepto alude a la "responsabilidad pública, basada en el interés público de esta modalidad de transporte"; la letra b) menciona la "universalidad, accesibilidad, continuidad, suficiencia del servicio y equilibrio económico en los servicios de taxi"; y la letra c) hace referencia a la "calidad en la prestación de los servicios", "el respeto de los derechos de los usuarios" y a "la incorporación de mejoras técnicas".



Una lectura detenida del precepto, sin embargo, permite observar que, junto con los principios mencionados en primer lugar, se alude a otros que nada tienen que ver con los mismos, como veremos a continuación.

2.2. Otros fines de la norma

A) Competencia limitada

En la letra a) del art. 3 del Anteproyecto se afirma que el objetivo general de “responsabilidad pública” en este tipo de transporte fundamenta “la competencia limitada” en el sector del transporte público de personas. El Consello Galego da Competencia considera que en el texto no se explica qué relación existe entre “responsabilidad pública” y “competencia limitada”, limitándose a indicar que el primer objetivo (interés público) “fundamenta” el segundo (no competencia).

La razón de esta omisión puede deberse a que, desde la promulgación de la Directiva de Servicios y de la legislación nacional que la ha venido a desarrollar, el principio general es el contrario, es decir, que el interés público en una actividad fundamenta la adopción de medidas que fomenten la competencia entre los operadores. Así se deduce, entre otras normas, del mandato impuesto por la LES a todas las Administraciones Públicas de promover la mejora de la competitividad, “mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados de bienes y servicios” y que “incrementen la capacidad para competir en los mercados internacionales”.

En definitiva, consideramos que la “no competencia” no puede ser –en ningún caso– un principio general para regular una actividad económica sino, todo lo más, una excepción adoptada por razones de imperioso interés general y con los requisitos previstos en el art. 39 bis LRJAP y en la LES.



El principio de “no competencia” enumerado en la letra a) del art. 3 del Anteproyecto debe suprimirse por ser incompatible con normas administrativas de carácter básico como la LRJAP y la LES.

B) Diferenciación de los servicios

La letra a) del art. 3 del Anteproyecto declara que la “responsabilidad pública” en este tipo de transporte fundamenta, igualmente, “la intervención administrativa en la diferenciación entre las actividades de taxi y de transporte en régimen de alquiler con conductor”. Tradicionalmente el servicio de taxi se ha diferenciado del servicio de alquiler de vehículos con conductor por la forma de realizar la contratación: el primero se contrata en el momento que se necesita (ya sea en la vía pública, en la parada o por teléfono), mientras que el segundo se contrata previamente a la utilización del servicio (i.e. recogida en el aeropuerto). Esta circunstancia tiene gran trascendencia pues, en el caso del alquiler de vehículos con conductor –al igual que sucede con el alquiler sin conductor- los usuarios pueden comparar los precios de los distintos operadores y, consiguientemente, tiene sentido que el legislador –como veremos más adelante- establezca un sistema de libertad de precios (artículo 182.3 ROTT), frente al sistema de precios regulados característico de los taxis en los que el cliente no puede comparar precios dada la inmediatez de la contratación.

Ahora bien, las nuevas formas de contratación derivadas del uso de las tecnologías de la información contribuyen a difuminar en la práctica la diferencia entre ambos servicios pues la generalización del uso de *Smartphones* y otros dispositivos de acceso a Internet portátiles, permiten al potencial usuario de un servicio de transporte terrestre contratar de manera casi instantánea el alquiler de vehículos con conductor, si considera que este servicio es mejor –en términos de calidad o de precio- que el taxi. Así, por ejemplo, es posible que –como sucede en otros países- una persona que realiza un viaje de negocios entre Madrid y Barcelona contrate *on line* el servicio de alquiler de vehículos con conductor antes de subirse al avión en



Barajas, sabiendo que cuando aterrice en El Prat habrá un coche con conductor esperándolo para llevarlo a su destino final. Frente a esta nueva realidad, el Anteproyecto de Ley adopta el principio de que es necesario diferenciar ambos servicios y, consiguientemente, establece una serie de reglas que –en la práctica- dificultan que ambos servicios puedan verse como sustitutivos por la clientela o, al menos, por una parte de ella (*i.e.* el viajero de negocios).

En nuestra opinión, cabe reconocer que los servicios de taxi y de alquiler de vehículos con conductor son servicios distintos y, en consecuencia, nada obsta –en principio- para que el legislador prevea normas distintas en función de su naturaleza diversa (*i.e.* impidiendo, por ejemplo, que los vehículos con conductor circulen por la vía pública en busca de clientes). Ahora bien, la anterior afirmación no debe utilizarse para introducir por vía regulatoria diferencias arbitrarias entre los servicios que, en la práctica, hagan imposible un cierto grado de competencia entre los mismos.

Una iniciativa normativa pública que se utiliza para establecer diferencias regulatorias entre servicios que, de no existir dicha normativa, podrían considerarse sustitutivos por los clientes, resulta incompatible con el principio de libertad de prestación de servicios regulado en los artículo 56 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el cual prohíbe la imposición de regulaciones de carácter discriminatorio. En este punto, la discriminación se nos antoja evidente en la medida en que el Anteproyecto reconoce que tiene interés en regular de manera distinta, situaciones equivalentes, que deben ser “diferenciadas”. A mayor abundamiento, la creación de barreras arbitrarias entre servicios tiene consecuencias negativas para la competencia en el mercado porque impide que los ciudadanos puedan decantarse libremente por los servicios presentes en el mercado, al existir normas que lo impiden.

Los servicios de taxi y de alquiler de vehículos con conductor son servicios distintos cuya naturaleza diversa puede justificar una intervención pública particular. Ahora bien, el principio de “intervención administrativa en la diferenciación entre la actividad del taxi y el transporte en régimen de



arrendamiento con conductor”, enumerado en la letra a) del art. 3 del Anteproyecto debe suprimirse, si de lo que se trata es de establecer diferencias arbitrarias entre operadores, contraviniendo el principio de libre prestación de servicios del TFUE, con el efecto de impedir o dificultar la competencia entre los mismos.

C) Garantía de la suficiencia del servicio

Con carácter general, se considera que la intervención del legislador para garantizar la suficiencia de los servicios debe limitarse a aquellas situaciones en las que existen fallos de mercado que impiden que la oferta de productos o servicios sea suficiente para cubrir la demanda. Así, por ejemplo, pueden ser necesarias las iniciativas normativas para garantizar que el acceso Internet alcanza a todo el territorio, incluidas las zonas escasamente pobladas en las que la debilidad de la demanda puede suponer que no se ofrezca el servicio por parte de los operadores.

Pero lo que resulta injustificado es pretender garantizar la suficiencia de servicios en los que la actuación de las fuerzas de mercado es suficiente para satisfacer la demanda de los usuarios. En efecto, carece de sentido que la Administración garantice la prestación del servicio de taxi con carácter general, cuando en las zonas urbanas no existen fallos de mercado que impidan corregir situaciones de escasez u oferta insuficiente en el mercado que pudieran darse. En ausencia de barreras administrativas, el mercado sería capaz de hacer frente a la demanda de los servicios en la mayor parte del territorio de nuestra Comunidad Autónoma, a tenor de las características de este servicio de transporte que permite la entrada fácilmente de nuevos prestadores si se produjese una situación de escasez.

El principio de “garantía de la suficiencia del servicio” enumerado en la letra b) del art. 3 del Anteproyecto debe suprimirse, salvo en aquellas zonas en las que exista un fallo de mercado que impida o dificulte la cobertura de la demanda.



D) Equilibrio económico de los prestadores

La consecución del equilibrio económico de los prestadores guarda estrecha relación con las medidas públicas destinadas a garantizar la prestación universal de un servicio, de ahí que no tiene sentido garantizar unos recursos mínimos a los operadores cuando éstos prestarían el servicio igual en ausencia de intervención pública. En otras palabras, puede ser un fin público el equilibrio económico de los prestadores que prestan un servicio en situaciones de fallo de mercado, pero no tiene sentido que la Administración limite el número de licencias para garantizar unos ingresos mínimos a los prestadores de servicios cuando el propio mercado podría actuar para asignar eficientemente los recursos entre las personas dispuestas a prestar el servicio y los usuarios del mismo.

Recuérdese, en este sentido, que el artículo 93 TFUE declara compatibles con el Derecho comunitario en materia de transportes, las ayudas económicas que se correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público. Las necesidades de reembolso no se identifican en el presente proyecto normativo.

El principio de "consecución del equilibrio económico de la actividad" enumerado en la letra b) del art. 3 del Anteproyecto debe suprimirse, salvo en aquellas zonas en las que exista un fallo de mercado que requieran la adopción de iniciativas públicas para corregirlo.

2.3. Conclusión

Se recomienda la supresión de los principios de "no competencia", "creación de diferencias entre servicios", "garantía de la suficiencia del servicio" y "equilibrio económico de los prestadores", en la medida que no constituyen razones de imperioso interés público que puedan justificar iniciativas normativas públicas restrictivas de derechos o que creen barreras al ejercicio de actividades económicas.



