

LA REGLAMENTACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE TAXI

***(ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA EN LOS
MODELOS DE LAS LEYES CATALANA Y VASCA. Y UNA APORTACIÓN DE
DERECHO COMPARADO: FRANCIA - ALEMANIA)***

Marc Tarrés Vives

ÍNDICE

ABREVIATURAS

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

I. LA COMPETENCIA LOCAL SOBRE EL TAXI Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LICENCIA. LA PROBLEMÁTICA SOBRE SU TRANSMISIÓN

III. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

IV. EL SERVICIO DE TAXI EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA. EXAMEN DE DOS MODELOS: CATALUÑA Y PAÍS VASCO

1. Cataluña: Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi

a) Administraciones competentes. La Entidad Metropolitana del Transporte

- La Entidad Metropolitana del Transporte

b) Régimen jurídico de la actividad

b.1 El elemento subjetivo: titular de la licencia, trabajador autónomo, asalariado y conductor en prácticas

- Titular de la licencia y conductor
- El trabajador autónomo
- El conductor en prácticas

b.2 Determinación, adquisición, transmisión y extinción de los títulos habilitantes: licencias y autorizaciones.

- Determinación y adquisición de nuevas licencias

- **La transmisión de la licencia (la patrimonialización y libre transmisión del título habilitante, requisitos y procedimiento, tasas e impuestos)**
 - **Extinción de la licencia**
 - **La autorización para el transporte interurbano**
- b.3 Contratación y prestación del servicio: áreas de prestación conjunta, condiciones y derechos de los usuarios*
- **Ámbito territorial y modalidades de contratación**
 - **Condiciones para la prestación del servicio. La exhibición de publicidad**
 - **Equipamientos, incorporación de medios técnicos y otras medidas de fomento**
 - **Derechos y deberes de los usuarios**
- b.4 Régimen económico: las tarifas*
- b.5 Régimen sancionador*
- b.6 El marco institucional: el Consejo Catalán del Taxi y el Colegio Profesional*
- **El Consejo Catalán del Taxi**
 - **El Colegio Profesional de taxistas**

2. País Vasco: Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo

- a) Administraciones competentes y relaciones interinstitucionales**
- b) Régimen jurídico administrativo de la actividad**
- b.1 El elemento subjetivo: transportistas y conductores*
- b.2 Adquisición, extinción y transmisión de los títulos habilitantes: licencias y autorizaciones.*
- **Procedimiento de adquisición**
 - **Extinción**
 - **Transmisión**
- b.3 Prestación y contratación del servicio*
- b.4 Interacción de servicios: áreas territoriales de prestación conjunta y zonas de régimen especial*
- b.5 Tarifas*
- b.6 Régimen sancionador*

V. REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO: FRANCIA Y ALEMANIA

1. Francia

- a) **Antecedentes históricos**
- b) **El taxi como servicio público local sometido a intervención estatal**
- c) **El régimen de acceso y ejercicio de la profesión**
 - c.1 *El numerus clausus de autorizaciones: la contingentación y el valor económico del título administrativo*
 - El régimen de transmisión de la autorización previsto en el Decreto de 2 de marzo de 1973. (Un intento de frenar la transmisión onerosa de las autorizaciones)
 - La Ley de 20 de enero de 1995. El reconocimiento a la transmisión onerosa
 - c.2 *Aptitud profesional y modalidades de ejercicio*
 - Autopatrón (*artisanal*).
 - Asalariado.
 - Arrendamiento (*location*).
 - c.3 *Los requisitos técnicos*
- d) **Otras modalidades de transporte de personas**
 - d.1 *La “petite remise”*
 - d.2 *La “grande remise”*
 - d.3 *Los transportes ocasionales*
- e) **Valoración**

2. Alemania

- a) **Antecedentes, situación actual y marco legal**
- b) **El régimen de la autorización de taxi**
 - b.1) *Requisitos subjetivos: la aptitud profesional*
 - b.2) *Requisitos objetivos para el otorgamiento y funcionamiento de la autorización*
 - b.3) *La transmisión del título habilitante*

ABREVIATURAS

BOE:	Boletín Oficial del Estado.
BOP:	Boletín Oficial de la Provincia.
BOPC:	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña.
BOPV:	Boletín Oficial del País Vasco.
BverfGE:	Sentencia del Tribunal Constitucional alemán.
BverwG:	Tribunal Federal alemán de lo contencioso-administrativo.
CE:	Constitución Española.
CC.AA:	Comunidades Autónomas.
CGPJ:	Consejo General del Poder Judicial.
DOGC:	Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.
DT:	Disposición Transitoria.
EMT:	Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona.
IMET:	Instituto Metropolitano del Taxi de Barcelona.
IRU:	<i>International Road Transport Union – Union Internationale des Transports Routiers.</i>
LGT:	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
LHL:	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales.
LOTT:	Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
LRBRL:	Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local.
LRJPAC:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
NVwZ:	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht.</i>
PbefG:	<i>Personenbeförderungsgesetz</i> (Ley federal alemana de transporte de personas).
RAP:	<i>Revista de Administración Pública.</i>
RD:	Real Decreto.
RDLeg.:	Real Decreto Legislativo.
REALA:	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.
RLOTT:	Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
RNSUITAL:	Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros.
RSCL:	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ:	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TC:	Tribunal Constitucional.
TS:	Tribunal Supremo.
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia.

PRÓLOGO

Hay sectores de regulación marcados por la influencia que sobre ellos ejercen conceptos y dogmas jurídicos que tienden a situarse en tensión. Son como esos territorios abiertos, esteparios, expuestos a la entrada y dominio alterno de las poderosas potencias que los circundan.

El del taxi es uno de estos sectores. Una actividad profesional de atención al público que se ha venido desarrollando entre la fuerza de la libertad en el ejercicio de una actividad profesional y la fuerza ordenadora del servicio que se presta; entre la libertad de empresa y la necesidad de títulos administrativos habilitantes; entre las relaciones generales y las relaciones especiales de sujeción, por seguir utilizando unas categorías escasamente presentables aunque revitalizadas por la jurisprudencia constitucional; entre las facultades administrativas de otorgamiento o denegación de las licencias y la disponibilidad de los titulares en orden a su transmisión; entre el componente personal y el componente patrimonial que estas mismas licencias presentan.

El equilibrio entre estas fuerzas es en algunos puntos tan frágil que basta un ligero toque normativo, o una sentencia, para deshacerlo o recomponerlo, otorgando entonces el dominio a otra idea fuerza que hasta entonces estaba subordinada. Así ha ocurrido, alternando los resultados, con algunas sentencias de Tribunales diversos y, también, con desarrollos legislativos de Comunidades Autónomas que desembocan en modelos diferenciados, con una peculiar correlación en cada uno de ellos de las fuerzas en presencia.

Pero además de estos movimientos, resultado del impacto de un elemento externo como pueda ser un cambio normativo o una resolución judicial, se registra en los últimos años una evolución en profundidad, con transformaciones relevantes, del régimen del taxi. Una evolución que puede no ser muy perceptible ante las novedades legislativas y jurisprudenciales que se han venido produciendo. De ahí que, entre los diversos méritos que concurren en este libro, figura el muy destacable de dejar bien a las claras la línea evolutiva que subyace tras un entramado de normas y decisiones jurisprudenciales que está, por lo demás, magníficamente presentado.

El estudio se centra en los más recientes desarrollos legislativos autonómicos y en dos relevantes experiencias de Derecho comparado: Francia y Alemania. Al autor le bastan y sobran estas referencias para exponer con inusitada claridad los elementos nucleares de la regulación del taxi, las tensiones que esa regulación interioriza, las transformaciones registradas y las tendencias que se apuntan.

La orientación que adopta el régimen del taxi parece que viene a confluir en significativos aspectos con la que toman últimamente otros sectores en los que se advierte también la tensión entre la lógica y la dinámica del mercado, por un lado, y la pretendida racionalidad de la regulación pública atenta a los intereses generales, por otro. Estas tensiones se están saldando con una regulación que combina los dos principios, el de la intervención pública y el del mercado. Hay una decisiva intervención administrativa, otorgando un título habilitante, la licencia, con arreglo a criterios objetivos en el marco de un procedimiento administrativo. El titular de esa licencia, que adquiere así una dimensión patrimonial muy destacada, puede disponer de ella para su transmisión; esta es la abertura al mercado.

Esta apertura del régimen de transmisión de licencias –que se configura en términos muy amplios en la legislación catalana y de manera más restringida en la vasca- es, a lo que parece, una vía de solución de las tensiones entre las exigencias del mercado y las de regulación. Pero como acertadamente se destaca en este estudio, “la paradoja viene de que, efectivamente, se ha liberalizado un mercado pero no es el de la actividad sino el de las licencias que habilitan para su ejercicio”. Y conviene reparar entonces que en esa relación circunscrita ya a la negociación y transmisión de títulos administrativos se pierde algún elemento característico y operante del mercado, se pierde o se debilita nada más y nada menos que la tensión y las exigencias de la demanda. Visto de otro modo, más allá de las consideraciones económicas y reparando en un sujeto por el que el ordenamiento jurídico muestra particular interés ya desde la propia Constitución, es el usuario el que parece va perdiendo presencia en unas regulaciones cada vez más polarizadas en torno a la licencia y al juego que admite.

Si el mercado se abre al conjunto de la actividad, la demanda, la actitud y las opciones de los usuarios acaban por dejar su impronta en la configuración del servicio y sus referencias básicas como los precios o estándares de calidad -aunque en el libro se nos ilustra con la experiencia liberalizadora de Holanda que ha conducido, ciertamente, a un aumento de taxis pero a un aumento de precios y, según parece, a un deterioro del servicio-, pero si el mercado queda reducido a la negociación de la licencia, los usuarios quedan ahí del todo al margen, sin capacidad de intervención e influencia alguna ante lo que parece ineludible, como oportunamente se destaca en el estudio: un aumento del valor de las licencias, con la consiguiente repercusión sobre los costes del servicio.

Del régimen de las licencias –su adquisición, transmisión, condiciones de ejercicio, etc.- se ofrece así un tratamiento muy acertado en este trabajo que se contrapesa de

manera muy equilibrada con lo que son las condiciones de contratación y prestación del servicio. El entorno institucional del taxi, tanto el segmento de la organización administrativa con competencias en la materia como las fórmulas de organización de los intereses corporativos, recibe también una atención muy certera. Un tema clásico, en definitiva, que se nos presenta en un formato actualizado, moderno, en un nuevo libro de Marc Tarrés en el que vuelve a poner su cultura jurídica al servicio de una fina capacidad de análisis y exposición del tema.

José Esteve Pardo

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN

El taxi es una actividad sobre cuyos profesionales recaen, prácticamente de manera universal, los más variados y diversos estereotipos de los que da buena cuenta una filmografía casi de género. Por supuesto, no se trata de algo singular ya que todas las profesiones u oficios tienen sus llamémoslos aspectos pintorescos. Seguramente, en el caso del taxi concurren ciertos elementos que hacen del taxista un sujeto destacado de la ficción literaria o cinematográfica. La soledad en el ejercicio de su trabajo y los desplazamientos de personas de toda índole por los más variados escenarios que ofrece una gran metrópoli, son circunstancias que convierten al conductor de taxi en uno de esos observadores privilegiados de la realidad de nuestras ciudades, convirtiéndole de algún modo en un pulsímetro social. Es claro que no corresponde aquí realizar un análisis sociológico sobre los taxistas, pero creo que lo dicho debe servir para recordar que con el taxi encontramos también un auténtico sector de actividad económica que ocupa a un buen número de trabajadores (autónomos y asalariados)¹ y que, junto a un elevado número de usuarios, cuenta con un volumen económico más que considerable. Dar cifras es algo siempre problemático, pero sólo con carácter indicativo puede decirse que se calcula en un máximo de 80.000 los taxistas ejercientes en el conjunto de España de los que, por ejemplo, en Cataluña habría

¹ En el caso español hay que subrayar el escaso número de conductores de taxi asalariados, siendo abrumador el porcentaje de conductores autónomos –superior al 90%–, es decir titulares de la licencia y únicos explotadores de la misma. Esta es la situación, por ejemplo, de Madrid y Barcelona que contrasta claramente con el de otras grandes ciudades europeas. Por ejemplo, en París el porcentaje de conductores asalariados alcanza el 45%, mientras en Berlín, el caso opuesto a las ciudades españolas, se llega al 95%. Los porcentajes españoles son el fruto de una opción que, en su día, favorecía no tanto la figura del autónomo, sino la del asalariado. La “conversión” de asalariados en autónomos podemos decir que, en cierto modo, formaba parte de ese carácter tuitivo que, con relación a los trabajadores, pretendía significar la legislación del régimen político anterior a la Constitución de 1978. Entre esas medidas normativas hay que referir el culmen que supuso la Orden de 17 de mayo de 1974 por la que se posibilitaba que asalariados del sector accedieran a una licencia de taxi. Así rezaba su artículo 1: “Todos los conductores de automóviles en activo que, en la fecha de la publicación de esta Orden, acrediten un mínimo de cinco años en el ejercicio de dicha actividad en el Municipio y que no sean titulares de licencia municipal para ejercer aquella industria, tendrán derecho a que los Ayuntamientos les otorguen la indicada licencia, previa petición y sin sujeción a turno alguno”.

unos 15.000 con un negocio que alcanzaría los 300 millones de euros. Si a ello añadimos las indudables sinergias con otras actividades o sectores económicos (automóvil, talleres de reparación, suministradores de combustible...), el impacto económico resulta más que indudable.

Ciertamente no estamos ante un sector estratégico, ni tampoco frente a uno de aquellos servicios esenciales constitutivos de esa *procura existencial*² que con lucidez nos anunciaba el alemán FORSTHOFF en vísperas de la II Guerra Mundial. Tras ella y con la instauración del Estado social, la Administración empezaría a proporcionar servicios y bienes antes insospechados para los ciudadanos –de algunos países, claro-, tal como describiera el Profesor JORDANA DE POZAS al relatar la pacífica y a la vez monótona vida del Sr. *John Smith*, en su conocido trabajo sobre “El problema de los fines de la actividad administrativa”³. Entre los servicios de que gozaba ese buen ciudadano británico hace cincuenta años no se encontraba, desde luego, el del taxi. Esto es así porque es difícil encontrar otra actividad de componente servicial –que indudablemente tiene- e interés municipal que no pueda –deba- ser prestada por la Administración, lo contrario sería un contrasentido económico tal como nos muestra la Historia al recordarnos la colectivización –anarquista-⁴ de los taxis barceloneses durante la Guerra Civil. Si a esto añadimos la evidente impronta individualista de una profesión en la que el componente empresarial ha resultado casi anecdótico – pese a la teórica condición del taxista como empresario-, entenderemos la escasa

² Traducción española de la expresión alemana *Daseinvorsorge*. Corresponde al Prof. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO haber sido el introductor en nuestro país de la doctrina elaborada por Ernst Forsthoff. Véase, por todos, su conocido trabajo “La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de *Daseinvorsorge*”, en *RAP*, num. 38, 1962, pág. 35 y ss. Número de la Revista de Administración Pública en el que, por cierto, se encuentra otro clásico trabajo doctrinal de lectura también obligada, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, del Prof. Eduardo García de Enterría (pág. 159 y ss).

³ *RAP*, núm. 4, 1951, págs. 11-28.

⁴ Situación que describe muy gráficamente George Orwell en el primer capítulo de su *Homage to Catalonia*: “No había automóviles particulares, todos habían sido requisados, y todos los tranvías, los taxis y buena parte del resto de vehículos aparecían pintados de rojo y negro” (Traducción propia de la edición en catalán de R. Folch i Camarassa: *Homenatge a Catalunya*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 29).

atención y parco tratamiento que la literatura jurídico-administrativa ha prestado a la actividad de taxi. Y ello pese al número torrencial de disposiciones administrativas –ahí están todas las ordenanzas municipales de cientos de municipios- y a la más que copiosa jurisprudencia contenciosa existente. Así, no resulta fácil resistir la tentación de reproducir las palabras de otro gran maestro del Derecho Administrativo, el Profesor VILLAR PALASÍ, cuando dice: *“Que yo sepa son miles las monografías sobre la dote inestimada o la anticresis (que sólo atañe a unos cientos), pero a nadie importa la regulación de las centrales lecheras o de las panaderías (que afecta a millones de personas). Parece incluso dañar el prestigio del jurista invertir su tiempo y su atención en estos temas”*⁵. El del taxi parece ser uno de esos temas, si bien debe reconocerse la existencia de excelentes trabajos –que no llegan a la decena- publicados en el amplio espacio de casi cinco décadas (!), tomando como “inicial” el del Profesor ENTRENA CUESTA publicado en la *Revista de Administración Pública* bajo el título de “El servicio de taxis”. También es cierto que en un mayor número de trabajos se recogen aspectos importantes sobre esa actividad (p. ej. su régimen económico), y que doctrina, así como una reiterada jurisprudencia, al tratar el concepto de servicio público siempre han atendido al taxi para la consideración de los llamados servicios públicos “virtuales” o “impropios” formulados por la doctrina francesa e italiana, respectivamente. Así mismo, tampoco deja de ser cierto que, con relación a otros temas, la regulación del taxi no gozaba de una destacada relevancia en la jerarquía normativa. Frente a otros sectores, como el de las telecomunicaciones, transporte de mercancías, aguas y un largísimo etcétera que tradicionalmente han venido siendo regulados por ley, en el caso del taxi el rango normativo no sobrepasaba el reglamentario. Ahí está el ejemplo del Real Decreto del año 1979⁶ que seguiría aún hoy vigente y que

⁵ *La intervención administrativa en la industria*, vol. I, IEP, Madrid, 1964, pág. 44, en nota.

⁶ Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros, aprobado por Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo (BOE, de 13 de abril de 1979).

durante años ha venido siendo la norma jurídica de referencia. Vigencia ahora matizada en tanto son ya varias las Comunidades Autónomas que a lo largo de estos últimos años han ido regulando sobre el sector. Una regulación autonómica que se encuentra, por un lado, en las diferentes leyes sobre transporte terrestre por carretera, o transportes urbanos, que han ido promulgando las distintas CC.AA o, de otro, ya en textos legales más recientes con vocación de carácter completo. El primer caso es, por ejemplo, el de las Comunidades de Aragón, Madrid y Valencia, con una normativa de rango legal que se limita a regular ciertos aspectos de la actividad de auto-taxi, pero sin llegar a disciplinarla de forma completa. El segundo modelo, es el de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña y más recientemente la Comunidad Foral de Navarra⁷; todas ellas cuentan con detalladas leyes propias del taxi y, más destacable aún, con regímenes jurídicos resultantes harto distintos, tal como habrá ocasión de ver.

En muy buena medida esos diferentes textos legales encuentran su origen en dos sentencias del Tribunal Constitucional (TC). La primera es la STC 118/1996, de 27 de junio, por la que se anulaban determinados artículos de la Ley estatal 16/1987, de ordenación del transporte terrestre, entre ellos los que regulaban el transporte urbano y metropolitano. La segunda sentencia, que constituye un auténtico aldabonazo, es la STC 132/2001, de 8 de junio, por la que el Alto Tribunal sentó el requerimiento de norma con rango de ley en lo referente al ámbito sancionador de la actividad de taxi. O, en otras palabras, puso fin a cierta línea jurisprudencial que tomando el camino de las relaciones especiales de sujeción relajaba las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora sobre el sector que nos incumbe. Efectivamente, esta Sentencia resulta de gran

⁷ Ley Foral 9/2005, de 6 de julio. BOE de 12 de agosto de 2005.

enjuicia, especialmente en lo que atañe a la relación del conductor de taxi con la Administración concedente del título habilitante, y lo es también en lo referente al planteamiento sobre el régimen jurídico de la actividad de taxi. Así, el TC dice, en lo que constituye auténtica *ratio decidendi* del caso, que nos encontramos ante una actividad económica privada “*aunque intervenida y reglamentada*” y, por tanto, añade, el taxista no se encuentra bajo la esfera de una relación especial de sujeción⁸, lo cual comporta que a él deba aplicársele el mismo obligado y escrupuloso respeto por el principio de legalidad sancionadora que resulta para cualquier ciudadano. Con la lectura de esta Sentencia un hilo de frío debió recorrer la espalda de más de un probo funcionario de administración local, al poder advertir en su momento un probable *horror vacui* ante la posible ausencia de cobertura legal de las infracciones y sanciones contenidas en la correspondiente ordenanza municipal reguladora del servicio de taxi. El estupor era más que comprensible y muestra de ello son las palabras escritas en el voto particular de esa Sentencia por el Profesor y entonces Magistrado Fernando GARRIDO FALLA. En ese voto, al que se sumaría el también Profesor Manuel JIMÉNEZ DE PARGA y a la sazón Presidente del Alto Tribunal, se disentía del fallo al considerar que habría dejado un vacío jurídico que significaba “*la desregulación total de la actividad del transporte público por taxis*”. Situación atenuada –dicho en un sentido irónico– por el desconocimiento de los posibles taxistas infractores, circunstancia que, con toda razón, consuela al Magistrado “*al pensar que durante esta «vacación legislativa» los posibles infractores no sabían que todo les estaba permitido*”. Más adelante tendremos ocasión de tratar algo más detalladamente esta Sentencia del Tribunal Constitucional.

⁸ En este sentido, desde la doctrina ya se había excluido a los taxistas del ámbito, por otro lado vidrioso, de las relaciones especiales de sujeción por no estar integrados en la organización administrativa. *Vid.* M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 235-245.

Junto al elemento sancionador hay también otras cuestiones que suscitan interés al tratar el tema del taxi, básicamente son: 1) la naturaleza jurídica de la actividad, 2) el régimen jurídico de la licencia, y 3) el régimen económico de la actividad. Hay, ciertamente, otro tema, si cabe el de mayor controversia, que se refiere a la “desregulación” de la actividad en aras de una auténtica libre competencia frente a una situación, la actual, en donde la fijación de tarifas y la llamada contingentación del número de licencias suponen no sólo una restricción, sino, según algunos, un ataque a la libertad de mercado y a la libre empresa⁹. Personalmente no comparto este parecer, por el contrario creo que el régimen actual puede conducirnos en el futuro hacia un escenario óptimo para la actividad de auto-taxi, para ello sería preciso introducir algunas modulaciones que den entrada a un componente empresarial, el fomento de las centrales o emisoras de radio-taxi, y adoptar otras medidas que presten mayor atención a la calidad del servicio hacia el cliente e incorporen innovaciones tecnológicas. En cuanto a la posibilidad de llevar a cabo un proceso de desregulación que condujese a una apertura completa en el acceso de la actividad y a un libre establecimiento de precios, sólo cabe referir que allí donde se ha llevado a cabo tal iniciativa las consecuencias han sido desafortunadas, cuando no del todo decepcionantes para los usuarios, y, en buena medida, han terminado provocando una re-regulación del sector¹⁰. Además, un proceso desregulador tendría un coste económico e

⁹ No corresponde aquí realizar un análisis sobre el vidrioso tema de la libertad de empresa y, concretamente, la problemática de su contenido esencial que, por otro lado, el Tribunal Constitucional no ha entrado a valorar del mismo modo y profundidad que ha hecho con otro tipo de derechos (véanse las SSTC 83/1984 y 227/1993). Véase sobre este tema G. ARIÑO ORTIZ, *Principios de Derecho Público Económico*, 3ª ed., Comares, Granada, 2004, págs. 253-294; y, concretamente en el tema que nos incumbe, las consideraciones aportadas en el trabajo de J. M. SOCÍAS CAMACHO, “La prestación del servicio de taxis y libertad de empresa”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, págs. 733-766.

¹⁰ Al respecto véase el interesante estudio *Réglementation des taxis en Europe* que realizó, en 2003, el *Transportokomisje institutt* de Oslo por encargo de la *Internacional Road Transport Union (IRU)*, págs. 21-24 y 65-78, con referencia a los casos de Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia, Gran Bretaña, Irlanda y Países Bajos. En sustancia puede decirse que la nota común ofrecida por la desregulación del taxi conduce a una eclosión inicial del número de vehículos y una disminución de precios que terminan por no responder al coste real del servicio, con lo cual se da paso a un segundo momento en el que se reduce la oferta y aumentan los precios. Además, como la actividad no aparece sujeta a supervisión administrativa se produce una progresiva degradación. El resultado final

incluso social difícilmente soportable y si el resultado final fuese el señalado, haría bueno el refrán “¡para ese viaje no se necesitaban alforjas!”.

De algún modo, todos estos aspectos intentan ser abordados en este libro. Así, en las primeras páginas, se tratan esos aspectos comunes en cualquiera de las normativas vigentes en la materia. Sin embargo, lejos de un planteamiento general, he optado por un enfoque que parte del Derecho positivo vigente, refiriendo cuando es necesario las oportunas citas doctrinales y de jurisprudencia. Así, el lector encontrará en esta obra un detallado estudio de las dos primeras leyes autonómicas dedicadas *ex profeso* a la actividad del taxi. Se trata de los textos catalán y vasco, de los años 2003 y 2000, respectivamente. Es una opción que se justifica por una clara razón. Ambas normativas son las más opuestas de entre las existentes en lo atinente a la regulación del taxi. Mientras la ley vasca sigue el planteamiento del conocido Reglamento del año 1979 y, si cabe, consolida el

consiste en una nueva regulación que incide fundamentalmente en la calidad del servicio y los precios. Sobre todo ello merece la pena realizar una breve reflexión. El clamor por la desregulación de la actividad de auto-taxi es coincidente con el proceso desregulador llevado a cabo en los últimos años sobre determinados sectores económicos en los que determinadas empresas, de propiedad estatal, prestaban servicios públicos bajo régimen de monopolio (p. ej. energía, telecomunicaciones...). En estos casos la referida desregulación ha consistido en una “liberalización” materializada en la privatización de esas empresas, la introducción limitada de nuevos operadores y el establecimiento legislativo de un estricto marco regulador que garantizase tanto la libre competencia como los derechos del usuario en la prestación de lo que ahora viene en llamarse “servicios universales” o “servicios de interés general que contribuyen a los objetivos de solidaridad e igualdad de trato” (*vid.* E. MALARET, “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto”, *RAP*, núm. 145, 1998, pág. 49 y ss.). Entiéndase pues bien que, al menos teóricamente, el fin último de la liberalización ha sido el de asegurar un marco de libre competencia (con más de un operador ya habría competencia) como el mejor medio para garantizar la prestación de servicios al ciudadano, pero no de servicios cualesquiera, sino de aquellos enmarcados dentro de esa “procura existencial” que referíamos en las páginas iniciales de esta introducción. Como también decía antes, en el caso del taxi no nos encontramos con ese tipo de servicios, sino primordialmente ante una actividad económica privada dotada de un indudable componente servicial y, eso sí, fuertemente intervenida por la Administración. Por ello creo que cualquier medida tendente a una desregulación del sector del taxi (entendiendo por desregulación una apertura en el régimen de acceso a la actividad) no sólo debería atender a garantizar una calidad del servicio al usuario mediante el adecuado marco regulador, sino también a asegurar al profesional o trabajador de auto-taxi una adecuada rentabilidad económica. En suma, no puede pensarse que la liberalización del sector taxi pueda ser equiparable, por ejemplo, al de las telecomunicaciones, donde por cierto los extraordinarios beneficios empresariales y las supuestas mejoras atenciones al usuario no parecen haber ido en relación con la situación de buena parte de unos empleados atanzados por la llamada precariedad laboral. Es más, según se mire, la actividad de taxi ya estaría liberalizada al existir una más que notable presencia de prestadores del servicio; otra cosa es que el acceso esté limitado cuantitativamente y sea preciso un título administrativo habilitante –la licencia-, pero ¿caso no es esa precisamente la situación existente en los llamados sectores liberalizados?.

modelo del taxista autónomo; la ley catalana, en cambio, opta por dar entrada a nuevas fórmulas de explotación empresarial de la actividad. A partir de este diferente enfoque las respuestas que se dan a otras cuestiones, como la del régimen de transmisión, son también opuestas. En todo caso otra opción que he tomado ha sido la de iniciar ese estudio normativo con la ley catalana de 4 de julio 2003, sirviéndome de la misma para ir tratando los diferentes aspectos que, con carácter general, ofrece la actividad de auto-taxi (p. ej. situación de los trabajadores autónomos y asalariados, el régimen económico de la actividad, o aspectos fiscales ligados a la transmisión de la licencia). El porqué de ese tratamiento singularizado no obedece más que a dos razones que espero sepan ser comprendidas por el lector. La primera es la existencia del Instituto Metropolitano del Taxi de Barcelona (IMET), perteneciente a la Entidad Metropolitana del Transporte y cuya existencia viene justificada por el elevado número de licencias de taxi existentes en la conurbación barcelonesa. Pues bien, pese a que durante su ya dilatada trayectoria este ente administrativo ha adoptado decisiones en ocasiones discutibles jurídicamente, hay que reconocerle los denodados esfuerzos que ha realizado para mejorar la imagen y calidad del servicio de taxi. Las iniciativas que ha llevado a cabo han sido múltiples y, entre ellas, cabe subrayar una más que notable producción bibliográfica de la que me he servido. Apuntaba una segunda razón, la misma guarda estrecha relación con el elemento cuantitativo que señalaba en la primera. El elevado número de licencias existentes en el área metropolitana de Barcelona y el ejercicio de sus competencias por parte del IMET han provocado un sinfín de procedimientos administrativos con resoluciones, no siempre favorables a los intereses de los taxistas, que han terminado siendo objeto de recurso ante la jurisdicción contenciosa. En este sentido, el número de sentencias procedente de los órganos de ese orden jurisdiccional radicados en Cataluña es más que notable. También lo

es, claro está, en el caso de la Comunidad de Madrid que, por cierto, ha aprobado en el momento de escribir estas líneas el Decreto, de 28 de julio de 2005, por el que se aprueba su Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo.

Esta última referencia obliga a considerar el conjunto de disposiciones autonómicas que han sido recientemente aprobadas, así como las que están en curso (p. ej. el Proyecto de Ley de Ordenación de los Transportes de Viajeros de Castilla-La Mancha, texto en el que se regula el transporte de viajeros en vehículos de turismo). Todas ellas hacen prever futuras publicaciones sobre la actividad de auto-taxi en las que, sin duda, se pondrá aún más de manifiesto las claras divergencias que he puesto antes de relieve. Ello justificará, en su momento, un tratamiento de todos y cada uno de los textos autonómicos ante la creciente dificultad, cuando no ya imposibilidad, de ofrecer un tratamiento unitario sobre el régimen de esa actividad en nuestro país. En la obra que ahora se ofrece, el tratamiento de todas y cada una de las diferentes normativas autonómicas habría hecho aumentar en demasía el volumen de este libro, circunstancia que siempre hay que ponderar a efectos editoriales, a la vez que el esfuerzo podría haber resultado incompleto ante la referida aparición de nuevos textos legislativos. Sin embargo, creo que de las páginas ofrecidas puede desprenderse una radiografía del sector y sus tendencias, en España y otros Estados europeos. Por brindarme esta posibilidad quiero testimoniar mi agradecimiento a *Atelier* y al Profesor Joan M. TRAYTER, miembro de su consejo editorial.

He referido el tratamiento de la actividad en otros países europeos. Brevemente intentaré también justificar el porqué de su inclusión. Las aportaciones de

Derecho comparado deben ser cuidadosas en lo que atañe a su elección, ya que con ellas se pretende enriquecer el estudio de un tema tratado desde la perspectiva de un ordenamiento jurídico con el que el autor –y el lector- se encuentran familiarizados. Trazar un estudio comparativo con otros ordenamientos jurídicos implica necesariamente imbuirse de una cultura jurídica ajena, cosa que no es fácil y que, pese a todos los esfuerzos, siempre sigue existiendo cierta sensación de inseguridad. No digo esto porque sí, algunas lecturas con afirmaciones contundentes producen, en ocasiones, cierta confusión cuando al acudir al texto normativo de referencia –¡dónde sino!- se observa algún “desajuste”. En el tema tratado debo reconocer cierta perplejidad ante algunas lecturas, una de ellas es la del informe elaborado por la *Internacional Road Transport Union* (IRU) sobre la “Reglamentación de los taxis en Europa”¹¹. Se trata, sin duda, de un excelente estudio en atención a sus consideraciones económicas sobre los efectos que implica la desregulación de la actividad de taxi y en el planteamiento abstracto de los diferentes escenarios en los que puede desarrollarse aquella. Ahora bien, cuando se trata –porque evidentemente debe tratarse- el régimen jurídico del taxi en los diferentes Estados europeos, se constatan ciertas imprecisiones que sólo pueden imputarse a una determinada metodología de trabajo. En este caso, como se lee en las primeras páginas del informe, consistente en el envío de cuestionarios a los diferentes operadores nacionales implicados. Anecdótica pero también sintomática resulta la circunstancia destacada en el citado estudio sobre nuestro país: “España es el único país contactado que no ha respondido” (pág. 11). Y los demás, podría añadirse, han respondido como han podido –o querido-. En cualquier caso, lo dicho resulta ilustrativo sobre la ligereza con que, en ocasiones, se toman los aspectos jurídicos desde otros ámbitos de conocimiento ajenos al nuestro. Pues

¹¹ Véase la nota antecedente.

bien, en el presente estudio se ha intentado presentar al lector una breve pero rigurosa presentación de la ordenación jurídica del taxi en dos Estados europeos: Francia y Alemania. La elección de estos dos modelos obedece precisamente a la lectura del referido informe de la IRU. En él se plantean unos escenarios que van de una menor a una mayor optimización en términos de calidad en la prestación del servicio de taxi. En el escenario más óptimo, el llamado “autopista de la calidad” (*Quality freeway*), uno de los exponentes es la ciudad de Berlín, mientras, en el otro extremo –el que debe desecharse–, el escenario denominado “calzada deslizante” (*Slippery road*), encontramos París y, pese a la ya comentada omisión de datos, Madrid –el informe sólo incluye a las ciudades capitales de Estado, pero queda claro que Barcelona quedaría también incluida en este escenario–. Sólo decir que la nota distintiva entre ambos escenarios consiste en las normas de calidad y en el control de acceso a la actividad. Así en el caso de Berlín –con singularidades propias con relación al resto de ciudades alemanas– destacaría la ausencia de controles cuantitativos en el acceso a la actividad y, en cambio, la existencia de estrictas medidas de calidad. En cambio, en el caso de París –que ciertamente tiene mayores coincidencias con el de las ciudades españolas– existen limitaciones cuantitativas en el acceso y, según el informe, normas de calidad muy sucintas. La contraposición de ambas ciudades obliga a un atento estudio del marco jurídico que en sus respectivos países se ofrece sobre la actividad de taxi. Sólo apuntar que en el caso francés destaca, como ya es conocido, un agudizado centralismo que se ejemplifica en las importantes atribuciones que mantiene la figura del Prefecto departamental; en el modelo alemán, en cambio, su significativa descentralización parece que no ha sido óbice para la existencia de una regulación federal sobre el transporte urbano de viajeros. Quede claro, en todo caso, que en la prestación de la actividad de auto-taxi un nuevo paradigma emerge, y no es otro que el de la *calidad*, tal como se escribe en los más recientes textos

normativos. No debiera, pues, extrañar que en poco tiempo viésemos las primeras certificaciones ISO 9000 también en ese ámbito.

Finalmente, sólo me queda agradecer al Profesor José ESTEVE PARDO por el constante ánimo en la conclusión de este libro y su amable predisposición para redactar el prólogo. Recuerdo que mis primeros esbozos de lo que habían de ser estas páginas coincidieron con el redactado de su contribución para el Libro Homenaje al, por todos recordado, Profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO. La lectura de ese trabajo¹² resulta esclarecedora para algunos de los aspectos que se abordan en estas páginas, especialmente la tensión que subyace en el llamado mercado de títulos administrativos, del que las licencias de taxi forman parte.

¹² J. ESTEVE PARDO, “El mercado de títulos administrativos. Asignación objetiva, reasignación transparente”, en *Estudios de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 743-757.