Como consecuencia de todo lo anterior, el Anteproyecto de Ley incumple los principios de calidad regulatoria que establece de la LES, normativa que tiene carácter básico. Así, por un lado, se vulnera el principio de transparencia normativa al enumerar sus objetivos de manera poco clara recogiendo, incluso, objetivos que resultan incompatibles con los fines generales que se afirma perseguir (i.e. interés público por el servicio vs. no competencia entre los operadores). Por otro lado, la iniciativa legislativa incumple el principio de necesidad al enumerar objetivos que no responden a un interés general (i.e. diferenciación de actividades equivalentes, suficiencia del servicio y equilibrio económico de los prestadores).

3. TÍTULOS HABILITANTES PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE TAXI

3.1. Títulos habilitantes (art. 4)

El ejercicio de la actividad de taxi está sujeta a la obtención de una licencia administrativa previa que puede ser "urbana" o "interurbana". Las primeras, las licencias urbanas, son concedidas por el ayuntamiento en el que se presta el servicio y las segundas, las autorizaciones interurbanas, por el Consello Galego de Transporte de Vehículos de Turismo (CGTVT), ente público de nueva creación. Asimismo, el artículo 15 dispone que existe una vinculación entre ambas pues es "preciso disponer de ambos títulos para la realización de la actividad".

Como hemos tenido ocasión de exponer, la Ley Paraguas no se aplica al sector transportes y, en consecuencia, no existen impedimentos legales strictu sensu para instaurar un sistema de licencias. Con todo, debe optarse por el sistema menos restrictivo de la competencia y, en este sentido, resultaría conveniente llevar a cabo una unificación de las licencias necesarias para realizar la actividad, de manera que bastase obtener la licencia autonómica en todos los municipios participantes en un Área Territorial de Prestación Conjunta (ATPC),



en el supuesto de que lleguen a crearse en virtud de lo dispuesto en el Capítulo V del Título II del Anteproyecto.

El art. 4.2 del Anteproyecto debe modificarse en el sentido de unificar el título habilitante para el ejercicio de la actividad de taxi en las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta (ATPC). Esto es, debe ser suficiente la concesión de la autorización autonómica, por la entidad que asuma su gestión, sin necesidad que ésta otorgue también una licencia de taxi.

3.2. Procedimiento de concesión (art. 16)

La concesión de licencias o autorizaciones de taxi se somete a un procedimiento coordinado, regulado en el artículo 16 del Anteproyecto, en el que la iniciativa corresponde al ayuntamiento, si se trata de una licencia urbana, o al CGTVT, si es una autorización autonómica, quienes deben elaborar una memoria en la que se justifique la necesidad de nuevas licencias/autorizaciones, respecto de la cual la Dirección General competente en materia de transportes de la Xunta de Galicia deberá emitir un informe vinculante, previo a la realización del concurso.

La complejidad del procedimiento previsto supone *per se* una barrera a la aprobación de nuevas licencias de taxis.

Además, el procedimiento de concesión de licencias sólo se puede iniciar a instancias del ayuntamiento, cuando se trata del caso más habitual de licencias urbanas, sin que exista ningún mecanismo que permita a cualquier interesado o a otra administración instar el concurso de nuevas licencias cuando se cumplan los criterios generales que establece el artículo 6 del Anteproyecto, en función de la población de la localidad.

Por otro lado, no se entiende que el art. 16.2 someta a informe vinculante de la Dirección General con competencias en transporte de la Xunta de Galicia la decisión de un ayuntamiento de sacar a concurso nuevas licencias, pudiendo



vetarla en consecuencia, y que –sin embargo- no se contemple la opción inversa, esto es, que la Xunta de Galicia pueda obligar a un ayuntamiento a que saque a concurso nuevas licencias cuando se estén incumpliendo los criterios de población que fija el Anteproyecto.

Debe reformarse el art. 16.1 del Anteproyecto para dotar a la Dirección General competente en materia de transportes de la Xunta de Galicia de facultades para iniciar el procedimiento de otorgamiento de licencias, al menos, cuando se incumplan el criterio general para determinar el número de licencias por ayuntamiento previsto en el art. 6 del Anteproyecto.

3.3. Limitación cuantitativa del número de licencias (arts. 6 y 7)

El art. 6 del Anteproyecto prevé la fijación de cupos en el número de licencias concedidas en cada municipio, la cual se hará –con carácter general- en función de la población, si bien se admite la adopción de criterios alternativos en el art. 7.

A) Sobre la limitación cuantitativa del número de licencias

La limitación cuantitativa del número de licencias se justifica en el Anteproyecto por la necesidad de garantizar la suficiencia del servicio y lograr el equilibrio económico de los prestadores de servicios. En opinión del Consello Galego da Competencia, ninguno de los dos principios enumerados constituyen razones de interés general suficientes para justificar una restricción de la competencia tan grave como es la limitación cuantitativa del número de licencias.

En efecto, la fijación de cupos supone una elevada barrera de entrada para nuevos operadores, dificultando que las personas que quieran dedicarse a una actividad económica, puedan hacerlo. Una medida de esta clase debe estar claramente justificada, sobre todo en el caso de un país como el nuestro en el que las cifras de desempleo alcanzan niveles históricos.



Se recomienda la supresión de la limitación cuantitativa del número de licencias por ayuntamiento prevista en el art. 6 del Anteproyecto porque supone una barrera de entrada a nuevos operadores, impidiendo que quien se quiera dedicar a esta actividad económica, pueda hacerlo libremente.

B) Arbitrariedad en el establecimiento del número de licencias

El Anteproyecto parece establecer criterios objetivos para fijar el número de licencias por municipio al disponer el art. 6 que, con carácter general, el mismo se determinará en función de la población del municipio. Sin embargo, el art. 7 del Anteproyecto permite que los ayuntamientos puedan desviarse fácilmente de dichos criterios objetivos pues, a estos efectos, únicamente necesitan realizar un "estudio previo de movilidad" que deberá tener en cuenta criterios tales como: a) "nivel de demanda y oferta del servicio en el correspondiente ámbito territorial"; b) "nivel de cobertura de las necesidades de movilidad de la población"; c) "existencia de infraestructuras de transporte público"; d) "actividades de naturaleza comercial, industrial, lúdica y turística o de naturaleza análoga que puedan generar una demanda específica de servicios de taxi"; y e) "el grado de satisfacción de las personas usuarias del taxi". En estos términos, se comprueba que se trata de criterios de imposible o muy difícil cuantificación objetiva, que permiten que los ayuntamientos puedan desviarse de los requisitos generales del artículo 6 del Anteproyecto, con el más amplio margen de discrecionalidad administrativa posible. Así las cosas, si un ayuntamiento decide sacar a concurso menos licencias de las que corresponden en función de la población, u opta por no convocar concurso alguno, sólo tiene que elaborar un informe basado en tales criterios subjetivos.

Por otro lado, es importante destacar que el Anteproyecto debería fijar el número de licencias con carácter mínimo en lugar de máximo. En efecto, si el objetivo es garantizar un servicio universal, de calidad y suficiente por vía regulatoria, lo lógico sería que se impusiese a los ayuntamientos la obligación de convocar concursos de nuevas licencias de taxi cuando se incumpliese el



ratio habitantes/licencias de taxi previsto en el artículo 6, en lugar de fijar dicho índice con carácter de máximo, lo cual impide –en la práctica– la concesión de nuevas licencias. Esta es la línea que sigue, por ejemplo, la Ley Foral del Taxi de Navarra, la cual fija criterios cuantitativos mínimos en función de la población del municipio que, en caso de no alcanzarse, obligan al ayuntamiento afectado a sacar a concurso nuevas licencias¹³.

Debe reseñarse, finalmente, que la intervención administrativa para velar por el cumplimiento de los criterios de población se limita a la emisión por el CGTVT de un informe de naturaleza no vinculante. Así las cosas, llama poderosamente la atención que cuando se trata de cerrar el mercado (no conceder licencias o conceder menos de las que correspondería) la intervención administrativa sea no vinculante, mientras que en el caso de nuevos concursos, la Dirección General correspondiente de la Xunta de Galicia pueda vetar la decisión de sacar a concurso nuevas licencias.

En caso de que se mantenga el sistema de cupos, se recomienda la supresión del art. 7 del Anteproyecto porque permite desligarse de los criterios objetivos del art. 6 con apoyo en un informe basado en criterios puramente subjetivos. Además, las limitaciones cuantitativas al número de licencias deben actuar con carácter de mínimo, en lugar de como máximo.

3.4. Conclusión: régimen jurídico que obstaculiza la concesión de nuevas licencias

¹³ Dispone el artículo 9 de la Ley Foral 9/2005 (“Modificación del Índice General”) que: “una vez que, en aplicación de esta Ley Foral, los municipios o las ATPC alcancen el Índice General de Referencia (relación entre población y número de licencias) establecido en el artículo anterior, podrán aprobar el incremento de su Índice General de licencias de taxi vigente en su ámbito territorial”, añadiendo al efecto su artículo 10 (“Consecución del Índice General de licencias de taxi”): “los municipios y las entidades locales competentes en las ATPC deberán proveer periódicamente el otorgamiento de licencias de taxi necesario para cumplir el Índice General vigente en su ámbito territorial, en función de la evolución de la población”.



En definitiva, la lectura conjunta de los arts. 6 y 7 (fijación de cupos) y del 16 (procedimiento de concesión de licencias), permite concluir que estamos en presencia de un régimen jurídico que obstaculiza la concesión de nuevas licencias de taxi pues, por un lado, la decisión de sacar a concurso nuevas licencias le corresponde sólo a los ayuntamientos y, por otro lado, los ayuntamientos pueden sacar a concurso menos licencias de las que corresponderían según la ley, o no convocar concurso alguno, con apoyo en un informe basado en criterios subjetivos y sin posibilidad de que intervenga algún organismo de otra administración con carácter vinculante. A mayor abundamiento, en el caso de optarse por un sistema de cupos, estos deberían tener carácter de mínimos, pero en ningún caso de máximos.



4. RESTRICCIONES SUBJETIVAS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI

4.1. Requisitos para ser titular de una licencia de taxi (arts. 2, 8 y 9)

A) Persona física

El artículo 2 b) del Anteproyecto dispone que sólo las personas físicas pueden ser titulares de licencias de taxi, sin que se alcance a comprender el motivo por el que se excluyen otras formas organizativas por las que pudieran decantarse los prestadores del servicio¹⁴. El precepto citado supone una restricción a la libertad de auto organización del empresario la cual, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (véanse, por todas, la STC 192/2003, de 27 de octubre y la STC 147/1986, de 25 de noviembre), sólo puede restringirse en la medida en que lo exija la plasmación de otros derechos constitucionales¹⁵. Esta limitación ha sido criticada por la Comisión Nacional de la Competencia porque limita la capacidad de competir de los operadores, al establecer condiciones más ventajosas para unos competidores frente a otros¹⁶.

Una línea más favorable a la libertad de prestar servicios se encuentra, entre otras, en la Ley del Taxi de Cataluña que permite que puedan ser titulares de la licencia de taxi, tanto las personas físicas como las jurídicas, en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa de trabajo asociado¹⁷.

¹⁴ Esta importante limitación se encuentra en el artículo 2 del Anteproyecto, relativo a las definiciones, en el que se indica que por servicio de taxi se entiende "transporte público discrecional de personas viajera realizado por personas físicas en vehículos de turismo".

¹⁵ Sobre el particular, *vid.* el citado Informe N 14/11, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, pág. 8.

¹⁶ IPN 41/10 de la Comisión Nacional de la Competencia, pág. 19.

¹⁷ Al efecto, dispone su artículo 8 ("Titularidad de las licencias de taxi") que: "*el otorgamiento de las licencias de taxi queda sometido al cumplimiento de las*



No está justificado restringir la forma organizativa por la que puede optar el titular de la licencia. Se recomienda la supresión de este requisito previsto en el art. 2 b) del Anteproyecto.

B) Experiencia previa

Las licencias de taxi se concederán por los municipios mediante concurso público, al que pueden presentarse las personas que cumplan los requisitos para ser titulares de licencias de taxi (art. 5), valorándose entre los criterios de adjudicación “de modo preferente la antigüedad como conductor o conductora de taxis” (art. 8).

La exigencia de experiencia previa no se sostiene a tenor de la actividad que ha de realizar el titular de la licencia –conducir un vehículo automóvil- y se erige como un grave impedimento para que personas no relacionadas con el sector puedan dedicarse profesionalmente a la actividad regulada. Además, el objetivo perseguido por la norma se puede lograr mediante otras alternativas menos restrictivas de la competencia. Si de lo que se trata es de garantizar la calidad de servicio, la exigencia de experiencia previa se puede sustituir, por ejemplo, por un examen del callejero que garantice que el titular de la licencia conoce la zona en la que va a prestar sus servicios.

Sobre el particular, la Comisión Nacional de la Competencia ha declarado que “los derechos de preferencia en la renovación de la concesión (en este caso, en la concesión de nuevas licencias) otorgados al operador que ya presta sus servicios en el mercado (...) limita el acceso al mercado de potenciales operadores, porque tiende a privilegiar a los operadores ya establecidos en el

siguientes condiciones: a) Ser una persona física o jurídica, en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa de trabajo asociado”.



mercado en detrimento de nuevos operadores, a quienes se les reduce o anula los incentivos de entrada”¹⁸.

Respecto de otras Comunidades Autónomas, no se observa esta restricción en la mayoría de las normas autonómicas que regulan de manera detallada la actividad del taxi (Navarra, Euskadi, Cataluña y Andalucía) con la única excepción de Madrid¹⁹.

Se recomienda suprimir la experiencia previa como conductor, en el art. 8 del Anteproyecto, como requisito que se valora a la hora de conceder una licencia y su sustitución por otra alternativa menos restrictiva de la competencia, como puede ser la realización a los candidatos de un examen del callejero.

C) Dedicación exclusiva

El art. 10 del Anteproyecto exige que, en los ayuntamientos grandes, el titular de la licencia tenga dedicación “plena y exclusiva” a la actividad del taxi, mientras que los ayuntamientos pequeños podrán establecer este requisito en las bases del concurso, oído el Consello Galego de Transporte de Vehículos de Turismo. Respecto de esta exigencia, no se entiende en qué medida puede perjudicar al servicio de transporte de viajeros el hecho de que el titular de la licencia se dedique, por cuenta propia, a otras actividades empresariales.

Debe señalarse que, en este aspecto, el Anteproyecto de Ley adopta una postura intervencionista que no tiene reflejo en otras Comunidades pues la mayoría de las normas autonómicas que regulan de manera detallada la

¹⁸ IPN 41/10 de la Comisión Nacional de la Competencia, págs. 11 y 12. Esta opinión se manifiesta, asimismo, en otros documentos como la Posición de la CNC sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 16/1987, De 30 De Julio, De Ordenación Del Transporte Terrestre (LOTT).

¹⁹ Tampoco se exige en la mayoría de las normas autonómicas que regulan con carácter general el transporte urbano. Véase, en este sentido, las normas de Aragón, Andalucía, La Rioja y Castilla-La Mancha.



actividad del taxi (Navarra, Euskadi, Cataluña y Madrid), con la excepción de Andalucía, no exigen dedicación exclusiva del titular de la licencia y lo mismo sucede en el caso del resto de normas autonómicas de transporte²⁰.

Se recomienda la supresión de la exigencia de dedicación exclusiva del titular de la licencia, prevista en el art. 10 del Anteproyecto, por injustificada y no atender a ningún fin de interés general. Impide que el titular pueda complementar sus ingresos vitales realizando otras actividades económicas.

D) Prestación personal del servicio

La imposición al titular de la obligación de prestar personalmente el servicio (art. 20 del Anteproyecto) podría justificarse, en ocasiones, por la finalidad de conseguir un servicio de calidad, en la línea de otras obligaciones similares que se imponen en el Derecho mercantil en atención a la grado de confianza o al nivel de diligencia que se requiere para desempeñar una determinada actividad (i.e. el factor de un empresario no puede delegar sus funciones sin su consentimiento). Ahora bien, en un servicio como el que es objeto de regulación, en el que las condiciones personales que se exigen son –en esencia- la mayoría de edad y disponer de la licencia para conducir vehículos, la exigencia de dedicación personal a la actividad parece estar más bien orientada a restringir injustificadamente la libertad de los operadores, antes que a velar por la calidad del servicio, que no cabe esperar que se resienta – por ejemplo- cuando quien conduce no es el titular de la licencia sino un conductor contratado por éste.

Esta opinión es compartida, entre otros, por el legislador autonómico de Cataluña que permite la prestación del servicio directamente por el titular del servicio o por una persona asalariada.

²⁰ En el caso de Andalucía, la dedicación exclusiva se exige en los municipios de más de 5.000 habitantes (Artículo 11 Decreto 35/2012).



Se recomienda la eliminación de la obligación de desempeñar personalmente la actividad, prevista en el art. 20 del Anteproyecto, en la medida que restringe la libertad de los operadores sin causa que lo justifique.

E) Límites a la contratación de conductores

El Anteproyecto impone restricciones a la política de contratación de personal de los titulares de licencias pues, por un lado, su artículo 20.2 prohíbe al titular de la licencia contratar a más de un conductor: "cada licencia de taxi (...) no puede tener adscritos más de dos conductores, incluida la persona titular"), mientras que el artículo 20.2 le obliga a contratar a los conductores a tiempo completo y con dedicación exclusiva. Estas restricciones impiden, por ejemplo, que una persona se pueda dedicar a la conducción de un taxi a tiempo parcial o que el titular contrate a personas para realizar labores de conducción en días concretos (i.e. las noches de los fines de semana). Por consiguiente, entendemos que constituyen un freno a la contratación de personal, difícilmente justificable ante el problema de desempleo ante el que se enfrenta actualmente la economía española.

La postura restrictiva frente a la dedicación parcial contrasta con lo dispuesto, por ejemplo, en la Ley Foral del Taxi de Navarra que permite contratar conductores para cubrir horas valle, fines de semana, festivos, etc.²¹.