I. LA COMPETENCIA LOCAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE TAXI

El tratamiento de las diferentes normativas, estatales o autonómicas, relativas al taxi no debe hacernos perder de vista que la decisión última sobre la creación y, en su caso, determinación del número de licencias de taxi va a corresponder a la entidad local competente –habitualmente el municipio– en cuyo territorio deba ejercerse la actividad. Sin embargo, tampoco conviene olvidar la singularidad del taxi en cuanto transporte discrecional de viajeros de carácter urbano, en su caso metropolitano, e interurbano (el que enlaza poblaciones diversas). Es decir, aquel transporte, realizado en vehículo de turismo, sin sujeción a calendario, horario o itinerario prefijado, pero sujeto a una autorización administrativa (licencia local y/o autorización autonómica), que delimita el territorio en el que se realizará el transporte¹³. La posible concurrencia de diferentes títulos administrativos supone admitir que el transporte en auto-taxi goza de un régimen jurídico especial que lo diferencia claramente de otros tipos de transporte estrictamente urbanos. Pese a todo ello, cabe reconocer también la mayor importancia del elemento urbano en la actividad de taxi, lo cual significa que, de entre todos esos diferentes títulos, destaca de modo principal la licencia municipal. Por tanto, resulta de interés estudiar el marco legislativo que sustenta la competencia local sobre el taxi.

Para atender a la competencia local sobre la actividad hay que referirse necesariamente a los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (LRBRL). Ambos preceptos constituyen el núcleo del

¹³ Véase E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, “Los transporte urbanos”, en *Tratado de Derecho Municipal*, t. II (S. Muñoz Machado, dir.), Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 1713-1717. Pese a concurrencia de títulos habilitantes provenientes de diferentes Administraciones, la licencia local tiene un carácter primordial, pues sin ella no es posible el transporte urbano que es el que de forma principal interesa en este trabajo.

modelo de competencias municipales previsto por nuestra legislación básica de régimen local. En el apartado primero del artículo 25 se establece una declaración genérica sobre la capacidad del Municipio para la *gestión de sus intereses* y para la promoción de *toda clase de actividades* y prestación de cuantos servicios públicos *contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. Sin embargo, es en el párrafo segundo donde se refieren las materias que se incluirían en esa declaración. Materias que configuran el ámbito competencial del Municipio pero, en todo caso, dentro de los términos fijados por la legislación estatal y/o autonómica. Pues bien, en esa relación básica de materias que enumera el art. 25.2 aparece, en la letra ll), el transporte público de viajeros. De este modo encontramos ya una referencia, no expresa pero sí clara, a la competencia municipal sobre la actividad del taxi; competencia que, ciertamente, deberá ajustarse a la correspondiente legislación sectorial de la Comunidad Autónoma (art. 25.3 LRBRL)¹⁴. Ahora bien, tal como hemos referido, en lo que atañe a las competencias locales debe tomarse también en cuenta el artículo 26 LRBRL. Este precepto se distingue de su antecedente por establecer unos servicios que obligatoriamente deberán ser prestados por los entes municipales. Se trata de servicios que, sin embargo, no pueden considerarse de titularidad o *reserva* municipal, salvo que el legislador así lo prevea, ya que en su prestación puede concurrir la iniciativa privada (p. ej. cementerios, bibliotecas...). Entre esos servicios obligatorios, y sólo para los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, se cuenta el transporte colectivo urbano de viajeros (art. 26. 1, letra d); no hay, pues, ninguna referencia al transporte discrecional. Sin embargo, existe,

¹⁴ El art. 25.3 LRBRL dispone lo siguiente: “*Sólo la Ley determina las competencias municipales* en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2” –cursiva mía-. Se establece de este modo una reserva formal de Ley pero, a la vez, este precepto resulta de especial trascendencia al constituir el punto de partida que permite concretar las materias de interés local en las cuales el legislador competente está obligado a atribuir a los municipios las competencias necesarias para gestionar sus intereses en régimen de autonomía. Sobre la autonomía local, véase A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.

además, un tercer círculo de competencias locales que viene definido en el artículo 86.3 LRBRL, precepto en el que sí se realiza una *reserva* a favor de las Entidades locales sobre determinadas actividades (p. ej. mataderos, mercados, transporte público de viajeros...) en las que, por tanto, no procederá la concurrencia privada o, en otras palabras, se excluiría la iniciativa privada en régimen de libre empresa. Esa *reserva*, sin embargo, será siempre fruto de la voluntad del legislador, de tal modo que es posible que una actividad inicialmente *reservada* al Municipio pueda ser “liberalizada” para dar entrada a la iniciativa privada, sin que ello signifique que no siga existiendo la obligación municipal de garantizar su prestación conforme al artículo 26 LRBRL, si así se prevé. Un ejemplo de esto último se nos ofrece con la prestación de los servicios mortuorios, incluida en el artículo 86.3 LRBRL hasta que el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, la liberalizó¹⁵. Queda entonces en ese ámbito la referencia del artículo 26.1.a) LRBRL que, pese a la posible concurrencia privada, sigue obligando a todos los Municipios a prestar como obligación mínima el servicio de cementerio –en el que lógicamente debe comprenderse el conjunto de servicios funerarios–, aunque podrán determinar su forma concreta de gestión¹⁶. Así, la liberalización consiste, en este caso, en permitir a la iniciativa privada la prestación plena de la actividad funeraria –inclusive el servicio de cementerio–, pero, dadas las características de la misma, se obliga a los Municipios a asegurar, en todo caso, su existencia. Pensemos, además, que el artículo 26 contiene un conjunto de actividades o elementos serviciales de evidente impronta económica y que se caracterizan por esa obligada acción pública (recogida y tratamiento de

¹⁵ El artículo 22 de esta disposición normativa establece dicha liberalización, sin perjuicio de que los Ayuntamientos puedan someter a autorización la prestación de aquellos servicios. La autorización tendrá carácter reglado, debiéndose precisar normativamente los requisitos objetivos necesarios para obtenerla, concediéndose a todo solicitante que reúna los requisitos objetivos necesarios para obtenerla.

¹⁶ Vid. L. TOLIVAR ALAS, “Servicios municipales mortuorios”, en *Diccionario de Derecho Administrativo*, t. II (S. Muñoz Machado, dir.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 2404-2411; S. SARASOLA GORRITI, “Naturaleza jurídica de los servicios funerarios. A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 y 20 de abril de 2002”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 1, Iustel (publicación disponible en Internet).

residuos, instalaciones deportivas, transporte colectivo de viajeros...), lo cual no significa que deba ser la propia Administración municipal quien los preste directamente, sino que puede acudir a las fórmulas de gestión indirecta (p. ej. concesión) previstas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas (art. 85.3 LRBRL).

Pues bien, volviendo al servicio de taxi, el hecho de que el mismo no se contenga en el artículo 26 resulta más que indicativo de un hecho incuestionable: no hay obligación de que sea prestado. Esto resulta lógico si consideramos que, en puridad, no nos hallamos ante un servicio público. Si lo fuese, de algún modo el legislador habría previsto tal consideración, al no hacerlo está reconociendo implícitamente que nos hallamos ante una actividad privada de interés general consistente en el transporte público de viajeros. Transporte público sí, porque la relación entre el taxista y el usuario no resulta de un contrato, sino que es la resultante de lo que se contempla en la normativa jurídico-pública reguladora del servicio. Una normativa que resulta precisamente de aplicación por la exigencia de licencia para prestar la actividad. De lo cual resulta, siguiendo a ENTRENA CUESTA, que la referida autorización *“actúa simplemente como acto condición que coloca a los sujetos a que se otorga en una situación legal o reglamentaria”*¹⁷.

Pero que la actividad esté intervenida, aunque lo sea de un modo extremo, no significa que sea servicio público ni que la Administración pueda plantearse prestarla –del mismo modo que la limitación horaria de la actividad comercial no convierte a la misma en servicio público, ni la autorización de grandes superficies comerciales convierte a la Administración en titular de la actividad-. Debe

¹⁷ “El servicio de taxis”, cit., pág. 52.

insistirse, pues, en que no estamos en presencia de un servicio público, máxime si atendemos a que no hay titularidad pública de la actividad¹⁸.

Todo ello no excluye, en verdad, la posible reserva de esa actividad para las Entidades locales, pero esa reserva no aparece ligada a su titularidad, sino a su disciplina. Es decir, no se trata de una facultad consistente en prohibir a los particulares acceder al ejercicio de la profesión de taxista, sino de limitar su acceso. La reserva se refiere a un control en la prestación de una actividad que siempre deberá ser ejercida de modo privado. Por ello no comparto el criterio, ciertamente unánime, que incluye la actividad de taxi dentro de la *reserva* del artículo 86.3 LRBRL¹⁹. En mi opinión el taxi no puede incluirse dentro de la *reserva* prevista en ese precepto porque la misma implicaría la consideración

¹⁸ De modo claro lo expresa C. CHINCHILLA MARÍN al afirmar que: “(U)n elemento constante en la noción de servicio público es el relativo a la titularidad del mismo: servicio público implica siempre titularidad pública”. *Vid. La radiotelevisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 145-146.

¹⁹ No comparto en este aspecto la postura sostenida, en uno de los más recientes estudios sobre este tema, por Joana M. Socías en torno a la consideración del servicio de taxi como “transporte público de viajeros” y su inclusión en el ámbito de aplicación del artículo 86.3 LRBRL (“La prestación del servicio de taxis y libertad de empresa”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, págs. 746-756). La posición de esta autora se sustenta a partir de una interpretación en la que se pone en conexión el artículo 86.3 LRBRL con los artículos 62.2 y 64.1 de la Ley 16/1987, de Ordenación de Transportes Terrestres. Estos preceptos inician el Título III de la LOTT que refiere los servicios y actividades del transporte por carretera, concretamente el art. 62.2 define como transportes públicos “aquellos que se llevan a cabo por cuenta ajena mediante retribución económica”. Por su parte, el artículo 64.1 clasifica los transportes públicos de viajeros por carretera en regulares y discrecionales, siendo éstos “los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido”. Estas definiciones generales permiten, sin duda, incluir la actividad de auto-taxi en la expresión “transporte público de viajeros” contenida en la LOTT; expresión que encontraría su trasunto en el art. 86.3 LRBRL donde se declara la reserva a favor de las Entidades locales del servicio de “transporte público de viajeros”. Pero transporte público no significa servicio público, y, en mi opinión, servicios públicos serían las actividades incluidas en el art. 86.3 LRBRL, entre las que, reiteramos, no cabría incluir la actividad de auto-taxi. En mi opinión, la calificación de “transporte público” no permite su equiparación con la de “servicio público”. Si admitimos la inclusión en la reserva local nos encontraríamos que el taxi sería una actividad de titularidad pública y, en pura lógica, podría ser ejercida monopolísticamente por el Municipio, con exclusión de la iniciativa de cualquier otro sujeto público o privado. Esta evidente contradicción sería solventada mediante la consideración de un efecto “estable” y otro “variable” de la reserva, y a través del deslinde entre actividad y organización en su prestación. Así, la citada autora realiza la siguiente argumentación: “(...) el municipio titular podrá prohibir a los particulares acceder o mantener su condición de empresarios en el ámbito de la actividad reservada, es decir, podrá excluir a la iniciativa particular (éste sería el efecto variable de la reserva); pero el único efecto estable que produce esta reserva, llamada latente o de ejecución diferida, es la atribución de titularidad de la actividad reservada en favor del municipio, sin que esto signifique per se la asunción de titularidad sobre aquellas empresas que operaban en el sector reservado. Es decir, en el servicio de taxis la actividad es pública, pero la organización (la empresa) –sic- sigue siendo privada. El empresario, pues, no se integra en la organización administrativa y, por lo tanto, no queda inmerso en una relación de especial sujeción; más propiamente, lo que hace el titular de la

estricta de una actividad, libre en su origen, como servicio público, es decir supondría reconocer a la Entidad local como titular de aquella²⁰.

Si observamos el indudable contenido de las actividades *reservadas* podemos deducir que lo que se pretende con la *reserva* del artículo 86.3 LRBRL es precisamente asegurar su prestación por parte de la Entidad local, garantizándole su viabilidad económica. Esa garantía consiste en establecer una interdicción sobre esa actividad a la iniciativa privada. En consecuencia, cabe preguntarse si este planteamiento es aplicable a la actividad de taxi. La respuesta tiene que ser rotundamente negativa. El taxi constituye *per se* una actividad privada sujeta, claro está, a una incisiva regulación administrativa. De ahí que resulte inviable la posibilidad de una prestación directa de la actividad por parte del Municipio, porque no hay *reserva*. Aunque eso no impide, ciertamente, que pudiese *reservarse*, pero al haber sujetos privados que ya ejercitan la actividad debería entonces indemnizárseles. Esto nos conduce a tomar en consideración el momento inicial de adopción de la decisión municipal relativa a la conveniencia o no del otorgamiento de licencias, es decir el acuerdo de si habrá o no servicio de taxi. Al no estar prevista su obligatoriedad en el artículo 26 LRBRL puede pensarse que su implantación resulta potestativa para el Ayuntamiento. Sin embargo, esto no es así. No se trata de una mera facultad, nos encontramos ante una decisión que puede ser instada por el particular. Una decisión que tendrá un claro componente discrecional (p. ej. valorar la necesidad del servicio para la población) pero que, en todo caso, será plenamente controlable por la jurisdicción contenciosa-

autorización para prestar el servicio de taxis es suplantar a la organización administrativa con su empresa; esto significa entonces que la organización o gestión del servicio de taxis es privada, no pública”, pág. 764.

²⁰ Resulta de interés destacar que transportes tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración según la LOTT (art. 69.1), y son sólo los “transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general”. Se precisa así una confusión que venía dándose en la que la calificación de servicio público se equiparaba a la de transportes públicos (véase F. J. FERNÁNDEZ GONÁLEZ, *La intervención del Municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 145-147).

administrativa. Ahí se ve como brilla en todo su esplendor la iniciativa privada de la actividad. Existe un derecho a ejercer la actividad que se entronca con el principio constitucional de libertad de empresa (art. 38 CE). Un derecho que puede verse delimitado y regulado por un legislador que, en todo caso, deberá respetar “su contenido esencial” (art. 53.1 CE). Por tanto, reconocido por el propio Tribunal Constitucional que nos hallamos ante una “actividad privada”²¹, el derecho a su ejercicio puede verse sometido a limitaciones (p. ej. horarios, días festivos e incluso incompatibilidad con el ejercicio de otra profesión²²) pero no impedido de forma arbitraria. El otorgamiento o denegación de la licencia deberá atender a unos criterios consistentes en la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, a su calidad y a garantizar un umbral mínimo de rentabilidad en su explotación²³.

Así, el taxi no constituye propiamente un servicio público de transporte, sino una actividad de interés general cuya promoción, en el marco de la legislación autonómica, corresponde al Municipio. En este sentido, nos encontramos que el auténtico título habilitante que legitima la intervención del municipio en esa actividad no es otro que la competencia prevista de manera genérica en el artículo 25 y que, en su caso, corresponde perfilar al legislador sectorial. Este, a su vez,

²¹ Se trata de la STC 132/2001, de 8 de junio. En su F. J. n° 4 puede leerse “(...) en el caso que nos ocupa – principio de legalidad sancionadora- ningún precepto constitucional prevé, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de la actividad económica privada, aunque esté intervenida y reglamentada como es la prestación de servicios de transporte en auto-taxi” (redondilla mía). Diferente es el razonamiento del Voto particular formulado por el Magistrado Garrido Falla del que merece reproducirse lo siguiente: “El servicio al público de taxis no se presta mediante el ejercicio de una actividad privada de particulares que, al amparo del art. 38 CE, deciden dedicar sus automóviles a transportar, mediante previo convenio sobre precio y condiciones, a quienes necesitan de un medio de transporte para trasladarse de un lugar a otro de la ciudad. Por el contrario, y porque se trata de una actividad de interés público en la que la intervención administrativa está sobradamente justificada al estar en juego, desde la existencia misma del servicio, hasta la protección de los abusos de que puede ser objeto el usuario, el Ayuntamiento interviene por vía reglamentaria (Ordenanza municipal). La actividad de taxista deja de ser una actividad producto de la libertad de empresa, para convertirse en una actividad sujeta a una estricta reglamentación (...)”. Obsérvese que se refiere la actividad de interés público pero no de servicio público, aunque se destaca la intervención administrativa para la misma existencia de la actividad.

²² Véanse las SSTs de 22 de julio de 2005, 16 de diciembre de 2004 y 16 de mayo de 1989.

debe tomar en cuenta la previsión contenida en el artículo 25.2 LRBRL sobre las competencias locales en materia de transporte público de viajeros. Bien es cierto que, en todo caso, corresponderá al Municipio o ente local competente el ponderar la implantación de la actividad de taxi sobre la que, en su caso, ejercerá unas potestades singularmente incisivas que, en verdad, se distinguen de las ostentadas con relación a otras actividades económicas también previstas en el artículo 25.2 (p. ej. turismo).

Otra competencia municipal a considerar es la de ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas, prevista en la letra b) del artículo 25.1. No es cuestión baladí, especialmente en lo que atañe a los espacios metropolitanos. Allí los transportes constituyen las piedras angulares de las políticas urbanas ante la constante expansión de los espacios de movilidad y el necesario mantenimiento, sino reducción, de los tiempos de desplazamiento. En este sentido, el taxi –al igual que el automóvil privado– juega un importante papel en los desplazamientos metropolitanos o interurbanos al posibilitar el transporte hacia zonas en las que hay carencia de otros medios públicos de transporte o una disponibilidad temporal acotada²⁴. Además, el taxi constituye una buena alternativa a la utilización del automóvil privado, cuyo uso crece de modo exponencial²⁵. Por

²³ En este sentido véase el artículo 6 de la Ley catalana del taxi, de julio de 2003, y el artículo 7 del Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid (Decreto 74/2005, de 28 de julio).

²⁴ Aunque en el ámbito urbano de las grandes ciudades la velocidad del automóvil –y, por tanto, del taxi– es superior a la de los transportes colectivos, lo cierto es que el uso mayoritario del automóvil de uso privado y de taxi se observa en la periferia, o lo que sería la primera corona metropolitana. Ello permite afirmar que el automóvil aparece estructuralmente ligado a la ciudad periférica. Sobre la transformación de la movilidad urbana resulta muy ilustrativa la lectura de las páginas escritas por Guy BURGEL en *Histoire de l'Europe Urbaine* (J.- L. Pinol, dir.), vol. II, Senil, París, 2003, págs. 694-700.

²⁵ El Libro Blanco sobre la política europea de transportes muestra su preocupación en este tema al señalar que “el problema principal que las autoridades urbanas tendrán que resolver, antes de lo previsto, es el del control del tráfico y, especialmente, el del lugar que ha de ocupar el coche particular en las grandes aglomeraciones... se asiste a un dominio absoluto del coche particular por la falta de un planteamiento integrado entre las políticas de urbanismo y las políticas de transporte”, citado en el Informe de la Comisión “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano” –COM(2004)60 final–, pág. 19.

otro lado, la preocupación por un transporte urbano sostenible²⁶ permite considerar el servicio de taxi como un elemento principal de acción. Pensemos, por ejemplo, en la posibilidad de promover el uso de “biocarburantes” o fomentar la adquisición de vehículos de bajo consumo o de naturaleza híbrida que permitan la reducción de la contaminación atmosférica en las ciudades y, en especial, de las emisiones de CO₂²⁷, tal como prevé el Reglamento de la Comunidad de Madrid, de 28 de julio, que constituye un magnífico ejemplo de toma en consideración de medidas ambientales en el sector del taxi²⁸.

²⁶ En el Informe de la Comisión referido en la nota antecedente se consideran tres elementos para definir como sostenible un sistema de transporte urbano: 1) sustenta la libertad de movimiento, la salud, la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos de la generación actual y las futuras; 2) es ecológicamente eficiente; y 3) sostiene una economía dinámica e integradora que da acceso a todos los servicios y oportunidades, incluyendo a los menos favorecidos, los ancianos y los minusválidos, urbanos o no urbanos (págs. 45-46).

²⁷ *Ibidem*, pág. 14: “Si no se hace nada para invertir la tendencia de aumento del tráfico, cabe prever que las emisiones de CO₂ derivadas del transporte habrán aumentado en un 40% para 2010 en comparación con 1990. El tráfico urbano es responsable de un 40% de las emisiones de CO₂ derivadas del transporte”.

²⁸ Su artículo 66 establece que: “(E)n las condiciones técnicas de los autotaxi se propiciará la introducción de las tecnologías (motorización, diseño, materiales de peso y similares) que permitan la máxima eficiencia energética; la utilización de combustibles renovables; la minimización de ruido y de las emisiones de CO₂ y otros

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LICENCIA. LA PROBLEMÁTICA SOBRE SU TRANSMISIÓN

Sentado que el taxi constituye una actividad económica privada objeto, sin embargo, de una estricta regulación administrativa, se plantea entonces el tema sobre el régimen jurídico del título habilitante –la licencia- y la “gran cuestión” de su transmisión. Efectivamente, la actividad exige, al igual que tantas otras, la obtención del correspondiente título administrativo para su ejercicio. Al no tratarse de un servicio público en sentido estricto, y no procediendo la opción demanial²⁹, el título concesional debe ser descartado con rotundidad. En su lugar, emerge con toda claridad la autorización administrativa³⁰ y, concretamente, la autorización de policía. No hay, pues, contrato, tal como exige la concesión, sino un acto administrativo a través del cual se permite que un sujeto privado ejerza una actividad –la de auto-taxi-, previa comprobación de que la desarrollará sin causar *molestias* o *perturbaciones* (en la terminología clásica sobre el concepto de permiso de policía elaborado por Otto MAYER)³¹ al interés general. Ese control administrativo *ex ante* atiende, pues, tanto a una comprobación de que en la persona del solicitante concurren los requisitos previstos normativamente para el

gases y partículas contaminantes, y la optimización de reciclado posible de los materiales empleos, así como la evitación de compuestos organoclorados”.

²⁹ A diferencia de Francia, el otorgamiento de la licencia de taxi no encuentra en nuestro país su justificación en un derecho de uso (p. ej. parada o estacionamiento) sobre la vía pública. Sin embargo, el RSCL del año 1955 incluyó una previsión que hacía pensar en el carácter demanial de la licencia de taxi. Concretamente, su artículo 1.4 contempla que los Ayuntamientos “podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: (...): 4º En los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquellos debidamente y bajo tarifa”. Este redactado hacía pensar en la actividad de taxi y se recogió en el texto de diversas ordenanzas locales.

³⁰ Sobre el concepto de policía y las clases de autorizaciones, véase J. C. LAGUNA DE PAZ, voz “Autorización administrativa”, en *Diccionario de Derecho Administrativo*, t. I (S. Muñoz Machado, dir.), IUSTEL, 2005, págs. 277-283.

³¹ Para el jurista alemán la autorización o permiso de policía tiene como función levantar una prohibición dirigida “a las manifestaciones de la vida individual que no son consideradas en absoluto como perturbadoras del buen orden de la cosa pública, pero que pueden presentar una perturbación según la persona de la cual emanan, según la manera como la empresa está instalada, administrada y dirigida”, *Derecho Administrativo alemán*, t. II, Depalma, Buenos Aires, 1982, pág. 60.

ejercicio de la actividad, como a valorar la conveniencia para el referido interés general. Pero, además, esa supervisión administrativa puede no limitarse al momento inicial de otorgamiento de la autorización, sino extenderse a un lapso de tiempo más amplio coincidente con el período durante el que se ejerce la actividad. En ese caso se establece entre la Administración y el sujeto autorizado una relación jurídica continuada en donde la primera puede ostentar poderes de dirección e incluso establecer nuevas exigencias en aras de la satisfacción del interés general. Este tipo de autorizaciones se conocen como operativas, de funcionamiento, o tracto sucesivo. Tal es el caso de la licencia de taxi, en donde inicialmente la Administración habrá ponderado la necesidad de dar cabida a la actividad en el municipio o, ya existiendo, permitir nuevas licencias. Esa ponderación inicial se corresponde fundamentalmente con las necesidades de transporte de la población pero debe tomar también en cuenta la posible incidencia en el tráfico rodado de la ciudad cuya gestión, al fin y al cabo, compete los municipios³². Posteriormente, la intervención administrativa se sustenta precisamente en los mismos motivos que justificaron el otorgamiento de la licencia y de manera fundamental trata de encauzar positivamente la actividad, por ejemplo garantizando la calidad³³ del servicio que se presta al usuario. Esa calidad debe verse en un doble sentido: primero, asegurando su continuidad al potencial usuario –residentes y transeúntes- de modo que, según las franjas horarias, se disponga de una oferta suficiente; en segundo lugar, garantizar que el vehículo y su conductor cumplan unos requisitos mínimos en aras de una correcta prestación del servicio. Por este motivo la Administración fija las tarifas,

³² Véase art. 25.2.b) LRBRL y art. 7 del RDLeg. 339/1990, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. En él se atribuye a los Municipios, entre otras competencias, las de ordenación y control del tráfico en las vías urbanas.

³³ La consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio de taxi es un objetivo reiterado en la Ley catalana del Taxi (p. ej. arts. 3 y 25.1) y referido también en el artículo 7 del reciente 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 de la Comunidad de Madrid (BOCM, núm. 184, de 4 de agosto de 2005). También se recoge como un derecho del usuario en el artículo 42 de la Ley Navarra del Taxi, de 6 de julio.

establece horarios de actividad, regula las condiciones del servicio y ejerce una notable disciplina del sector mediante el ejercicio de la potestad sancionadora. Todas estas medidas permiten considerar el taxi como una actividad sometida a una estricta reglamentación administrativa pero, ciertamente, no justifican de modo suficiente que su ejercicio no sea libre. En mi opinión es precisamente el aseguramiento del referido estándar de calidad lo que permite argumentar que el acceso a la actividad se vea sometido a una limitación cuantitativa. Por un doble motivo, el primero es el de la propia fluidez del tráfico en la vía pública. Esa fluidez, con toda seguridad, se vería afectada por la circulación “permanente” de cientos o miles de automóviles dedicados al transporte de viajeros dentro del término municipal. El segundo motivo que justifica la limitación es el de asegurar que la rentabilidad de la actividad para quien la ejerza ya que de este modo se garantiza la calidad³⁴. Este último argumento no goza de una opinión unánime y es objeto de elevada controversia, tal como veremos. Sin embargo, puede decirse que donde la actividad se ha “liberalizado” completamente, la calidad del servicio ha descendido en picado, se ha generado inseguridad para los usuarios y, a medio plazo, los precios se han encarecido notablemente.

Todo lo expuesto es lo que permite considerar que la licencia de taxi se incluye dentro del género de la llamada autorización de policía. Conviene destacar que este tipo de autorización se aparta de esa otra concepción clásica, expuesta por RANELLETTI³⁵, que ve en la autorización o licencia³⁶ el acto administrativo que

³⁴ Rentabilidad para el explotador de la licencia y calidad para el usuario son elementos que aparecen de modo indisoluble en las más recientes normas sobre el sector.

³⁵ Sobre los postulados en los que se funda esta teoría tradicional de la autorización, véase J. L. MEILÁN GIL, “Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión (A propósito del régimen jurídico de las Centrales Lecheras)”, *RAP*, núm. 71, págs. 80-84. Trabajo en el que por cierto se reproducen también las palabras del Prof. Villar Palasí que hemos transcrito en la introducción.

³⁶ La falta de uniformidad terminológica es otro de los elementos que comporta confusión aunque las diferentes expresiones (autorización, licencia o permiso) vienen a significar la misma técnica de intervención administrativa que, en términos generales, recibe el nombre de autorización.

consiente el ejercicio de una actividad privada a modo de derecho preexistente³⁷. En este caso la actividad formaría parte del genérico derecho de libertad y como tal constituiría el objeto de un derecho previo cuyo ejercicio, sin embargo, exigiría una mera comprobación administrativa *ex ante*. Desde esta perspectiva, la Administración sólo podría denegar la autorización cuando la actividad pretendida excediese los límites legalmente definidos en atención al interés público. Este planteamiento, correcto en algunos casos y con el que acostumbra a hacerse una primera aproximación a la técnica autorizatoria, se complica ante supuestos en los que *de iure* o *de facto* aparecen limitados el número de autorizaciones o licencias. En esos casos no hay derecho preexistente que valga – a no ser los invocados por el que ya es titular- y la Administración más que comprobar o declarar una situación jurídica parece que la constituye. Ese es el caso de la licencia de taxi, pero también de multitud de títulos habilitantes que concedidos por la Administración hoy día nos aparecen en las más diversas actividades económicas³⁸.

La circunstancia, sancionada por el TC, de que sean las CC.AA quienes vayan a ejercer competencias legislativas sobre el transporte terrestre por carretera que transcurra dentro de sus límites territoriales ha tenido su lógica consecuencia. Esa, en el caso del taxi, no es otra que la aparición de claras divergencias en aspectos esenciales del régimen jurídico del taxi. Esencialmente en dos aspectos: 1) la extensión o no de la titularidad de la licencia a personas jurídicas, y 2) la menor o mayor limitación en la transmisión de la licencia. *Mutatis mutandi* uno no

³⁷ El enfoque italiano es, pues, diferente al alemán de O. MAYER, ya que donde el primero ve un derecho preexistente el segundo considera, como se ha dicho, que sólo hay una libertad inicial del ciudadano sobre la que recae una prohibición general de policía, de carácter provisional o preventivo, que precisamente la autorización administrativa viene a levantar tras comprobar que el ejercicio de la actividad no altera el orden público.

³⁸ *Vid.* J. ESTEVE PARDO, “El mercado de títulos administrativos. Asignación objetiva, reasignación transparente”, en *Estudios de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003.

puede evitar pensar en el desaguisado producido en su día por la proliferación de distintos regímenes jurídicos en diferentes *servicios* de titularidad pública pero prestados por sujetos privados³⁹. Ahí está, por ejemplo, el servicio de Inspección Técnica de Vehículos (ITV). Mientras en unas CC.AA se optó que las empresas prestasen el servicio a través del restrictivo régimen de concesión administrativa (caso de Cataluña), en otras ha venido rigiendo el más abierto de mera autorización, tal como sancionara la Ley estatal 21/1992, de Industria⁴⁰. Otro es también el caso de la actividad de control medioambiental en el que también se han producido desajustes. También es en Cataluña donde inicialmente se opta por el régimen de concesión aunque posteriores medidas legislativas y unos atinados pronunciamientos judiciales⁴¹ han permitido “liberalizar” la actividad de control a través de la técnica autorizatoria. No nos extenderemos en estos casos, seguramente conocidos por el lector, más que para subrayar el indudable beneficio que tiene el sistema de concesión para quien explota determinadas actividades económicas que por su especial idiosincrasia tanto constituyen un servicio público como un auténtico ejercicio privado de funciones públicas⁴². Pese a la fijación *ex lege* de las tasas cuya percepción deberá permitir la viabilidad de la actividad, lo cierto es que nos hallamos ante un auténtico mercado cautivo. Un *mercado* ciertamente singular pero, por cierto, dinámico y que, por ejemplo en el caso de la ITV, no cesa de aumentar en número de *clientes*. No debe extrañar entonces que se intenten articular nuevos instrumentos que permitan el acceso de un mayor número de operadores en ese tipo de *mercados*, pero también es cierto

³⁹ Vid. C. PADRÓS REIG, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras (Especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 2001.

⁴⁰ Una descripción a lo previsto en esta disposición puede verse en mi libro *Normas técnicas y Ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

⁴¹ Entre otras, la reciente STSJ de Cataluña, de 11 de julio de 2005. Sobre estas cuestiones, con referencia especial a Cataluña, véase el informe elaborado por J. TORNOS MAS y J. PERDIGÓ SOLÀ, *El régimen jurídico de la intervención, control i inspecció en matèria de seguretat industrial d'instal·lacions, medi ambient i inspecció tècnica de vehicles*, CETIB, Barcelona, 2004, especialmente págs. 37-42.

⁴² Vid. D. CANALS, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.

que la Administración no puede desentenderse de ellos. El titular de ese servicio o actividad es ella, circunstancia que obedece a una responsabilidad de seguridad para con los ciudadanos (seguridad del tráfico, prevención de riesgos industriales que afectan a la salud de las personas y al medio ambiente...). De ahí que la sustitución de la concesión por la autorización no deje de plantear cierta complicación cuando el número de operadores va a seguir siendo limitado y su vinculación con la Administración es mucho más estrecha de la que habitualmente se desprendería con relación a un sujeto autorizado. En suma, nos encontramos ante unos títulos administrativos, presentes en diferentes sectores económicos –especialmente en los más novedosos e importantes-, que ofrecen un haz autorizador y un contrahaz concesional. Así, por ejemplo, FUENTETAJA PASTOR ha manifestado que esa situación es característica de los títulos habilitantes en los que su *beneficiario* “se encuentra sometido a un estatuto jurídico-público objetivo, integrado por la normativa (legal y reglamentaria) y por el propio título (autorización o licencia), que si formalmente se proclama como propio de la autorización, sustancialmente, en lo que respecta a los derechos del particular y a las potestades de la Administración, responde más bien en la práctica a una concesión”⁴³. No resulta extraño que el tema, con un evidente componente regulatorio, haya recabado para sí la atención de diferentes trabajos en los últimos años⁴⁴. Por ejemplo, pueden recogerse también las palabras de MUÑOZ MACHADO en las que se advierte el hecho de que “*existen en la actualidad tantos tipos de autorizaciones administrativas que resulta difícil reconducirlas todas a una misma categoría. En unos casos, la Administración se limita a verificar la adecuación a la legalidad de la actividad de los privados; y en otros, sin embargo, la somete a tantos condicionamientos, intervenciones ulteriores, potestades de vigilancia, control y sanción, que no*

⁴³ J. A. FUENTETAJA PASTOR, “Elementos autorizatorios y concesionales en los títulos habilitantes”, *RAP*, núm. 160, 2003, pág. 108.

⁴⁴ A modo de ejemplo pueden referirse las siguientes aportaciones: J. ESTEVE PARDO, “El mercado de títulos administrativos. Asignación objetiva, reasignación transparente”, cit.; J. A. FUENTETAJA PASTOR, “Elementos autorizatorios y concesionales en los títulos habilitantes”, cit.; M. GÓMEZ PUENTE, “La licencia de transporte aéreo”, *RAP* núm. 151, 2000, pág. 167 y ss.

*resulta fácil distinguir el régimen de estas autorizaciones (llamadas operativas porque la Administración se mantiene vigilante durante todo el tiempo que dura la actividad autorizada), de los principios clásicos de las concesiones*⁴⁵.

La licencia de taxi no es como se ha dicho anteriormente una concesión administrativa ni es una mera autorización administrativa. Es, sin embargo, un buen ejemplo de la complejidad que ofrece en la actualidad el régimen jurídico de los títulos administrativos unida, a su vez, a cierta dificultad en la definición de la misma naturaleza jurídica de las diferentes actividades para las que aquellos habilitan. Así parece reconocerlo el propio Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto de Reglamento de la Comunidad de Madrid⁴⁶, al manifestar que “(E)l servicio de autotaxi es una actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general (...), que requiere una autorización administrativa no meramente policial sino de funcionamiento que las asemeja en parte a las concesiones, pero que no las sujeta al régimen de éstas”. Añadiendo, que “la indicada naturaleza del servicio de los autotaxis y de su licencia comporta que no les sea trasladable, sin más, el régimen y las categorías propias del servicio público y de la relación concesional. Antes al contrario, el carácter privado de la actividad implica que la Administración sólo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador (...)”. En suma, la interacción entre la naturaleza jurídica de la actividad y el régimen jurídico del título administrativo –la licencia- es la que permite entender la idiosincrasia del servicio de taxi.

Intentado el desbroce de los principales rasgos jurídicos de la licencia de taxi, hay que atender a la problemática de su transmisión. La reflexión que aquí se plantea es la de cómo es posible que un título administrativo obtenido a un coste

⁴⁵ *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. I, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 1211.