Se recomienda suprimir las restricciones en el régimen laboral del art. 20 del Anteproyecto para permitir más flexibilidad en la contratación de conductores, fomentando –de este modo- el empleo en el sector.

4.2. Limitación de las licencias de las que puede ser titular una misma persona

²¹ Art. 20 de la Ley Foral del Taxi de Navarra que, sin embargo, impone un límite cuantitativo al total de horas que puede conducir un conductor asalariado, que no deberá superar el total de horas del titular de la licencia.



A) Número máximo de licencias por titular (art. 9.1)

El art. 9.1 del Anteproyecto establece un número máximo de licencias por titular que no pueden superar el número de tres, en municipios con cien o más licencias concedidas, o el número de dos, en municipios más pequeños. Nos encontramos ante una restricción injustificada, pues desconocemos cómo puede mejorar la prestación del servicio el hecho de que se impida a una misma persona ser titular de un número indeterminado de licencias. Asimismo, sorprende la arbitrariedad de la medida al decantarse por tres licencias o dos, en función del tamaño del ayuntamiento, cuando podrían ser cuatro/tres, cinco/cuatro o cualquier otra combinación.

Cabe señalar, al respecto, que el ROTT permite que un mismo titular puede acumular varias autorizaciones, en determinadas condiciones, para prestar algunos tipos de transporte y que la Comisión Nacional de la Competencia considera que esta clase de restricciones constituyen un desincentivo para competir entre los operadores presentes en el mercado, de ahí que recomiende su supresión²².

En esta línea, la Ley del Taxi de Cataluña contempla unos límites cuantitativos mucho más amplios pues permite que un mismo titular pueda ser titular de hasta un máximo de cincuenta licencias²³.

Se recomienda la supresión de la limitación del número de licencias por titular, prevista en el art. 9.1 del Anteproyecto porque restringe los incentivos para competir de los operadores presentes en el mercado.

²² IPN 41/10 de la Comisión Nacional de la Competencia, pág. 19.

²³ Artículo 8 Ley 19/2003 (Titularidad de las licencias de taxi): "Las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares de más de una licencia de taxi, hasta un máximo de cincuenta. El número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca puede superar el 15% del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento."



B) Prohibición de ser titular de licencias en distintos ayuntamientos (art. 9.2)

El art. 9.2 del Anteproyecto prohíbe que se otorguen licencias a personas físicas que sean titulares de licencias de taxi en otro ayuntamiento. Tampoco se entiende la motivación de dicha medida que limita la libertad de prestar servicios dentro del territorio nacional, con el único argumento de que ya se es titular de una licencia en otro municipio.

Esta medida resulta, además, contradictoria con la indicada en el párrafo primero pues no tiene sentido que una misma persona física pueda ser titular de hasta tres licencias en un mismo municipio, pero que no pueda ser titular de otras tantas licencias en tres municipios distintos. En efecto, si la normativa fuese consecuente, debería –al menos– permitir ser titular de una licencia hasta en tres ayuntamientos distintos.

Por otro lado, la prohibición contenida en el art. 9.2 del Anteproyecto resulta difícil de conciliar con lo dispuesto en el art. 8 que valora como criterio de concesión de una licencia, la experiencia previa en el sector como conductor. Si la experiencia es, en efecto, un criterio que garantiza la calidad del servicio, como parece inferirse del art. 8, no cabe duda que gozan de dicha experiencia los titulares de licencias en otros ayuntamientos.

Finalmente, llama poderosamente la atención que las normas autonómicas que –como la catalana– permiten a sus titulares disponer de más de una licencia, no prevean restricciones de esta naturaleza.

Se recomienda la supresión de la prohibición de ser titular de licencias en distintos ayuntamientos, contenida en el art. 9.2 del Anteproyecto, por arbitraria y discriminatoria respecto de los titulares de varias licencias en un único ayuntamiento



4.3. Conclusión: imposición de numerosas condiciones personales injustificadas a tenor de la naturaleza del servicio

El proyecto de texto normativo objeto del presente informe no sólo dificulta la creación de nuevas licencias sino que, además, en el caso de que lleguen a convocarse nuevos concursos, se imponen numerosos requisitos que o bien restringen el acceso a la actividad a personas potencialmente interesadas (experiencia previa, dedicación exclusiva, etc.) o bien están destinadas a repartir arbitrariamente el mercado entre los operadores ya establecidos (máximo de licencias por titular, exclusión de titulares de otros ayuntamientos, etc.). Por otro lado, se incluyen medidas a restringir la contratación de personas conductores que resultan incompatibles con los niveles de desempleo que hoy se dan en nuestro país.

5. RESTRICCIONES OBJETIVAS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI

5.1. Establecimiento de zonas geográficas de actuación

A) Prohibición de recoger clientes fuera del término municipal

El Anteproyecto establece fuertes restricciones a la movilidad geográfica de los taxis al prohibir que recojan clientes fuera del término municipal en el que está domiciliada la licencia. Esta prohibición se infiere, entre otros, del artículo 2 a), el cual dispone que las licencias de taxi se otorgan por el ayuntamiento "en el que se desenvuelve la actividad". Asimismo, el artículo 32, relativo a la contratación del servicio por medios tecnológicos, dispone en su párrafo segundo que en los servicios contratados mediante centrales de radiotaxi "debe coincidir los municipios en los que se encuentra domiciliada la licencia de taxi, si recibe el encargo, y se localizan los puntos de recogida o destino de los viajeros". En parecidos términos, los artículos 36 y 37 permiten a la Xunta de Galicia crear un régimen especial que permita a los taxis recoger clientes fuera del término municipal en el que tengan domiciliada la licencia, lo que



permite colegir que –al margen de dichos supuestos excepcionales- no se pueden recoger clientes fuera del término municipal.

Esta prohibición supone una restricción grave de la competencia al crear zonas de exclusiva para la prestación del servicio, impidiendo que los taxis de otros municipios puedan prestar servicios en un municipio en el que la demanda de los usuarios esté desatendida, por ejemplo, porque se trata de un punto de recogida de gran demanda (i.e. un aeropuerto), se necesita dar cobertura a eventos estacionales (i.e. un concierto o un partido de fútbol) o se trata de franjas horarias con menos taxis disponibles (i.e. horas de ocio nocturno). La comentada restricción perjudica directamente a los usuarios que, por ejemplo, tendrían que esperar un taxi en un determinado lugar (i.e. aeropuerto) viendo pasar taxis procedentes de otros municipios que llegan a dejar pasajeros, pero a los que el Anteproyecto impediría detenerse a recogerlos por tener licencia de un ayuntamiento distinto. Del mismo modo, puede suceder que el ocio nocturno se concentre un día concreto de la semana en una determinada localidad, pero que el municipio no disponga de taxis disponibles para atender dicha demanda puntual, teniendo que esperar los usuarios por el servicio, a pesar de haber taxis de localidades limítrofes estacionados en sus respectivas paradas.

La Comisión Nacional de la Competencia considera que “otro ejemplo de restricción que se produce en este mercado de servicios de transporte de viajeros es la obligación legal de que estos servicios se inicien en el término municipal en que se encuentre domiciliada la autorización de transporte (...) La CNC considera que este tipo de restricciones de carácter geográfico no deberían realizarse con carácter general” y que, “en todo caso, la mera exigencia de esta autorización establecida en la Ley no exime de la necesidad de justificar expresamente la aplicación de esta medida a cada actividad concreta”.

En el marco de las limitaciones a la recogida de clientes, el artículo 31.2 del Anteproyecto llega al extremo de imponer limitaciones a la recogida de



clientes, incluso, dentro del mismo término municipal, pues indica que no se podrá contratar en la vía pública a clientes que soliciten el servicio en un lugar próximo a una parada en la que haya taxis estacionados, remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario para establecer, en su caso, unas distancias mínimas. La medida citada resulta gravemente perjudicial para los usuarios a los que se les impone la obligación de caminar la distancia que les separa desde el punto en el que quieren subirse a un taxi y la parada –que se determinará reglamentariamente–, obligación que puede ser especialmente lesiva en el caso de personas con movilidad reducida (i.e. personas con una minusvalía, mujeres embarazadas o, en general, cualquier persona que porta una carga pesada). Del mismo modo, los potenciales usuarios del servicio que desconozcan la ubicación “próxima” de una parada, se podrían encontrar con la desagradable sorpresa de que ningún taxi se detiene ante su demanda del servicio, sin que se prevea la obligación de que los taxis se detengan para –al menos– informar al usuario de que tienen prohibido recogerle y de la ubicación de la parada próxima. Tal vez por las razones que acabamos de exponer, resulta significativo que la mayoría de las normativas autonómicas examinadas no contemplen un precepto de esta naturaleza, con la excepción de Madrid y Andalucía²⁴.

Se recomienda suprimir la prohibición de recoger clientes fuera del término municipal en el que esté domiciliada la licencia (arts. 2 a), 32, 36 y 37, entre otros del Anteproyecto) porque restringe la competencia entre operadores y perjudica gravemente a los usuarios del servicio. Asimismo, resulta injustificada la prohibición de recoger clientes en las proximidades de una parada en las que haya taxis estacionados, prevista en el artículo 31.2 del Anteproyecto.