⁴⁶ Dictamen aprobado en fecha 21 de julio de 2005 (Ref. 1272/2005).

económico no excesivamente elevado⁴⁷ (por regla el que comporta el pago de la correspondiente tasa) puede llegar a “patrimonializarse” y ser objeto de una transmisión lucrativa que permite la obtención de una más que notable ganancia económica⁴⁸. Hay que advertir que esta situación no es en absoluta nueva ni privativa de una única actividad, tal como atestiguan las tradicionales críticas a la situación de los llamados *beati possidentes* de títulos administrativos⁴⁹. En todo caso, es lógico que surjan preguntas, tales como la que plantea MENÉNDEZ REXACH, “¿(P)or qué el segundo adquirente de una licencia de auto-taxi tiene que pagar una cantidad muy superior a la que pagó (si es que lo hizo) el primero?”⁵⁰. Desde luego, insisto, no se trata de una circunstancia única ya que cuenta con múltiples situaciones paralelas, entre las que se cuenta el también tan manido ejemplo de las oficinas de farmacia. En el fondo la cuestión que aquí subyace tiene un alcance mucho más amplio y resulta aplicable a multitud de derechos constitutivos que encuentran su origen en un acto administrativo de asignación. Ese otorgamiento administrativo no sólo puede ser referido a autorizaciones de contenido económico, sino

⁴⁷ Así ha venido siendo tradicionalmente, aunque merece la pena referir que en algunos municipios, caso de Barcelona, las licencias de taxi habían llegado a ser otorgadas mediante el sistema de subasta. Esta situación, anterior al Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transporte en Automóviles Ligeros del año 1964, aparece descrita por ENTRENA CUESTA en los siguientes términos: “(E)n el caso de Barcelona (...) se establecen –en su ordenanza reglamentadora del servicio de taxis– algunos criterios de preferencia, e igualmente se fija el sistema de subasta como medio de otorgamiento en el caso de que sean más el número de solicitantes que el de licencias que puedan otorgarse” (cursiva mía). *Vid. El servicio de taxis*, cit., pág. 54.

⁴⁸ Así se denuncia, por parte de J. BOTELLA CARRETERO (*El régimen jurídico del servicio de auto-taxis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002), que el mercado de licencias de taxi es “un gran negocio, en el que los «protegidos» del sector se permiten ganar millones de pesetas por algo que, en principio, es gratuito”, pág. 259. Reconoce este mismo autor que en la actualidad buena parte de esas licencias han sido adquiridas mediante compra en un mercado que, con datos referidos al Área Unificada del Municipio de Madrid en el año 1988, giraba alrededor de 5.000 millones de las antiguas pesetas (unos 30 millones de euros) con un número de 700-800 transmisiones anuales. Evidentemente, tal “mercadeo” se realiza bajo cobertura jurídica y con la previa anuencia de la Administración, que para ello cobrará la oportuna tasa. Por tanto, la eliminación de ese mercado, o el “rescate” de las licencias, supondría la obligación de indemnizar a sus titulares, lo cual supone un montante económico difícil de asumir para las siempre precarias arcas locales.

⁴⁹ *Vid. F. BATAILLER*, “Les *beati possidentes* du droit administratif (Les actes unilatéraux créateurs de privilèges)”, *RD publ.*, 1965, pág. 1051 y ss. Una breve referencia a este trabajo puede verse en *RAP*, núm. 49, 1966, pág. 425.

⁵⁰ A lo que añade “Si éste –el transmitente– no necesita la licencia o no puede hacer uso de ella por las causas legalmente establecidas, lo coherente sería que aquélla revirtiera a la Administración para que la otorgue de nuevo siguiendo el procedimiento establecido y no que el primitivo titular haga un gran negocio traficando con ella”. Véase el prólogo que este autor realiza al citado libro de J. Botella Carretero, *El régimen jurídico...*, pág. 26.

también a otros derechos de evidente contenido patrimonial: viviendas de protección oficial (VPO)⁵¹, cuotas lecheras, *slots* aeroportuarios, derechos de emisión de gases de efecto invernadero, etc. En cada uno de estos supuestos nos encontramos con la creación de *un mercado* singular (el de las licencias, los derechos de emisión...) o con la mera entrada del bien en *el mercado* (las VPO). Bien es cierto, sin embargo, que en la práctica de esas transmisiones se han puesto tradicionalmente ciertos límites (p. ej. transcurso de un período de tiempo o autorización administrativa previa). Tal ha venido siendo el caso del taxi, donde la transmisión, con limitaciones, sólo era posible si la licencia tenía cierta “antigüedad” (cinco años, según el art. 14 del Reglamento de 1979).

Hoy día, en cambio, el régimen de transmisión de las licencias de taxi presenta claras diferencias según cual sea la normativa autonómica aplicable. De manera sucinta pueden destacarse tres elementos distintivos. El primero se refiere a la novación subjetiva de las licencias donde, salvo en el caso de la ley catalana⁵², sigue manteniéndose el requisito de que sólo las personas físicas pueden ser titulares de licencias de taxi⁵³. El segundo guarda relación la preferencia de los asalariados en la adquisición mediante la atribución de un derecho de tanteo⁵⁴, también aquí la legislación catalana se distingue al valorar preferentemente la condición de asalariado únicamente en los casos de licencias de nueva creación.

⁵¹ En este tema véase M. BELTRÁN DE FELIPE, *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

⁵² Como se verá, el texto catalán permite, con limitaciones cuantitativas, la transmisión a personas jurídicas.

⁵³ Por ejemplo, el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid, prevé que sólo podrán obtenerse las licencias por parte de personas físicas, excluyendo su otorgamiento de forma conjunta a más de una persona o a comunidades de bienes (art. 10.1, letra a).

⁵⁴ También en este caso el artículo 17.1 del Reglamento de la Comunidad de Madrid dispone que: “(L)as licencias de autotaxi serán transmisibles a favor de cualquier persona física que lo solicite, previa autorización del órgano competente. No obstante, si el titular tiene conductores asalariados, éstos tendrán derecho de tanteo para la obtención de la correspondiente licencia. En caso de renuncia al ejercicio de aquel derecho, deberá formularse por escrito ante la autoridad competente para el otorgamiento, con carácter previo a la transmisión de la licencia a un tercero”. A juicio del Consejo de Estado, en su Dictamen sobre el proyecto de Decreto, esta previsión “carece de virtualidad jurídica” al no tener cobertura en una norma de rango legal (Ref. 1272/2005).

Finalmente, el tercer elemento a tomar en cuenta es de orden cuantitativo y consiste en la fijación de límites máximos de concentración de licencias en una misma persona⁵⁵.

Pese al radical planteamiento que ofrece la ley catalana con relación al resto de normas autonómicas, hay que reconocer cierta coherencia del legislador catalán. Coherencia con un momento en el que se propagan los mercados de títulos administrativos en sectores de indudable importancia económica cuando no estratégica (p. ej. el agua, las emisiones a la atmósfera o los *slots* aeroportuarios – permisos de aterrizaje y despegue de aeronaves-)⁵⁶. Como certeramente ha señalado ESTEVE PARDO, la configuración de esos mercados es la resultante de la confluencia de dos racionalidades bien distintas: “*una, es la racionalidad que tradicionalmente se ha venido atribuyendo a las decisiones de las instancias públicas precedidas de un procedimiento abierto a los diversos intereses en juego; otra, es la racionalidad que se atribuye al mercado*”⁵⁷. En el caso del taxi, el paradigma del mercado aboga por dejar a este el establecimiento óptimo tanto de licencias como de precios⁵⁸, mientras que el modelo de la racionalidad pública persigue una ordenación

⁵⁵ Siguiendo con el Reglamento de la Comunidad de Madrid, su artículo 10.3 dispone que: “(U)n mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento”. Más restrictiva es la ley vasca al prever que “una misma persona no podrá ser, en ningún caso, titular de más de una licencia” (art. 8.1 *in fine*). En el otro extremo se sitúa también la ley catalana al admitir que tanto personas físicas como jurídicas puedan ser titulares de más de una licencia de taxi, hasta un máximo de cincuenta.

⁵⁶ Sobre este tema véase el referido trabajo de J. ESTEVE PARDO, “El mercado de títulos administrativos (...)”. Más concretamente sobre la transmisión de *slots* véase del mismo autor su monografía *Régimen jurídico de los aeropuertos (Servicio público y explotación comercial)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 65-68.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 743.

⁵⁸ En este sentido, pueden verse los artículos “¡Taxi, libre!” y “Un sector sin ley” de A. PETITBO, publicados en *La Vanguardia* el 19 de febrero y 30 de noviembre de 2001, respectivamente. En el segundo artículo se hace mención a Holanda como referencia en la desregulación del taxi. Sin embargo, el modelo holandés en el que todo el país, desde 1 de enero de 2002, se convirtió una sola zona de trabajo, no ha resultado una panacea sino todo lo contrario ya que, al margen de los taxistas, los principales perjudicados han sido los usuarios. Ciertamente, según la información consultada, han aumentado el número de taxis pero también se ha encarecido el servicio e incluso ha disminuido su calidad. *Vid. Réglementation des taxis en Europe, op. cit.*, págs. 74-75; W. FABER, “Desregulación del taxi holandés, completo fracaso”, *Revista Taxi*, IMET, Barcelona, núm. 158, 2003, pag. 17 y ss.

objetiva de los intereses en juego y atiende a la proyección pública de la actividad. Existe una indudable polarización e ideologización del debate. Evidentemente, para los postuladores de la primera opción no caben limitaciones cuantitativas en el número de licencias; en cambio, para quienes se suman a la segunda –entre los que me incluyo-, cabe reconocer las virtudes de un sistema que garantiza una correcta prestación de un servicio a la ciudadanía por parte de sujetos privados que asumen el riesgo de una explotación económica. Decimos bien que asumen el riesgo porque la fijación de la tarifa –en propiedad un precio- por parte de la Administración beneficia más al usuario que al empresario del taxi. Este, a diferencia del concesionario del servicio público, no podrá contar con la facultad del *ius variandi* que permite una modificación de las condiciones económicas. Si, además, atendemos a que la eficacia de una reglamentación debe fundamentarse en valores empíricos, podemos decir entonces que el valor económico de las licencias, junto a posibles suspensiones y amenazas de revocación permiten modular eficazmente las posibles transgresiones y garantizar una excelente calidad del servicio⁵⁹. En paralelo, la reglamentación y contingentación del número de licencias también se justificaría con argumentos de orden social: seguridad pública y garantía de prestación en zonas u horarios poco rentables. En cualquier caso, una pretendida “liberalización” en el acceso a la actividad de taxi choca con un problema que es el de la ya asignación de los títulos habilitantes. Se trata de un factor histórico que comporta la existencia de todo un conjunto de derechos adquiridos. Desde una perspectiva general, las únicas opciones realistas son entonces las que ahora permiten las fórmulas de cesión o transmisión.

⁵⁹ Vid. *Réglementation des taxis en Europe, op.cit.*, pág. 25.

Debe, pues, reivindicarse la racionalidad pública, que algo de buena tendrá cuando se sigue en ámbitos de indudable relevancia económica como telecomunicaciones o aeropuertos. En el sector que nos incumbe hay que subrayar que los diferentes informes y trabajos que han analizado los procesos de desregulación del taxi en diferentes países y ciudades han constado su completo naufragio por razón de las inevitables disfunciones que ofrece el mercado del taxi. Afirmación que se sostiene tanto con razonamientos teóricos como con pruebas empíricas⁶⁰.

⁶⁰ *Ibidem*, págs. 13-26.

III. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

Al tratar el tema de la potestad sancionadora de los Entes locales, advierte Alejandro NIETO que la misma “*es tan antigua como ellos mismos, puesto que resulta inimaginable la existencia y funcionamiento de estas Corporaciones sin contar con este medio de asegurar su eficacia*”⁶¹. Potestad que en nuestra vigente legislación de régimen local se les atribuye en el artículo 4. LRBRL. Sin embargo, esa atribución genérica, en cuanto a su ejercicio, debe ser concretada en cada materia por la legislación sectorial correspondiente, tal como establece el artículo 127.2 LRJPAC⁶². A esta reserva legal en la atribución del ejercicio de la potestad sancionadora cabe añadir una segunda reserva referida a la tipificación de las infracciones. Precisamente, la tipificación de infracciones administrativas en las ordenanzas municipales constituye una cuestión más que polémica, especialmente a la luz del principio de legalidad que rige en el ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE). No corresponde aquí realizar un tratamiento pormenorizado de este tema que, por lo demás, cuenta con un extenso tratamiento por parte de la doctrina. Sí, en cambio, haré referencia a la situación generada por la STC 132/2001, seguida por la SSTC 161/2003, ambas resolutorias de sendos recursos de amparo deducidos contra sanción de suspensión de licencia de auto-taxi. Sentencias a su vez tomadas en cuenta por el Tribunal Supremo (p. ej. Sentencias de 9 y 10 de junio de 2003).

Conviene, sin embargo realizar una previa y breve nota sobre el régimen sancionador que tradicionalmente ha venido rigiendo sobre la actividad de auto-taxi. Desde sus inicios, principiando el siglo XX, ha estado completamente

⁶¹ A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pág. 115.

⁶² Art. 127.2 LRJPAC: “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida

vinculada a los Municipios y, en consecuencia, sujeta a su reglamentación⁶³. Muestra de ello es la exclusión que sobre esa modalidad de transporte se observa en la legislación estatal de circulación y su única referencia en la de régimen local. La situación se mantendría inalterada hasta la Ley de ordenación de los transportes mecánicos por carretera, de 1947. En ella, y ante la asunción estatal de las competencias sobre ferrocarriles, trolebuses y tranvías, el taxi, junto al transporte en autobús, se configuran como las únicas actividades de transporte urbano sobre las que el Municipio ejerce su competencia⁶⁴. De este modo, la regulación aplicable a los auto-taxis dependía de los Municipios por la vía de la ordenanza. Posteriormente, el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de los Transportes en Automóviles Ligeros, aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 4 de noviembre de 1964, pasó a establecer el régimen general de la actividad, incluyendo el sometimiento a un régimen sancionador. Finalmente, en 1979 se aprobó el Reglamento nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transporte en automóviles ligeros, todavía vigente. Esta disposición, auténtico ejemplo de reglamento independiente, fue dictada con la Constitución ya vigente. Sin embargo, seguía respondiendo en gran medida a criterios y principios preconstitucionales que, a lo largo de estos años, han ido siendo minuciosamente perfilados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Entre esos principios se encuentran el ya referido sobre la legalidad sancionadora que, como se verá, causará un impacto directo sobre unas ordenanzas que había ido reproduciendo miméticamente el contenido del Reglamento de 1979 y, además, incorporaban prohibiciones y obligaciones cuya incumplimiento comportaba su consideración de infracción administrativa. A esta situación debe añadirse también el cambio de orientación paulatina que ha

⁶³ Sobre esa trayectoria histórica, véase J. BOTELLA CARRETERO, *El régimen...*, *op. cit.*, pág. 45 y ss.

⁶⁴ *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "El servicio público de los transportes urbanos", *RAP*, núm. 10, 1953, pág. 53 y ss.

ido sufriendo la calificación jurídica de la actividad de auto-taxi, de tal modo que de una relación especial de sujeción se ha pasado a considerar y primar el carácter privado de aquella. De este modo, en palabras del Consejo de Estado, ese carácter privado *“implica que la Administración sólo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador si está específicamente habilitada para ello en una norma de rango legal, de conformidad con los criterios sentados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo”*⁶⁵.

Esos criterios son los que se contienen en la STC 132/2001⁶⁶, de 8 de junio. De manera sucinta, la referida Sentencia trae causa en un recurso de amparo deducido frente a la sanción de suspensión de licencia de auto-taxi impuesta por aplicación de la correspondiente Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid. El recurso denunciaba vulneración de diferentes derechos, entre ellos el de la legalidad sancionadora. La Sentencia abordará precisamente este principio desde dos perspectivas diferentes: 1) la modulación del mismo atendiendo a la concurrencia de una relación especial de sujeción; 2) la toma en consideración del principio de autonomía local con relación a la capacidad normativa y, en concreto, a la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las entidades locales⁶⁷. En el primer caso, el TC considera lo siguiente: *“(...) en el caso que nos ocupa ningún precepto constitucional prevé, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de actividad económica privada, aunque esté intervenida y reglamentada, como es la prestación de servicios de transporte en auto-taxi. Tampoco ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada modulaba el disfrute de los derechos*

⁶⁵ Dictamen 1272/2005.

⁶⁶ Un exhaustivo comentario a la misma lo realiza J. M. ALEGRE ÁVILA en “Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 17/2001.

⁶⁷ En otras palabras, la autonomía local junto a la legitimidad democrática de sus órganos, especialmente del Pleno, justificarían una modulación de la reserva de ley en las materias donde las entidades locales ejercen competencias propias. *Vid.* A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma municipal*, Atelier, Barcelona, 2001, pág. 230 y ss.

fundamentales de quien hoy pide nuestro amparo. Por tanto, y con independencia de cómo se denomine la relación que une al titular de la licencia de auto-taxi con su Ayuntamiento, no hay fundamento alguno para que la sanción impuesta al recurrente carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el artículo 25.1 CE”(F. J. 4). Discrepante con este parecer es el Voto particular del Magistrado GARRIDO FALLA, quien sí considera la existencia de una “relación especial de poder” en el caso del taxista, de tal modo que “el principio de la rigurosa legalidad quedaba relativamente flexibilizado” y, por tanto, era vigente y aplicable la Ordenanza sobre la cual se había impuesto la sanción. En el segundo supuesto de modulación, el TC considera que el derecho a la legalidad sancionadora no puede matizarse por la posición peculiar de que gozan los entes locales, de tal modo que en materia sancionadora se exige que las ordenanzas tengan la oportuna cobertura legal. Exigencia que, en el caso de tipificación de las infracciones, se perfila diciendo que “corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal- sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción”. Mientras, en lo que se refiere a las sanciones se considera que: “del artículo 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco aquí se exige que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica”.

La consecuencia es la imprescindible norma legal que ofrezca cobertura a las ordenanzas municipales reguladoras de la actividad de taxi. De ahí las diferentes

leyes que, de un modo u otro, han ido siendo aprobadas por los diferentes Parlamentos autonómicos.

IV. EL SERVICIO DEL TAXI EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA. EXAMEN DE DOS MODELOS: CATALUÑA Y PAÍS VASCO

1. Cataluña: Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi⁶⁸

Ante las insuficiencias del Reglamento estatal del año 1979 era necesario que, en el marco de sus competencias, el legislador autonómico elaborase una nueva regulación que no sólo subsanase los defectos de esa anterior normativa, sino que situase la actividad de taxi dentro de una realidad social y económica manifiestamente distinta de aquella existente hace un cuarto de siglo. Así pues, el Parlamento catalán tiene en su haber, tras el vasco, ser el segundo legislador autonómico en aprobar una ley que tiene por objeto la regulación singularizada de los servicios de taxi urbano e interurbano.

En la normativa catalana la delimitación de esos dos conceptos, urbano e interurbano, se acomoda a criterios urbanísticos⁶⁹ al igual que lo hacía el

⁶⁸ DOGC núm. 3926, de 16 de julio de 2003 (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2003). Las transcripciones hechas a preceptos de esta ley se hacen conforme a la redacción publicada en el BOE.

⁶⁹ El artículo 2.b) de la Ley define como servicios urbanos de taxi “los servicios que transcurren íntegramente por suelo urbano y urbanizable y los dedicados exclusivamente a comunicar suelos urbanos y urbanizables de un mismo término municipal. También tienen la consideración de servicios urbanos de taxi los que se prestan íntegramente en ámbitos metropolitanos o en los propios de las áreas territoriales de prestación conjunta establecidas a este efecto. Los términos de suelo urbano y suelo urbanizable deben entenderse definidos de conformidad con la legislación urbanística”. Los conceptos de suelo urbano y suelo urbanizable se encuentran en el reciente Texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio (DOGC, de 28 de julio de 2005) –la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo fue modificada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local-. El redactado del artículo 25 de la Ley 2/2002 establece que constituyen suelo urbano: “a) Los terrenos que el planeamiento incluye de manera expresa en esta clase de suelo porque, habiendo sido sometidos al proceso de integración en el tejido urbano, disponen todos los servicios urbanísticos básicos o bien se hallan comprendidos en áreas consolidadas por la edificación de al menos dos terceras partes de su superficie edificable. El simple hecho de que el terreno linde con carreteras y vías de conexión interlocal y con vías que delimitan el suelo urbano no comporta que el terreno tenga la condición de suelo urbano; b) Los terrenos que, en ejecución del planeamiento urbanístico, alcanzan el grado de urbanización que éste determina”. Por su parte el artículo 33, relativo al concepto de suelo urbanizables, establece que: “1. Constituyen el suelo urbanizables los terrenos que el correspondiente plan de ordenación urbanística municipal considere necesarios y adecuados para garantizar el crecimiento de la población y de la actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero. 2. El suelo urbanizable ha de ser cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio y ha de permitir, como parte del sistema urbano o

Reglamento de 1979. Con carácter general, el preámbulo de la Ley 19/2003 refiere que el servicio del taxi ha estado vinculado históricamente al ejercicio de una actividad privada reglamentada que complementa las prestaciones propias del transporte colectivo. Varios son los motivos que para el legislador catalán justifican la ley: 1) el ejercicio de la competencia exclusiva de transportes terrestres que transcurren íntegramente dentro del territorio de Cataluña, competencia atribuida a la Generalidad por el artículo 9.15 del vigente Estatuto de autonomía y que la STC 118/1996, a partir de un criterio estrictamente territorial, habría confirmado en lo que concierne a los transportes urbanos e interurbanos⁷⁰; 2) la adecuación del servicio al bloque de constitucionalidad ante una regulación considerada ya obsoleta e inadecuada; 3) la necesidad de acomodar a las nuevas demandas sociales las condiciones de la prestación de los servicios; 4) ofrecer a los profesionales de la actividad un marco jurídico que les permita su ejercicio en condiciones de modernidad y seguridad, reconociendo su contribución a la actividad productiva, turística, de ocio y recreo y el *componente público* que caracteriza sus prestaciones.

Añade también el preámbulo que este texto legal establece una regulación global de la actividad, permitiendo que un posterior desarrollo reglamentario adapte la actividad a las diversas realidades territoriales y de funcionamiento y a las

metropolitano en el que se integra, el desarrollo de programas de suelo y vivienda.3. Los planes de ordenación urbanística municipal pueden distinguir entre suelo urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado. 4. Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable delimitado, es necesaria la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan parcial. Si se trata de suelo urbanizable no delimitado, el plan parcial ha de ser de delimitación, ha de haberse aprobado definitivamente y ha de acreditar que la actuación sea coherente con los parámetros determinados, de acuerdo con los apartados 1.d), 1.e) y 7 del artículo 58, en el correspondiente plan de ordenación urbanística municipal". En consecuencia, el artículo 2.c) la Ley del Taxi define como servicios interurbanos de taxi los no comprendidos como urbanos. Frente a los criterios urbanísticos el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña proponía en su Dictamen sobre el anteproyecto que el concepto urbano tomase el de término municipal. Argumentaba este órgano consultivo en su Dictamen 5/2002 que "el concepto de suelo urbano es dinámico, y se requeriría una constante adaptación del transporte al mapa del suelo urbano o urbanizable en cada momento, se produciría consecuentemente una inseguridad jurídica. En sentido contrario, la definición de urbano basada en el concepto de término municipal es más segura".

características específicas de las explotaciones –urbana, metropolitana, rural y turística-, tomando en cuenta el perfil diverso de las realidades locales y las características propias de la demanda. También debe destacarse que la Ley establece el correspondiente marco de infracciones y sanciones, de indudable urgencia tras la STC 132/2001, de 8 de junio.

a) Administraciones competentes. La Entidad Metropolitana del Transporte

En la aplicación de la Ley concurren los ayuntamientos o entidades locales competentes y la administración autonómica. A los Entes locales corresponde el otorgamiento de las licencias que habilitan para el servicio urbano de taxi (art. 4.2), mientras que la autorización para la prestación del servicio interurbano de taxi es competencia del Departamento que corresponda de la Generalidad⁷¹ (art. 4.3). La concesión de la licencia se hará conforme a la ordenanza reguladora del servicio aprobada por el ente local competente (art. 5.1)⁷². En todo caso, puede afirmarse que la reordenación del servicio de taxi corresponde a la Administración local en el marco de los parámetros fijados legislativamente.

● La Entidad Metropolitana del Transporte

Entre las entidades locales debe destacarse por su importancia a la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT). Efectivamente, de los aproximadamente

⁷⁰ Unas consideraciones críticas sobre esta Sentencia las realiza el Profesor Garpar ARIÑO en su obra *Principios de Derecho Público Económico (Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica)*, Comares, Granada, 2004, págs. 151-153 y 971-987.

⁷¹ Actualmente el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (Dirección General de Puertos y Transportes).

⁷² La Disposición final segunda de la Ley 19/2003 establece que: *(L)os entes competentes para otorgar las licencias para la prestación de los servicios urbanos de taxi han de regular, mediante una ordenanza o reglamento, el régimen a que debe someterse la prestación de estos servicios, en el marco de lo establecido por la presente Ley y por el resto de la legislación de aplicación.*

15.000 taxis existentes en Cataluña, unos 10.500 se encuentran en el área metropolitana barcelonesa. Pese a que la Ley 19/2003 no hace mención a la misma, a ella corresponde, según el artículo 16.1.d) de la Ley 7/1987⁷³, del Parlamento de Cataluña, el ejercicio de las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóvil que se presten en la conurbación de Barcelona⁷⁴. Para la mejor gestión de esas facultades la EMT creó en el año 1992 el Instituto Metropolitano del Taxi (IMET), un organismo autónomo que tiene como función principal la administración y la gestión del servicio del taxi en el ámbito metropolitano de Barcelona⁷⁵. Las competencias que corresponden a la EMT en el marco de la Ley 19/2003 y que son ejercidas, en su caso, por el IMET conforme al Reglamento Metropolitano del Taxi (RMT)⁷⁶, son las siguientes: a) otorgar la credencial de aptitud de taxista y el carné de conductor de auto-taxi; b) conceder las licencias y autorizar su transferencia; c) determinar el régimen disciplinario que se aplica al servicio; d) autorizar los modelos de vehículos para su aplicación al servicio de taxi; e) regular las revisiones metropolitanas; f) proponer a la Comisión de

⁷³ Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. Con carácter general, la consideración de las entidades metropolitanas como entes locales aparece prevista en el art. 43 de la Ley 7/1985 (LRBRL) y en el caso de Cataluña en los arts. 91 a 93 de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local. Sobre los antecedentes y desarrollo del modelo metropolitano de Barcelona véase, M^a C. BARRERO RODRIGUEZ, *Las Areas Metropolitanas*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 245 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, “La experiencia metropolitana de Barcelona”, en *Estudios de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 275-284. Con referencia expresa al tema que nos ocupa, E. ARGULLOL MURGADAS, “Organización administrativa y servicio de auto-taxis”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 3, 1982, págs. 101-120.

⁷⁴ El Decreto 319/1990 en su Disposición Adicional 2^a declaraba competente para el otorgamiento de licencias de auto-taxis a la Entidad Metropolitana del Transporte en su ámbito territorial de actuación.

⁷⁵ Dicha área comprende los municipios siguientes: Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Montgat, El Prat de Llobregat, Sant Adrià del Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramenet, Tiana y Viladecans. También participan en las actividades del IMET otros municipios próximos. Este es el caso de Cerdanyola del Vallès, Molins de Rei, Pallejà, El Papiol, Ripollet, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Vicenç dels Horts; Santa Coloma de Cervelló y Les Botigues de Sitges. La importancia de esta área en lo que se refiere al taxi se refleja en la cifra de licencias, un total de 10.300 a fecha de septiembre de 2002. para una población que supera ampliamente los tres millones de habitantes.

⁷⁶ El texto íntegro y definitivo de este Reglamento, aprobado por el Consejo Metropolitano de la Entidad Metropolitana del Transporte en sesión de 22 de julio de 2004, aparece publicado en el BOP núm 216, de 8 de septiembre de 2004, págs. 21-35.

Precios de la Generalidad de Cataluña, previa consulta con las asociaciones representativas del sector, las tarifas anuales. Por su interés y amplio ámbito de aplicación, en lo que sigue iremos haciendo las oportunas referencias al RMT.

b) Régimen jurídico de la actividad

Con carácter preliminar debe destacarse que la regulación catalana no opta por el modelo “una licencia, un vehículo, un conductor” que, de manera tan inequívoca y rotunda, sigue la normativa vasca. Por el contrario, el legislador catalán ha diseñado un marco regulador que respetando la figura del autopatrón y, por tanto, la situación existente en el momento de aprobar la Ley del Taxi, introduce nuevos elementos que permiten atisbar un claro futuro empresarial en la prestación del servicio. Un futuro que, de algún modo, nos devuelve a los antecedentes históricos de esta actividad en la ciudad condal⁷⁷. La distinción entre ambas citadas normativas se hace clara al observar el régimen de titularidad y, según veremos, transmisión de las licencias. La legislación catalana admite que el otorgamiento de los títulos habilitantes sea posible no sólo en el caso de personas físicas, sino también jurídicas, en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa de trabajo asociado (art. 8.1.a). Además, con el fin de asegurar la viabilidad de ese régimen dual en la titularidad de las licencias, no sólo se permite

⁷⁷ El nacimiento del auto-taxi en esta ciudad va ligado a la paulatina conversión de los antiguos coches de caballerías hacia los novedosos automóviles y a la aparición de diferentes compañías (España, Ideals y Elizalde), algunas de ellas ligadas a la propia fabricación de los vehículos. Según parece, los primeros automóviles de plaza iniciaron el servicio en el año 1910, cuando el Ayuntamiento de Barcelona concedió licencia a 21 vehículos, previo pago de 250 pesetas en concepto de impuestos. Durante las dos primeras décadas del siglo XX los autopatróns y las compañías barcelonesas irían organizándose; los primeros constituirían la “Federación de Arrendadores de Automóviles” (1917) para hacer frente a las grandes compañías, destacando entre ellas la *David, S.A* que a principios de las décadas de 1920 tuvo una gran pujanza gracias a su asociación con la francesa Citroën. *Taxis David* se caracterizaba por usar el mismo tipo de vehículo que, a su vez, incorporaba distintivos propios (entre ellos un pequeña reproducción del David de Miguel Ángel situada en la parte delantera o el uso de vales, con propina incluida, para el pago de las carreras). En su momento esta empresa llegó a alcanzar el millar de vehículos y disponía de un edificio propio que servía de taller y garaje. Cabe decir que en esos años (década de 1920) la situación del taxi en las grandes ciudades se caracterizaría, en principio, por la libertad de explotación bajo una

ser titular –a personas jurídicas y físicas-⁷⁸ de más de una licencia sino de hasta cincuenta. Se trata de un número relativamente elevado que permite la creación de “flotas” y la generación, sin duda, de un buen número de trabajadores asalariados. Sólo existe un límite –por lo demás modificable reglamentariamente– consistente en que el número total de licencias de las personas –jurídicas y físicas– titulares de más de una licencia no supere el 15% del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local⁷⁹ competente para su otorgamiento (art. 8.2; sobre la actualización por el Gobierno autonómico de este porcentaje de licencias véase la Disposición final quinta). En todo caso, es claro que un empresario del taxi sólo puede explotar varios vehículos si a cada uno de ellos se adscribe la correspondiente licencia⁸⁰. Más adelante volveremos sobre este extremo. A continuación abordamos los tres elementos conformadores del ejercicio de la actividad: 1) titular y conductor, 2) el régimen de los títulos habilitantes, y 3) contratación y prestación del servicio.

incipiente reglamentación municipal. Véase en este tema, *Historia del Taxi de Barcelona*, EMT, Barcelona, 1989; J. BOTELLA CARRETERO, *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 51 y ss.

⁷⁸ El proyecto de ley preveía en su art. 7.2 que las personas físicas sólo podían ser titulares de una licencia, añadiendo que para ostentar la titularidad de más de una, era necesario ser persona jurídica (*BOPC*, de 17 de febrero de 2003, núm. 392, pág. 27). El redactado actual del art. 8.2 de la ley (7.2 en el proyecto) fue fruto de un texto transaccional a dos enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios Popular y de *Esquerra Republicana de Catalunya* (*BOPC*, de 18 de junio de 2003, núm. 439, págs. 95-96).

⁷⁹ En el caso del área metropolitana de Barcelona el RMT establece en su artículo 18 que el número total de licencias de las personas titulares de más de una no puede superar nunca el 10 por ciento del total contingentado. Se trata de una limitación más estricta y que contradice tanto la cifra contenida en el art. 8.2 de la Ley como lo previsto en su Disposición final quinta.

⁸⁰ En Austria y Bélgica es posible, según las zonas, la explotación de varios vehículos con una sola licencia de taxi. Véase *Taxi Regulation in Europe/Réglementation des taxis en Europe*, IRU, 2003, pág. 38 (se ha consultado la versión en francés).

b.1 *El elemento subjetivo: titular de la licencia, trabajador autónomo, asalariado y conductor en prácticas*

- **Titular de la licencia y conductor**

La primera nota que debe subrayarse con carácter previo es el absoluto deslinde que la ley realiza entre la titularidad de la licencia y el ejercicio de la actividad. Se trata, como bien podrá advertirse, de un cambio radical con relación a la prestación personal prevista en el artículo 17 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros (RNSUTTAL) del año 1979⁸¹, conforme al que se dictarán las correspondientes reglamentaciones locales. El artículo 18.1 de la Ley catalana refiere que los titulares de licencias pueden prestar el servicio personalmente o mediante la contratación de conductores asalariados conforme a la normativa laboral y, por supuesto, con alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social. Se rompe, además, con el principio de plena y exclusiva dedicación del titular de la licencia⁸² y, en consecuencia, con la incompatibilidad profesional⁸³ que regía con

⁸¹ El artículo 17 de esta norma dispondría que: “(I)oda persona titular de licencia de las clases A) –“*auto-taxi*”- o B) –*auto-turismos, sin contador taxímetro*- tendrá la obligación de explotarla persona o conjuntamente mediante la contratación de conductores asalariados en posesión del permiso local de Conductor y afiliación a la Seguridad Social en régimen de plena y exclusiva dedicación y de incompatibilidad con otra profesión. Cuando no pueda cumplirse con dicha obligación procederá la transmisibilidad de las licencias en los supuestos admitidos en el artículo 14 o su renuncia. No será exigible la exclusiva y plena dedicación y la incompatibilidad profesional cuando la licencia se haya adjudicado para la prestación del servicio en municipios de menos de 5.000 habitantes y su titular no tenga personal a su servicios” (cursiva nuestra).

⁸² El Reglamento de la EMT del año 1981 (BOP de 1 de abril de 1978, núm. 78) establecía en su Disposición Transitoria primera que la plena y exclusiva dedicación e incompatibilidad con otra profesión prevista en el Reglamento de 1979 no eran exigibles a los titulares de una o más licencias, adjudicadas o adquiridas antes del 14 de abril de 1979, fecha de entrada en vigor del referido Reglamento. El actual Reglamento de la EMT reconoce expresamente, conforme a la ley catalana, la posibilidad de compatibilizar la explotación de la licencia con el ejercicio de otra actividad; así en su art. 17.5 establece que “(E)l conductor de un vehículo taxi que, además de esta actividad profesional en una licencia, esté dado de alta en otra licencia o trabaje simultáneamente en otro sector con una dedicación superior a las 4 horas diarias, deberá cumplir con la normativa legal de límites de conducción, descansos y tiempos de trabajo que sean obligatorios según la normativa laboral vigente en cada momento”.

⁸³ Incompatibilidad que, a su vez, podía ser concurrente en la otra actividad del titular, por ejemplo en el caso de policías municipales (STSJ de Cataluña de 7 de mayo de 2001).

el RNSUTTAL⁸⁴ y que había venido siendo objeto de fuertes críticas por considerar que supuestamente infringía el principio de libertad de empresa (art. 38 CE)⁸⁵.