B) Excepciones

²⁴ Así lo recoge el art. 39.2 del Decreto madrileño que prohíbe “tomar viajeros a menos de 100 metros de los puntos de parada establecidos en el sentido de la marcha”. En el caso andaluz, el art. 43.2 del Decreto 35/2012 permite que las ordenanzas municipales establezcan distancias mínimas, por lo que –dependiendo del ayuntamiento– esta restricción a la iniciativa privada puede existir o no.



El Anteproyecto recoge tres situaciones en las que se podría permitir la recogida de clientes fuera del término municipal en el que se encuentra domiciliada la licencia.

i) Situaciones especiales (art. 36)

El artículo 36 del Anteproyecto faculta a la Consellería competente de la Xunta de Galicia para que establezca, previo informe de los ayuntamientos afectados, un régimen específico en lugares en los que se genere un importante volumen de tráfico que afecten a varios municipios y surjan necesidades de transporte que no se encuentren suficientemente atendidas, "como estaciones de tren o autobuses, aeropuertos, ferias, mercados, hospitales, polígonos industriales, centros comerciales o de ocio u otros similares".

El precepto constituye otro ejemplo de exceso de intervención pública en la actividad económica pues exige una actuación expresa de la Administración, que no se concreta, para determinar caso a caso, el lugar o lugares en los que se permite la recogida de viajeros por taxis con licencia de otro municipio. En nuestra opinión, existe una alternativa menos restrictiva de la competencia que consiste en que el Anteproyecto liberalice la recogida de pasajeros en los lugares mencionados.

Para el caso que se decidan mantener las limitaciones geográficas al ejercicio de la actividad, se recomienda modificar el art. 36 del Anteproyecto en el sentido de sustituir la autorización a la Xunta ad hoc por una habilitación general para operar a todos los taxis en los lugares que se citan como consecuencia del elevado volumen de viajeros y la frecuencia del tráfico intermunicipal.

ii) Servicio nocturno (art. 37)

El artículo 37 del Anteproyecto faculta a la Consellería competente de la Xunta de Galicia para que autorice a los taxis de los municipios próximos a prestar



servicios en los ayuntamientos en los que constate insuficiencia del servicio en horario nocturno, previo requerimiento al ayuntamiento para que cumpla su obligación de velar por la suficiencia del servicio. Cabe plantear ante esta restricción de la competencia las mismas objeciones que en el caso anterior.

Para el caso que se decidan mantener las limitaciones geográficas al ejercicio de la actividad, se recomienda modificar el art. 37 del Anteproyecto en el sentido de sustituir la autorización a la Xunta ad hoc por una habilitación general para operar a todos los taxis en horario nocturno, con independencia del lugar de domiciliación de la licencia.

iii) Áreas territoriales de prestación conjunta (Capítulo V)

El capítulo V del Anteproyecto y las Secciones 3ª y 4ª del Capítulo I, del Título Primero del Anteproyecto, regulan las denominadas Áreas Territoriales de Prestación Conjunta (ATPC), que pueden ser creadas por iniciativa de la Xunta de Galicia, con el voto favorable de 2/3 ayuntamientos afectados, en las que se autoriza a los taxis a prestar sus servicios dentro de un determinado ámbito territorial.

La medida es, de nuevo, demasiado intervencionista por cuanto exige una actuación expresa de la Administración Autonómica, que puede ser vetada por los ayuntamientos, para crear las zonas de prestación conjunta. En opinión del Consello Galego da Competencia, en el supuesto de que se mantengan las restricciones territoriales a las que nos hemos referido, sería deseable –al menos- que el Anteproyecto contemplase la creación de ATPC en los municipios próximos de las principales ciudades de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo, Santiago y Ferrol), sin perjuicio de que –en un ulterior desarrollo reglamentario o mediante una actuación administrativa- puedan crearse nuevas zonas o incorporarse más ayuntamientos a las ya existentes.



El precepto es, asimismo, arbitrario por cuanto permite a los ayuntamientos vetar la creación de una ATPC con el voto favorable de 2/3 de los afectados, con independencia del número de usuarios perjudicados por esa medida. Por ejemplo, en los términos en que está redactado el anteproyecto, podría vetarse la creación de un ATPC entre los municipios colindantes al de A Coruña por oponerse a ello los ayuntamientos de Oleiros, Culleredo y Arteixo, a pesar de contar con el voto favorable del de A Coruña, que representa un número muy superior de usuarios.

Para el caso que se decidan mantener las limitaciones geográficas al ejercicio de la actividad, se recomienda modificar el capítulo V y las Secciones 3ª y 4ª del Capítulo I (del Título Primero del Anteproyecto) para acordar la creación de ATPC en los municipios próximos de las principales ciudades de Galicia, sin perjuicio de su posible ampliación en el futuro. Debe eliminarse el poder de veto de los ayuntamientos o, al menos, ponderar su importancia relativa en función del número de habitantes.

5.2. Limitaciones en la forma de contratación (art. 29 y ss.)

El art. 29 del Anteproyecto dispone que el servicio de taxi únicamente puede contratarse en la vía pública, por medios tecnológicos o mediante reserva previa.

A) Contratación en la vía pública (art. 31)

El artículo 31. 2 del Anteproyecto, como ya hemos indicado, prohíbe atender la solicitud de servicio de una persona cuando esta se encuentra en las proximidades de una parada en la que haya taxis.

Dicha prohibición resulta injustificada y debe eliminarse por los motivos mencionados con anterioridad.

B) Contratación por medios tecnológicos (art. 32)



El artículo 32.2 del Anteproyecto establece que las centrales de radiotaxi, o sistemas tecnológicos equivalentes, deben coincidir con los municipios en los que se encuentra domiciliada la licencia, si bien la Xunta se compromete a realizar actuaciones dirigidas a integrar los sistemas existentes.

En nuestra opinión, resulta injustificado que, por un lado, se proteja por ley la compartimentación por zonas de los sistemas existentes y que, simultáneamente, la Xunta de Galicia se comprometa a unificarlos, sin dar pie a que dicha unificación se lleve a cabo por iniciativa privada. Es más, no se alcanza a comprender cómo una Administración puede intentar promover un actuación que resulta contraria a sus propias disposiciones con rango de Ley.

Ninguna de las normas autonómicas que regulan expresamente el servicio de taxi, contempla esta grave limitación del uso de las nuevas tecnologías (Madrid, Euskadi, Cataluña, Navarra y Andalucía). Es más, en el caso de Navarra y Andalucía se incluye una cláusula que promueve la competencia al indicar que estos sistemas tecnológicos garantizarán "la libre asociación de las personas titulares de licencia"²⁵.

Se recomienda suprimir las limitaciones geográficas impuestas a las centrales de radiotaxi o sistemas tecnológicos equivalentes, impuestas por el art. 32 del Anteproyecto. El presente texto normativo es una herramienta adecuada para unificar los sistemas existentes, eliminando las barreras administrativas a la iniciativa privada. Se recomienda la inclusión de una cláusula que salvaguarde la libertad de adhesión de los titulares de licencias.

C) Reserva previa (art. 33)

El artículo 33 del Anteproyecto de Ley permite que los servicios de taxi sean objeto de reserva previa entre el titular y el cliente. En estos casos, se permite

²⁵ Arts. 34.2 de la Ley navarra y 43.4 del Decreto andaluz.



que la recogida se realice fuera del término municipal, siempre que: a) se haga un contrato por escrito; y b) el destino sea el término municipal en el que esté domiciliada la licencia.

La medida supone una nueva restricción injustificada a la actividad de los operadores económicos porque puede suponer, por ejemplo, que un usuario residente en un municipio en el que su único taxista está enfermo, no pueda concertar los servicios de taxis de municipios próximos porque tiene intención de viajar a un destino más lejano para lo cual, tendría que hacer venir expresamente a un taxi de esa localización.

Por otra lado, la exigencia de forma escrita resulta un impedimento para que se lleve a cabo este tipo de contratación puesto que los taxistas no están habituados a formalizar sus contratos por escrito.

Se recomienda la supresión de las restricciones territoriales y de forma contractual vinculadas a la reserva previa de taxis por injustificadas, contempladas en el art. 33 del Anteproyecto.

5.3. Régimen tarifario

El sometimiento de la actividad del taxi a un régimen de tarifas obligatorias, previsto en el Capítulo III del Título I del Anteproyecto, puede resultar justificado al tratarse de un servicio como el taxi en el que, debido a la forma en que se realiza la contratación, el consumidor no está en condiciones de comparar los precios de los distintos prestadores en el mercado.

Además, el elevado grado de intervención Administrativa en el sector, justifica a priori que se regulen los precios para evitar que el poder de mercado que por vía normativa se otorga a los operadores, pueda ser utilizado por éstos para cobrar precios excesivos o discriminatorios a los usuarios del servicio.



En todo caso, conviene señalar que la eliminación de las barreras territoriales a la prestación del servicio podrían servir de incentivo para que los ayuntamientos rebajasen las tarifas de sus taxis, que serían más competitivos que los taxis con licencia en otros ayuntamientos, con el consiguiente beneficio del consumidor.