Como se ha dicho, la ley catalana permite que el título habilitante sea ostentado tanto por una persona jurídica como física. En nuestra opinión no cabrían discriminaciones y, por tanto, al igual que la jurídica, la persona física titular de la licencia/s (p. ej. el cónyuge viudo del titular originario) no vendría obligada a ejercer la actividad ni, por consiguiente, estaría necesitada de la obtención del certificado habilitante para ejercer la profesión previsto en el artículo 19.1⁸⁶. La única exigencia para el titular sería la de asegurar la explotación de la licencia y la correcta prestación del servicio bajo las condiciones legalmente previstas. Otra cosa es que pueda exigirse tanto a las personas físicas como a alguno de los gestores de las personas jurídicas que acrediten unos conocimientos mínimos y

⁸⁴ Principio que encajaba con la regulación prevista en el artículo 14.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955) que establecía que las licencias concernientes a las cualidades de un sujeto o al ejercicio de actividades sobre bienes de dominio público habían de ser desarrolladas personalmente por los titulares de aquéllas y no mediante representación por un tercero. Se trata de una norma en principio, y con las debidas interpretaciones, aún vigente salvo en aquellas CC.AA que hayan aprobado su propio Reglamento de Servicios. Tal es el caso de la Comunidad de Cataluña que, por Decreto 179/1995, de 13 de junio, aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de las Entidades Locales, en desarrollo de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

⁸⁵ En este sentido, la STS de 21 de febrero de 2005 declara la plena vigencia del régimen de plena y exclusiva dedicación previsto en el RNSUTTAL argumentado que no restringe el principio de libertad de empresa ya que “(E)l establecimiento de un sistema de incompatibilidades en el ejercicio de una profesión, que normalmente ha de desempeñarse de manera personal –precisamente con la finalidad de evitar abusos y especulaciones en torno al otorgamiento de las licencias de auto-taxi- responde a unos criterios de política legislativa que no pueden menos que ser clasificados de razonables, sea o no la regulación concreta elegida la más acertada”. En cambio, y de forma paradójica, se encuentran también pronunciamientos judiciales que sí consideran contrario al referido principio la exigencia de explotación personal –es decir, la conducción personal del auto-taxi- (véase nota ...). Sobre el contenido del derecho de la libertad de empresa y cómo regiría en la actividad de taxi, véase J. M. SOCIAS CAMACHO, “La prestación del servicio de taxis y libertad de empresa”, *REALA*, núm. 284, 2000, págs. 736-746.

⁸⁶ Este certificado, expedido por la Administración autonómica, según el texto de la ley sólo sería exigible al conductor que preste el servicio de taxi. Sin embargo, el RMT contiene unas previsiones que no permiten la interpretación que formulamos. En primer lugar, su art. 22 establece la transmisión obligatoria en el supuesto de muerte del titular, lo que, de algún modo, permite interpretar que el heredero no podría explotar la licencia –p. ej. mediante conductores asalariados- si carece de la credencial profesional que expide la EMT y para la que se requiere el certificado profesional que hemos comentado.

adecuados del sector⁸⁷, del mismo modo que a quien gestiona una empresa de transporte se le exige que obtenga el título de transportista (certificado de capacitación profesional)⁸⁸, tal como dispone la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre. Cabe insistir, pues, en que la nueva regulación no exige del titular la obligación de plena y exclusiva dedicación y no impone la incompatibilidad con otra profesión que regía en el artículo 17 del Reglamento Nacional⁸⁹. A tenor de lo expuesto, sería perfectamente posible que una persona física que se dedique a cualquier otra actividad pueda, por ejemplo mediante transmisión *mortis causa*, ser titular de una licencia sin necesidad de que acredite la posesión del certificado de conducción, y ello pese a lo que dispone el artículo 8.1.d)⁹⁰ de la Ley. En todo caso lo que debiera acreditar la persona física, al igual que las personas jurídicas, es que los conductores –asalariados– que vayan a prestar el servicio de conducción de taxi dispongan de dicho certificado (art. 8.1.e), a menos, claro, que el solicitante persona física sea quien efectivamente vaya a conducir el taxi y, por tanto, preste el servicio. Ciertamente, también podría ser que la voluntad del legislador fuese que la persona física solicitante de

⁸⁷ Por ejemplo, en lo que se refiere a personas jurídicas, el art. 24 RMT establece una obligación, tampoco contemplada en la ley, consistente en que su administrador o consejero delegado deberá disponer de la referida credencial profesional. En este caso la obtención de la credencial metropolitana sólo requiere la superación de unas pruebas teóricas y prácticas que necesariamente incluyen el conocimiento territorial del área metropolitana de Barcelona, del RMT, régimen de tarifas urbanas y otras materias de interés para la prestación del servicio y ejercicio de la actividad. Es decir, no resulta exigible ni el referido certificado ni el carné de conducir correspondiente (art. 24.3). La Disposición Transitoria Tercera del RMT (en concordancia con la DT Segunda de la Ley) establece una exención de permisos, certificaciones o credenciales para las situaciones anteriores a fecha 3 de junio de 2004

⁸⁸ Véase el Capítulo I del Título II del RD 1211/1990 –ROTT–; también la Orden de 28 de mayo de 1999, por la que se desarrolla el Capítulo I del Título II del ROTT, en materia de expedición de certificados de capacitación profesional (BOE núm. 139, de 11 de junio de 1999).

⁸⁹ Bien es cierto, sin embargo, que esa exigencia personal de explotación, aunque fuere en forma compartida con conductores asalariados, ha sido matizada por el TS al considerar que infringe el principio de libertad de empresa consignado en el artículo 38 CE. En este sentido, la STS de 24 de diciembre de 1985 afirma que no guarda relación con el servicio del taxi ni con las necesidades públicas que se atienden con el mismo, de tal modo que: “el que se se preste, o no, por el titular de la licencia municipal es circunstancia ajena a las condiciones establecidas respecto a la capacidad de quien conduzca el vehículo”

⁹⁰ Art. 8.1 *El otorgamiento de las licencias de taxi queda sometido al cumplimiento de las siguientes condiciones: (...) d) Acreditar, en el caso de las personas físicas, la posesión del certificado exigible para la conducción del vehículo, de conformidad con lo establecido por el artículo 19; e) Acreditar, en el caso de las personas jurídicas, que los conductores que prestan los servicios de conducción tienen el certificado establecido por el artículo 19.*

nuevas licencias deba ser necesariamente conductor en activo y titular del certificado. Ello sí justificaría el redactado del referido apartado d) del artículo 8.1, sin embargo tales disiderata no aparecen claramente reflejados en el texto de la Ley. Por tanto, el diferente régimen entre persona física y jurídica que se contempla en el citado precepto no está justificado más que en el lógico caso de que el solicitante persona física vaya a ser uno de los conductores del vehículo al que se adscriba el título habilitante⁹¹. Al margen de estas consideraciones, al titular de la licencia le son exigibles todas las condiciones previstas en el artículo 8 de la Ley⁹².

- **El trabajador autónomo**

Lógicamente, en caso que el titular de la licencia vaya a prestar personalmente la actividad –sea individualmente o conjuntamente mediante la contratación de conductores asalariados-, nos encontraremos ante un trabajador autónomo⁹³. A este último, al igual que a los asalariados, se le exige la obtención previa de un certificado habilitante expedido por la Administración autonómica que acredite la

⁹¹ La titularidad de la licencia requiere necesariamente un acto de otorgamiento por parte de la Administración tanto si se trata de una de nueva creación como si proviene de una transmisión. Si la Administración no admitiese la transmisión en favor de una persona física simplemente por carecer del certificado habilitante, a la misma le bastaría con adoptar una personificación jurídica para que la Administración tuviese que autorizar la transmisión. Se trata de un auténtico absurdo cuya razón se nos escapa, máxime si atendemos a la circunstancia de que, por ejemplo, una sociedad laboral o una sociedad limitada pueden ostentar la titularidad de una única licencia. La ley sólo establece un máximo en el número de licencias pero no un mínimo.

⁹² Estas obligaciones, comunes con las impuestas a las personas jurídicas, son: 1) la acreditación de la titularidad del vehículo en régimen de propiedad, alquiler, arrendamiento financiero, renting u otro régimen admitido por la normativa vigente; 2) la acreditación del cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social; 3) tener cubierta la responsabilidad civil por los daños que puedan ocasionarse en el transcurso del servicio, en los términos establecidos por la normativa vigente.

⁹³ Se entiende como trabajador por cuenta propia o autónomo, aquel que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas, sea o no titular de empresa individual o familiar. Salvo prueba en contrario, se presume que en el interesado concurre la condición de trabajador por cuenta propia o autónomo si el mismo ostenta la titularidad de un establecimiento abierto al público como propietario, arrendatario, usufructuario u otro concepto análogo. (Art. 2 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos).

posesión del permiso de conducir⁹⁴. Junto a este certificado, común a todos quienes quieran llevar a cabo la prestación del servicio de taxi en cualquiera de sus modalidades específicas de explotación (urbana, metropolitana, rural y turística), cabe añadir la posibilidad de otro expedido por la correspondiente entidad local más acorde con las “características particulares del servicio en cada municipio o ámbito territorial específico” (art. 19.2)⁹⁵. Tal acumulación de certificados hace comprensible la posibilidad de que las entidades locales puedan asumir, por delegación de la Generalidad, la competencia para la expedición de los citados certificados habilitantes, y, por tanto, la realización de las pruebas que permitan acreditar los requisitos para su obtención⁹⁶. Se entiende que en este caso nos encontramos ante un supuesto de delegación intersubjetiva en la que habrá habido una traslación competencial en favor del delegatario –el ente local-, quien deberá adecuar el ejercicio de las competencias delegadas a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 19/2003⁹⁷. En consecuencia, el acto dictado en ejercicio de la competencia delegada (el libramiento o denegación del certificado) podrá ser,

⁹⁴ El RDLeg. 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, dispone en su artículo 60 que: “(L)a conducción de vehículos a motor y ciclomotores exigirá haber obtenido previamente la preceptiva autorización administrativa, que se dirigirá a verificar que los conductores tengan los requisitos de capacidad, conocimiento y habilidad necesarios para la conducción del vehículo, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente. Se prohíbe conducir vehículos a motor y ciclomotores sin estar dotado de la mencionada autorización administrativa”.

⁹⁵ Así, por ejemplo, el Reglamento Metropolitano del Taxi de la barcelonesa Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) establece en su artículo 16 la posesión del permiso de conducir, del “certificado habilitante definitivo de la Generalidad de Cataluña” y “de la credencial profesional correspondiente otorgada por la EMT” (el procedimiento para su obtención aparece publicado en el BOP de Barcelona, de 11 de diciembre de 2004 (núm. 297, pag. 22).

⁹⁶ Sobre el desarrollo de estas pruebas resultan ilustrativas la sugerencias y consideraciones del *Síndic de Greuges* al Instituto Metropolitano del Taxi que se contienen en su Informe del año 1999 (BOPC de 24 de marzo de 2000, núm. 34, págs. 39-40). En dicho Informe el defensor del pueblo catalán realizaba algunas recomendaciones sobre la elaboración de un temario adecuado para las pruebas destinadas a la obtención la credencial de taxista de la EMT.

⁹⁷ Sobre la naturaleza de la delegación intersubjetiva, véase: A. GALLEGO ANABITARTE, “Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda”, *RAP*, núm. 122, 1990, pág. 7 y ss.; E. ARIMANY LAMOGLIA y E. PICH FRUTOS, “Las Diputaciones provinciales y su función como entes de auxilio a los municipios. Confirmación jurisprudencial (Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995)”, *RAP*, núm. 140, 1996, pág. 175 y ss. Unas consideraciones generales sobre el concepto de delegación pueden verse también en nuestra obra *Normas técnicas y Ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 364-369.

en su caso, objeto de recurso por los cauces previstos para reaccionar contra los actos del órgano gestor.

- **El conductor en prácticas**

La Ley contempla la posibilidad de que la obtención definitiva del certificado habilitante pueda estar condicionada al previo cumplimiento de un período de prácticas que, en ningún caso, podrá ser superior a seis meses. En este caso nos encontramos ante un conductor en prácticas a quien, acreditando su condición, no le es exigible el certificado habilitante. Se trata de una previsión que, en principio, sólo podría entenderse desde la perspectiva del conductor asalariado y que, por tanto, beneficia claramente a las empresas del sector. De hecho, el mismo artículo 19.3 establece que el período de prácticas “puede” –no dice “debe”- realizarse en régimen de asalariado, con los mismos derechos y deberes que el resto de conductores asalariados. La ley no dice quien debe supervisar esas prácticas, aunque tratándose de asalariados puede pensarse en que será su patrón o empresario, sea el mismo persona física o jurídica. Ahora bien, si atendemos a la circunstancia de que la posesión del certificado de conducción constituye una condición previa para el otorgamiento de la licencia, se hace difícil pensar que ese período de prácticas pueda ser ejercido en otra condición que no sea la de asalariado. Sólo se nos ocurre un supuesto en el que un conductor en prácticas no pudiese ser un asalariado. Se trata de los familiares colaboradores, situación no prevista en la Ley 19/2003 pero sí contemplada en el Reglamento Metropolitano del Taxi de la EMT⁹⁸. La colaboración se entiende referida a la explotación del vehículo afecto al título habilitante. Se trata, sin duda, de una realidad ya existente que ante la omisión legal sería conveniente que fuese referida por la

⁹⁸ El artículo 26.1 del RMT establece que la prestación del servicio por el propio titular, si es persona física, o mediante familiares colaboradores o conductores asalariados, se autorizará después de solicitud previa a la EMT.

correspondiente norma reglamentaria de desarrollo. Con carácter general cabe decir que el familiar colaborador se incorpora a la Seguridad Social a través del régimen especial de trabajadores de autónomos⁹⁹, no siendo requisito el ostentar la titularidad de la licencia. En este supuesto cabe entonces plantearse la circunstancia de que el comentado período de prácticas pueda realizarse bajo la condición de autónomo. Una última consideración debe hacerse en el tema de las prácticas. Su establecimiento es de carácter potestativo y aunque la ley no lo dice explícitamente cabe entender que la decisión corresponde a la entidad local competente. En el caso del EMT su reciente Reglamento no recoge esa posibilidad. La misma, sin embargo, no debe ser descartada del todo ya que sería posible en el futuro que una exigencia de ese tipo fuera recomendada por el Consejo Catalán del Taxi o impulsada e incluso gestionada, si fuere el caso, desde el mismo colegio profesional cuya creación contempla la Disposición final primera de la Ley 19/2003¹⁰⁰.

⁹⁹ Serían familiares colaboradores el cónyuge y familiares hasta el segundo grado inclusive por consanguinidad, afinidad y adopción que colaboren con el trabajador autónomo de forma personal, habitual y directa (Art. 3 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos). Debe tenerse también en cuenta que la normativa de la Seguridad Social relativa al régimen general excluye de su ámbito de aplicación, salvo prueba de su condición de asalariado, al cónyuge, descendientes, ascendientes y demás parientes del empresario por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el segundo grado inclusive, ocupados en su centro o centros de trabajo, cuando convivan en su hogar y estén a su cargo (Art. 7 del texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994). Por tanto, en el tema que nos interesa, si existe convivencia del familiar ejerciente con el titular del título habilitante procederá su incorporación en el régimen de autónomos; si posteriormente cesase dicha convivencia cabría la contratación como asalariado. En este mismo sentido, el artículo 1.3.e) del Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 1/1995, de 24 de marzo) excluye de su ámbito de aplicación *“los trabajos familiares, salvo que se demuestre la condición de asalariados de quienes los llevan a cabo. Se considerarán familiares, a estos efectos, siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción”*.

¹⁰⁰ El texto de esta disposición es tan sorprendente como claro: *“El Gobierno, una vez elaborados los pertinentes estudios previos y con el informe del Consejo Catalán del Taxi, ha de impulsar, en el plazo de un año, las actuaciones necesarias para la creación de un colegio profesional vinculado al ejercicio de la profesión de taxista, que tenga como finalidad velar por un nivel de calidad adecuado de los servicios y por la defensa de los derechos e intereses de los profesionales del sector”*. Véase el apartado en que se trata este tema.

b.2 Determinación, adquisición, transmisión y extinción de los títulos habilitantes: licencias y autorizaciones.

En el Capítulo II de la Ley se encuentra una detallada regulación de los dos títulos habilitantes requeridos para una plena prestación de los servicios de taxi: 1) la licencia, indefinida o estacional, que habilita para el servicio urbano, y 2) la autorización que permite la prestación del servicio interurbano.

- **Determinación y adquisición de nuevas licencias**

1) La licencia es otorgada por los ayuntamientos o entidades locales competentes en el ámbito territorial en que haya de llevarse a cabo la actividad. A estos mismos entes corresponde la determinación del número de licencias de taxi para su respectivo ámbito territorial. Para esta determinación la ley refiere diferentes factores debidamente previstos en los principios que enuncia su artículo 3: a) la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio que corresponde garantizar a la administración por razones de interés público; b) el equilibrio económico de la actividad y la suficiencia del servicio, que se concreta en la limitación del número de autorizaciones; c) la universalidad, la accesibilidad, la continuidad y el respeto de los derechos de los usuarios. Deben, además, tomarse en cuenta otros factores entre los que se encuentra la relación entre el número de licencias existentes y el número de habitantes que, en su caso, pueda establecer la correspondiente normativa local¹⁰¹. En este aspecto puede decirse que, de algún modo, esa relación, ajena a formulaciones matemáticas, es actualmente la resultante en el momento de aprobación de la Ley 19/2003, tal como de modo pragmático ha venido en reconocer el RMT en su

¹⁰¹ Por ejemplo, el artículo 14 del RMT establece que corresponde a la EMT la fijación, en cada momento, del número máximo de licencias de taxi.

Disposición adicional primera al establecer que la relación entre el número de licencias de taxi otorgadas y el número de habitantes “*es la real existente en el momento de entrada en vigor de la citada Ley*”. No cabe pensar, por supuesto, que la ratio resultante pueda ser tomada como un derecho adquirido para los titulares actuales, sino, por el contrario, su mantenimiento es una mera expectativa sujeta precisamente a los avatares de la conveniencia y necesidades del servicio de taxi¹⁰².

En cualquier caso, tras esa determinación inicial son posibles posteriores modificaciones que tomarán en cuenta esos otros factores de ponderación que comentábamos y que, siguiendo el art. 6.2 de la ley, serían: a) la demanda de servicio de taxi en el correspondiente ámbito territorial; b) el nivel de oferta de servicios de taxi en el correspondiente municipio; c) las actividades comerciales, industriales, turísticas o de otro tipo que se realizan en cada municipio y que pueden generar una demanda específica de servicio de taxi; d) las infraestructuras de servicio público del correspondiente ámbito territorial vinculadas a la sanidad, la enseñanza, los servicios sociales, los espacios de ocio y las actividades lúdicas y deportivas, los transportes u otros factores que tengan incidencia en la demanda de servicios de taxi; e) el grado de cobertura, mediante los servicios de transporte público, de las necesidades de movilidad de la población; f) cualquier otra circunstancia análoga a las anteriormente especificadas que puedan establecer las normas de desarrollo de la Ley 19/2003. Este último elemento constituye un auténtico cajón de sastre que, por un lado, permite tener en cuenta diferentes factores previstos en otras disposiciones normativas (p. ej la Ley 9/2003, de la Movilidad)¹⁰³ y, de otro, dotaría de un amplio margen de discrecionalidad a las

¹⁰² STS de 29 de marzo de 1999.

¹⁰³ En este sentido el art. 14.2.g) del RMT contiene como factores adicionales las directrices nacionales, los planes directores y los planes específicos que se elaboren en el marco de la Ley 9/2003, de Movilidad. Con relación a este texto legal cabe añadir que el Decreto 466/2004, relativo a determinados instrumentos de

entidades locales. Por ello la propia ley en el tercer apartado del artículo 6 prevé que las posibles propuestas de incremento de licencias hayan de justificarse en un estudio previo que, en todo caso, deberá ajustarse a los referidos criterios de ponderación que pueden ser a su vez objeto de determinación por el Consejo Catalán del Taxi. A todo ello cabe añadir que el departamento de la Generalidad competente en materia de transportes informará preceptivamente pero sin carácter vinculante sobre el incremento previsto. Finalmente, del redactado de la ley se desprende que el referido informe de la Administración autonómica sólo procede en los supuestos de incremento del número de licencias pero no en otro tipo de modificaciones, tales como una reducción en los que, eso sí, deberán tomarse en cuenta los factores contemplados en el art. 6.2 ¹⁰⁴.

2) En caso que la entidad local competente decida incrementar el número de licencias, y una vez realizadas las debidas consultas y evacuados los correspondientes informes, dará inicio el correspondiente procedimiento establecido por la Ley 19/2003 y la normativa local aplicable. Se trata, pues, de un procedimiento que para dar inicio requiere necesariamente la previa resolución administrativa en la que se determine el número de licencias que podrán ser otorgadas. A partir de ese momento la administración confeccionará las bases de la convocatoria del concurso. Efectivamente, la adjudicación, tal como dispone la ley, se realizará mediante concurso en el que a efectos de valoración de las solicitudes van a tomarse primordialmente en cuenta elementos subjetivos. Así, el artículo 5.2 de la Ley establece unos criterios valorativos de carácter preferente entre los que destaca, de modo expreso, la previa dedicación a la profesión en régimen de trabajador o trabajadora asalariado en los períodos

planificación de la movilidad y al Consejo de la Movilidad, establece la participación de un representante del Consejo Catalán del Taxi dentro de la amplia composición que integra el pleno del Consejo de la Movilidad.

¹⁰⁴ Pese a esta omisión en el texto de la ley el art. 14.2 RMT sí prevé en los casos de reducción del número de licencias un informe del órgano competente de la Generalidad de Cataluña.

establecidos reglamentariamente¹⁰⁵. En definitiva, van a ser las correspondientes disposiciones locales y luego las bases de los concursos las que definirán los méritos a valorar para las adjudicaciones. Evidentemente, la naturaleza del procedimiento obliga a que deban garantizarse los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, libre concurrencia y no discriminación. La priorización de los asalariados en el otorgamiento de las nuevas licencias supone que la ley les reconoce un auténtico derecho subjetivo¹⁰⁶. Evidentemente, su previsible interés en lograr la concesión de las licencias de nueva creación, permite considerar que los solicitantes que se encuentren en otra situación (personas jurídicas o personas físicas titulares ya de otra/s licencia/s) no van a contarse entre los adjudicatarios de esos nuevos títulos habilitantes. Esta situación de desigualdad puede llevar a pensar que los solicitantes no asalariados de nuevas licencias pueden hallarse en una situación de trato discriminatorio. Tal consideración debe, sin embargo, ser desechada a la luz de los pronunciamientos judiciales que, con relación al RNSUITAL, se han realizado sobre el tema de la transmisión de las licencias a favor de los asalariados. Efectivamente, el Reglamento estatal establece –recordemos su vigencia en otras CC.AA- un trato diferenciado y absolutamente favorable hacia los asalariados en la posible transmisión de las licencias (art. 14 RNSUITAL)¹⁰⁷. Pues bien, reiteradas sentencias entre ellas dos recientes del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 y 19 de abril de 2005, consideran que si bien es cierta la existencia de un

¹⁰⁵ El art. 15.2 del RMT establece que en la adjudicación de licencias de nueva creación tendrán preferencia las personas que, en el momento de la convocatoria, presten servicio como asalariados de licencias metropolitanas, con una antigüedad superior a un año.

¹⁰⁶ Una crítica sobre esta discriminación positiva hacia el asalariado puede verse en la obra de BOTELLA CARRETERO, *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 436. Bien es cierto que la crítica de este autor, tratando el Reglamento estatal de 1979, recae de modo principal en la ausencia de cobertura legal de esa discriminación. Sin embargo, apunta también una posible violación del artículo 14 CE por considerar “que no existe aquí ninguna situación que permita el establecimiento de una discriminación positiva, pues se trata, simple y llanamente, de una actividad económica como otra cualquiera (...)”.

¹⁰⁷ Concretamente el art. 14, letra d), establece una de las excepciones al principio general de intransmisibilidad en caso que el titular la transmita, previa autorización de la entidad local, a un conductor asalariado con permiso de conducir y ejercicio en la profesión durante un año.

trato diferenciado, *“no puede, sin embargo calificarse de discriminatorio, al ser razonable, en atención con el fin pretendido, cual es el acceso a la propiedad de los medios de producción de aquellos que trabajan directamente como asalariados, la norma es objetiva en cuanto permite el acceso a la titularidad de las licencias a todos los asalariados y es razonable dado el fin pretendido por la norma que lo que pretende es que puedan ser titulares de la licencia los que ya se encuentran trabajando en el sector como asalariados (...) Por otra parte, no puede pretenderse que se equipare al asalariado a otros titulares de licencias de autotaxi, la razón del acceso a las licencias por parte de uno u otro son distintas puesto que el asalariado no cuenta con la posibilidad del ejercicio de la actividad por cuenta propia y por lo tanto de forma directa, en tanto que el empresario cuenta con otras licencias, por lo cual no podrá realizar la actividad directamente por cuenta propia en la nueva adquirida pues si dispone de una no podrá realizar el trabajo de conducción en un vehículo distinto”*. Vale la pena la reproducción de este párrafo por si se pensase en el posible carácter discriminatorio del arriba comentado régimen de otorgamiento de nuevas licencias de taxi previsto en la regulación catalana. En ella puede afirmarse que, de algún modo, pervive el espíritu tuitivo de la figura del asalariado, presente en el Reglamento de 1979 y tradicional en la regulación del sector. Sin embargo, esa posición preeminente no la tiene el asalariado en los casos de transmisión de licencia, y, por si hubiere alguna duda al respecto, ahí está el inciso final del segundo apartado del artículo 5 señalando que: *“(A) los efectos de las disposiciones del presente apartado, en ningún caso puede considerarse licencia de nueva creación la que proviene de la transmisión de una licencia”*.

3) Otra es la situación de las licencias estacionales que, de forma excepcional, pueden otorgar los ayuntamientos o entes locales competentes (art. 7.1). Su creación exige la concurrencia de dos factores: a) la existencia de una demanda generada por actividades de carácter estacional (a estos efectos, según la ley, debe tenerse en cuenta la calificación de municipio turístico, de conformidad con la

normativa de aplicación); b) la insuficiencia manifiesta de la oferta de servicios de taxi para dar respuesta a las necesidades detectadas. En este tipo de licencias la preferencia se establece para las personas que sean ya titulares de una licencia de taxi. Esta previsión de la ley parece adecuada para evitar posibles pretensiones futuras de conversión en licencias de carácter indefinido. Precisamente es el carácter estacional de este tipo de licencias lo que justifica la no aplicación del límite previsto en el art. 8.2 de la Ley. De este modo es perfectamente posible el otorgamiento de licencias estacionales en un porcentaje superior al 15% del total vigente en ese momento¹⁰⁸.

4) El otorgamiento definitivo y consiguiente titularidad de la licencia queda, por supuesto, sujeto al cumplimiento de las condiciones objetivas previstas en el artículo octavo de la ley. Especialmente, (1) la titularidad del vehículo, (2) la acreditación del cumplimiento de las oportunas obligaciones de carácter fiscal, laboral y social, incluidas las condiciones del *centro de trabajo*, y (3) tener cubierta la responsabilidad civil por los daños que puedan ocasionarse en el transcurso del servicio. En el caso de las condiciones del *centro de trabajo*¹⁰⁹ cabe interpretar que la ley se está refiriendo tanto a las del propio vehículo afecto a la actividad como, en su caso, a las instalaciones habilitadas para el desarrollo de las actividades relacionadas con la gestión y explotación de estas, así como para el aparcamiento de vehículos. Debe entenderse que tales instalaciones irían referidas específicamente al supuesto de explotación empresarial de varias licencias por parte de personas físicas o jurídicas. En el caso del titular de una sola licencia que

¹⁰⁸ Esa posibilidad debe suponer que la vigencia de las licencias estacionales debe quedar claramente acotada. En este sentido, el dictamen 5/2002 del *Consell de Treball, Econòmic i Social*, sobre el anteproyecto de la ley del taxi, advertía que la no fijación de ningún límite podía llevar a la posible aparición de una estacionalidad repetida.

¹⁰⁹ La expresión “centro de trabajo” es propia de la legislación laboral y referida, por tanto, a los trabajadores por cuenta ajena. En este sentido, el RDLeg. 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (*BOE*, de 29 de marzo de 1995), establece en su artículo 1.5

la explota con un asalariado, resulta evidente que la referencia al “centro de trabajo” sólo puede entenderse hecha al vehículo¹¹⁰, el cual deberá cumplir las normas de seguridad y calidad que en su caso se establecen específicamente para los vehículos destinados a la actividad de taxi. Sin embargo, la trascendencia de la expresión “centro de trabajo” que recoge la Ley 19/2003 encuentra una relevancia en el caso de transmisión de la licencia, tal como veremos en el siguiente párrafo.

- **La transmisión de la licencia (la patrimonialización y libre transmisión del título habilitante, requisitos y procedimiento, tasas e impuestos)**

1) La transmisión de la licencia de taxi nos sitúa ante un tema controvertido y ampliamente tratado por doctrina y jurisprudencia que, además, adquiere una especial significación en estos tiempos de liberalización o desregulación económica. Ciertamente, la transmisibilidad de títulos administrativos es discutida por suponer su patrimonialización un lucrativo negocio¹¹¹, cuando no un enriquecimiento injusto¹¹² para, al menos, sus beneficiarios originarios. Además, estos últimos ya habrían obtenido mediante un acto administrativo unilateral –el de otorgamiento del título- la creación de una situación objetivamente privilegiada y amparada desde el Derecho Administrativo. El privilegio puede consistir 1) en la asignación del derecho de uso de un recurso escaso (el paradigma son los bienes de dominio público), 2) la atribución de la gestión y

que tiene la consideración de centro de trabajo “*la unidad productiva con organización específica que sea dada de alta, como tal, ante la autoridad laboral*”.

¹¹⁰ Se trata, por supuesto, de una interpretación hecha de modo analógico con relación a lo que dispone el art. 1.5 *in fine* del Estatuto de los Trabajadores, al considerar centro de trabajo en la actividad de trabajo en el mar el buque, entendiéndose situado en la provincia donde radique su puerto de base.

¹¹¹ *Vid.* A. MENENDEZ REXACH en el prólogo a la obra de J. Botella Carretero, *El régimen jurídico del servicio de auto-taxis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 26.

explotación de un determinado servicio de titularidad pública (p. ej. la prestación del servicio de transporte de viajeros por autobús en un municipio), o 3) la fijación de un *numerus clausus* que instaura una contingentación de las autorizaciones en una determinada profesión o actividad (p.ej. oficinas de farmacia o transporte en auto-taxi)¹¹³. En los dos primeros casos nos encontramos ante sendas concesiones administrativas: de dominio público o demaniales, y de servicio público, según si el ámbito de actuación administrativa que se transfiera al particular se refiera al uso y aprovechamiento privativo de bienes de dominio público¹¹⁴, o a la gestión y explotación de un servicio público. El tercer supuesto escapa, en cambio, a la técnica concesional y sigue la figura de la autorización administrativa con las modulaciones que más adelante advertiremos. La distinción realizada tiene interés en el momento de tratar la transmisibilidad de estos títulos administrativos. En el caso de las concesiones administrativas cabe reconocer la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un elaborado y riguroso tratamiento en lo que atañe a su régimen de transmisión¹¹⁵. Sucintamente puede decirse que la concesión demanial es, en principio, libremente transmisible, *inter vivos* y *mortis causa*, sin más requisito que la notificación posterior de la transmisión a la Administración; en cambio, la concesión de servicio, por su carácter personal, no puede transmitirse a tercero sin autorización previa de la Administración concedente¹¹⁶. Precisamente a ese

¹¹² Vid. F. BATAILLER, “Les *beati possidentes* du droit administratif (Les actes unilatéraux créateurs de privilèges)”, *RD publ.*, 1965, pág. 1077.

¹¹³ Vid. J. L. VILLAR PALASI, *La intervención administrativa en la industria*, IEP, Madrid, 1964, págs. 279-282.

¹¹⁴ Debe decirse que en un primer momento la intervención de la Administración local sobre el servicio de taxi se había justificado por la utilización del dominio público, de donde derivaría un poder de reglamentación. Este criterio, vigente en el ordenamiento francés, no resultaría aplicable en el nuestro donde regiría el principio de policía. Al respecto véase, por todos, el ya clásico trabajo del Profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El servicio público de los transportes urbanos”, *RAP*, núm. 10, 1953, especialmente pág. 73 y ss.

¹¹⁵ Sobre la dogmática de la transmisión de concesiones administrativas véase el sugerente trabajo de J. ESTEVE PARDO, “El mercado de títulos administrativos. Asignación objetiva, reasignación transparente”, en *Estudios de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 753-757.

¹¹⁶ Vid. R. PAREJO GAMIR, “Transmisión y gravamen de concesiones administrativas”, *RAP* núm. 107, 1985, pág. 13.

carácter personal es al que hay que atender en el momento de dilucidar si una autorización admite o no algún tipo de transmisión. En este sentido cabe decir que las autorizaciones estrictamente concedidas en función de las condiciones subjetivas del beneficiario, *intuitu personae*, no serían –en principio- susceptibles de transmisión¹¹⁷. Por el contrario, las autorizaciones dotadas de un componente patrimonial –al igual que las concesiones demaniales¹¹⁸-, en las que el elemento personal resulta adjetivo serían más propicias a la transmisión, tal y como sucede de manera ordinaria en el caso de las licencias de taxi¹¹⁹.

2) Lo dicho hasta ahora nos sirve para poder decir sin ambages que la ley catalana del taxi al establecer el principio de libre transmisión de las licencias – con el requisito de la previa autorización administrativa- habría sancionado ese componente patrimonial. También es cierto que, según veremos, la transmisión no puede ser realizada en favor de cualquier persona, ni el titular de la licencia

¹¹⁷ Así, la STS de 24 de marzo de 1983 –sobre transmisión de licencia de taxi- manifiesta: “*Que si bien el concepto de licencia autorización es susceptible de múltiples modulaciones, según el tipo de actividad a que se refiera, es indudable que la transmisibilidad o intransmisibilidad de aquéllas vendrá dada por el aspecto personal que concurra en su otorgamiento, de tal forma que, cuando para el acto autorizante se hayan tenido en cuenta las condiciones personales de beneficiario, la regla general deberá su intransmisibilidad o, al menos, la necesidad de que la cesión sea puesta en conocimiento del órgano otorgante para que éste pueda valorar la conveniencia de la transmisión en relación a la defensa del interés público*”. En suma, la transmisibilidad de la autorización concedida *intuitu personae* sólo sería admisible si así estuviese previsto reglamentariamente o, en su defecto, en el acto de otorgamiento; en este sentido, y para el caso que trata la STS referida, el art. 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 establece que “(L)as licencias concernientes a las cualidades de un sujeto (...) serán o no transmisibles, según se prevea reglamentariamente, o en su defecto, al otorgarlas”.

¹¹⁸ Por ejemplo, en el caso de puestos o locales en mercados municipales de abastos resulta ilustrativa la STS de 18 de diciembre de 1986 al considerar que: “(…) hay que empezar por afirmar que esta licencia, o mejor, autorización o concesión, no está ligada necesariamente a la persona beneficiaria de la misma, no está concedida *intuitu personae*, por ser subsumible en el supuesto general previsto en el n.º 1 del art. 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, ya que no existen motivos bastantes para lo contrario. Por ello, en principio opera la norma contenida en el art. 661 del Código Civil, donde, como es bien sabido, se dispone que “Los herederos suceden al difunto por el solo hecho de su muerte en todos sus derechos y obligaciones”, lo que implica una sucesión automática, sin solución de continuidad. Norma que viene a ser aplicada en el art. 31 de la Ordenanza Municipal de Mercados del Ayuntamiento de Barcelona, al establecer que “En caso de fallecimiento, de existir testamento u otro acto de última voluntad, se transmitirá el puesto a favor de quien resultare ser heredero o legatario del puesto”.

¹¹⁹ En este sentido véase J. ESTEVE PARDO, “El mercado de títulos administrativos (...)”, cit., pág. 755. Ejemplificativo de ese carácter adjetivo del dato personal es el hecho de considerar la licencia como bien ganancial y permitir incluso su atribución al cónyuge del titular (STS de 4 de junio de 1989) aunque, por regla general, la jurisdicción civil la incluye en el activo de la sociedad de gananciales para su valoración económica con independencia de su adjudicación al propio titular. Sobre este tema véase J. MONTERO AROCA, *Disolución y liquidación de la Sociedad de Gananciales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 406 y ss.

ejerce sobre ella facultades dominicales plenas. Lo primero indica que algún elemento cualificado de carácter subjetivo se toma en cuenta, concretamente la posesión del certificado de conducción; lo segundo significa que, por ejemplo, la licencia no puede ser, por ejemplo, objeto de arrendamiento¹²⁰. De algún modo, al tipo de licencia de taxi que nos ofrece la regulación catalana le puede ser referida lo que recientemente se ha escrito sobre los títulos habilitantes: *“presentan un cuerpo autorizatorio, más parecería que su alma es concesional”*¹²¹. Una doble naturaleza que como bien apunta FUENTETAJA PASTOR es característica de los títulos habilitantes en los que –siguiendo a este autor– su beneficiario *“se encuentra sometido a un estatuto jurídico-público objetivo, integrado por la normativa (legal y reglamentaria) y por el propio título (autorización o licencia), que si formalmente se proclama como propio de la autorización, sustancialmente, en lo que respecta a los derechos del particular y a las potestades de la Administración, responde más bien en la práctica a una concesión”*¹²².