5.4. Conclusión: creación de zonas geográficas de exclusiva

El Anteproyecto impone numerosas prohibiciones destinadas a garantizar a los operadores el respeto de zonas geográficas en las que prestar sus servicios en régimen de exclusiva. Esta actuación pública supone una grave restricción de la competencia porque supone una compartimentación arbitraria de los mercados que reduce los incentivos para competir de los operadores con licencia en un municipio, los cuales no tienen que enfrentarse a la competencia potencial que suponen los operadores de los municipios próximos.

6. EL SERVICIO DE ALQUILER DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

6.1. Diferenciación arbitraria entre servicios

Como ya tuvimos ocasión de exponer, las diferencias existentes ente el servicio de taxi y el de alquiler de conductor pueden justificar que el legislador adopte medidas diferentes en función del servicio de que se trata, pero en ningún caso debe utilizarse esta potestad para crear nuevas diferencias arbitrarias entre los servicios, como ya tuvimos ocasión de exponer²⁶. En las páginas siguientes examinaremos las limitaciones que el Anteproyecto impone a la prestación del servicio y que no se justifican en razón de su diversa naturaleza, ni por otras razones de interés público.

6.2. Títulos habilitantes

²⁶ Véase el apartado IV.2.2 b) del presente informe.



A) Autorización autonómica (art. 46)

La prestación del servicio se somete a autorización autonómica, concedida por el órgano de la Xunta de Galicia con competencias en materia de transporte, según dispone el artículo 46 del Anteproyecto. La sujeción a un título habilitante único debe ser valorada positivamente para evitar el establecimiento de cargas administrativas excesivas a los operadores económicos. Con todo, entendemos que debería eliminarse este requisito respecto de prestadores de servicios que ya dispongan de autorización administrativa en otra Comunidad Autónoma, pues de este modo se evitaría crear barreras de entrada a nuevos operadores.

Se recomienda añadir un párrafo al art. 46 del Anteproyecto por el cual se exima de autorización autonómica de la Xunta de Galicia a los prestadores de servicios que dispongan de autorización concedida por otra Comunidad Autónoma.

B) Una autorización por vehículo (art. 45.2)

El artículo 45.2 del Anteproyecto exige que la autorización autonómica se conceda "a cada uno de los vehículos mediante los que se realiza la actividad". No se explicitan las razones por las que la dedicación de más vehículos a la actividad deba ser objeto de una nueva autorización, hasta el punto de requerir una por vehículo. Entendemos que se trata de una iniciativa pública que impide el desarrollo económico de esta actividad, con el consiguiente perjuicio en términos de empleo ya que el empresario no podrá contratar más conductores en ausencia de nuevas autorizaciones.

Se recomienda suprimir la exigencia de una autorización por vehículo destinado al alquiler con conductor, contenida en el art. 45.2 del Anteproyecto, en la medida que supone una carga administrativa injustificada.

C) Limitación cuantitativa del número de autorizaciones (art. 48)



El artículo 48 del Anteproyecto permite a la Administración autonómica denegar la licencia si existe desproporción entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en el ámbito territorial del ayuntamiento y los potenciales usuarios del mismo.

El precepto supone repetir en este ámbito el sistema de cupos previsto para el servicio de taxi, con el inconveniente añadido de que no se establecen los criterios que permitirían a la Administración Autonómica denegar la licencia. En nuestra opinión, debe eliminarse la intervención administrativa para fijar cupos o, al menos, someter dicha potestad al criterio poblacional previsto en el art. 6 del Anteproyecto, dado su carácter objetivo.

Se recomienda la supresión de las limitaciones cuantitativas de las autorizaciones autonómicas para la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor previstas en el art. 48 del Anteproyecto o, en su defecto, el sometimiento de dicha potestad a los requisitos objetivos del art. 6. en función de la población del término municipal

6.3. Limitaciones objetivas

A) Ámbito territorial limitado a un ayuntamiento

Aunque el Anteproyecto no lo diga de manera expresa, pues carece de un título primero de disposiciones comunes a ambos servicios, de la lectura conjunta de su articulado se desprende que la autorización autonómica no sólo se concederá para un vehículo determinado, sino también para un término municipal concreto. Tampoco se explicita si las excepciones geográficas previstas para los taxis se aplican al alquiler de vehículos con conductor (i.e. situaciones especiales, servicio nocturno, ATPC).

En estas condiciones, el Anteproyecto incumple el principio de transparencia exigible a las iniciativas normativas públicas al imponer severas restricciones de manera confusa y sin expresar los fines de naturaleza pública que se persiguen.



Por otro lado, dado que los vehículos con conductor no pueden circular por la vía pública para captar clientes, no cabe justificar esta limitación por la necesidad de organizar el tráfico u ordenar las paradas.

Se recomienda que la autorización autonómica habilite para la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor en toda la Comunidad Autónoma de Galicia.

B) Contratación del servicio (art. 51)

El artículo 51 del Anteproyecto impone restricciones a la contratación del servicio que ni se justifican por su naturaleza, ni atienden a razones de interés público. En este sentido, resulta especialmente grave que se obligue a contratar en las oficinas de la empresa en el municipio, impidiendo –por lo tanto- que el contrato se formalice por los medios a distancia comúnmente aceptados en Derecho.

A nuestro modo de ver, dicha disposición resulta incompatible con la Ley sobre prestación de servicios de la sociedad de la información Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, cuyo artículo 7 reconoce el principio de libertad de prestación de servicios en Internet. Asimismo, supone una grave limitación de la libertad individual de los usuarios, al obligarles a desplazarse para contratar un servicio que desean, cuando bien podrían hacerlo telefónicamente o a través de Internet. El hecho de que el párrafo 3 del artículo 51 prevea la posibilidad de que reglamentariamente se habilite la posibilidad de contratar “por medios telemáticos” es un ejemplo más de una reglamentación intervencionista y que da la espalda a la economía moderna basada en los servicios de la sociedad de la información. En definitiva, el texto proyectado supondría de retrotraer la contratación del servicio más de cien años, a un tiempo en los que no existía el teléfono o los actuales servicios de la sociedad de la información.



Como ya indicamos al comienzo de este apartado, la regulación prevista podría tener el negativo efecto de impedir que los potenciales usuarios de transporte en vehículos puedan optar entre ambos servicios, beneficiándose –de este modo- de la competencia entre los operadores taxis y vehículos con conductor.

Se recomienda suprimir la obligación de contratar el servicio únicamente en las oficinas del operador, prevista en el art. 51 del Anteproyecto, porque supone una grave restricción a la libertad de individual, impidiendo el recurso a sistemas de contratación a distancia, como el teléfono o Internet.

C) Limitaciones específicas (art. 47)

Bajo la denominación “requisitos para desarrollar la actividad”, el artículo 47 del Anteproyecto regula otras restricciones específicas para la prestación del servicio de alquiler de vehículo con conductor, entre las que se incluyen las siguientes: a) local abierto al público en el municipio en el que se presta el servicio; b) número mínimo de vehículos dedicados a la actividad; c) carácter representativo de los vehículos; d) lugares de aparcamiento; y e) número mínimo de conductores por vehículo.

C.1.- Local abierto al público en el municipio

El art. 55 del Anteproyecto precisa que el prestador de servicios deberá disponer de un local en el municipio donde esté domiciliada la autorización, dedicado en exclusiva a la actividad.

Respecto de este requisito, en su informe normativo sobre la propuesta de reforma del ROTT, la Comisión Nacional de la Competencia señala que “se impone una medida que puede resultar restrictiva de la competencia, cual es la necesidad de disponer de un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. No se menciona justificación razonable alguna para impedir dedicar el local a diversas actividades simultáneamente. La necesidad de contar con un local supone una barrera de



entrada económica al mercado para los potenciales operadores, máxime cuando ha de estar dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento. Asimismo, supone una restricción a la organización de los operadores, que limita el ofrecimiento de sus productos en el mercado. Se recomienda su supresión²⁷.

Se recomienda eliminar la exigencia de disponer de un local abierto al público en el término municipal, dedicado exclusivamente a la actividad (art. 55 del Anteproyecto) porque resulta una barrera de entrada que no atiende a ninguna razón de interés público conocida.

C.2.- Número mínimo de vehículos destinado a la actividad

La letra b) del art. 47 del Anteproyecto dispone que los titulares de la autorización autonómica están obligados a disponer de un número mínimo de vehículos, que se precisará reglamentariamente.