3) Sin duda, uno de esos derechos más significados es el de la transmisión del título habilitante. Una facultad de la que tradicionalmente ha gozado el titular de la licencia de taxi, si bien de un modo excepcional. Efectivamente, como ya sabemos la regla era la no transmisibilidad¹²³ salvo que concurriera alguna de las circunstancias reglamentariamente previstas que excepcionaban la regla. Así se establecía en el Reglamento de 1979 aunque la excepción era la norma ya que, salvo revocación o caducidad, el título administrativo era con carácter general objeto de transmisión. Bien es cierto también que esa transmisión podía ser objeto de un incisivo intervencionismo administrativo, tal como sucedía en el

¹²⁰ La Ley es clara cuando refiere que los titulares de la licencia sólo deben garantizar el servicio optando entre la prestación personal o la contratación de conductores asalariados (art. 18.1). Más taxativo resulta el Reglamento de la EMT cuyo art. 17.2 prohíbe expresamente la explotación de la licencia mediante su arrendamiento o cesión de uso.

¹²¹ Vid. J. A. FUENTETAJA PASTOR, “Elementos autorizatorios y concesionales en los títulos habilitantes”, *RAP*, núm. 160, 2003, pág. 108.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Art. 14 del RNSUITAL.

caso de la EMT¹²⁴. La intervención podía materializarse en una supervisión de todo el procedimiento de transmisión hasta el extremo de poder determinar al adquirente, regular el precio del título¹²⁵ y, según el caso, ejercer incluso y

¹²⁴ El RMT del año 1981 establecía en su Disposición Adicional primera la contingentación de las licencias metropolitanas en una proporción de 2,5 por mil habitantes empadronados en los municipios integrantes del ámbito de la EMT (anteriormente Corporación Metropolitana de Barcelona). Con tal fin, y bajo la justificación de la profunda crisis que afectaba al sector, se llevó a cabo desde mediados de la década de 1980 una política dirigida a amortizar el mayor número de licencias “a los efectos de rentabilizar el sector”. Sucintamente pueden destacarse dos etapas, la primera toma como punto de partida el llamado “Acuerdo global para la promoción del taxi”, de 3 de diciembre de 1984, que fue suscrito por representantes del sector y la entonces Corporación Metropolitana de Barcelona. Entre las medidas adoptadas en dicho Acuerdo figuraba el establecimiento desde el año 1986 de una tasa por transferencia de licencia de un 10% del “precio promedio de mercado”. Con ello se pretendía cubrir los costes del servicio y proveer un fondo económico suficiente para que la Administración efectuase un derecho de tanteo y retracto en las transferencias de licencias con el fin de amortizarlas. Hasta el año 1990 fueron rescatadas un total de 111 licencias con un coste total de 303,95 millones de las antiguas pesetas (1,83 millones de euros). A partir del año 1994 da inicio una segunda etapa más ambiciosa y problemática que tiene su punto de arranque en el Acuerdo del Consejo Metropolitano de la EMT de fecha 1 de febrero de 1996 (BOP núm. 66, de 16 de marzo de 1996) por el que se establecía la *reducción (sic)* de un mínimo de 1215 licencias en un plazo de cinco años con el fin de alcanzar la proporción arriba señalada. La legalidad de esta contingentación de licencias y de la prohibición de contratar asalariados durante cinco fue admitida por el TSJ de Cataluña en sus Sentencias de 26 de enero de 1999 y 1 de junio de 1999. El referido Acuerdo del año 1996 fue incorporado en la Disposición Transitoria segunda del Reglamento y formaba parte del conjunto de medidas que culminarían con el llamado Plan de Viabilidad y Modernización del Taxi adoptado por el Pleno de la EMT en fecha 12 de febrero de 1998 por el que se fraccionaban en cinco años los objetivos previstos en la DT 2ª del Reglamento. Sin embargo, la decisión auténticamente problemática de ese Acuerdo de 1998 y objeto de una dura controversia jurídica durante años posteriores fue la aprobación de la Imposición y Ordenanza Reguladora de las Contribuciones Especiales para la ejecución del Plan de Viabilidad y Modernización del Sector del taxi. Dichas contribuciones especiales debían servir para financiar el referido Plan en su objetivo de lograr una disminución del total de licencias operativas en el momento de su aprobación. Sin embargo el TSJ de Cataluña terminaría por anular todas aquellas liquidaciones giradas y recurridas y, además, declarararía nula la referida Ordenanza por ausencia de cobertura legal. Así se expone en la Sentencia de 25 de mayo de 2000, la primera de las diferentes Sentencias que sobre este tema dictó la Sala Tercera del TSJ, entre otras las de 31 de julio y 15 de septiembre de 2000, o la de 31 de enero de 2001. En esta última, de forma harto clara, se sintetiza toda la problemática al manifestar que “(...) bajo el nombre de contribuciones especiales, se ha intentado generar una figura tributaria que, en términos ya utilizados en nuestra anterior sentencia, ni en su configuración ni en su régimen se acomoda ni ajusta a los de aquéllas, y se ha hecho a través de una norma reglamentaria, la Ordenanza, vulnerando con ello (...) el principio de reserva de Ley en materia tributaria plasmado en los arts. 31 y 133 de nuestra Constitución y 10 de la LGT, por lo que ha incurrido en nulidad de pleno derecho; también la regulación de las exenciones en el art. 18 adolece de esta nulidad conforme a los preceptos citados y al art. 9 de la LHL 39/88 al no estar previstas las que aquél contempla en ningún texto legal. Por último, y dando también la razón a la parte recurrente, la Ordenanza que analizamos viola el principio de legalidad penal de art. 25 de la Constitución, plasmado en materia de sanciones tributarias en el art. 11 de la repetida LHL 39/88, al crear ex novo en su art. 7.5 una sanción –la no obtención del visado anual de a licencia metropolitana de auto-taxi- para el caso de impago de la contribución especial”. Sólo añadir que el TS ha inadmitido los diferentes recursos de casación que la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona ha ido interponiendo contra las referidas SSTSJ de Cataluña (Autos de 19 de noviembre de 2003 y 4 de marzo de 2004).

¹²⁵ En el marco del Plan de Viabilidad comentado en la nota anterior se contemplaba, de manera abreviada, que durante sus cinco años –y hasta un número de 1215 licencias- de vigencia cada vez que se solicitase una transferencia de licencia, debían aplicarse unos criterios elaborados por la Gerencia del Instituto Metropolitano de Taxi, de tal suerte que caso de no autorizarse se establecía su adquisición por la EMT por un importe, llamémosle “indemnizatorio”, de 5,5 millones de las antiguas pesetas (\approx 33.055 €), cantidad actualizada anualmente según IPC. Ese coste es el que debía ser sufragado en gran parte por los propios taxistas a través de la contribución especial descrita en la nota antecedente. Una vez procedida a su adquisición la Administración procedía a la llamada *amortización* –revocación- del título habilitante.

derecho de tanteo y retracto¹²⁶. Ahora, sin embargo, la nueva ley nos sitúa ante un escenario bien diferente. Efectivamente, el principio que ahora rige es el de transmisibilidad de la licencia, si bien condicionada a la previa autorización del ente que la concedió (art. 10). Es más, la solicitud de transmisión sólo puede ser denegada si la persona adquirente, y por tanto propuesta por el actual titular, no cumple con las condiciones necesarias previstas para el otorgamiento inicial de la licencia. Presentada conjuntamente la solicitud por parte del transmitente y el adquirente –quienes, se supone, previamente habrán acordado el precio de la licencia–, la entidad local debe incoar el correspondiente procedimiento administrativo¹²⁷ y resolver expresamente en el plazo de un mes, si no lo hace se produce automáticamente el silencio con efecto positivo. Junto a la ausencia de los requisitos exigidos al adquirente propuesto, la Administración sólo tiene otro motivo para poder denegar la autorización de transmisión, si la misma supone vulneración del límite establecido del número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia que, según se ha dicho, la ley fija en el 15%. De forma no muy coherente el art. 10.3 establece que esta causa de denegación sólo sería aplicable a las personas jurídicas y no a las físicas, cuando ya sabemos que estas también pueden ser titulares de más de una licencia. En nuestra opinión se trata de una redacción que no guarda la lógica sistemática que debiera y que resulta de la tramitación parlamentaria de la ley en la que tras la modificación del art. 7.2 del proyecto (8.2 de la ley) no se procedió a la adecuación del art. 9.3 (10.3 de la ley). Por lo demás, el referido art. 10.3 establece que el transmitente no

¹²⁶ Previsión contemplada en la Disposición Adicional cuarta del anterior Reglamento regulador del servicio de auto-taxis de la Entidad Metropolitana del Transporte. Esta norma del año 1981, aunque con posteriores e importantes modificaciones, preveía que la EMT, a fin de amortizar licencias, tenía derecho de tanteo y retracto en todos los casos de transferencia, excepto en los supuestos del cónyuge viudo o herederos legítimos.

¹²⁷ En el ámbito de la EMT, el procedimiento de autorización para la transmisión de licencias aprobado por el IMET puede verse en el *BOP* de Barcelona de fecha 12 de diciembre de 2004 (núm. 297, pág. 21).

podrá ser titular de otra licencia en un período que deberá ser determinado reglamentariamente¹²⁸.

Del régimen de transmisión de licencias previsto en la ley pueden extraerse algunas notas. En primer lugar, debe destacarse que al transmitente no se le exige que haya ostentado la titularidad de la licencia durante un período mínimo de tiempo antes de proponer su transmisión¹²⁹. Sin embargo, no habrá autorización si el adquirente hubiese transmitido otra licencia en el período de tiempo que reglamentariamente esté establecido¹³⁰. Esta previsión resulta de interés especialmente en el caso de las personas jurídicas titulares de más de una licencia. No obstante, la pregunta que en este caso se suscita es si es posible transmitir una o parte de las licencias manteniendo el resto y, por tanto, continuando la prestación del servicio. La respuesta debería ser negativa, si bien es cierto que no existe una prohibición expresa en este sentido, ni tampoco una referencia a este supuesto. Únicamente cabría interpretar que resulta aplicable la cláusula contenida en el tercer apartado del artículo 10, en el sentido de que la imposibilidad de ser titular de otra licencia tras la transmisión no sólo se refiere al futuro sino también a la situación presente. Es decir, en nuestra opinión, la transmisión tiene que ser la de todos los títulos habilitantes o ninguno, tal como, por ejemplo, prevé la legislación alemana¹³¹. Por tanto, en el supuesto de una persona jurídica, la transmisión de licencias sólo cabría en caso de disolución, liquidación o sucesión de empresa. En este último caso la transmisión, autorizada

¹²⁸ Véase nota nº 60.

¹²⁹ Habría sido recomendable que el texto de la ley limitase temporalmente la cesión del título habilitante durante un tiempo desde su adquisición, ello con el fin de evitar una posible especulación sobre aquel. En el caso francés se establece un período de cinco años y de quince si la licencia se obtuvo gratuitamente (concesión de una nueva licencia). Véase el apartado relativo a Francia.

¹³⁰ En este caso el RMT, prevé el plazo de un año inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de adquisición de la licencia (art. 22.9.a). Además, tampoco procederá la transmisión cuando el adquirente ya titular de una o varias licencias hubiese obtenido una en el plazo de los cinco últimos años (art. 22.9.b).

¹³¹ § 2 III de la Ley alemana. Véase más extensamente el capítulo relativo a Alemania.

por la Administración, implicaría necesariamente, junto a todo el componente patrimonial, la de los conductores asalariados¹³².

De mayor calado es la segunda consideración que debe hacerse con relación al régimen de transmisión de las licencias previsto en la ley catalana. La misma reconoce implícitamente y sin ningún pudor el valor económico de la licencia y su incorporación al patrimonio del titular. Se puede decir que, de manera explícita, esto se recoge en las palabras del a la sazón Consejero de Política Territorial y Obras Públicas durante el debate y votación sobre el proyecto de ley del taxi en el Parlamento de Cataluña¹³³. En definitiva, los titulares de licencias de taxi quedan confirmados en la posición de *beati possidentes*, expresión que, siguiendo a ENTRENA CUESTA, va referida a la protección legal que se concede a quienes desarrollan una determinada actividad en perjuicio de los aspirantes a ejercerla¹³⁴. Advirtamos, por lo demás, que la ley catalana del taxi no deja de resultar paradójica en un momento de *regulaciones desregulatorias*, amparadas en una pretendida liberalización de mercados y que se caracterizan por una férrea supervisión en defensa de la competencia. La paradoja viene de que, efectivamente, se ha liberalizado un mercado pero no es el de la actividad sino el

¹³² Cfr. el Convenio colectivo de trabajo de empresas de auto-taxis y de alquiler de vehículos con conductor de la provincia de Barcelona para los años 2004-2007 (DOGC núm. 4286, de 23 de diciembre de 2004 – Resolución TRI/3466/2004-). En su artículo 7 establece que “(E)l cambio de titularidad de una empresa, un centro de trabajo o una unidad productiva autónoma de la empresa no extingue, por si solo, la relación laboral, y el nuevo empresario queda subrogado en los derechos y las obligaciones del anterior. Si el cambio tiene lugar por actos *inter vivos*, el cedente y, si corresponde, el cesionario están obligados a notificar este cambio a los representantes legales de los trabajadores de la empresa cedida, y ambos deben responder solidariamente durante 3 años de las obligaciones laborales nacidas antes de la transmisión que no hayan sido satisfechas”.

¹³³ Dicen así: “Otro de los aspectos fundamentales vinculados con el régimen de las licencias de taxi es el régimen jurídico aplicable a su transmisión. Nadie puede obviar que, en una situación de limitación del número de licencias, la posibilidad de transmitir las se convierte en muy importante, tanto desde el punto de vista de su titular, que puede realizar un activo económico, como del posible adquirente que puede acceder de esta manera a ser empresario del sector. La Ley opta por un sistema de libre transmisibilidad de las licencias que, previa a la preceptiva autorización de la administración competente, quiere reconocer el valor patrimonial que supone para el profesional la titularidad de estas licencias” –Trad. propia- (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*. Serie P. Núm. 126, de 25 de junio de 2003).

de las licencias que habilitan para su ejercicio. Desde la perspectiva del Derecho comparado¹³⁵ hay que reconocer el marchamo distintivo de la regulación catalana frente a otras de ámbito europeo. Incluso, atendiendo al carácter indefinido del título administrativo, la también reciente ley vasca si bien permite la transmisibilidad no lo hace con la generosidad recogida por la legislación catalana. En definitiva, la consecuencia que puede presagiarse casi con total seguridad es la de un seguro aumento del valor económico de las licencias, es decir de su precio en el mercado. Ello debería percibirse de manera especial en el área metropolitana de Barcelona ya que la nueva regulación limita, de algún modo, el intervencionismo que la EMT venía ejerciendo sobre la transmisión de licencias. Sigue, por supuesto, existiendo una necesaria supervisión administrativa que, según se ha visto, atiende principalmente a garantizar la idoneidad del candidato propuesto para adquirir la licencia. Pero, a diferencia de la situación anterior y dada la no preferencia de los asalariados en los procedimientos de transmisión, no cabe la posibilidad de una “bolsa” gestionada por la administración y que servía de auténtico tamiz regulatorio del mercado de licencias.

4) En el régimen actual de transmisión de licencias sólo le cabe a la Administración realizar las actuaciones legalmente previstas y percibir la correspondiente tasa por un importe no superior al del coste real o previsible del servicio, tal como prevé el artículo 13 de la Ley¹³⁶. La ventaja que el adquirente

¹³⁴ R. ENTRENA CUESTA, “El principio de igualdad ante la ley y su aplicación en el Derecho administrativo”, *RAP*, núm. 37, 1962, pág. 74. Véase al respecto el interesante trabajo de F. BATAILLER, “*Les beati possidentes* du droit administratif (...)”, cit., pág. 1051 y ss.

¹³⁵ Véase íntegramente el estudio *Réglementation des taxis en Europe*, IRU, 2003.

¹³⁶ Sobre el importe de las tasas en casos de transmisión de licencias de auto-taxi véanse las Sentencias de 31 de mayo de 1991 y 23 de mayo de 2002 del TSJ de Asturias, 12 de enero de 2005 del TSJ de Cataluña y de 20 de enero de 2000 del TSJ del País Vasco. En esta última se recuerda lo dicho por el TS en cuanto que “en las tasas prevalece el carácter de contraprestación del servicio o actividad recibidos por el sujeto pasivo, frente a los impuestos que (...) son tributos exigidos sin contraprestación y cuyo hecho imponible (...) pone de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de un patrimonio, la circulación de los bienes o la

obtiene por la actuación administrativa justifica sobradamente que deba sufragar mediante la tasa los gastos íntegros de aquel. En cualquier caso resulta claro que en las tasas por transmisión de la licencia de taxi no procederá tomar como base imponible el valor de la transmisión, magnitud ésta completamente ajena al servicio que se presta¹³⁷.

Más espinosa resulta la cuestión impositiva sobre la transmisión de la licencia. Por un lado aparece el controvertido tema sobre la satisfacción o no del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en la transmisión; impuesto que evidentemente debería liquidar el transmitente pero que correspondería satisfacer al adquirente que, en muy buena medida, podría también desgravarlo. En cualquier caso, se trata de un aspecto problemático y no exento de polémica¹³⁸. Otra cosa es lo previsto en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), aquí la vigente legislación contempla de modo explícito la obligación de declarar la ganancia o pérdida patrimonial derivada de la transmisión de “activos fijos inmateriales”, y concretamente de la licencia de taxi. En este sentido se establece que el transmitente deberá consignar en su Declaración del impuesto el importe real por el que la enajenación se hubiese efectuado¹³⁹. Es importante destacar que cuando la transmisión hubiere sido a título lucrativo (herencia o donación), se tomará por importe real el que resulte de la aplicación de las normas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Así mismo, el importe se minorará con los gastos y tributos inherentes a la transmisión realizada y ya satisfechos por el transmitente. Cabe añadir que la legislación del IRPF establece

adquisición o gasto de renta”. A título ilustrativo diremos que, en el caso de Barcelona, las tasas establecidas para el año 2005 por el IMET para las transferencias de licencias son las siguientes: a) “inter vivos”: 2758 €; b) “inter vivos” familiares en primer grado: 557 €; “mortis causa”: 664 €.

¹³⁷ Véase J. M. LAGO MONTERO y M. de los A. GUERVOS MAILLO, *Tasas locales: cuantía*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 131 y 147-148.

¹³⁸ Sin extendernos sólo señalar que en las licencias “amortizadas” bajo el Plan de Viabilidad del IMT su precio no tomaban en cuenta el IVA y, por tanto, no hubo liquidación de este impuesto.

en el caso de ganancia patrimonial una escala de reducciones¹⁴⁰ que casi convierten la consignación de los datos de la transmisión en una información para la Administración tributaria. Sin embargo, debe hacerse una observación importante; las reducciones previstas atienden a que la transmisión esté motivada por alguna de las cinco causas previstas: 1) fallecimiento del titular, 2) incapacidad permanente, 3) jubilación, 4) cese de la actividad por reestructuración del sector, y 5) transmisión, cualquiera que sea la causa, a familiares hasta el segundo grado. Por tanto, otras transmisiones no gozarían de reducción y deberán tributar bajo el régimen ordinario de ganancias patrimoniales.

¹³⁹ Se tomará el valor efectivamente satisfecho, siempre que no resulte inferior al normal de mercado, en cuyo caso prevalecería este último.

¹⁴⁰ El vigente artículo 40 del Reglamento de la Ley del IRPF dispone que los contribuyentes que ejerzan la actividad de transporte por autotaxis y determinen su rendimiento neto por el régimen de estimación objetiva, reducirán las ganancias patrimoniales que se les produzcan como consecuencia de la transmisión de activos fijos inmateriales, cuando esta transmisión esté motivada por:

- Fallecimiento
- Incapacidad permanente
- Jubilación
- Cese de la actividad por reestructuración del sector
- Transmisión, cualquiera que sea la causa, a familiares hasta el segundo grado

Para la obtención de la reducción se aplicarán unos determinados porcentajes sobre la ganancia patrimonial. Así, según el tiempo transcurrido desde la adquisición del activo fijo inmaterial –la licencia- los porcentajes varían:

Más de doce años	100%
Más de once años	87%
Más de diez años	74%
Más de nueve años	61%
Más de ocho años	54%
Más de siete años	47%
Más de seis años	40%
Más de cinco años	33%
Más de cuatro años	26%
Más de tres años	19%
Más de dos años	12%
Más de un año	8%
Hasta un año	4%

- **Extinción de la licencia**

Según se ha dicho anteriormente, las licencias de taxi son otorgadas por un período de validez indefinido (art. 9.1), salvo las de carácter estacional para las que se establece un plazo de caducidad. Con todo, se hace difícil considerar que aun cumpliendo con las condiciones esenciales del título habilitante este pueda ser calificado como “perpetuo”. Por el contrario, la Administración, al igual que en las concesiones, sigue siendo el “señor del servicio” y, por tanto, en cualquier momento podría ordenar el rescate de la habilitación, previa indemnización a su titular, tal como se desprendería del contenido del artículo 11 de la Ley del Taxi. Efectivamente, en lo atinente al régimen de extinción de las licencias, el referido precepto de la ley establece expresamente un total de cuatro causas: a) la renuncia de su titular, mediante un escrito dirigido al órgano que concedió la licencia; b) la resolución por incumplimiento del titular de las condiciones esenciales de la licencia o por la obtención, gestión o explotación de la licencia por cualquier forma no prevista en la ley y su desarrollo reglamentario (p. ej. el arrendamiento); c) la revocación, por razones de oportunidad, previéndose en este supuesto el derecho a una indemnización económica que deberá calcularse de conformidad con los parámetros objetivos que determinan el valor real de la licencia¹⁴¹; d) la caducidad¹⁴², en el caso de las licencias estacionales. En todos estos casos deberá

¹⁴¹ La revocación de un acto favorable por razones de oportunidad requiere en todo caso que la Administración ponga de manifiesto el interés público que justifica lo que bien puede llamarse una modalidad de expropiación. No debe confundirse este tipo de revocación con la llamada revocación-sanción que se impone a modo de reacción ante el incumplimiento de las condiciones o el fin de un determinado acto favorable (la licencia). Este sería, de hecho, el supuesto contemplado en el apartado b) del art. 11 que, por supuesto, no comportaría ningún derecho a indemnización. *Vid.* R. PARADA, *Derecho Administrativo I* (Parte General), 12ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 209 y ss.; R. BOCANEGRA SIERRA, voz “Revisión de oficio y recurso de lesividad”, en *Diccionario de Derecho Administrativo* t. II (S. Muñoz Machado, dir.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 2303-2313.

¹⁴² La expresión caducidad no tiene desde el punto de vista jurídico-administrativo un sentido unívoco al poder serle referida distintas acepciones. Una de ellas es la que refiere derechos que nacen sujetos a un plazo máximo (caso de las licencias estacionales arriba referidas); otra es la que contempla la caducidad como sanción ante el incumplimiento de las obligaciones o condiciones impuestas a sus titulares. En el caso del taxi la regulación contenida en el art. 48 del RNSUITAL y las ordenanzas locales junto a unas, en ocasiones, confusas resoluciones

seguirse el oportuno procedimiento administrativo, que deberá fijar la norma reglamentaria de desarrollo contando con el preceptivo trámite de audiencia a la persona interesada. La extinción de la licencia deberá constar en el registro que a tal efecto establece la ley a cargo del órgano competente para su otorgamiento (art. 12)¹⁴³ y supone, en principio, la extinción también de la autorización de transporte interurbano (art. 11.3)¹⁴⁴.

- **La autorización para el transporte interurbano**

Junto a la licencia, el segundo título habilitante es la autorización para la prestación del servicio interurbano de taxi cuyo marco normativo se encuentra en la legislación vigente en materia de transporte de viajeros por carretera¹⁴⁵. Al igual que las licencias, la creación y otorgamiento de nuevas autorizaciones se supedita, según la ley, a una valoración de las circunstancias de oferta y demanda que concurren en el correspondiente ámbito territorial (art. 15)¹⁴⁶. En principio, la autorización sólo va a poder ser otorgada si previamente se ha obtenido la licencia para prestar los servicios urbanos de taxi. Bien es cierto, sin embargo, que la ley contempla la posibilidad de excepciones por parte de las posteriores

judiciales llevaba a cierta confusión terminológica entre caducidad y revocación. Con carácter general puede decirse que los casos de arrendamiento o apoderamiento de las licencias que supusiesen una explotación no autorizada por el Reglamento de 1979 han venido siendo considerados por la jurisprudencia como supuestos de revocación. *Vid.* J. BOTELLA CARRETERO, *El régimen jurídico del servicio de auto-taxis*, *op. cit.*, pág. 263 y ss.

¹⁴³ Pendiente de su desarrollo reglamentario, en este registro deben constar los datos identificadores de la persona titular, el vehículo al cual se adscribe la licencia, las posibles infracciones cometidas y cualquier otro dato que se prevea. El tratamiento y cesión de datos que se contengan en este tipo de registros deberán ajustarse a la normativa específica relativa a los ficheros administrativos y al tratamiento de datos personales.

¹⁴⁴ Art. 11.3: “La extinción de la licencia de taxi da lugar a la cancelación de la autorización de transporte interurbano, *excepto en los supuestos en que el órgano competente en la materia, por causas justificadas, decida mantenerla*”.

¹⁴⁵ Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor.

¹⁴⁶ Con tal fin este precepto establece que el departamento competente de la Generalidad “(H)a de tener en cuenta, especialmente, los servicios públicos regulares de viajeros por carretera, las vías de comunicación, los servicios públicos u otras instalaciones –aeropuertos, puertos y hospitales, entre otros- que, aunque pueden quedar fuera de los límites de los términos municipales, pueden tener incidencia en ello; la población flotante, y la consideración turística, administrativa o universitaria del municipio, en los términos que pueden ser objetivados, de acuerdo con lo que se determine por reglamento”.

normas de desarrollo (art. 16). En cualquier caso nos encontramos ante dos títulos habilitantes distintos: la licencia, como ya sabemos, permite el transporte en el término del municipio de expedición; la autorización, en cambio, habilita el transporte en el ámbito supramunicipal. De algún modo puede decirse que el número de licencias va a determinar el total de autorizaciones. La estrecha ligazón que se establece entre la licencia y la autorización y la preeminencia del primer título administrativo sobre el segundo casi permitiría considerar el otorgamiento de este último como un acto reglado. Sin embargo, el artículo 17 de la ley establece un procedimiento en el que con anterioridad al otorgamiento de la licencia, la administración autonómica deberá informar, a solicitud del ente local, sobre la procedencia de la autorización. Se trata de un procedimiento administrativo que a grandes rasgos sigue el previsto en el artículo 124 del Reglamento 16/1987¹⁴⁷ por el que se desarrolla la LOTT, pero con algunas diferencias que provocan cierto desconcierto. Siguiendo el *iter* del citado artículo 17, una vez presentada por el interesado la solicitud para la concesión de la licencia, el ente local, a su vez, debe solicitar informe a la administración competente (autonómica) para otorgar la autorización de transporte interurbano. El referido informe, de carácter preceptivo, debe ser emitido en el plazo de dos meses y resulta (auto)vinculante, según veremos, para la propia administración

¹⁴⁷ Pese a que la STC 118/1996 anuló la legislación supletoria prevista en la LOTT, siguen vigentes los artículos 123 a 127 del Reglamento de la ley en los que se establece el régimen jurídico del transporte público en automóviles de turismo. El artículo 124 del Reglamento establece precisamente el procedimiento para el otorgamiento simultáneo de los dos títulos habilitantes, que da inicio con una solicitud conjunta ante la entidad local competente para otorgar la licencia. Dicha entidad remitirá la solicitud al órgano autonómico competente para el otorgamiento de la autorización interurbana que, atendiendo a la situación de la oferta y la demanda de transporte, emitirá un informe de carácter autovinculante sobre la denegación u otorgamiento de la misma, quedando este último no obstante, condicionado a la obtención de la licencia municipal. A la vista de dicho informe y ponderando las necesidades de transporte y la oferta existente, el Ayuntamiento decidirá sobre la concesión de la licencia municipal, comunicándolo al órgano autonómico que procederá de conformidad con su informe previo –no es necesaria una nueva solicitud por parte del interesado-. Aunque de modo excepcional, es posible obtener la autorización para el transporte interurbano sin haber obtenido la licencia municipal (art. 123 del Reglamento). Del mismo modo, se admite el otorgamiento de la licencia municipal sin que se haya concedido la autorización para el interurbano. *Vid.* E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, “Los transportes urbanos”, en *Tratado de Derecho Municipal* (S. Muñoz Machado, dir.), t. II, 2ª ed., Thomson/Civitas, Madrid, pág. 1713 y ss.

autora. Posteriormente, una vez recibido el informe¹⁴⁸, es la entidad local quien, en un plazo de seis meses, “*debe dictar resolución concerniente al otorgamiento de la licencia de los servicios urbanos de taxi*”. Transcurrido el plazo y en ausencia de resolución expresa opera la ficción del silencio en sentido negativo. Ahora bien, en caso de resolución expresa estimatoria de la solicitud, es decir una vez obtenida la licencia, la persona interesada debe presentar entonces la solicitud de autorización de transporte interurbano. Solicitud que, dice la ley, deberá ser otorgada o denegada en función del sentido del informe –vinculante- ya emitido. Desde nuestro punto de vista se trata de un procedimiento algo confuso. En primer lugar, según se desprendería del texto de la ley, sólo va referido al otorgamiento de nuevos títulos habilitantes (licencias y autorizaciones) no siendo aplicable a los procedimientos de transmisión de licencia. Esto se puede extraer claramente de la previsión contenida en el segundo apartado del art. 17 cuando establece efectos de silencio negativo a la falta de resolución de la solicitud de licencia¹⁴⁹ (recordemos que en el procedimiento de transmisión el plazo es de 2 meses y el silencio tiene carácter positivo). Por tanto, en los supuestos de transmisión de licencia, no habría previa solicitud de informe por parte de la entidad local ya que, a la vista del cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos del art. 8, habría también transmisión de la autorización. Pero, en segundo lugar, tratándose de un procedimiento para títulos habilitantes *ex novo* cabe preguntarse qué sentido tiene el mencionado informe –caso de ser estimatorio- en los casos de desestimación de la solicitud de la licencia, ¿puede entonces serle otorgada al solicitante la autorización para el transporte

¹⁴⁸ Téngase en cuenta que el art. 83.4 de la Ley 30/1992 (LRJAPC) establece que “(S)i el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones”.

¹⁴⁹ A tenor de lo dispuesto en el artículo 43.2 LRJPAC era necesario que la Ley catalana recogiese expresamente el carácter negativo del silencio en los procedimientos de otorgamiento de licencia de taxi. Cabe recordar aquí que el artículo 9.7 b) del RSCL contempla el silencio negativo para aquellos casos en que la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública.

interurbano?, ¿se vincula la autorización al otorgamiento de la licencia?, si la voluntad es lograr un procedimiento integrado, ¿qué sentido tiene entonces que una vez concedida la licencia deba solicitarse nuevamente una autorización cuya oportunidad ya ha sido dirimida por la Administración?¹⁵⁰. Sobre esta última cuestión creemos que tal solicitud sólo debería proceder en el caso que el comentado informe sobre la autorización no hubiese sido emitido, circunstancia que no impediría que el ente local pudiese resolver sobre la licencia¹⁵¹. El preámbulo de la ley dice que atendiendo a la naturaleza de doble título habilitador se “*establece un procedimiento coordinado, ágil, simplificado y eficaz de otorgamiento con la finalidad de no disociar la prestación de ambas modalidades de transporte –urbano e interurbano-*”. La concurrencia de ambos títulos habilitantes resulta perfectamente cabal –aunque no es condición *sine qua non* a la vista del art. 11.3) , pero los adjetivos referidos al procedimiento para la obtención de uno de ellos –la autorización- no resultan del todo apropiados, al menos desde la perspectiva del interesado. La lógica que parece sustentar el referido procedimiento es, por ejemplo, el de la autorización ambiental integrada que se prevé en la legislación de prevención y control integrados de la contaminación¹⁵², en donde una única Administración concede el permiso a la vista de los informes emitidos por todas las implicadas. Esta es de hecho la voluntad de la ley, tal como vendría a reconocer cuando prevé que las administraciones competentes pueden acordar la refundición en un solo título habilitante de las licencias locales y las autorizaciones interurbanas (art. 17.3).

¹⁵⁰ En este sentido el grupo parlamentario popular presentó una enmienda, no tomada en cuenta, consistente en dar al referido informe la consideración de acto resolutorio del expediente administrativo en lo referente al otorgamiento de la autorización de transporte interurbano (BOPC, de 18 de junio de 2003, núm. 439, pág. 100, enmienda 42).

¹⁵¹ Véase nota nº 75.

¹⁵² Legislación que encuentra su origen en la Directiva 96/61, de prevención y control integrados de la contaminación. Su transposición al ordenamiento español se encuentra en la Ley 16/2002, sin perjuicio de las normativa que en el marco de sus competencias han dictado las CC.AA.

b.3 Contratación y prestación del servicio: áreas de prestación conjunta, condiciones y derechos de los usuarios

- **Ámbito territorial y modalidades de contratación**

1) Dentro del plazo reglamentariamente fijado¹⁵³ al efecto el titular de la licencia debe iniciar la prestación del servicio de acuerdo con las modalidades ya descritas anteriormente (personalmente o mediante conductores asalariados). Así mismo, cada licencia se aplica a un determinado vehículo que deberá cumplir con las características técnicas que para este tipo de transporte se exijan en atención a su seguridad y calidad. En este sentido, la capacidad máxima de los vehículos se establece en un máximo de cinco plazas, incluida la del conductor; excepcionalmente puede autorizarse que el vehículo tenga una capacidad de hasta nueve plazas¹⁵⁴.

2) Con carácter general, como es tradición, la contratación del servicio se realiza para la capacidad total del vehículo (art. 21). Sin embargo, la ley prevé también la posibilidad de la contratación por plaza siempre que así lo determinen las entidades locales competentes, previo informe del Consejo Catalán del taxi y siempre que se motive por falta de medios de transporte público colectivo. Sin duda, se trata de una previsión que puede ser dirigida a municipios cuya población no alcanza el umbral previsto en la legislación local (LRBRL) para el establecimiento de servicios obligatorios de transporte colectivo urbano de

¹⁵³ El RMT dispone en su art. 17.1 que el titular de la licencia deberá iniciar el servicio en el plazo de 10 días naturales desde la fecha de obtención de aquella.

¹⁵⁴ Atendiendo a circunstancias relacionadas con las prestaciones y características del vehículo, la accesibilidad para personas de movilidad reducida y las características de la zona geográfica y del propio servicio.

viajeros. También a municipios quizás dispersos y relativamente alejados del municipio principal en el que pueden radicar servicios públicos esenciales como son los de educación o sanidad (p. ej. municipios de alta montaña), casos en los que la actividad de auto-taxi adquiere una relevancia fundamentalmente interurbana. Para la contratación por plaza y con pago individual se establece que los vehículos han de tener el correspondiente distintivo identificador. Puede deducirse que en estos casos nos encontraremos habitualmente con servicios de taxi en municipios de menos de cinco mil habitantes y, por tanto, no sería obligatoria la instalación de aparato taxímetro, salvo que la Administración competente establezca su obligatoriedad en función del carácter turístico del municipio, del incremento estacional de su población de hecho o de otras circunstancias que se determinen reglamentariamente (art. 32.3). Es este aspecto, y con relación al siguiente párrafo, quizás habría sido conveniente contar en los casos de transporte interurbano con la participación de las entidades locales de ámbito supramunicipal, singularmente de las comarcas que han adquirido una especial relevancia en aquellas partes del territorio de poca y baja densidad poblacional.

3) La prestación del servicio de taxi se realizará habitualmente en el ámbito territorial de la Administración que ha otorgado la licencia (municipio o área metropolitana¹⁵⁵). A esa misma entidad local le corresponderá además regular mediante ordenanza o reglamento el régimen a que deba someterse la prestación del servicio, siempre en el marco de lo previsto en la Ley y en el resto de la legislación que sea de aplicación (Disp. Final tercera). En caso que el desplazamiento sobrepase ese ámbito el servicio deja de ser urbano (art. 2.b) y es cuando la autorización adquiere relevancia como título habilitante que permite el

¹⁵⁵ Cfr. arts. 1, 3.2 y 11.4 del RMT.

servicio interurbano de taxi. Un servicio que, en todo caso, debe dar inicio en el ámbito territorial donde se haya expedido la licencia salvo en aquellos casos en que esté prevista la contratación fuera del ámbito territorial para el cual se hubiese otorgado aquella (art. 22.2). Sin embargo, para el caso de aquellas zonas o conurbaciones en las que pueda existir una interacción o influencia recíproca entre los servicios de transporte de distintos municipios generadores de un elevado nivel de tráfico (p. ej. aeropuertos, estaciones de autobús o tren, etc.) se prevé, por parte de la Administración autonómica, el establecimiento de áreas territoriales de prestación conjunta u otras fórmulas de coordinación intermunicipal que deberán ser determinadas mediante reglamento (art. 23)¹⁵⁶. La ley prevé que en el procedimiento de establecimiento de esas áreas será preceptiva no sólo la participación de los entes locales implicados sino también la del Consejo Catalán del Taxi.

- **Condiciones para la prestación del servicio. La exhibición de publicidad**

1) En el artículo 24 de la ley se contienen con carácter general un conjunto de condiciones para la prestación del servicio que deben ser desarrolladas por los entes locales competentes. Se trata de los aspectos siguientes: a) las condiciones de estacionamiento, de los turnos en las paradas y de la circulación de los vehículos por las vías públicas; b) la normativa relativa a la explotación de las

¹⁵⁶ Cfr. art. 2.3 y 3.2 del RMT. La anterior normativa, concretamente el art. 131 del Reglamento de la Ley catalana 12/1987, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor (Decreto 319/1990), establecía la exigencia de, al menos, el 75 por 100 de la población del área. La exigencia de esta mayoría reforzada se justifica porque correspondía a la Administración pública creadora del área, o al ente designado en su creación, el ejercicio de las facultades sobre el servicio de taxi. El TS en su Sentencia de 17 de abril de 2000 ya rechazó que el establecimiento de áreas de prestación conjunta atentare contra la autonomía municipal.

licencias de taxi en cuanto turnos, los días de descanso y las vacaciones¹⁵⁷; c) las condiciones exigibles a los vehículos y su identificación mediante unos distintivos o colores determinados; d) las normas básicas relativas a la indumentaria y equipamiento de los conductores; e) las condiciones específicas relativas a la publicidad exterior e interior del vehículo, en el marco de la normativa reguladora de estas actividades.

2) Sobre ese último extremo debe señalarse que la exhibición de publicidad en los auto-taxis fue también objeto de controversia en su día entre el IMET y los taxistas¹⁵⁸. Concretamente, ante la solicitud de difusión de publicidad mediante soporte en el techo de los vehículos auto-taxis, la Gerencia de ese organismo autónomo la denegó invocando una Norma Complementaria (la XVII) del entonces vigente Reglamento Regulador del Servicio de Auto-taxis en la que se establecía: a) la explotación por el IMET de la publicidad difundida en vehículos auto-taxis; b) la titularidad y disposición bajo reserva demanial en favor de la EMT de los soportes publicitarios instalados en los vehículos auto-taxis; c) la prohibición a los titulares de licencias de auto-taxis para la exhibición de publicidad al margen de la reserva demanial explotada en régimen de concesión. La controversia de indudable enjundia jurídica fue resuelta de modo certero por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña, considerando que la declaración de reserva demanial de la actividad publicitaria y de los soportes

¹⁵⁷ La fijación administrativa de turnos horarios, días de descanso y períodos vacacionales debe verse como ejercicio de la potestad organizativa del servicio. Potestad que deberá ser ejercida dentro de los límites de lo razonable y velando de forma preeminente por la mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios y la racional distribución de la posible rentabilidad que la prestación del servicio lleve consigo (SSTS de 19 de julio de 2000 y 2 de junio de 2004). Sin embargo, esas potestades encuentran su límite en la libre competencia, de tal modo que no sería posible establecer restricciones a la plena explotación de los títulos habilitantes. En este sentido conviene recordar la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 29 de marzo de 2000 (Expte. 452/99, Taxis Barcelona). La misma consideraba una restricción a la competencia el limitar el doble turno (dos conductores) en la explotación de las licencias ya existentes.

¹⁵⁸ Así las Sentencias del TSJ de Cataluña de 30 de abril de 2003, 2 de mayo de 2003, 16 de mayo de 2003 y 12 de enero de 2004.

adosados a los vehículos auto-taxis carecía totalmente de cobertura legal¹⁵⁹. Circunstancia que ahora no concurre no sólo por la referida previsión de la Ley del Taxi, sino especialmente por lo que se contiene en la Ley 9/2000, de 7 de julio, de Regulación de la publicidad dinámica en Cataluña¹⁶⁰. Conviene destacar, en lo que nos interesa, algunos aspectos de esta norma legal. En primer lugar, se define como publicidad dinámica aquella realizada mediante contacto directo con los posibles usuarios o clientes y con la utilización preferente, para su puesta en práctica, de zonas de dominio público, vías y espacios libres públicos y zonas privadas de concurrencia o uso público. Una de las modalidades de ejercicio que se reconoce es la publicidad mediante uso de vehículos, definida como aquella que se lleva a cabo mediante uso de elementos de promoción o publicidad situados en vehículos, estacionados o en circulación, y la difusión de los mensajes publicitarios por los medios audiovisuales que se instalen en los mismos (art. 2)¹⁶¹. La segunda nota que debe señalarse consiste en la necesidad del correspondiente título habilitante por parte del Ayuntamiento en cuyo término municipal se desarrolle la actividad publicitaria. En este caso, la licencia, previa percepción de la correspondiente tasa, se concede por un plazo máximo de dos

¹⁵⁹ Merece ser transcrita la fundamentación jurídica de, por ejemplo, la Sentencia de 30 de abril de 2003: “Sin embargo, tal redacción y su finalidad carece totalmente de cobertura legal, por cuanto lo que hace la Norma XVII es declarar la reserva de demanialidad de la actividad publicitaria y de los soportes que se adosan a un vehículo auto-taxi, simplemente porque circula por una vía pública del ámbito de la Entidad Metropolitana del Transporte, suponiendo tal normativa, por un lado, la monopolización de la actividad publicitaria que se realice en vehículos con licencia de auto-taxi y, por otro, adjudicarse la titularidad de los soportes en que aquella se exhibe, invadiendo las facultades dominicales del titular del bien objeto de tal actividad y, todo ello, justificándolo en base a la naturaleza del dominio público de las vías públicas, cuya competencia tampoco tiene atribuida, todo lo que implica, lisa y llanamente, la nulidad de pleno derecho del contenido de la norma habilitante, es decir, la Norma Complementaria XVII (...)”.

¹⁶⁰ *DOG* núm. 3189, de 24 de julio de 2000 (*BOE* núm. 203, de 24 de agosto de 2000). Téngase en cuenta el Decreto 23/2002, de 22 de enero, por el que se desarrolla el procedimiento para la obtención de las licencias para el ejercicio de la publicidad dinámica. De conformidad con esta normativa el tema de la publicidad en el ámbito de la EMT aparece regulado en los siguientes preceptos del RMT: 31 y Norma Complementaria III.

¹⁶¹ A efectos de esta ley, no tienen la consideración de publicidad los letreros, emblemas, grafías u otros elementos similares que hagan referencia a la identificación de la persona o razón social de la empresa o actividad ejercida y que se hallen situados en vehículos de cualquier clase de los que sea titular, por cualquier título, la persona física o jurídica de que se trate (art. 2.2). Esto tiene especial interés para aquellos auto-taxis pertenecientes a alguna emisora de radiotaxi o, incluso, para los titulares de varias licencias que pudiesen optar por un nombre comercial.

años renovables, siendo exigible de cada uno de los Ayuntamientos si la actividad publicitaria se desarrolle en más de un municipio. Sin embargo, esta regla se excepciona en aquellos casos en que la publicidad prevista en la Ley se lleve a cabo mediante vehículos destinados al servicio público en recorridos urbanos e interurbanos, como complemento de su actividad principal para la que disponen de la preceptiva autorización –caso de los auto-taxis- o concesión administrativa del órgano competente en materia de transporte –p. ej. la EMT o, en su caso, el órgano competente de la Administración autonómica-, o ambas, el mismo órgano debe otorgar, en su caso, la autorización para efectuar la actividad regulada en la Ley. Para estos casos no rigen las limitaciones horarias de exhibición que se contienen en el propio texto de la ley. Cabe indicar también que el otorgamiento de la licencia no constituye un acto reglado pues la propia ley manifiesta que, en el caso de publicidad mediante uso de vehículos, se trata de una decisión de carácter discrecional en la que deberán valorarse el impacto ambiental y la repercusión en el tráfico y la seguridad vial¹⁶².

- **Equipamientos, incorporación de medios técnicos y otras medidas de fomento**

Además, el artículo 24 de la Ley catalana del Taxi establece también unas obligaciones que tienen por destinatarios a los poderes públicos. Entre otras: a) la de fomentar el establecimiento, equipamiento y acondicionamiento de las paradas de taxi; b) la implantación de medidas específicas de uso de las infraestructuras y las vías públicas que puedan favorecer la circulación y el estacionamiento de los vehículos que prestan los servicios de taxi; c) la incorporación paulatina de medidas o medios que incrementen la seguridad de los conductores y los usuarios

¹⁶² Serían entonces razones de policía general y no de uso del dominio público las que ampararían la intervención administrativa.

en la prestación del servicio. Con relación a esta última previsión no deben dejar de pasarse por alto algunos episodios de violencia que, con mayor frecuencia de la deseada, han tenido y tienen como víctimas a los taxistas. En el momento en que se elaboraba el texto de la ley acaecieron precisamente en Cataluña alguno de esos tristes sucesos lo cual, sin duda, influyó en su redactado. La ausencia de previsión normativa expresa en este ámbito¹⁶³, especialmente en lo que se refiere a la posibilidad de imponer a los taxistas la implantación obligatoria de determinadas medidas de seguridad en sus vehículos, hacía necesaria su inclusión en la nueva ley. Lo cierto es que esa mayor seguridad va ligada a la incorporación de nuevas tecnologías, tal es la voluntad del legislador catalán al establecer un mandato a las Administraciones competentes para que promuevan la progresiva implantación de las innovaciones tecnológicas más indicadas con el fin de mejorar las condiciones de prestación y seguridad de los servicios de taxi (art. 30). Entre esos avances técnicos cabe referir los sistemas de posicionamiento de los vehículos como medio para reducir la vulnerabilidad de la actividad de auto-taxi o la progresiva implantación de nuevos medios de contratación (p. ej. Internet) y pago (p. ej. uso de tarjetas)¹⁶⁴. También, sin duda, deben tener un papel relevante las técnicas relativas a la reducción progresiva de las emisiones contaminantes, tanto las procedentes del uso de combustibles como las sonoras. Evidentemente, como en tantos otros ámbitos de la actividad económica, la incorporación de esas nuevas tecnologías deberá tomar en cuenta su viabilidad técnica y que se trate de

¹⁶³ En puridad los auto-taxis no son “establecimientos” obligados a disponer de medidas de seguridad con arreglo a la normativa de seguridad privada: Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y su Reglamento aprobado mediante RD 2364/1994. Al respecto véanse las consideraciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 15, 2004, págs. 89-91.

¹⁶⁴ En este sentido, *La Vanguardia*, de 24 de julio de 2004, anunciaba la existencia de un proyecto para equipar a un determinado número de vehículos del área de Barcelona con equipos informáticos conectados vía satélite a una central desde la que se darían servicios tanto a los conductores como a los pasajeros. El sistema facilitaría el cobro mediante tarjeta de crédito. El mismo periódico anunciaba en su edición de 6 de agosto de 2005 que en Japón los taxis ya aceptan cobrar por móvil. Un medio de pago, añadía, “que permite pagar los trayectos realizados en este medio de transporte en menos de cinco segundos (...) El sistema se basa en un lector

un coste asumible para el titular de la actividad de tal modo que no afecte negativamente a su rentabilidad. Cabe destacar que el vigente Reglamento de la EMT de Barcelona establece como elemento de instalación obligatoria, a partir de 1 de enero de 2008, un sistema de localización del vehículo que permita la conexión con el centro de emergencias de Cataluña (art. 28.1.e)¹⁶⁵.

Finalmente, deben destacarse otras medidas de fomento del servicio de taxi por parte de las Administraciones competentes. Por ejemplo, el establecimiento de instrumentos que garanticen la formación continua de los profesionales del sector del taxi, especialmente en los aspectos vinculados a la seguridad vial, la atención a los usuarios, el conocimiento de otras lenguas y otros aspectos que contribuyan a la mejora del servicio (art. 28); la incentivación por las Administraciones competentes de fórmulas que permitan la constitución y el funcionamiento de las agrupaciones de personas físicas titulares de licencias de taxi, en la forma jurídica que sea más idónea, para cooperar a mejorar el proceso de contratación y prestación del servicio o en otros aspectos vinculados con su gestión. Añadir en este último extremo la remisión reglamentaria que se establece en orden a las condiciones específicas de contratación y al régimen jurídico del servicio de cooperativas, emisoras de radio-taxi y de otras entidades prestadoras de servicios o comercializadoras de la oferta (art. 29).

instalado en un lector instalado en el taxi que permite realizar el cobro utilizando la tarjeta de crédito virtual contenida en el teléfono móvil”.

¹⁶⁵ Este sistema fue diseñado para toda Cataluña por la Comisión de Seguridad del Taxi y garantiza la seguridad del conductor de taxi y, en su caso, usuarios mediante un sistema de aviso de localización y seguimiento del taxi por GPS así como su conexión con el número 112 (Sistema Integral de Gestión de Emergencias dependiente de la Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil de la Generalidad de Cataluña). Hasta el año 2006 existe un programa de subvenciones (Orden del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, de 31 de marzo de 2004, por la que se hace pública la convocatoria para el otorgamiento de subvenciones para la adquisición de equipos de seguridad GPS-GPRS para el sector del taxi de Cataluña) que cubre hasta el 75% del coste total del equipamiento y en el que participan el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Generalidad de Cataluña y, en el caso de Barcelona, la EMT a través del IMET (véase *Revista Taxi*, núm. 158, Barcelona, 2003, págs. 5-8).

- **Derechos y deberes de los usuarios**

1) El capítulo sobre la prestación del servicio incluye otros aspectos que también merecen ser comentados brevemente. En primer lugar, el artículo 25 contiene los derechos y deberes de los usuarios; los primeros son los que habitualmente se encuentran en cualquier Ordenanza municipal reguladora del servicio de taxi, así como en el Reglamento de 1.979. Sólo destacar uno de esos derechos, que por lo demás valió titulares de prensa, consistente en el derecho de los usuarios a escoger, en las paradas de taxis, el vehículo con el cual se desea recibir el servicio, salvo que, por motivos de organización o de fluidez del servicio (p. ej. en aeropuertos), exista un sistema de turnos relacionado con la espera previa de los vehículos. En todos los casos, advierte el art. 25.3.l), el derecho de escoger¹⁶⁶ ha de justificarse por circunstancias objetivas, como el aire acondicionado en el vehículo, un correcto estado de conservación e higiene o el sistema de pago del servicio¹⁶⁷. De no menor interés resultan los definidos como deberes de los usuarios del servicio de taxi que, en nuestra opinión, constituyen el *súmmum* de un desmedido afán reglamentista de unos poderes públicos que

¹⁶⁶ De interés resulta la STS, de 28 de diciembre de 1987. En ella se refiere como el régimen de estacionamiento de los vehículos y toma de pasajeros según el orden de llegada no atenta al principio de elección de los usuarios de ese “Servicio Público” ni es “*contrario a un pretendido derecho de los usuarios ya que determinados los condicionamientos relativos a la clase de los vehículos a utilizar y los personales de los conductores el tomar uno u otro vehículo no representa ninguna restricción en el uso de ese servicio público, cuya correcta prestación excluye cualquier interferencia de las inclinaciones particulares a favor de uno u otro prestatario (...)*”. Del mismo modo tampoco habría infracción al principio de libertad de empresa porque “*estando reconocida la potestad discrecional de los Ayuntamientos por el meritado Decreto de 16-3-79 la reglamentación concerniente a la determinación de los lugares de parada y situado de los autotaxis, el número máximo de los que puedan concurrir a cada parada, la forma de estacionarse, y el orden de tomar viajeros, el uso de la facultad reglamentaria (...) comporta la incidencia de un criterio de la Administración favorable a la concurrencia de los conductores de dichos vehículos en la prestación del servicio en las paradas, con garantía, en régimen de igualdad de oportunidades con los demás prestatarios del servicio, de tomar pasaje según el orden de llegada y estacionamiento, lo que conlleva la atención de un interés legítimo de las empresas dedicadas al servicio de autotaxis sin menoscabo de la libertad de empresa proclamada en el artículo 38 de la Constitución, toda vez que la obligación del usuario de tomar el vehículo que se halle estacionado en primer lugar no afecta, restringiéndolo, al derecho a la prestación de ese servicio por parte del empresario del taxi, ya que como prestatario de ese servicio público se halla condicionado a la reglamentación del mismo y acude a las paradas de establecimiento establecidas en función de las necesidades del usuario y de los propios empresarios del autotaxis facilitando el acceso a los usuarios y la correcta e igual prestación del servicio por todos los vehículos*”.

¹⁶⁷ Cfr. arts. 9, 28 y 39 del RMT. El art. 28.1.a) establece como elemento obligatorio de los vehículos el sistema de climatización o de aire acondicionado y calefacción en condiciones de funcionamiento.

parecen presuponer una total ausencia de sentido común en los ciudadanos¹⁶⁸. Pero estos pueden estar tranquilos, aun cuando usen el servicio de taxi no encontrarán en el conductor a un agente de la autoridad, ni en cuanto usuarios se verán, por supuesto, integrados en una posible relación de sujeción especial que los convierta de súbito en posibles infractores y sujetos sancionables administrativamente por realizar conductas del todo incívicas. De tales actuaciones, como no puede ser de otro modo, sólo serían responsables civil o penalmente¹⁶⁹. En definitiva, una referencia absolutamente prescindible en el texto de la ley. Sin embargo, el usuario sí podrá ser sancionado administrativamente por aquellas posibles infracciones en materia de seguridad vial que estén debidamente tipificadas; este es el caso del recientemente modificado artículo 11.4 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RDLeg. 339/1990) del que se extrae la exoneración del conductor profesional y la correspondiente responsabilidad administrativa del usuario de taxi en caso de incumplimiento de la obligación de uso del cinturón de seguridad¹⁷⁰.

2) Otros aspectos que cierran el tema de la prestación del servicio son: a) la consabida cláusula de lingüística dirigida al fomento del uso de la lengua catalana y a reconocer el derecho de los usuarios a expresarse en lengua catalana con los

¹⁶⁸ Frente a los cuatro deberes previstos en el art. 25.3 de la ley, el RMT contiene hasta doce, entre ellos el de comunicar el destino del servicio al inicio, en la forma más precisa posible (!).

¹⁶⁹ Art. 25.4: “El incumplimiento –por los usuarios– de los deberes establecidos por el apartado 3 supone, si procede, la responsabilidad civil o penal de los usuarios”.

¹⁷⁰ “Los conductores y ocupantes de los vehículos están obligados a utilizar el cinturón de seguridad, cascos y demás elementos de protección y dispositivos de seguridad en las condiciones y con las excepciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente. Los conductores profesionales cuando presten servicio público a terceros no se considerarán responsables del incumplimiento de esta norma por parte de los ocupantes del vehículo”. Este apartado ha sido introducido por la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE de 20 de julio de 2005). Sobre las personas responsables por infracciones de tráfico y el régimen sancionador en ese ámbito, véase T. CANO CAMPOS, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico (Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones)*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 677 y ss.

conductores (art. 26), tal como ya podía extraerse de la Ley 1/1998, de política lingüística (art. 32)¹⁷¹; b) el establecimiento por las Administraciones competentes de procedimientos simplificados de formalización y resolución de las controversias de contenido económico y de las reclamaciones de los usuarios, con una especial consideración a los procedimientos de naturaleza arbitral ya establecidos (art. 27)¹⁷².

b.4 Régimen económico: las tarifas¹⁷³

Con carácter general y con las matizaciones que haremos, puede decirse que la *tarifa* constituye la contraprestación económica (*precio*) que según el tipo de servicio de transporte recibe el taxista del usuario. Se trataría, pues, de un ingreso destinado a sujetos privados que, en términos generales, aparece intervenido y autorizado por la Administración concedente del título habilitante. En sentido propio el concepto jurídico de tarifa casa mal con ese *precio* que percibe el taxista.

¹⁷¹ Atendiendo a su finalidad, la inclusión de esta previsión en la Ley del Taxi era necesaria ya que, pese al requisito del título administrativo, se trata de una actividad fundamentalmente privada que no encaja en los supuestos contemplados en la Ley 1/1998 en que se prima el uso de la lengua catalana. Sobre el tema, véase A. MILIÁN MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derecho lingüísticos*, Atelier, Barcelona, 2000.

¹⁷² Se trata aquí de resolver controversias que, de hecho, se dan entre particulares, por un lado el taxista que realiza una actividad privada de interés general y, de otro, el usuario. En estos casos los procedimientos de naturaleza arbitral sitúan a la Administración como sede en la que resolver el conflicto. Dadas las singularidades de la actividad de taxi puede decirse que, de algún modo, el legislador realiza en este caso una sustitución de la potestad sancionadora por otra de naturaleza arbitral en que la Administración, situada en una posición de inexcusable neutralidad, debe decidir entre particulares. Así, nos encontramos ante un supuesto de actividad arbitral de la Administración que, como ha dicho el Profesor Ramón Parada, se ejercita de una forma obligatoria, de tal modo que persisten sus facultades dirimentes y vinculantes sobre conflictos entre particulares y cuyos actos arbitrales son controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa. *Vid.* R. PARADA, *Derecho Administrativo I*, *op. cit.*, pág. 547 y ss. También sobre la actividad administrativa arbitral, véase J. M. TRAYTER, voz “Resolución extrajudicial de conflictos”, en *Diccionario de Derecho Administrativo* t. II (S. Muñoz Machado, dir.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 2246-2252.

¹⁷³ En este tema véase: G. ARIÑO ORTIZ, *Las tarifas de los servicios públicos*, IGO, Sevilla, 1976; ídem, *Principios de Derecho Público Económico*, *op. cit.*, págs. 580-583; J. TORNOS MAS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Studia Albortiana, Zaragoza, 1982 –especialmente págs. 136-143 relativas al taxi-; ídem, “Potestad tarifaria y política de precios”, *RAP* núm. 135, 1994, pág. 77 y ss.; ídem, “La intervención pública sobre los precios de los servicios. Tasas, tarifas, precios regulados y potestad de ordenación general de precios”, en *Estudios de de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. Sebastián Martín Retortillo)*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 649 y ss.; ídem, voz “Precios y Tarifas. Intervención administrativa”, en *Diccionario de Derecho Administrativo* t. II (S. Muñoz Machado, dir.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 1919-1926.

Dicho de manera sucinta, una tarifa es un *precio* que, merced a una potestad atribuida *ex lege*, fija la Administración titular de un servicio público para sufragar su prestación por parte de una entidad privada¹⁷⁴. Por tanto, el montante de ese precio no se ingresa en el presupuesto público de la Administración titular, sino en la cuenta de explotación de quien presta el servicio¹⁷⁵. Además, la tarifa resulta fruto de un procedimiento negocial, “como precio de un contrato de gestión de servicio público”¹⁷⁶. En otras palabras, la tarifa aparece pensada para el instituto concesional, y no es esta, desde luego, la situación del titular de licencia de taxi regido por la técnica autorizatoria. Pese a todo, tenemos que recoger la expresión *tarifa* pues es la que utiliza el legislador y, además, resulta de uso extendido al referirse al precio de los servicios de taxi. Unos servicios que si bien no son de titularidad pública si gozarían, en cambio, de la consideración de actividad de interés general y, en este sentido, el taxi podría entroncar con actividades económicas privadas antaño de titularidad pública y hoy privada (p. ej. telecomunicaciones, gas, electricidad... correos). Ahí entonces se pierde la potestad tarifaria y, en un marco de competencia imperfecta¹⁷⁷, emerge la figura del precio regulado¹⁷⁸. Este constituye la remuneración de un servicio económico de interés general, antaño público, que se ha liberalizado al quererlo someter a las reglas del libre mercado pero que en el momento inicial el paradigma de la libre competencia aparece de un modo más que tenue. Esto justifica, al menos formalmente, la fijación mediante ley de unos precios que, bien es cierto, fluctúan

¹⁷⁴ Ahora bien, también encontramos entidades públicas que perciben tarifas. Un ejemplo es el del servicio público portuario que puede ser gestionado por un ente público o por particulares mediante concesión administrativa. En ambos casos los servicios prestados permitirán el cobro de las correspondientes tarifas. *Vid.* P. HERRERO DE LA ESCOSURA, “Las tarifas portuarias: naturaleza y régimen”, en *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, IEF-Marcial Pons, Madrid, 1991, pág. 527 y ss.

¹⁷⁵ *Vid.* J. TORNOS MAS, “La intervención pública...”, cit., pág. 651.

¹⁷⁶ *Ibidem.*

¹⁷⁷ Advierte TORNOS MAS la circunstancia de que “el precio regulado (...) se justifica en razón de dos supuestos diversos: por un lado cuando no existe concurrencia en la prestación del servicio al usuario, y, por otro, cuando no hay concurrencia en el acceso de los prestadores del servicio a la red necesaria para la prestación del mismo”, *ibidem*, pág. 652. En el caso del taxi la limitación existiría en el acceso a la condición de prestador del servicio pero no en la prestación misma, ahí se ofrecería al usuario una oferta en concurrencia.

en función de mil motivos e imponderables entre los que se cuenta el *usuario-elector*.

La determinación de la tarifa tendría, con carácter general, un primer objetivo que atiende a fijar una remuneración y a garantizar la viabilidad económica del servicio (público) o de la actividad (de interés general) que un particular presta mediante una habilitación administrativa; en otras palabras, se trata de asegurar al titular de, por ejemplo la licencia de taxi, la satisfacción del coste *real y total* del servicio¹⁷⁹, así como la obtención de una rentabilidad económica *suficiente o razonable* mediante el cobro de un *precio* intervenido administrativamente; pero además, en segundo lugar, la tarifa también permite a la Administración un control de precios en aras de una política económica que, de acuerdo con los criterios vigentes, debe encauzarse hacia una contención de las tasas de inflación (STS de 4 de mayo de 1999)¹⁸⁰. En lo que nos interesa, sabido es que, por sus singulares características, las actividades ligadas al transporte acostumbran a ser inflacionarias al acusar con suma sensibilidad y rapidez los incrementos de costes (p. ej. del combustible) y, con igual inmediatez, repercuten esas alzas de los gastos de explotación en el amplio espectro de la actividad económica. Junto a la cobertura del lógico beneficio empresarial y el control de la inflación, la determinación de la *tarifa* debe tomar también en cuenta la protección de los consumidores y usuarios. En consecuencia, atendiendo a todos estos factores no

¹⁷⁸ Ibídem.

¹⁷⁹ Cuatro serían los conceptos que, pese a sus problemas de determinación y cálculo, toma en consideración el Profesor Ariño para poder definir el coste del servicio: 1) costes de explotación *depurados y ajustados*; 2) amortización *prudente y realista* de los activos; 3) *normal* rentabilidad de la inversión neta; 4) impuestos. Vid. G. ARIÑO, *Principios de Derecho Público Económico*, op. cit., pág. 583. Véase también J. DE QUINTO, “Principios económicos de tarificación”, en *Precios y tarifas en sectores regulados* (G. Ariño, ed.), Comares, Granada, 2001, págs. 247-270.

¹⁸⁰ En esta STS se manifiesta que “potestad tarifaria y potestad de ordenación de precios tienen fundamentos y finalidades diferentes, pues mientras la primera se concede al titular del servicio, la segunda es susceptible de condicionar y modular el ejercicio de aquélla, limitando los incrementos de las tarifas y precios en función del interés público de contener la inflación y evitar discriminaciones infundadas, tanto territoriales como sectoriales, pero con respeto en lo esencial del principio de autonomía municipal”.

debe extrañar la complejidad que para los poderes públicos supone la fijación de *precios*, especialmente en actividades que en puridad no pueden considerarse servicio público pero, a su vez, en las que no existe una auténtica libre competencia o no se tienen como liberalizadas. Dificultad añadida si atendemos, además, a la posible concurrencia en la fijación del *precio* de Administraciones diversas que actúen con intereses y potestades diversas. Así, en el caso del taxi, la potestad tarifaria sería competencia de la entidad local, mientras que la potestad de ordenación de precios correspondería a la autonómica¹⁸¹.

Pese al uso indistinto que hemos realizado de las expresiones tarifa y precio, se trata de conceptos jurídicamente distintos. Brevemente hay que recordar que, en lo que nos interesa, la tarifa quedaría reservada para aquellos sujetos privados que prestan una actividad de servicio público. Servicio del que es titular la Administración quien, por los motivos que sean, ha optado por una gestión indirecta como, por ejemplo, la concesión administrativa. Así, el concesionario celebra un contrato con la Administración titular del servicio por el que se vincula a ella y pactan unas condiciones tendentes, por un lado a asegurar la correcta prestación del servicio y, de otro, a garantizar la viabilidad económica de la gestión. Paradójicamente, esa mayor vinculación que existe en la concesión respecto a la autorización se traduce en una mayor flexibilidad de la primera respecto de esta última. Con todo, los títulos habilitantes autorizatorios que actualmente se ofrecen en nuestro Ordenamiento jurídico y que abarcarían desde las licencias de telecomunicaciones hasta nuestra licencia de taxi no dejan de plantear esa ya anteriormente comentada tensión entre, por un lado, un cuerpo autorizatorio y, de otro, un alma concesional¹⁸². De tal modo que esos títulos habilitantes se hallan sometidos a un estatuto jurídico-público, integrado por la

¹⁸¹ Vid. J. TORNOS MAS, "Potestad tarifaria y política de precios", cit., págs. 89-91.

¹⁸² Véase nota núm. 52.

normativa legal y reglamentaria así como por el propio título, que casi los convierte en concesiones. Es difícil, pues, configurar el régimen económico de la actividad en función del jurídico, es decir situándonos en un momento anterior. Por el contrario, hay que situarse en el momento *ex post* de la determinación económica de la prestación; es entonces cuando puede calibrarse la auténtica virtualidad de la actividad, su vinculación con la Administración y su definición.

En suma, a partir de lo expuesto y en lo referente al taxi hay dos aspectos a considerar: 1) si, desde una perspectiva jurídico-pública, nos encontramos o no ante una tarifa en sentido propio; 2) si la reglamentación administrativa sobre el taxi debería o no incidir en su régimen económico.

- 1) En sentido estricto la implantación de una tarifa va ligada a una actividad que tiene carácter de servicio público. Por tanto, la cuestión preliminar consiste en determinar si la actividad de taxi es o no un servicio público. La respuesta, con práctica unanimidad, es negativa en tanto no se trata de un servicio asumido por la Administración, sino de una actividad privada que es objeto de una estricta reglamentación administrativa. En consecuencia, hay que excluir cualquier asomo de idea sobre una posible gestión indirecta de un servicio público que supondría considerar al taxista como un concesionario de la Administración, situación que entonces sí permitiría aceptar la noción de tarifa en sentido propio. En definitiva, por tanto, tal como argumenta TORNOS MAS, *“el precio impuesto por la Administración para el servicio de Taxis no constituye una tarifa, al no existir servicio público”*¹⁸³.

¹⁸³ J. TORNOS MAS, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 142.

2) Al margen de que al tratar la naturaleza jurídica de la actividad de auto-taxis se la califique como “servicio público virtual o impropio”, “actividad pública (casi servicio público)” o “actividad privada intervenida”, lo que de modo certero puede afirmarse es que su ejercicio precisa de un título administrativo habilitante que permite a su titular desarrollar aquella bajo su completo y total riesgo y ventura. De tal modo que pese a una estricta regulación administrativa sobre el tiempo de ejercicio y el precio a percibir por el transporte, la vinculación entre el taxista y la Administración carece de la intensidad que ofrece la concesión de servicio público, en donde la Administración *ex lege* sí garantiza la viabilidad económica o equilibrio financiero del servicio. Como se ha dicho anteriormente, la estrecha vinculación ofrece una mayor flexibilidad económica al concesionario que la ofrecida, en cambio, al titular de una mera autorización administrativa. La aparente –pero lógica– contradicción debe ser vista desde la perspectiva que nos ofrece el marco económico actual, diferente, sin duda, del existente hace apenas dos décadas. En este sentido, el reconocimiento de actividades de interés general en las que la competencia es imperfecta y sobre las que existe, por diversos motivos, una incisiva regulación administrativa –que en muy buena medida ampara esa situación–, justificaría que la Administración tuviese que velar tanto por su viabilidad económica como por el interés del usuario y la política de precios. Todo ello se garantizaría mediante la fijación de *precios* que, en caso del taxi, reciben la denominación de *tarifa* en

sentido impropio¹⁸⁴. Un precio para cuya determinación no se toma en consideración la situación singular del titular de la licencia, sino, en todo caso, la de la generalidad de los integrantes de la actividad. Por este motivo el debate sobre el taxi, a la luz de los procesos de desregulación económica y libre competencia, debe situarse en su propia realidad. A partir de ahí es donde la ley catalana del taxi ofrece, desde mi punto de vista, una ponderación de todos los actores e intereses implicados que es difícil encontrar siempre en las normas legales. Sólo así se entienden las abundantes referencias a medidas de fomento que se encuentran en el texto de la ley. En todo caso es claro que en la fijación de las *tarifas* del servicio de taxi no nos encontramos ante el ejercicio de una potestad vinculada a la titularidad del servicio (potestad tarifaria), sino ante una potestad de ordenación económica que en puridad más que fijar el precio se limita a “controlar el incremento propuesto”¹⁸⁵.

El texto de la ley establece (art. 31) un doble régimen de tarifas, según se trate de servicios urbanos o interurbanos. En el primer caso, la aprobación de la tarifa exige la previa autorización de la Comisión de Precios de Cataluña¹⁸⁶ (adscrita al Departamento de Comercio, Turismo y Consumo). Cumplido este trámite la

¹⁸⁴ En este sentido cabe entender el contenido del artículo 28.3 del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT). Dicho precepto, relativo al régimen tarifario de los transportes terrestres, refiere expresamente que “(L)os transportes públicos discrecionales de viajeros en autotaxis estarán sometidos a tarifas obligatorias”. Se trata de una referencia normativa cuya vigencia no deja de resultar curiosa atendiendo a la nulidad declarada por el TC de todos los artículos de la LOTT relativos al transporte urbano (taxi) al considerarse que su regulación corresponde en exclusiva a las CC.AA al ser, en palabras del TC, “como regla general, transporte intracomunitario”. Por tanto, el contenido del art. 28.3 sólo puede entenderse aplicable para aquellos casos en que el transporte tenga alcance “supracomunitario”. En este sentido el TC en su Sentencia 118/1996, sobre la LOTT, establece en su F.J. 59 que con relación a la delegación de facultades en materia de transportes públicos discrecionales, prevista en el artículo 5 de la Ley Orgánica 5/1987, la competencia exclusiva en la fijación de tarifas la tiene la Comunidad Autónoma cuando los tramos de recorrido no transcurren por el territorio de otra Comunidad Autónoma.