Esta exigencia legislativa es una barrera de entrada injustificada, como explica la Comisión Nacional de la Competencia: "la necesidad de disponer de un número mínimo de vehículos supone una barrera de entrada económica al mercado, dado que las inversiones necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por la obligación de cumplir con esa obligación, que, en consecuencia, puede dejar fuera del mercado a un número de potenciales operadores, sin que por otra parte se justifiquen las razones de la necesidad de esta medida. Tampoco se menciona justificación objetiva alguna para fijar el número mínimo de vehículos en cuatro, mientras que la posibilidad de que el Ministro modifique dicho mínimo en función de las circunstancias del mercado, agrava la situación de los operadores una vez se encuentren desarrollando su actividad en el mercado, y, en todo caso, sustrae esta decisión al mercado. Se recuerda, además que la referencia al análisis de las circunstancias del mercado implica la aplicación por la Administración de

²⁷ Informe ICN pág. 22.



tests económicos sobre las decisiones de los operadores, lo que supone un elemento de control de la oferta del mercado que está prohibido por la Directiva de Servicios. Una modificación en línea con el espíritu de dicha Directiva debería conducir a su eliminación. Finalmente, la discrecionalidad que se deja en manos de la Administración genera inseguridad jurídica e incertidumbre, lo que desincentiva la competencia entre los operadores. En definitiva, no se encuentra justificación razonable para esta restricción y se recomienda su supresión”²⁸.

Se recomienda eliminar la exigencia de disponer de un número mínimo de vehículos, contenida en el art. 47 del Anteproyecto, porque constituye una barrera de entrada al mercado injustificada.

C.3.- Vehículos de carácter representativo

El art. 53 del Anteproyecto dispone que los vehículos destinados a la prestación del servicio deberán tener carácter representativo, en los términos que se precisen por vía reglamentaria.

Por su claridad expositiva, nos remitimos nuevamente a las conclusiones de la Comisión Nacional de la Competencia sobre el particular: “la exigencia de que los vehículos arrendados con conductor tengan carácter representativo, estableciendo la obligación de que incorporen una serie de características mínimas, ajenas a las necesarias para la seguridad del tráfico, sin especificar ni justificar su contenido, supone una barrera económica de entrada al mercado, y una selección previa de los operadores, puesto que excluye aquellos que, pudiendo prestar servicios mediante otros vehículos, no pueden hacerlo al no poder ser escogidos por los usuarios. Parece que el propósito de la normativa fuera configurar un mercado de servicios de una categoría mínima, eliminando la posibilidad de que se presten servicios con cualesquiera vehículos y de que sea el propio mercado el que determine diversas categorías de servicios. Por

²⁸ Informe ICN pág. 23.



otra parte, el texto del PRD introduce una cierta inseguridad jurídica en cuanto a la determinación del contenido discrecional del precepto, al dejar en manos de la Administración no solo cuáles han de ser esos requisitos, sino también la decisión de modificarlos cuando lo estime oportuno, todo lo cual desincentiva la competencia entre operadores. No se encuentra justificación razonable para esta restricción. Se recomienda su supresión²⁹.

A mayor abundamiento, esta exigencia no sólo supone una barrera de entrada –al aumentar el coste de prestación del servicio- sino que también constituye una medida discriminatoria en relación con los taxis, en los que no existe una norma similar. Si se considera que el carácter representativo del vehículo es una garantía de la calidad del servicio, uno de los pilares en los que se apoya la presente normativa, lo lógico sería que dicho carácter se exigiese a todos los vehículos destinados al servicio público.

Se recomienda eliminar la exigencia de que los vehículos tengan carácter representativo prevista en el art. 53 del Anteproyecto porque la misma supone una barrera de entrada para nuevos operadores y resulta discriminatoria respecto de los titulares de licencias de taxi.

C.4.- Disponer de lugares de aparcamiento

El artículo 55 del Anteproyecto impone la obligación de disponer de lugares de aparcamiento para los vehículos. Nos encontramos nuevamente con una exigencia de difícil justificación.

Como reconoce la CNC, "dado que no parece imprescindible que los operadores dispongan de garajes o aparcamientos para los vehículos para ejercer su actividad, esta exigencia de contar con estos inmuebles para poder estar autorizado a operar constituye una barrera económica de entrada para los operadores (...) En todo caso, se constata una vez más la ausencia de

²⁹ Informe ICN págs. 23-24.



justificación expresa de la medida, así como de su contenido y alcance concreto, dejando en manos de la Administración su determinación y su modificación, lo que genera incertidumbre regulatoria, y desincentiva la competencia entre los operadores. Se recomienda justificar la necesidad y proporcionalidad de esta medida a los fines perseguidos, concretar su contenido, y determinar su alcance.”³⁰.

Se recomienda suprimir la obligación de que el titular de la autorización disponga de garaje, prevista en el art. 55 del Anteproyecto, porque constituye una barrera de entrada.

C.5.- Contratación de un número mínimo de conductores por vehículo

El art. 54 del Anteproyecto obliga al titular de la licencia a contratar un número mínimo de conductores, que se determinará reglamentariamente, a jornada completa y con dedicación exclusiva.

Respecto de las limitaciones impuestas a la política de contratación de los titulares de licencias, ya hemos indicado en relación con el servicio de taxi que suponen una restricción injustificada de la competencia que pueden impedir la contratación de conductores, en detrimento de la economía nacional tan necesitada de medidas que fomenten el empleo.

Sobre el particular, el mencionado Informe Normativo de la CNC sostiene que “esta restricción a la libre competencia representa una barrera económica de entrada al mercado, condiciona el tamaño de los operadores y restringe sus posibilidades de autoorganización, limitando la libre prestación de estos servicios en el mercado. No se justifica su necesidad ni proporcionalidad. Se recomienda su supresión”³¹.

³⁰ Informe ICN págs. 24-25.

³¹ Informe ICN págs. 25.



Se recomienda introducir en el art. 54 del Anteproyecto libertad respecto de la política de contratación de personal, de forma que el titular de la licencia pueda contratar a tantas personas como necesite (sin exigirse un número mínimo) y en los términos que más le interese (a tiempo completo o parcial). Esta libertad contribuirá a fomentar el empleo en el sector.

D) Libertad de precios (art. 51.5)

La libertad de precios es consecuencia de la contratación previa del servicio y debe ser bienvenida. Para maximizar la eficacia de esta medida, no obstante, deben adoptarse medidas que favorezcan la competencia entre taxis y vehículos con conductor y no al revés, como sucede en el presente Anteproyecto.

6.4. Conclusión

Al pretender diferencias los servicios, el régimen jurídico del alquiler de vehículos contemplado en el Anteproyecto consigue el efecto de impedir de hecho la competencia entre un servicio con tarifas reguladas (taxi) y otro con libertad de precios (vehículos con conductor), sin que dicha consecuencia pueda justificarse por un interés público relevante.

El Anteproyecto impone numerosas barreras a la prestación del servicio que no se justifican por razones de interés público y que únicamente tendrían como consecuencia impedir la entrada en el negocio de alquiler de vehículos con conductor de nuevos operadores.

7. EL CONSELLO GALEGO DE TRANSPORTE EN VEHÍCULOS DE TURISMO

7.1. Introducción



El Anteproyecto de Ley prevé la creación del Consello Galego de Transporte de Vehículos de Turismo como órgano de participación, coordinación y asesoramiento en el sector.

7.2. Composición

El artículo 57 del Anteproyecto prevé la participación en el CGTVT de representantes de la Xunta, ayuntamientos, profesionales y consumidores. A nuestro modo de ver, no se contempla una composición equilibrada que refleje los distintos intereses en juego dado que los representantes de los consumidores tienen un papel minoritario.

7.3. Funciones

En los términos en los que está contemplado, el organismo no tiene apenas funciones (véase el artículo 56.2 del Anteproyecto), de ahí que consideremos que no existen razones de interés público que justifiquen su creación, máxime teniendo en cuenta que los gastos de su funcionamiento corren de cargo de la Administración autonómica al estar adscrito a su órgano competente en materia de transporte.

7.4. Conclusión

En definitiva, el organismo previsto en el Anteproyecto no representa debidamente los distintos intereses en juego y supone una carga innecesaria para el presupuesto público ante las reducidas atribuciones que se contemplan, de ahí que no observemos razones de interés público que justifiquen su creación.

Se recomienda la supresión del Consello Galego de Transporte de Vehículos de Turismo, regulado en los arts. 56 y 57 del Anteproyecto, porque no representa debidamente los distintos intereses en juego y supone una carga innecesaria para el presupuesto público ante las reducidas atribuciones que se contemplan.



V. RECOMENDACIONES

Primera: La Constitución Española reconoce competencias a las Comunidades Autónomas para regular los transportes terrestres que no excedan de su ámbito territorial. El Consello Galego da Competencia reconoce la necesidad de ordenar el sector del taxi y del alquiler de vehículos con conductor, hasta la fecha, sometido a regulación únicamente municipal.

Segunda: La iniciativa pública autonómica para ordenar el sector puede justificar la regulación de las tarifas del servicio de taxi. Aunque lo deseable desde el punto de vista de la competencia sería que se eliminasen las limitaciones cuantitativas al número de licencias, cabe reconocer que la previsión de un sistema de cupos basados en la población del municipio, previsto con carácter general en el art. 6 del Anteproyecto, constituiría un avance respecto de las normativas municipales actuales.

Tercera: El principio de "no competencia" enumerado en la letra a) del artículo 3 del Anteproyecto debe suprimirse por ser incompatible con normas administrativas de carácter básico como la LRJAP y la LES.