¹⁸⁵ *Vid.* J. TORNOS MAS, “La intervención pública...”, cit., págs. 652-653.

entidad local competente procederá, en ejercicio de su potestad tarifaria, a su aprobación definitiva. En cambio, las tarifas de ámbito interurbano autonómico son determinadas y aprobadas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad¹⁸⁷.

b.5 Régimen sancionador

La ley catalana dedica un exhaustivo Capítulo, el sexto, a la inspección y régimen sancionador. En atención a la primera debe destacarse la atribución que se hace a los inspectores del carácter y potestad de autoridad (art. 36.2) y, en consecuencia las actas extendidas tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad¹⁸⁸, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar las personas interesadas en defensa de sus respectivos derechos o intereses. La función inspectora puede ser ejercida de oficio o como consecuencia de denuncia¹⁸⁹.

¹⁸⁶ El régimen jurídico de la Comisión de Precios de Cataluña se contempla en los Decretos 149/1988, 164/1993 y 251/1996.

¹⁸⁷ Las tarifas aplicables para el año 2005 aparecen publicadas en la Orden de 29 de noviembre de 2004 (DOGC de 10 de diciembre de 2004). Hay que tener en cuenta que la fijación de las tarifas de ámbito intercomunitario corresponde al Estado. *Vid.* J. BOTELLA CARRETERO, *op. cit.*, pág. 309 y ss.

¹⁸⁸ *Vid.* V. AGUADO I CUDOLÀ, *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas, Madrid, 1994.

¹⁸⁹ Artículo 36. Inspección: “1. La vigilancia e inspección de los servicios urbanos de taxi corresponden a los órganos que determinen expresamente los entes competentes para el otorgamiento de las licencias. La vigilancia e inspección de los servicios de taxi interurbano corresponden a los órganos del departamento competente en materia de transportes, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones en materia de inspección; 2. Los inspectores, en ejercicio de sus funciones, tienen carácter y potestad de autoridad; 3. Los inspectores, para el eficaz cumplimiento de sus funciones, pueden solicitar el apoyo necesario de la correspondiente policía local, de los *Mossos d'Esquadra* y otras fuerzas y cuerpos de seguridad, así como de los servicios de inspección de otras administraciones; 4. La función inspectora puede ser ejercida de oficio o como consecuencia de denuncia formulada por una entidad, organismo o una persona física o jurídica interesada; 5. Las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo las actividades de servicio de taxi deben facilitar al personal de los servicios de inspección, en ejercicio de las funciones que les corresponden, las tareas de inspección de sus vehículos e instalaciones, y el examen de la documentación vinculada con el ejercicio de la actividad, siempre que sea necesario para la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley y la normativa que la desarrolle; 6. Las actas extendidas por los servicios de inspección han de reflejar claramente las circunstancias de los hechos o actividades que pueden ser constitutivos de infracción, los datos personales del presunto infractor o infractora y de la persona inspeccionada, la conformidad o disconformidad motivada de las personas interesadas, y las disposiciones que, si procede, se consideren infringidas; 7. Los hechos constatados en las actas extendidas por el personal de la inspección tienen valor probatorio y disfrutan de presunción de veracidad, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar las personas interesadas en defensa de sus respectivos derechos o intereses”.

En cuanto al régimen sancionador, debe destacarse el artículo 37 relativo a los sujetos infractores, especialmente en lo atinente a las personas jurídicas titulares de la licencia o autorización¹⁹⁰. El marco de infracciones viene guiado por los principios contenidos en el artículo 38. Así, se clasifican en muy graves¹⁹¹, graves¹⁹² y leves¹⁹³. A su vez, de acuerdo con el principio de legalidad

¹⁹⁰ Artículo 37. Sujetos infractores: “1. Son sujetos infractores: a) La persona física o jurídica titular de la licencia o autorización, en caso de las infracciones cometidas en los servicios de taxi amparados por la preceptiva licencia o autorización. b) La persona que tiene atribuida la facultad de uso del vehículo, y a título de propiedad, alquiler, arrendamiento financiero, renting o cualquier otra forma admitida por la vigente normativa, en caso de las infracciones cometidas en los servicios de taxi efectuados sin la pertinente licencia o autorización. c) La persona física o jurídica que utilice la licencia o autorización ajena y la persona a nombre de la cual se haya expedido la licencia o autorización, salvo que ésta última demuestre que no ha dado su consentimiento, en caso de las infracciones cometidas en servicios de taxi al amparo de licencias o autorizaciones expedidas a nombre de otras personas. d) La persona física o jurídica a quién vaya destinado el precepto infringido o a quien las correspondientes normas atribuyan específicamente la responsabilidad, en caso de las infracciones cometidas por las entidades a que se refiere el artículo 29, y, en general, por terceras personas a cuya actividad no se refieren las letras a, b y c y realicen actividades reguladas por dicho artículo. 2. La responsabilidad administrativa ha de exigirse a las personas a que se refiere el apartado 1, sin perjuicio de que éstas puedan ejercer las procedentes acciones contra las personas a las cuales sean imputables materialmente las infracciones”.

¹⁹¹ Artículo 39. Infracciones muy graves: “Son infracciones muy graves: a) Prestar el servicio de taxi sin la preceptiva licencia o autorización. b) Negarse a la actuación de los servicios de inspección, u obstuirla, de manera que se impida el ejercicio de las funciones que legal o reglamentariamente tienen atribuidas estos servicios. c) Utilizar licencias o autorizaciones expedidas a nombre de otras personas. d) Incumplir las obligaciones de prestación continuada del servicio impuestas por la administración competente en la materia, de acuerdo con el artículo 24.1.b. e) No llevar aparato taxímetro en caso de que sea exigible, o manipularlo o hacerlo funcionar de forma inadecuada, cuando este hecho sea imputable a la actuación de la persona titular de la licencia o autorización, o a su personal dependiente. f) Prestar los servicios de taxi mediante personas distintas de la titular de la licencia o las que ésta autorice o contrate o personas que no tengan el pertinente certificado habilitante. g) Prestar servicios de taxi en condiciones que puedan poner en peligro grave y directo la seguridad de las personas”.

¹⁹² Artículo 40. Infracciones graves: “Son infracciones graves: a) Prestar servicios de taxi con vehículos distintos que los adscritos a las licencias o autorizaciones, en caso de que esta infracción no tenga la consideración de muy grave, de conformidad con el artículo 39.a. b) Incumplir las condiciones esenciales de la licencia o autorización, o las condiciones de prestación del servicio de taxi, en los términos que se determinen por reglamento, y que no estén tipificados expresamente por ningún otro apartado del presente artículo ni sean calificados de infracción muy grave, de acuerdo con el artículo 39. c) Incumplir el régimen de tarifas. d) No atender a una solicitud de servicio de taxi estando de servicio o abandonar el servicio antes de su finalización, salvo que concurren causas que lo justifiquen. e) Falsear la documentación obligatoria de control. f) No llevar el preceptivo documento de formulación de reclamaciones de los usuarios; negar u obstaculizar su entrega, y ocultar las reclamaciones o quejas que se consignen en éste, o demorarse injustificadamente al efectuar su comunicación o traslado a la administración correspondiente, de acuerdo con lo que se determine por reglamento. g) Negarse a la actuación de los servicios de inspección, u obstuirla, salvo que se den las circunstancias a que se refiere el artículo 39.b. h) Incumplir los servicios obligatorios que puedan establecerse. i) Incumplir el régimen horario y de descansos establecido. j) Prestar los servicios de taxi con aparatos de taxímetro que no se ajusten a la revisión metrológica vigente o a la de los precintos correspondientes, si este hecho supone un incumplimiento en la aplicación de las tarifas. k) La instalación en el vehículo de instrumentos, accesorios o equipamientos no autorizados que puedan afectar a la correcta prestación del servicio de taxi. l) Cualquier infracción especificada por el artículo 39, en caso de que por la naturaleza, ocasión o circunstancia de los hechos sea calificable de muy grave. En dicho supuesto, es necesario justificar las circunstancias atenuantes de la infracción y motivar la correspondiente resolución”.

sancionadora, se prevé que las normas reglamentarias de desarrollo de la ley puedan concretar las infracciones y efectuar especificaciones con el fin de identificar mejor las conductas sancionables, sin que pueda alterarse la naturaleza de dichas infracciones ni crearlas nuevas. En lo que se refiere a la cuantía y gradación de las sanciones, aparecen en el artículo 42¹⁹⁴. Del mismo conviene retener dos notas: 1) la cuantía de las sanciones pecuniarias puede reducirse hasta un 50% si, a petición de la persona sancionada, se sustituye el porcentaje reducido por otras medidas que tiendan a corregir la conducta infractora, de acuerdo con lo que se determine por reglamento; 2) el incumplimiento de

¹⁹³ Artículo 41. Infracciones leves: “Son infracciones leves: a) Prestar los servicios de taxi sin llevar la documentación formal que acredita la posibilidad legal de prestarlos o que es exigible para la correcta acreditación de la clase de transporte que se presta, excepto en el caso de que dicha infracción haya de ser calificada de muy grave, de acuerdo con lo que dispone el artículo 39.a. b) No llevar en un lugar visible del vehículo los distintivos que sean exigibles, llevarlos en unas condiciones que dificulten su percepción o hacer un uso inadecuado de los mismos. c) No tener los preceptivos cuadros de tarifas y el resto de documentación que deba exhibirse obligatoriamente para conocimiento de los usuarios, en los términos que se determinen por reglamento. d) No cumplir las normas generales de policía en instalaciones fijas y vehículos, salvo que el incumplimiento sea calificado de infracción grave o muy grave, de acuerdo con los artículos 39 y 40. e) No respetar los derechos de los usuarios establecidos por la presente Ley o las normas que la desarrollen, si este incumplimiento no puede calificarse de grave o muy grave, de conformidad con lo establecido por los artículos 39 y 40. f) Retener objetos abandonados en el vehículo sin dar cuenta de ello a la autoridad competente en el plazo reglamentariamente establecido. g) No proporcionar a los usuarios el cambio de moneda en los términos que se determinen por reglamento. h) No entregar el recibo o factura del servicio prestado a los usuarios, si éstos lo solicitan, o entregarles un recibo o factura que no cumpla los requisitos establecidos por la normativa de aplicación. i) Incumplir las prescripciones que puedan establecerse relativas a la exhibición de publicidad en los vehículos. j) *Cualquiera de las infracciones a que se refiere el artículo 40, salvo que la naturaleza, ocasión o circunstancias de los hechos aconsejen no calificarlas como graves*” (el texto en cursiva tiene una redacción confusa, hay que entender *mutatis mutandi* lo que dice el art. 39 final con relación a las infracciones graves y muy graves. Es decir, procederá calificar como infracciones leves aquellas conductas tipificadas como graves pero en las que puede concurrir alguna circunstancia atenuante que deberá ser motivada).

¹⁹⁴ Artículo 42. Sanciones: “1. Las infracciones leves se sancionan con una advertencia o una multa de hasta 250 euros, o con ambas sanciones a la vez; las graves, con una multa de hasta 1.250 euros, y las muy graves con una multa de hasta 2.500 euros. 2. Las sanciones deben graduarse teniendo en cuenta el daño o perjuicio causado, la intencionalidad y la reincidencia. Se considera una circunstancia atenuante haber enmendado la infracción a requerimiento de la Administración. 3. Las infracciones a que se refieren las letras a, e y g del artículo 39 pueden implicar el precinto del vehículo, sin perjuicio de la correspondiente sanción pecuniaria. 4. La cuantía de las sanciones pecuniarias puede reducirse hasta un 50% si, a petición de la persona sancionada, se sustituye el porcentaje reducido por otras medidas que tiendan a corregir la conducta infractora, de acuerdo con lo que se determine por reglamento. 5. El incumplimiento de gravedad manifiesta o reiterado de las condiciones esenciales de las licencias en lo que concierne a los términos, al número de infracciones y al período temporal que se determinen por reglamento, sin perjuicio de las sanciones de aplicación de conformidad con la presente Ley, puede suponer la revocación de la licencia, previa tramitación del correspondiente expediente, en el cual se requiere siempre la audiencia a la persona titular. 6. A los efectos de la presente Ley, y como circunstancia agravante de la responsabilidad derivada de la comisión de cualquier tipo de infracción, es reincidencia haber sido objeto de más de dos sanciones, por el mismo tipo de infracción, en el plazo de un año, mediante resolución firme en vía administrativa”.

gravedad manifiesta o reiterado de las condiciones esenciales de la licencia puede suponer la revocación de la licencia, previa tramitación del correspondiente expediente. Con relación a la cuantía de las sanciones, la Disposición final cuarta de la ley faculta al Gobierno para actualizar su importe de acuerdo “con la evolución de las circunstancias socioeconómicas y en función del incremento del índice de precios al consumo”.

Por otra parte, el ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de la prestación urbana del servicio, corresponderá a las Entidades locales competentes para el otorgamiento de las licencias de taxi; mientras que la competencia para imponer las sanciones correspondientes a la prestación de los servicios interurbanos de taxi corresponderá, en el caso de infracciones muy graves, al titular de la Dirección general competente en materia de transportes de la Administración autonómica y, en las otras infracciones, a las correspondientes delegaciones territoriales de la Dirección general. El ejercicio de la potestad sancionadora se ajustará a las normas y principios del procedimiento administrativo sancionador establecidos por la legislación sobre el procedimiento administrativo común (LRJPAC) y por la normativa catalana sobre el procedimiento sancionador (Decreto 278/1993, de 9 de noviembre). La Ley prevé que el pago de las sanciones impuestas por resolución administrativa constituye un requisito necesario para obtener la autorización administrativa requerida para la transmisión de los vehículos con los cuales se hubiese cometido la infracción, así como para la transmisión de las licencias a ellos referidas (art. 45.5). Finalmente, cabe referir los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, previstos en el artículo 45.6 en los términos que siguen: las infracciones muy graves prescriben al cabo de tres años, las graves al cabo de dos años y las leves al cabo de un año. Estos mismos plazos, nos dice la ley, son de

aplicación a la prescripción de las sanciones. El cómputo de los plazos se rige por lo previsto en la legislación sobre el procedimiento administrativo común (art. 48 LRJPAC).

b.6 El marco institucional: el Consejo Catalán del Taxi y el Colegio Profesional

- **El Consejo Catalán del Taxi**

Atendiendo a la organización administrativa de la actividad debe hacerse referencia a la previsión contenida en la Ley sobre la creación del llamado “Consejo Catalán del Taxi”, órgano colegiado de composición mixta adscrito al Departamento competente de la Generalidad en materia de transportes, en la actualidad la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas. Se trata de un órgano de consulta y asesoramiento relativo a los servicios de taxi en Cataluña (art. 33.1) y que actúa como foro de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones competentes y el sector del taxi (art. 33.2.a). Puede, por ejemplo, equipararse a las Comisiones del Taxi previstas por la legislación vasca, con la diferencia que el referido Consejo ejerce sus funciones en todo el ámbito territorial de la Comunidad catalana. La Ley, sin embargo, al establecer el régimen de funcionamiento de este órgano prevé que pueda funcionar en pleno y en Comisiones Territoriales, de acuerdo con lo que se determine por reglamento (art. 35.1). En uno y otro caso resultan aplicables las normas sobre órganos colegiados de la Generalidad de Cataluña¹⁹⁵. Cumpliendo con las previsiones de la ley, la composición y el régimen de funcionamiento aparecen regulados en la

¹⁹⁵ Arts. 27 a 34 de la Ley 13/1989, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Téngase en cuenta la STC 50/1999.

correspondiente norma reglamentaria, se trata del Decreto 188/2005, de 13 de septiembre, del Consejo del Taxi¹⁹⁶.

En cuanto a su composición, el Consejo Catalán del Taxi está integrado, en el Pleno y las comisiones territoriales, fundamentalmente por representantes de las Administraciones competentes en la materia, de las asociaciones sindicales y empresariales representativas del sector y de las asociaciones representativas de los consumidores y usuarios (arts. 4 y 5)¹⁹⁷.

Las funciones que la Ley le atribuye y vienen definidas en el artículo 2.1 del Decreto son las siguientes:

- a) Actuar como órgano permanente de consulta entre el sector del taxi y las administraciones competentes en la materia.
- b) Emitir informe de los proyectos de disposiciones generales que se dicten en desarrollo de la Ley 19/2003.
- c) Colaborar con las administraciones competentes en la materia para conseguir la mejora progresiva de las condiciones de prestación de los servicios de taxi, especialmente en lo que concierne a la formación de los profesionales, al incremento de la seguridad y la incorporación de nuevas tecnologías. También se prevé dar respuesta “a la diversidad de

¹⁹⁶ DOGC núm. 4470, de 15 de septiembre de 2005.

¹⁹⁷ En el caso del Pleno, la presidencia será ejercida por el consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas, o persona en la que delegue. Actuará como Secretario/a, con voz pero sin voto, una persona funcionaria, con titulación superior, designada por el Consejero o Consejera de Política Territorial y Obras Públicas. Los vocales, designados por las entidades que representen: 2 vocales en representación del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas; 2 vocales en representación del Departamento de Trabajo e Industria; 2 vocales en representación del Departamento de Interior; 2 vocal en representación del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo; 2 vocales en representación del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas; 2 vocales en representación del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda; 1 vocal en representación del Instituto Catalán de la Mujer; 2 vocales en representación de la Federación de Municipios de Cataluña; 2 vocales en representación de la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas; 2 vocales en representación de la Entidad Metropolitana del Transporte; 2 vocales en representación de los sindicatos más representativos del sector de los trabajadores asalariados del taxi en Cataluña; 12 vocales de las asociaciones profesionales representativas del sector, de los que 6 corresponden al ámbito metropolitano y los otros 6 al resto del territorio; 2 vocales en representación de las asociaciones de consumidores y usuarios. En lo que se refiere a la composición de las Comisiones Territoriales, la presidencia será ejercida por el Director General de Puertos y Transportes o persona en quien delegue. Las vocalías se reparten en diferente número entre

actividades y necesidades de organización de la vida cotidiana, atendiendo especialmente las necesidades de las mujeres”,

- d) Emitir informe con relación a los supuestos de revocación de licencias establecidos por el artículo 11.1.c)¹⁹⁸ de la Ley del Taxi¹⁹⁹.
- e) Emitir informe en los procedimientos de otorgamiento de licencias para vehículos con una capacidad superior a cinco plazas²⁰⁰.
- f) Presentar a las administraciones competentes las propuestas y sugerencias que considere adecuadas para la mejora del sector del taxi en Cataluña.
- g) Fomentar acciones positivas que favorezcan el acceso de las mujeres a la prestación del servicio de taxi, así como su formación y promoción.
- h) Cualquier otra función que le sea atribuida por las disposiciones de desarrollo de la Ley del Taxi.

A estas funciones enumeradas en el artículo 33 de la Ley deben añadirse otras que también se desprenden de su articulado y que se recogen en el segundo apartado del artículo 2:

- a) Determinar con carácter general los criterios de ponderación de los factores de determinación del número de licencias en los expedientes de incremento (art. 6.3).
- b) Informar con carácter preceptivo y vinculante en la determinación del procedimiento de verificación de los conocimientos precisos para la obtención del certificado habilitante de conductor de taxi, así como para la homologación de los centros dedicados a estas materias (art. 19.1).
- c) Informar sobre las condiciones por las que los entes competentes puedan determinar la contratación de servicios de plaza, con pago individual (art. 21.1)²⁰¹.
- d) Participar de modo preceptivo en el procedimiento de establecimiento de áreas territoriales de prestación conjunta (art. 23)²⁰².

representantes de la Administración y de las entidades antes descritas, Cabe señalar que en ambos casos se contempla una participación mínima del 50% de mujeres “(C)on el objetivo de perseguir la paridad de género”.

¹⁹⁸ Art. 11.1 *Las licencias para prestar los servicios urbanos de taxi se extinguen por alguna de las siguientes causas: (...) c) La revocación, por razones de oportunidad, con derecho a la correspondiente indemnización económica, que ha de calcularse de conformidad con los parámetros objetivos que determinan su valor real.*

¹⁹⁹ El Decreto 188/2005 prevé que esta competencia corresponda a las Comisiones Territoriales (art. 3.2).

²⁰⁰ *Ibidem.*

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibidem.*

- e) Informar en el procedimiento de creación del colegio profesional vinculado al ejercicio de la profesión de taxista que refiere la Disposición final primera de la Ley.
- f) Instar e informar, en los términos que contempla del Disposición final quinta de la Ley, la actualización del porcentaje total de licencias previsto en el artículo 8.2 de la Ley, relativo a personas titulares de más de una licencia.
- g) Emitir informe en el supuesto de creación de nuevas licencias en un municipio o ente local, o en el de aumento del número de plazas adscrito a una licencia²⁰³.

● El Colegio Profesional de taxistas

La Disposición final primera de la Ley 19/2003 establece que el Gobierno de la Generalidad, una vez elaborados los pertinentes estudios previos y con el informe del Consejo Catalán del Taxi, ha de impulsar las actuaciones necesarias para la creación de un colegio profesional vinculado al ejercicio de la profesión de taxista. Por el momento no existe –y probablemente tampoco en el futuro– esbozo alguno de proyecto sobre esta organización colegial que, según la Ley, debía llevarse a cabo en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Ciertamente se trata de una previsión sorpresiva, inexistente en el texto del anteproyecto y planteada en el trámite de presentación de enmiendas por el Grupo parlamentario de *Esquerra Republicana de Catalunya*, aunque no fue tomada en cuenta por la Ponencia encargada de elaborar el informe sobre el Proyecto de ley²⁰⁴. Sin embargo, casi por arte de birlibirloque, apareció finalmente incluida en el texto que aprobó el Pleno del Parlamento. Se trata, en definitiva, de una inclusión de última hora fruto de acuerdos extraparlamentarios²⁰⁵ y, por tanto, debe ser tomada desde esa lógica. En cualquier caso la inclusión en el texto de la

²⁰³ Esta función no atribuida en el texto de la Ley aparece en el proyecto de Reglamento y correspondería a las Comisiones Territoriales.

²⁰⁴ Véase el *BOPC*, de 18 de junio de 2003, núm. 439, pág. 116 (enmiendas 107 a 110).

²⁰⁵ Circunstancia denunciada por el representante del Grupo *Iniciativa per Catalunya Verds* durante su intervención en la sesión plenaria de debate y votación del Dictamen de la Comisión de Política Territorial sobre el Proyecto de ley del taxi (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*. Serie P. Núm. 126, de 25 de junio de 2003, pág. 52).

ley del referido Colegio obliga a su toma en consideración. No vamos a referir aquí la problemática sobre las corporaciones colegiales, por otro lado ampliamente tratada por la doctrina administrativista²⁰⁶. Se trata de instituciones que actualmente bien puede decirse presentan unos contornos difusos que hacen poco visibles aquellos rasgos distintivos que tradicionalmente se les refería (personificación pública, adscripción obligatoria, delegación de funciones públicas para la disciplina de la profesión y exclusividad territorial). En buena medida puede decirse que ello se debe a la proliferación de los colegios como fórmula organizativa de multitud y heterogéneos colectivos profesionales (decoradores, podólogos, higienistas dentales, diseñadores gráficos...) que, como bien se ha señalado, *“no requieren, ni extraen práctica consecuencia, de su incardinación en la figura del Colegio Profesional, pero que producen el efecto de hipertrofia de Colegios y confusión conceptual”*²⁰⁷.

Sin duda, una de las notas distintivas de la denominada administración corporativa sigue siendo la obligación de colegiación, su constitucionalidad ha sido justificada por el TC (SSTC 89/1989 y 194/1998) no en atención a los intereses de los colegiados sino en garantía de los usuarios o destinatarios de dicha profesión. El interés público constituye, por tanto, una pauta para poder determinar qué profesiones pueden articularse a través de esta fórmula organizativa que, bajo el amparo del artículo 36 CE, exige que la regulación de su

²⁰⁶ Entre otros, *vid.*; M. BAENA DEL ALCAZAR, *Los Colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, Montecorvo, Madrid, 1968; L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Civitas, Madrid, 1998; S. DEL SAZ, *Los Colegios profesionales*, Marcial Pons, Madrid, 1996; F. SAINZ MORENO, “Comentario al artículo 36 de la CE. Profesiones tituladas y Colegios Profesionales”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. III (O. Alzaga Villamil, coord.), Edersa, Madrid, 1983, págs. 602-665; A. SANCHEZ BLANCO, voz “Colegios Profesionales y Corporaciones de Derecho Público”, en *Diccionario de Derecho Administrativo* t. I (S. Muñoz Machado, dir.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 440-453; J. M. SANCHEZ SAUDINOS, *Los Colegios profesionales en el ordenamiento constitucional: colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas en el Derecho público español*, BOE, Madrid, 1996; VV.AA, *Los Colegios profesionales a la luz de la Constitución* (L. Martín-Retortillo, dir.), Civitas, Madrid, 1996; VV.AA, *Los Colegios profesionales, administración corporativa* (J. L. Requero Ibáñez, coord.), CGPJ, Madrid, 2001.

²⁰⁷ *Vid.* A. SANCHEZ BLANCO, “Colegios Profesionales y Corporaciones de Derecho Público”, *cit.*, pág. 442.

régimen jurídico obre mediante ley, siendo esta una nota distintiva respecto a las entidades asociativas privadas. El marco legal vigente viene presidido por la Ley 2/1974²⁰⁸, de Colegios Profesionales, junto a las propias leyes que algunas Comunidades Autónomas han aprobado, caso de Cataluña. A partir de ahí la creación de cada nuevo Colegio exige su aprobación mediante ley singular. Es precisamente esta circunstancia la que paradójicamente ha provocado cierta confusión en torno a esta clásica institución de autoadministración. Efectivamente, la remisión a una ley singular y específica para la creación de cada Colegio permite poder excepcionar elementos previstos en la ley general, sea estatal o autonómica²⁰⁹. Tal posibilidad es la que habría conducido a la ya comentada desnaturalización del modelo colegial. En el caso de Cataluña rige, en el momento de escribir estas líneas, la Ley 13/1982²¹⁰, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales. Sin embargo, la vigencia de este texto legal parece próxima a su extinción ante la tramitación en el Parlamento catalán del Proyecto de ley de ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios Profesionales.

Junto a la referida pertenencia obligatoria justificada en una garantía para los usuarios o destinatarios de la profesión colegiada, existe una segunda pauta a tomar en cuenta en el momento de examinar la viabilidad del previsto Colegio Profesional de taxistas. Dejando a un lado otras consideraciones, con carácter general puede afirmarse que la creación de colegios profesionales va referida al ejercicio de las denominadas profesiones liberales o tituladas –que de manera convencional se han venido identificando con las titulaciones universitarias o

²⁰⁸ Ley, por tanto, preconstitucional que fue objeto de una reforma importante por la Ley 74/1978 y posteriormente por la Ley 7/1997.

²⁰⁹ Existe incluso la posibilidad de que el legislador autonómico apruebe una ley *ad hoc* de creación de un Colegio Profesional sin disponer de normativa general. Al respecto véase E. GOMEZ-REINO Y CARNOTA, “La Ley gallega del Colegio Profesional de Periodistas, de 24 de febrero de 1999”, *RAP*, núm. 153, 2000, págs. 511-512.

²¹⁰ Modificada por los Decretos Legislativos 1/1986, de 4 de agosto, y 12/1994, de 26 de julio.

técnicas superiores²¹¹- y sobre estas el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de un modo tal que difícilmente cabría considerar posible la inclusión de la profesión de taxista²¹². Pero además, el ya referido proyecto de ley que sobre esta materia se está tramitando en la sede legislativa catalana es si cabe aún más taxativo cuando define como profesiones tituladas las que se “*caracterizan por la aplicación de conocimientos y técnicas para cuyo ejercicio se debe estar en posesión de un título académico universitario, acreditativo de la completa superación de un plan de estudios (...)*”²¹³. En definitiva, la exigencia expresa de titulación universitaria convertiría en irrealizable la previsión contenida en la Ley del taxi. Evidentemente, no puede equipararse ninguno de los certificados habilitantes previstos en el art. 19 de la ley 19/2003 con una titulación universitaria. La previsión contenida en la Ley 19/2003 puede ser juzgada de cierta ligereza, pero también resulta digno de encomio el interés del legislador en dotar al sector del taxi de una fórmula organizativa que, ante la vigente dispersión de asociaciones, vele por su calidad, la defensa de sus derechos e intereses y permita ostentar institucionalmente la representación exclusiva de sus profesionales y, especialmente, de los llamados

²¹¹ Vid. M. BAENA DEL ALCAZAR, “Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales”, *RAP*, núm. 74, 1974, pág. 62; J. R. FERNANDEZ TORRES, voz “Profesiones Tituladas”, en *Diccionario de Derecho Administrativo* t. II (S. Muñoz Machado, dir.), Iustel, Madrid, 2005, págs. 1994-1999.

²¹² El Tribunal Constitucional en su Sentencia 122/1989, de 6 de julio, determina que la definición de una profesión como profesión titulada es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.30 CE), considerando que “(...) tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, y en un sentido más preciso la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas *para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia*. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada”. En todo caso, la aprobación mediante ley singular de los diferentes colegios profesionales habría ido desvirtuando la concepción universitaria de las titulaciones profesionales. Ahí está, a modo de ejemplo, la Ley 9/2002, de 11 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de la Comunidad de Madrid que incluye a aquellos profesionales que ostenten el correspondiente título de Formación Profesional de Segundo Grado. Se trata, sin duda, de una titulación en sentido estricto pero no de una titulación universitaria

²¹³ El texto de la exposición de motivos del referido proyecto de ley justifica la exigencia de titulación universitaria en los siguientes términos: “El régimen de los colegios profesionales se aborda desde una perspectiva rigurosa. Ante la excesiva proliferación de organizaciones colegiales producida en los últimos años sin exigencia de unos requisitos mínimos y homogéneos, la nueva ley establece que sólo las profesiones que requieren un título oficial habilitante de carácter universitario y, a la vez, desarrollan una función de especial relevancia social, pueden quedar integradas en una organización colegial. (...) Por esta misma razón, también se ha considerado oportuno establecer el principio de adscripción obligatoria...”

autónomos (los asalariados encontrarían su lógica representación en las organizaciones sindicales). En definitiva, albergamos serias dudas sobre la futura creación de un Colegio Profesional del taxi, atendiendo especialmente al referido contenido de la nueva regulación sobre colegios profesionales que se tramita en estos momentos en el Parlamento catalán. Sólo cabría, pues, el recurso a la fórmula asociativa que, por supuesto, no admite la pertenencia obligatoria²¹⁴. Pero además la disociación que la ley prevé entre empresarios, auto-patronos (autónomos) y asalariados permite prever una constante dinámica de intereses contrapuestos alejada de una pretendida unidad de acción que, con toda seguridad, no sólo desearían los taxistas sino también los poderes públicos y los propios usuarios.

2. País Vasco: Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo

La Comunidad Autónoma del País Vasco fue la primera que reguló mediante un texto legal *ad hoc* el servicio de auto-taxis. Se trata de la Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo²¹⁵. Ley que encuentra su desarrollo dos años después de su entrada en vigor mediante el Decreto 243/2002, de 15 de octubre²¹⁶. Como bien señala su exposición de motivos, la ley viene en gran medida motivada por la STC 118/1996, de 27 de junio al declarar inconstitucionales diferentes preceptos de la Ley 16/1987 (LOTT) y, concretamente, los que regulaban el transporte urbano.

²¹⁴ El citado proyecto de ley prevé la posibilidad de constituir asociaciones profesionales tituladas para aquellos casos en que la organización colegial no esté justificada. Nuevamente la exigencia de titulación universitaria excluiría también a los taxistas. Cabe destacar que para ese tipo de asociaciones se establece un régimen cualificado con relación al ordinario de cualquier asociación.

²¹⁵ *BOPV* de 1 de agosto de 2000, págs. 13724 a 13741.

Por tanto, el ámbito de aplicación de la ley son los servicios de transporte público urbano e interurbano de viajeros realizados en vehículos de turismo, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Pese a lo alambicado de la regulación vasca debe destacarse su coherencia en varios aspectos, entre ellos destaca la atenta distribución de competencias entre las diferentes Administraciones involucradas con un papel muy destacado para las Diputaciones forales²¹⁷. En cambio, existe una total ausencia a cualquier referencia de carácter metropolitano²¹⁸. Ahora bien, dejando a un lado las peculiaridades de la administración local vasca, la nota más destacada que ofrece su normativa sobre transporte en auto-taxi y que, sin duda, la distingue de otras, es la del régimen jurídico en el desempeño de la actividad. El mismo opta de un

²¹⁶ Pese a que la Disposición Adicional Tercera de la Ley establecía un plazo de seis meses desde su entrada en vigor –el día 2 de agosto de 2000- para que el Gobierno vasco dictase las normas reglamentarias de desarrollo, estas no verían su publicación en el *BOPIV* hasta el día 5 de diciembre de 2002.

²¹⁷ Sobre el importante papel que tienen atribuidas las Diputaciones Forales téngase en cuenta la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. En lo que ahora nos interesa cabe señalar que el artículo 10 de esa ley señala que: “(C)orresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónomas las competencias de Legislación, Desarrollo Normativo, Alta Inspección, Planificación y Coordinación en materia de Transportes Mecánicos por carretera, ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Álava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado”.

²¹⁸ Con el Estado autonómico, y a diferencia de Barcelona y Valencia que con una nueva regulación afirmarían la naturaleza local de su Área metropolitana, el País Vasco optó, mediante ley de su Parlamento de 1980, por la derogación del régimen administrativo especial del “Gran Bilbao”. Cabe recordar que la Corporación Administrativa “Gran Bilbao” se creó con la Ley de 17 de julio de 1945, en la misma se contenían las bases para la ordenación urbanística y comarcal del “Gran Bilbao y su zona de influencia; texto legal que fue articulado por Decreto de 1 de marzo de 1946 y desarrollado por Reglamento de 23 de mayo de 1947. Sobre la evolución histórica de las Áreas Metropolitanas en nuestro país, véase la obra de M^a C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas Metropolitanas*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 35-49. En cualquier caso la realidad del fenómeno metropolitano en Bilbao es incuestionable pese a su falta de articulación jurídico-pública, así en el propio Reglamento de la Ley vasca de Transporte Público urbano e Interurbano de Viajeros de automóviles de turismo se refiere que entre la documentación exigida a los conductores se encuentran “planos y guías actualizados de los municipios comprendidos en el ámbito *metropolitano*” –cursiva nuestra-. Además, cabe referir la existencia de la asociación “Bilbao Metròpoli-30”, constituida en el año 1991 por el Ayuntamiento de Bilbao, la Diputación de Vizcaya, el Gobierno vasco y diversas entidades públicas y privadas para la revitalización del Bilbao metropolitano. Con cifras en la mano, el área metropolitana de Bilbao contaría con casi un millón de habitantes lo que supone la mayoría de la población de Vizcaya y casi la mitad de la del País Vasco.

modo claro y decidido, sin complejos, por la figura del autopatrón²¹⁹; descartando, pues, tanto la posible titularidad de varias licencias y autorizaciones por una misma persona física, como la titularidad por parte de personas jurídicas y la explotación, por ejemplo, a través de sociedades mercantiles. Ello no impide, aunque se guarda silencio en este aspecto, que los autopatróns puedan constituir cooperativas²²⁰ o asociaciones que les permitan una mejor prestación del servicio (p. ej. servicio de radiotaxi) sin que tal posibilidad contravenga la obligatoria explotación personal de los títulos habilitantes por su titular.

a) Administraciones competentes y relaciones interinstitucionales

En la aplicación de la ley concurren las diferentes Administraciones vascas: Comunidad Autónoma, Diputaciones forales y los Ayuntamientos (art. 3). Corresponde al Gobierno vasco el desarrollo normativo de la ley así como la alta inspección y la planificación general de la actividad (determinación de contingentes, número máximo de autorizaciones y fijación de tarifas de transporte interurbano)²²¹. Por su parte, las Diputaciones forales son las encargadas de la gestión del transporte interurbano residenciado en sus

²¹⁹ Opción criticada por el Consejo Económico y Social Vasco que en su Dictamen 1/99 sobre el Proyecto de ley advertía debía abrirse la competencia en el sector, permitiéndose que en el desempeño de la actividad pudieran concurrir personas jurídicas. El texto del Dictamen puede encontrarse en: <http://www.cesvasco.es/pag/castellano/dictamenes/index.htm>. Por su parte el Dictamen sobre el Reglamento de la Ley es el número 4/02.