Cuarta: Los servicios de taxi y de alquiler de vehículos con conductor son servicios distintos cuya naturaleza diversa puede justificar una intervención pública particular. Ahora bien, el principio de "intervención administrativa en la diferenciación entre la actividad del taxi y el transporte en régimen de arrendamiento con conductor", enumerado en la letra a) del artículo 3 del Anteproyecto debe suprimirse, si de lo que se trata es de establecer diferencias arbitrarias entre operadores, contraviniendo el principio de libre prestación de servicios del TFUE, con el efecto de impedir o dificultar la competencia entre los mismos.



Quinta: El principio de “garantía de la suficiencia del servicio” enumerado en la letra b) del art. 3 del Anteproyecto debe suprimirse, salvo en aquellas zonas en las que exista un fallo de mercado que impida o dificulte la cobertura de la demanda.

Sexta: El principio de “consecución del equilibrio económico de la actividad” enumerado en la letra b) del art. 3 del Anteproyecto debe suprimirse, salvo en aquellas zonas en las que exista un fallo de mercado que requieran la adopción de iniciativas públicas para corregirlo.

Séptima: El art. 4.2 del Anteproyecto debe modificarse en el sentido de unificar el título habilitante para el ejercicio de la actividad de taxi en las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta (ATPC). Esto es, debe ser suficiente la concesión de la autorización autonómica, por la entidad que asuma su gestión, sin necesidad que ésta otorgue también una licencia de taxi.

Octava: Debe reformarse el art. 16.1 del Anteproyecto para dotar a la Dirección General competente en materia de transportes de la Xunta de Galicia de facultades para iniciar el procedimiento de otorgamiento de licencias, al menos, cuando se incumplan el criterio general para determinar el número de licencias por ayuntamiento previsto en el art. 6 del Anteproyecto.

Novena: Se recomienda la supresión de la limitación cuantitativa del número de licencias por ayuntamiento prevista en el art. 6 del Anteproyecto porque supone una barrera de entrada a nuevos operadores, impidiendo que quien se quiera dedicar a esta actividad económica, pueda hacerlo libremente.

Décima: En caso de que se mantenga el sistema de cupos, se recomienda la supresión del art. 7 del Anteproyecto porque permite desligarse de los criterios objetivos del art. 6 con apoyo en un informe basado en criterios puramente subjetivos. Además, las limitaciones cuantitativas al número de licencias deben actuar con carácter de mínimo, en lugar de como máximo.



Undécima: No está justificado restringir la forma organizativa por la que puede optar el titular de la licencia. Se recomienda la supresión de este requisito previsto en el art. 2 b) del Anteproyecto.

Duodécima: Se recomienda suprimir la experiencia previa como conductor, en el art. 8 del Anteproyecto, como requisito que se valora a la hora de conceder una licencia y su sustitución por otra alternativa menos restrictiva de la competencia, como puede ser la realización a los candidatos de un examen del callejero.

Decimotercera: Se recomienda la supresión de la exigencia de dedicación exclusiva del titular de la licencia, prevista en el art. 10 del Anteproyecto, por injustificada y no atender a ningún fin de interés general. Impide que el titular pueda complementar sus ingresos vitales realizando otras actividades económicas.

Decimocuarta: Se recomienda la eliminación de la obligación de desempeñar personalmente la actividad, prevista en el art. 20 del Anteproyecto, en la medida que restringe la libertad de los operadores sin causa que lo justifique.

Decimoquinta: Se recomienda suprimir las restricciones en el régimen laboral del art. 20 del Anteproyecto para permitir más flexibilidad en la contratación de conductores, fomentando –de este modo- el empleo en el sector.

Decimosexta: Se recomienda la supresión de la limitación del número de licencias por titular, prevista en el art. 9.1 del Anteproyecto porque restringe los incentivos para competir de los operadores presentes en el mercado.

Decimoséptima: Se recomienda la supresión de la prohibición de ser titular de licencias en distintos ayuntamientos, contenida en el art. 9.2 del Anteproyecto, por arbitraria y discriminatoria respecto de los titulares de varias licencias en un único ayuntamiento.



Decimoctava: Se recomienda suprimir la prohibición de recoger clientes fuera del término municipal en el que esté domiciliada la licencia (arts. 2 a), 32, 36 y 37, entre otros del Anteproyecto) porque restringe la competencia entre operadores y perjudica gravemente a los usuarios del servicio. Asimismo, resulta injustificada la prohibición de recoger clientes en las proximidades de una parada en las que haya taxis estacionados, prevista en el artículo 31.2 del Anteproyecto.

Decimonovena: Para el caso que se decida mantener las limitaciones geográficas al ejercicio de la actividad, se recomienda modificar el art. 36 del Anteproyecto en el sentido de sustituir la autorización a la Xunta ad hoc por una habilitación general para operar a todos los taxis en los lugares que se citan (i.e. aeropuertos, estaciones de tren, etc.) como consecuencia del elevado volumen de viajeros y la frecuencia del tráfico intermunicipal.

Vigésima: Para el caso que se decida mantener las limitaciones geográficas al ejercicio de la actividad, se recomienda modificar el art. 37 del Anteproyecto en el sentido de sustituir la autorización a la Xunta ad hoc por una habilitación general para operar a todos los taxis en horario nocturno, con independencia del lugar de domiciliación de la licencia.

Vigésimo Primera: Para el caso que se decida mantener las limitaciones geográficas al ejercicio de la actividad, se recomienda modificar el capítulo V y las Secciones 3ª y 4ª del Capítulo I (del Título Primero del Anteproyecto) para acordar la creación de ATPC en los municipios próximos de las principales ciudades de Galicia, sin perjuicio de su posible ampliación en el futuro. Debe eliminarse el poder de veto de los ayuntamientos o, al menos, ponderar su importancia relativa en función del número de habitantes.

Vigésimo Segunda: Se recomienda suprimir las limitaciones geográficas impuestas a las centrales de radiotaxi o sistemas tecnológicos equivalentes, impuestas por el art. 32 del Anteproyecto. El presente texto normativo es una herramienta adecuada para unificar los sistemas existentes, eliminando las



barreras administrativas a la iniciativa privada. Se recomienda la inclusión de una cláusula que salvaguarde la libertad de adhesión de los titulares de licencias.

Vigésimo Tercera: Se recomienda la supresión de las restricciones territoriales y de forma contractual vinculadas a la reserva previa de taxis por injustificadas, contempladas en el art. 33 del Anteproyecto.

ALQUILER DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

Vigésimo Cuarta: Se recomienda añadir un párrafo al art. 46 del Anteproyecto por el cual se exima de autorización autonómica de la Xunta de Galicia a los prestadores de servicios de alquiler de vehículos con conductor, que dispongan de autorización concedida por otra Comunidad Autónoma.

Vigésimo Quinta: Se recomienda suprimir la exigencia de una autorización por vehículo destinado al alquiler con conductor, contenida en el art. 45.2 del Anteproyecto, en la medida que supone una carga administrativa injustificada.

Vigésimo Sexta: Se recomienda la supresión de las limitaciones cuantitativas de las autorizaciones autonómicas para la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor previstas en el art. 48 del Anteproyecto o, en su defecto, el sometimiento de dicha potestad a los requisitos objetivos del art. 6. en función de la población del término municipal.

Vigésimo Séptima: Se recomienda que la autorización autonómica habilite para la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor en toda la Comunidad Autónoma de Galicia.

Vigésimo Octava: Se recomienda suprimir la obligación de contratar el servicio únicamente en las oficinas del operador, prevista en el art. 51 del Anteproyecto, porque supone una grave restricción a la libertad de individual,



impidiendo el recurso a sistemas de contratación a distancia, como el teléfono o Internet.

Vigésimo Novena: Se recomienda eliminar la exigencia de disponer de un local abierto al público en el término municipal, dedicado exclusivamente a la actividad (art. 55 del Anteproyecto) porque resulta una barrera de entrada que no atiende a ninguna razón de interés público conocida.

Trigésima: Se recomienda eliminar la exigencia de disponer de un número mínimo de vehículos, contenida en el art. 47 del Anteproyecto, porque constituye una barrera de entrada al mercado injustificada.

Trigésimo Primera: Se recomienda eliminar la exigencia de que los vehículos tengan carácter representativo prevista en el art. 53 del Anteproyecto porque la misma supone una barrera de entrada para nuevos operadores y resulta discriminatoria respecto de los titulares de licencias de taxi.

Trigésimo Segunda: Se recomienda suprimir la obligación de que el titular de la autorización disponga de garaje, prevista en el art. 55 del Anteproyecto, porque constituye una barrera de entrada.

Trigésimo Tercera: Se recomienda introducir en el art. 54 del Anteproyecto libertad respecto de la política de contratación de personal, de forma que el titular de la licencia pueda contratar a tantas personas como necesite (sin exigirse un número mínimo) y en los términos que más le interese (a tiempo completo o parcial). Esta libertad contribuirá a fomentar el empleo en el sector.

Trigésimo Cuarta: Se recomienda la supresión del Consello Galego de Transporte de Vehículos de Turismo, regulado en los arts. 56 y 57 del Anteproyecto, porque no representa debidamente los distintos intereses en juego y supone una carga innecesaria para el presupuesto público ante las reducidas atribuciones que se contemplan.