²²⁰ Sin embargo, tal posibilidad no aparece prevista en el Reglamento de la Ley, circunstancia que motivó un voto particular en el Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco sobre el texto del Reglamento, redactado por el representante de la Confederación de Cooperativas de Euskadi.

²²¹ Sobre la determinación de contingentes y del número máximo de autorizaciones de transporte interurbano que prevén los artículos 3 y 7 de la Ley (11 del Reglamento), téngase en cuenta la Orden, de 11 de febrero de 2005, del Departamento de Transportes y Obras Públicas, por la que se establece el número máximo de autorizaciones de transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo en la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPIV, de 4 de marzo). En esta Orden se establecen, en base a los criterios señalados en la Ley y el Reglamento, las fórmulas de determinación del número máximo de autorizaciones de transporte interurbano, atendiendo a criterios de población y a un amplio abanico de factores sociales y económicos de mayor influencia en el transporte público de viajeros en automóviles de turismo; entre ellos, el empleo en el sector de servicios e índices de motorización, incluyendo, también, otros más concretos como, por ejemplo, viviendas secundarias, viajeros en avión y plazas hoteleras. Véase nota 21.

respectivos territorios históricos, ostentando competencias en el otorgamiento y anulación de las correspondientes autorizaciones, así como en la inspección y sanción de dichos servicios de carácter interurbano. También les corresponde el establecimiento de áreas de prestación conjunta y zonas de régimen especial y la creación de las Comisiones del Taxi, órganos de consulta y asesoramiento. Finalmente, el transporte urbano²²² es competencia de los Ayuntamientos en los extremos siguientes: otorgamiento y anulación de licencias de transporte; la planificación, inspección y sanción de los servicios; la fijación de tarifas, con sujeción a los dispuesto en la legislación sobre control de precios, y la acreditación, en su caso, de la aptitud de los conductores. Además, son también competentes para la elaboración y aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales reguladoras de la prestación del servicio.

Con el fin de garantizar las relaciones interadministrativas, es decir la colaboración y coordinación de las distintas Administraciones competentes, se prevé la convocatoria, como mínimo una vez al año, de conferencias sobre las materias y servicios regulados en el Reglamento. Por lo demás, las ya referidas Comisiones del Taxi de cada Territorio Histórico tienen atribuidas una importante función de asesoramiento, debiendo informar de modo preceptivo, aunque no vinculante, sobre los aspectos siguientes: a) número máximo de licencias o autorizaciones que deban existir para realizar servicios en cada municipio o zona de prestación del servicio; b) organización de los servicios especializados; c) creación de áreas territoriales de prestación conjunta y zonas de régimen especial; d) forma y contenido de la publicidad en los vehículos. Los referidos informes deberán ser evacuados en el plazo de un mes, pasado el cual

²²² El artículo 2.1 del Reglamento establece que “se entiende por transporte urbano el que discurre íntegramente por el término municipal de un único municipio, teniendo el resto de los transportes la consideración de transporte interurbano”.

podrán proseguirse las actuaciones. En las Comisiones del Taxi de los respectivos Territorios Históricos estarán representados el Gobierno vasco, la Diputación foral correspondiente, los Ayuntamientos, siendo al menos uno de éstos el representante de la respectiva capital, y los representantes de los usuarios y del sector del taxi²²³. La presidencia de la Comisión del Taxi será ejercida por la correspondiente Diputación foral; el Secretario, que no podrá ser miembro del órgano referido, pertenecerá al personal al servicio de la misma Diputación foral²²⁴. En todo lo demás, el artículo 70 del Reglamento prevé que la referida Comisión se ajustará, en cuanto a su régimen de funcionamiento, a lo dispuesto para los órganos colegiados en la LRJPAC²²⁵.

b) Régimen jurídico administrativo de la actividad

Tras establecer unas normas generales de carácter cívico relativas a los usuarios (art. 4)²²⁶, los artículos 5 a 10 regulan el régimen general de acceso a la actividad.

Sin lugar a duda, el legislador vasco ha optado inequívocamente por la tríada “una licencia, un vehículo, un conductor” en lo que atañe al desempeño de la actividad²²⁷. De modo claro se descarta toda posibilidad de que personas jurídicas

²²³ El artículo 68 del Reglamento dispone que “(L)a Comisión del Taxi de cada Territorio Histórico estará compuesta por dos representantes del Gobierno Vasco, dos representantes de la Diputación Foral, dos representantes de los Municipios, siendo uno de éstos el representante de la respectiva capital, dos representantes de los usuarios y usuarias y dos representantes del sector del transporte de viajeros en automóviles de turismo”.

²²⁴ Véase art. 25 LRJPAC. El apartado 3, letra a), de este precepto dispone que al Secretario del órgano colegiado le corresponde asistir a las reuniones “con voz pero sin voto si es un funcionario”.

²²⁵ Arts. 22 a 27 LRJPAC.

²²⁶ Los derechos de los usuarios aparecen descritos en el artículo 4 del Reglamento.

²²⁷ Art. 33 del Reglamento: “Los vehículos de turismo deberán ser conducidos por un único conductor o conductora, sea éste el o la titular de la licencia, o sea contratado laboralmente por el mismo en los supuestos previstos excepcionalmente en el presente Reglamento, y mediante el cumplimiento de los requisitos que resulten de aplicación”.

puedan ser titulares de licencias o autorizaciones de auto-taxis²²⁸. Se trata de una elección clara por la figura del autopatrón que contrasta, por ejemplo, con el modelo previsto en la Ley catalana 19/2003, del taxi. Esa opción no ha pasado inadvertida y ha sido calificada como “el mayor exponente del proteccionismo al sistema de autopatróns”²²⁹. Ahora bien, de igual modo cabe señalar el carácter completo y coherente de la regulación vasca. En este sentido y atendiendo a una mejor claridad expositiva examinaremos en este apartado tres de los aspectos clave: 1) el elemento subjetivo, 2) los títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad, y 3) la prestación del servicio.

b.1 El elemento subjetivo: transportistas y conductores

La Ley 2/2000, de 29 de junio, distingue entre transportistas y conductores. Los transportistas son aquellos que disponiendo del título habilitante (licencia y, en su caso, autorización) efectúan el transporte público urbano e interurbano de viajeros en vehículos de turismo²³⁰. El transportista y, por tanto, titular de la licencia de auto-taxi tiene la obligación de prestar el servicio de manera personal (art. 10.1). Además, ese ejercicio de la profesión debe ser en régimen de plena y exclusiva dedicación²³¹.

En principio, pues, la regla es que la condición de transportista y conductor deben coincidir en la misma persona. Dicha regla sólo quiebra excepcionalmente en determinados supuestos en los que se admite la explotación de la licencia

²²⁸ En este sentido la Disposición Adicional del Reglamento permite que las personas jurídicas que fueran titulares de licencias con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2000 puedan seguir ostentando su titularidad, si bien no podrán ser objeto de transmisión a personas jurídicas.

²²⁹ Vid. J. BOTELLA CARRETERO, *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, pág. 159.

²³⁰ Art. 5 con relación al artículo 2 de la Ley.

²³¹ Así lo establece el artículo 37.1 del Reglamento, si bien esa exclusividad sólo es exigible en aquellos municipios cuya población sea mayor de 5.000 habitantes. Pero, en todo caso, la excepción requerirá informe

mediante la contratación de un asalariado. En el propio texto de la ley se tasán esos casos: a) viudedad, b) invalidez del titular, c) incapacidad laboral transitoria y d) aquellas situaciones sobrevenidas debidamente acreditadas que impidan la prestación personal del servicio. El Reglamento establece que sólo en estas circunstancias la licencia podrá explotarse mediante la contratación de un conductor asalariado. Es importante advertir, por lo que señalaremos más adelante, que el supuesto de la jubilación no se considera como una situación sobrevenida que impida la prestación personal del servicio²³².

Ese excepcional recurso a conductores asalariados comporta que, con carácter previo al inicio de la actividad, deban ser acreditadas ante la correspondiente Administración municipal las circunstancias que motivan su contratación por el titular la licencia. Además, deberá también acreditarse el ingreso en el régimen de trabajadores de la Seguridad Social que corresponda a jornada completa, salvo que el ejercicio de la actividad no esté sujeto a exclusividad²³³.

El titular de la licencia y el asalariado, en todo caso conductores, deben poseer el permiso de conductor²³⁴ y un certificado de aptitud profesional²³⁵. El órgano

favorable de la Comisión del Taxi del Territorio Histórico correspondiente, a solicitud del Ayuntamiento, en el que se tendrán en cuenta las circunstancias socio-económicas de la zona.

²³² Art. 37.2 “(...) en ningún caso podrá prestarse el servicio mediante asalariado o asalariada cuando el titular se haya jubilado”.

²³³ Véase nota...

²³⁴ El artículo 10.2 de la Ley habla sólo del “permiso de conducción correspondiente establecido en la legislación vigente”, con lo que parece referirse al permiso de conducir expedido por la Dirección General de Tráfico. Sin embargo, el artículo 35 del Reglamento refiere un permiso de conductor expedido por el Ayuntamiento o la Diputación foral que otorgó el correspondiente título habilitante. Este permiso se concederá previa acreditación del cumplimiento de los requisitos siguientes: a) Poseer permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial; b) No padecer impedimento físico o psíquico que imposibilite o dificulte el normal ejercicio de la profesión. Se incluyen las enfermedades que, por su carácter infeccioso, puedan suponer un riesgo de contagio para el pasajero o pasajera. Para acreditar este extremo, será suficiente la presentación de un certificado emitido por médico colegiado que disponga de titulación suficiente; c) Poseer el certificado de aptitud correspondiente.

²³⁵ El artículo 34 establece que para la obtención del certificado de aptitud deberá acreditarse: a) Conocer perfectamente el municipio, sus alrededores, las principales vías públicas, lugares de interés turístico, oficinas públicas, centros oficiales, hoteles principales y los itinerarios más directos para llegar a su punto de destino; b)

competente para el otorgamiento del certificado es el Ayuntamiento correspondiente. En el supuesto de autorizaciones “exclusivamente de carácter interurbano” la competencia es de la Diputación foral que corresponda²³⁶.

b.2 Adquisición, extinción y transmisión de los títulos habilitantes: licencias y autorizaciones.

- **Procedimiento de adquisición**

El pleno ejercicio de la actividad precisa de diferentes títulos habilitantes. Por un lado, la licencia del Ayuntamiento para la prestación de transporte urbano –en un único municipio–; por otro, la autorización de la Diputación foral para el ámbito interurbano. Cabe recordar que en este último caso, el otorgamiento de las autorizaciones queda supeditado a los contingentes que pueda prever el Gobierno vasco²³⁷. La concurrencia de ambos títulos habilitantes parece lógica atendiendo a las circunstancias geográficas y de población del País Vasco que, sin duda, comportan un frecuente transporte interurbano de viajeros. En cualquier

Conocer las normas relativas al servicio, así como las tarifas vigentes; c) Poseer conocimientos contables y fiscales básicos sobre la actividad del transporte de viajeros en vehículos de turismo; d) Otros requisitos que el propio servicio o su especialización demanden en virtud de su naturaleza. El segundo apartado del citado artículo prescribe que “(T)odas estas circunstancias se acreditarán mediante las pruebas correspondientes cuyo contenido y forma será regulada por las ordenanzas municipales que se dicten a estos efectos”.

²³⁶ Por tanto, las Diputaciones forales deberán regular también el contenido de las pruebas para poder otorgar el certificado de aptitud. La expresión “autorizaciones exclusivamente de carácter interurbano” (art. 34.3) hace pensar que caso de concurrir la licencia municipal –supuesto habitual– bastaría el certificado de aptitud otorgado por el Ayuntamiento correspondiente (*vid. nota ut supra*).

²³⁷ El artículo 11 del Reglamento establece que tal limitación podrá ser realizada “atendiendo a la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, que vendrá determinada por criterios de población a la que haya de atender y/o las circunstancias socio-económicas que concurran en la zona.” (art. 11.1). Para acreditar tal necesidad deberán analizarse determinadas circunstancias: a) la situación del servicio en calidad y extensión antes del otorgamiento de nuevas licencias y autorizaciones; b) el tipo, extensión y crecimiento de los núcleos de población (residencial, turística, industrial, u otras); c) las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio; d) la repercusión de las nuevas autorizaciones a otorgar en el conjunto del transporte y la circulación, y en el propio sector. Téngase en cuenta la reciente Orden, de 11 de febrero de 2005, del Departamento de Transportes y Obras Públicas, por la que se establece el número máximo de autorizaciones de transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo en la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV, de 4 de marzo). Véase nota 5.

caso, la obtención de la licencia municipal constituye, en términos generales, un requisito para el logro de la referida autorización; así se desprende del artículo 7.4 de la Ley al disponer que *“por motivos de coordinación de servicios de diferente ámbito, se exigirá la obtención de las licencias o autorizaciones de menor ámbito para la concesión de las de ámbito superior”*. Además, el artículo 12.4 del Reglamento parece supeditar de modo claro el otorgamiento de la autorización foral a la previa licencia municipal. Sin embargo, el mismo referido precepto de la Ley prevé que mediante reglamento se regularán los supuestos en que tal condición puede no resultar necesaria *“por la escasa trascendencia de los servicios u otras circunstancias relacionadas con la demanda de los mismos”*²³⁸.

La obtención de los títulos habilitantes sigue el procedimiento previsto en los artículos 12 y 13 del Reglamento. De hecho, tal procedimiento, a la vista de la documentación que se exige al solicitante, parece tener muy en cuenta a los transportistas (taxistas) ya ejercientes y que según la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento deberán solicitar la autorización de transporte interurbano en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor. La regulación vasca refleja claramente el hecho de que la mejor prestación del servicio de taxi en esa Comunidad Autónoma comporta necesariamente que el conductor esté en posesión tanto de la licencia municipal como de la autorización de la Diputación foral. Seguramente por este motivo, al igual que lo previsto en el ROTT, se prevé una tramitación unificada de ambos títulos habilitantes que da inicio con la petición conjunta de estos ante el Ayuntamiento competente para el otorgamiento de la licencia. Es precisamente el Ayuntamiento receptor quien

²³⁸ El Reglamento reafirma la condición de la previa obtención de la licencia, reconociendo la posibilidad – caso de denegación de la licencia- de obtener sólo la autorización para transporte interurbano “cuando ello resulte justificado por el conjunto de circunstancias concurrentes y se cumplan los requisitos correspondientes a vehículos y conductores y demás exigidos por la normativa” (art. 12.4 *in fine*).

debe remitir la solicitud, junto a la documentación presentada²³⁹, a la Diputación foral competente para el otorgamiento de la autorización de transporte interurbano, la cual informará en un plazo de dos meses sobre la denegación u otorgamiento de dicha autorización. En todo caso, la obtención de la misma estará supeditada al contingente establecido y a la existencia de cupo disponible (art. 12.2). Si el informe de la Diputación foral es contrario al otorgamiento de la autorización, la concesión de la licencia municipal únicamente procederá si, según el Reglamento, se dan las circunstancias urbanas y sociales para una prestación del servicio limitada al término municipal. Entiéndase bien que el procedimiento previsto en el Reglamento corresponde exclusivamente a la tramitación conjunta de los expedientes de licencia y autorización, no al procedimiento de otorgamiento de la licencia que, evidentemente, será regulado por la correspondiente Ordenanza municipal, conforme a los requisitos y exigencias previstas en la normativa autonómica²⁴⁰.

²³⁹ La relación de documentos requerida para la obtención de la licencia y la autorización aparece descrita en el artículo 13 del Reglamento, a saber: “a) Documento Nacional de Identidad del solicitante, o cuando éste fuera extranjero o extranjera, documento de identificación que surta efectos equivalentes en su país de origen o pasaporte, así como, en todo caso, acreditación de encontrarse en posesión del correspondiente número de identificación fiscal; b) Documentos acreditativos de estar al corriente de sus obligaciones fiscales, tales como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y el *Impuesto de Actividades Económicas* cuyo plazo reglamentario de presentación hubiese vencido durante los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud, así como la documentación acreditativa de la afiliación en situación de alta en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda. (...); c) Permiso de circulación del vehículo al que vaya a referirse la licencia, a nombre del solicitante, excepto para los supuestos contemplados en el artículo 26 del presente reglamento –disposición del vehículo en virtud de cualquier derecho jurídicamente válido–, y Tarjeta de Inspección Técnica del mismo; d) Certificación de la estación de Inspección Técnica de Vehículos en la que conste hallarse vigente el reconocimiento periódico legal; e) Justificante de tener cubierta la responsabilidad civil por los daños que cause con ocasión del transporte y estar al corriente de la correspondiente póliza de seguro; f) Certificados y permisos necesarios para el ejercicio de la profesión, de acuerdo con lo previsto en la Ley y en el Reglamento”. Es evidente que tal cúmulo de documentos sólo puede exigirse de quienes ya ejercen la actividad y, de acuerdo con la Disposición Transitoria Tercera, deben solicitar la autorización de transporte interurbano prevista en la nueva normativa. O, en su caso, podrá exigirse de quien haya adquirido la licencia y quiera dar inicio a la actividad. No tiene lógica pensar en que el interesado en obtener una licencia *ex novo* para dar inicio a la actividad –o a su vida laboral– pueda presentar tal retahíla de documentos que presuponen una actividad preexistente.

²⁴⁰ “El Ayuntamiento, a la vista del informe –de la Diputación foral– referido en el apartado 2 de este artículo, tras examinar el cumplimiento de los requisitos relativos a vehículos y conductores y demás que establecen las normas y ponderando las necesidades de transporte y la oferta del mismo existente de acuerdo con los criterios que se establezcan en la correspondiente Ordenanza municipal decidirá sobre el otorgamiento de la licencia municipal de acuerdo con el procedimiento establecido por el otorgamiento de ésta” (art. 12.3).

Interesa destacar que el artículo 14 del Reglamento establece la existencia de un Registro de las licencias concedidas por cada Ayuntamiento y de las autorizaciones, por parte de las Diputaciones Forales. En dicho Registro deben anotarse las diferentes incidencias relativas a su titularidad, vehículos afectos a las mismas, infracciones cometidas y sanciones impuestas. El referido precepto prevé que el conocimiento de los datos que obren en los diferentes registros será público. Evidentemente, el acceso a esta información se verá limitada por las circunstancias contenidas en la LRJPAC (art. 37)²⁴¹, especialmente en lo que se refiere a los expedientes sancionadores. A efectos de coordinación el Reglamento también dispone que toda la información recogida se remitirá a una base de datos central dependiente del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco.

- **Extinción**

Los títulos habilitantes son concedidos por tiempo indefinido y, como hemos señalado anteriormente, su ostentación obliga a un ejercicio continuado de la actividad en los términos previstos reglamentariamente y que examinaremos en el apartado siguiente. Los supuestos previstos de extinción de los títulos habilitantes aparecen definidos en el artículo 20 del Reglamento: 1) Renuncia del titular; 2) Revocación; 3) Anulación de las licencias y autorizaciones; 4) Fallecimiento de su titular. El referido precepto contiene una cláusula general en la que se dispone que la extinción de uno de los títulos habilitantes dará lugar a la extinción del otro. Se admite una salvedad, los supuestos contemplados en los apartados 3) y

²⁴¹ Sobre el tema de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativo, véase J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 2ª ed., 1998.

4) del artículo 12 del Reglamento –descritos en el primer y segundo párrafo de este apartado-. Examinemos brevemente cada una de las diferentes causas de extinción:

- 1) En el caso de renuncia del titular, la extinción debe ser acordada, siguiendo el correspondiente procedimiento, por los órganos competentes que otorgaron la licencia y la autorización. Tal circunstancia deberá ser inscrita en el respectivo Registro.
- 2) La revocación constituye, sin duda, el procedimiento más controvertido y complejo para la extinción, por razones de oportunidad, de los títulos habilitantes. Los supuestos en que la misma procede aparecen tasados en el artículo 21 del Reglamento:
 - a) Incumplimiento de los requisitos para la obtención de la licencia y la autorización, entre los que se encuentran los contemplados en los artículos 6 y 7 del Reglamento y, además, los que en su caso pudieren haberse establecido en la Ordenanza municipal (art. 6.2);
 - b) No presentación, en los casos previstos, de la solicitud de visado periódico de los títulos habilitantes, excepto cuando esa falta no sea imputable al titular de los mismos²⁴²;
 - c) La comisión reiterada de infracciones muy graves o quebranto de la sanción impuesta. La reiteración se entiende cuando en los doce meses anteriores a la comisión de la infracción el responsable de la misma haya sido objeto de sanción mediante resolución definitiva por infracción tipificada como muy grave.

El procedimiento de revocación se tramitará de conformidad con lo previsto en la LRJPAC²⁴³. El titular de una licencia que haya sido revocada no podrá presentar una nueva solicitud hasta que hayan transcurrido diez años desde la fecha de la revocación. El mismo principio regirá para las autorizaciones.

- 3) Al ser la licencia y autorización actos administrativos les son también de aplicación el régimen general de nulidad y anulabilidad que para aquellos prevé la LRJPAC en sus artículos 62 y 63.
- 4) El fallecimiento del titular de los títulos habilitantes debería comportar la extinción de los mismos ya que su otorgamiento fue por intuición de la persona en su día solicitante. Sin embargo, en este supuesto la legislación vasca, al igual que la normativa estatal contenida en el Reglamento del año 1979, admite un conjunto de excepciones que permiten la transmisión de los títulos habilitantes y, por tanto, su inextinción. Efectivamente, la regla de la intransmisibilidad de la licencia quiebra en caso de fallecimiento del titular a favor de su cónyuge viudo o los herederos legítimos.

● Transmisión

El reconocimiento a la transmisibilidad y no extinción de los títulos habilitantes en caso de fallecimiento del titular nos conduce necesariamente a tratar el

²⁴² En el expediente tramitado al efecto se podrá dictar como medida cautelar la suspensión del título habilitante.

²⁴³ Vid. J. M. SALA ARQUER, *La revocación de los actos administrativos en el derecho español*, IEA, Madrid, 1974; T. CANO CAMPOS, *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 120-136; M. CUCHILLO FOIX, “La revisión de oficio y la revocación en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, en *Administración Pública y procedimiento administrativo* (J. Tornos, dir.), Bosch, Barcelona, 1994; M^a J. MONTORO CHINER, “La revocación de los actos administrativos en la Ley 30/1992”, *RAAP*, núm. 17 (1994); R. J. SANTAMARÍA ARINAS, “La reforma del artículo 105 LPC y la revocación de los actos administrativos”, *RAP*, núm. 151 (2000), pág. 441 y ss.

régimen de transmisión de aquellos que se contempla en la normativa vasca. El artículo 8 de la Ley²⁴⁴ prevé cinco excepciones a la no transmisión de las licencias y autorizaciones:

- 1) El ya referido por fallecimiento del titular, a favor de su cónyuge viudo o los herederos legítimos.
- 2) En caso de jubilación, de acuerdo con los requisitos previstos en el régimen de la Seguridad Social. Cabe, por tanto, la posibilidad de jubilación anticipada.
- 3) Cuando el cónyuge viudo o los herederos del titular fallecido no puedan explotar la licencia como actividad única y exclusiva. Nos encontramos en este supuesto ante una segunda transmisión, la del cónyuge viudo o sus herederos²⁴⁵ que no puedan –o no quieran– explotar la licencia. El inciso “como actividad única y exclusiva” pareciera indicar la necesidad de una actividad laboral preexistente para poder transmitir el título habilitante. La lógica obligaría en todo caso a entender el término “actividad” de un modo amplio; el cónyuge viudo o, en su caso, los herederos legítimos pueden o no ejercer otra actividad laboral y, en este último caso, sería un sinsentido privarles del derecho que la ley reconoce a la transmisión –imaginemos que, por ejemplo, se encuentran cursando estudios, en situación de jubilación, o sencillamente no desean realizar la actividad-. Además, debe entenderse que la carencia de

²⁴⁴ Art. 23 del Reglamento.

²⁴⁵ El Reglamento estatal, de 16 de marzo de 1979, opta, no por la sucesión conjunta del cónyuge superviviente y los demás herederos legítimos, sino por la alternativa entre uno y otros, surgiendo la discusión sobre el modo de resolverse tal alternativa. El TS ha manifestado que tal situación debe resolverse a partir del ordenamiento administrativo que establece “un orden preferencial –en favor del cónyuge- en la transmisión de este tipo de licencias, en virtud de unas valoraciones más ajustadas a las singularidades y particularidades del objeto específico de las mismas, que se apartan de las previsiones generales del Derecho civil, pensadas desde otra perspectiva, y referidas al conjunto del patrimonio dejado por el *de cuius*”.

determinadas aptitudes personales inexcusables para poder explotar personalmente los títulos habilitantes suponen también un impedimento para un ejercicio único y exclusivo de la actividad –p. ej. la carencia del permiso de circulación que impide la obtención del correspondiente permiso de conductor previsto en el art. 35 del Reglamento-. Cabe, por supuesto, la posibilidad, ya contemplada en el RD 763/1979, de que el cónyuge viudo o los herederos legítimos a los que se transmitan los títulos habilitantes puedan llegar a desempeñar la actividad²⁴⁶. En tal caso la explotación de la licencia y autorización deberá ser en régimen de plena y exclusiva dedicación salvo, como anteriormente se ha detallado, en aquellos municipios cuya población sea menor de 5.000 habitantes o en los que siendo mayor se hubiese excepcionado tal requisito (art. 37.1 del Reglamento).

La ya reiterada expresión “actividad única y exclusiva” parece tener, sin embargo, un significado muy concreto si atendemos a una lectura detenida del artículo 10.1 de la Ley. Recordemos que este precepto obliga al titular de la licencia de auto-taxi a la prestación personal de servicio, obligación que sólo cede excepcionalmente en determinados supuestos entre los que se encuentra el de las viudas/os. En tal circunstancia se prevé que la licencia podrá explotarse mediante la contratación de un conductor asalariado. El Reglamento de la Ley poco más añade (art. 37), si bien no habla de situaciones de viudedad, sino de “fallecimiento” del titular como supuesto que permite –al cónyuge del finado- la explotación de la licencia mediante conductor asalariado. Se trata de una posibilidad

²⁴⁶ De hecho el Reglamento Nacional tiene como principio la obligación de explotar personalmente la licencia otorgada salvo casos específicamente contemplados, entre los que se contaría el de las viudas.

que parecía apuntarse ya en el RD 763/1979 y que algunos reglamentos municipales reguladores del servicio de auto-taxis reconocían de modo explícito aunque, en ocasiones, con carácter temporal²⁴⁷. De hecho, el Reglamento estatal sólo obliga a la transmisión cuando el cónyuge viudo o los herederos legitimarios “no puedan explotar las licencias como actividad única y exclusiva”, ello no significa que tal explotación deba ser personal y, por tanto, permitiría la prestación del servicio mediante la contratación de asalariado. En todo caso la regulación vasca admite de un modo más claro dicha contratación. Sin embargo, tal circunstancia no se extiende a los otros herederos legítimos. En este supuesto, pues, lo coherente es exigir que el viudo/a no ejerza ninguna otra actividad para poder explotar la licencia como “actividad única y exclusiva” mediante un conductor asalariado. No deja, sin embargo, de resultar paradójico que la regulación vasca impida al titular jubilado la prestación del servicio mediante asalariado y, en cambio, permita esa posibilidad al cónyuge supérstite del titular de la licencia –que podría encontrarse también en situación de jubilación-.

Con relación a la transmisión del título habilitante que estamos analizando cabe también plantear una circunstancia prevista en el Real Decreto del año 1979 y que la normativa vasca obvia. Efectivamente, se trata de la contemplada en el artículo 14, letra b), del Reglamento estatal en donde se prevé que cuando el cónyuge viudo o los herederos legitimarios no puedan explotar la licencia y

²⁴⁷ Concretamente, también en el País Vasco, el reglamento municipal de los servicios urbanos e interurbanos de transportes de vehículos ligeros de Vitoria, modificado el 18 de noviembre de 1994, autoriza la contratación temporal de personal asalariado –aparte del caso de incapacidad laboral transitoria- en el supuesto de viudedad, siempre que los herederos del titular sean menores de edad y se declara la caducidad de dicha autorización temporal cuando hubiese cesado el motivo que la justificaba (véase la STSJ del País Vasco de 30 de enero de 1998 y la STS de 13 de noviembre de 2002 que conoce el recurso de casación contra la primera).

opten por la transmisión, deberá atenderse al derecho de tanteo²⁴⁸ de cualquier otro heredero forzoso que tuviese interés en ejercer la actividad y cumplierse los requisitos reglamentariamente previstos para ser titular –estar en posesión del “permiso local de conductor”-. Se trata de un derecho preferente en la transmisión de los títulos habilitantes que, a diferencia de la normativa anterior, no se contempla ahora en la legislación vasca.

- 4) Cuando se imposibilite de manera permanente para el ejercicio profesional al titular por motivo de enfermedad, accidente y otros que puedan calificarse de fuerza mayor. En este supuesto también se contempla la posibilidad de explotar la licencia mediante la contratación de un conductor asalariado (art. 37.2 del Reglamento).
- 5) Cuando el titular de la licencia tenga antigüedad superior a diez años. Este podrá transmitirla, previa autorización de la entidad local, no pudiendo obtener nueva licencia dentro del mismo municipio, en el plazo de diez años por ninguna de las formas establecidas en el Reglamento. Vemos, por tanto, que una hipotética renuncia del titular a ejercer la actividad no implica necesariamente la extinción de los títulos habilitantes, sino también su transmisión siempre que dicha renuncia sea tras diez años de titularidad.

Decir finalmente que el régimen de transmisión de los títulos habilitantes está, a su vez, condicionado a una serie de circunstancias: 1) No pueden ser objeto de transmisión las licencias y autorizaciones cuando el Ayuntamiento y la Diputación foral, respectivamente, estén tramitando un procedimiento de

²⁴⁸ Derecho de tanteo que, al no venir completado con un posible y ulterior derecho de retracto, tiene naturaleza y carácter personal, no real, véase en este sentido, la STSJ de Cataluña, de 31 de marzo de 1997.

extinción o suspensión temporal de las mismas; 2) La transmisión de los títulos habilitantes se autorizará cuando el adquirente reúna los requisitos reglamentarios para poder ser titular de los mismos; 3) La autorización por parte del órgano competente de la transmisión de los títulos habilitantes exige el pago de las sanciones pecuniarias impuestas por resolución firme en vía administrativa por alguna de las infracciones tipificadas reglamentariamente al titular; 4) No habrá lugar a la transmisión cuando el órgano competente para ello tenga conocimiento oficial de que se ha procedido al embargo de los títulos habilitantes por órgano judicial o administrativo.

b.3 Prestación y contratación del servicio

El titular de los títulos habilitantes viene obligado a iniciar el ejercicio de la actividad en el plazo máximo de sesenta días naturales contados desde la fecha de notificación de la concesión de las mismas²⁴⁹ (art. 36.3 del Reglamento). La prestación del servicio se realizará, según el artículo 11.4 de la Ley, cumpliendo el régimen de horarios, turnos, vacaciones y periodos de interrupción que puedan establecerse normativamente. En este sentido el Reglamento (art. 41) prevé que en atención a la debida coordinación del servicio, los Ayuntamientos podrán regular en su término municipal el régimen de horarios, calendarios, descanso y vacaciones anuales de los titulares de las licencias, procurando que exista continuidad en la prestación de aquel. Tal regulación deberá sujetarse a la legislación laboral y de seguridad social aplicable, además habrán de ser oídas las asociaciones representativas del sector de vehículos de turismo con implantación en el *territorio* –término municipal-. En lo que atañe al servicio de ámbito interurbano los extremos reseñados competen a las Diputaciones forales. Se

²⁴⁹ Este plazo, a petición de la persona interesada, podrá ampliarse por parte de la Administración concedente por periodos máximos de sesenta días y con un máximo de dos prórrogas (art. 36.4 del Reglamento).

entiende que el Ayuntamiento y la correspondiente Diputación foral deben actuar en este tema de manera coordinada.

Se prevé un amplio abanico de posibilidades en la prestación de servicios. No debe obviarse que la ley y su reglamento atienden al transporte urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo. Esto significa no sólo auto-taxis, sino también aquellos vehículos de turismo objeto de arrendamiento con conductor o vehículos de características especiales en atención al servicio que van a prestar.

El Reglamento distingue entre “servicios complementarios” (art. 39) y “servicios especializados” (art. 51). Como único servicio complementario el Reglamento prevé el “transporte de encargos” que deberá ser concertado expresamente entre el titular y el usuario. Dicho transporte sólo podrá ser solicitado por un único contratante y deberá tener un único punto de origen y destino, no pudiéndose compartir el servicio de transporte de encargo con el transporte de viajeros. Además, el citado transporte se realizará con sujeción a las tarifas prescritas para los servicios de transporte urbano e interurbano en vehículos de turismo.

Según se ha señalado, el Reglamento contempla también un elenco de supuestos caracterizados por requerir vehículos y/o conductores con requisitos diferentes a los ordinarios, o características especiales del propio servicio. Entre estos servicios especializados se hallan los siguientes:

- 1) Servicios de arrendamiento especial de vehículos con conductor. Las características de esta modalidad se contienen de modo detallado en el artículo 52 del Reglamento. Se trata del tipo de licencias de la clase C) –

especiales o de abono- contempladas en el RNSUITAL del año 1979²⁵⁰. El ejercicio de esta modalidad de actividad requiere de hasta tres títulos habilitantes. Por un lado, una autorización expedida por la Diputación foral²⁵¹, previo informe del correspondiente Ayuntamiento y de la Comisión del Taxi del Territorio Histórico que corresponda²⁵²; por otro, el conductor debe ser ya adjudicatario de la licencia municipal y autorización autonómica que habilitan para prestar el servicio de transporte público urbano e interurbano de viajeros con vehículos de turismo. Además, y ahí radican las especificidades de este tipo de permiso, deberán observarse unos requisitos, por un lado unos específicos del vehículo²⁵³; por otro, deberá disponerse de, al menos, un local u oficina dedicado exclusivamente a la actividad de arrendamiento especial, abierto al público y que deberá cumplir los requisitos legales sobre apertura de locales y oficinas. La contratación previa de este servicio puede realizarse bien personalmente o través de cualquier sistema de comunicación tal como teléfono, fax, correo electrónico, internet o similar. Durante la prestación

²⁵⁰ Según el art. 2º de esta disposición se trata de “(V)ehículos que prestan servicios dentro o fuera de los núcleos urbanizados, diferentes a los de las clases anteriores, ya sea por su mayor potencia, capacidad, lujo, dedicación, finalidad, etc., ya sea porque los Conductores tienen conocimientos acreditados superiores a los obligados e inherentes a los de su profesión y apropiados a la especialidad que les caracteriza (turística, representativa, etc.).”

²⁵¹ Con anterioridad a la Ley 2/2000, de 29 de junio, las Diputaciones forales ya venían concediendo las autorizaciones para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. En este sentido, y considerando la naturaleza institucional de las Diputaciones forales, véase la STS de 11 de octubre de 2004 (Sala III, Sección 3ª).

²⁵² “Cuando el correspondiente Ayuntamiento y la Comisión del Taxi hayan emitido sus informes y se cumplan los requisitos (...), la Diputación Foral correspondiente otorgará la autorización solicitada, pudiendo únicamente denegarla si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio de que se trate y los potenciales usuarios del mismo en dicha zona, o si se incumple alguno de los requisitos exigibles. El número de autorizaciones se podrá limitar cuando existan desajustes entre la oferta y la demanda de este tipo de servicios. La prestación del servicio especializado de arrendamiento especial de vehículos con conductor será incompatible, dentro del ámbito de aplicación del presente Reglamento, con la prestación del servicio ordinario de transporte urbano e interurbano en automóviles de turismo”.

²⁵³ Art. 52.2.a): “Disposición de un vehículo dedicado a la actividad de arrendamiento especial que reúna las características sobre cilindrada, longitud, altura, dimensiones, equipamiento interior, maletero, sistema de climatización y sistemas de comunicación que se fijen mediante Orden del Consejero de Transportes y Obras Públicas, o bien, disposición de un vehículo histórico que tenga los requisitos exigidos por la normativa vigente en esta materia.”

del servicio deberá llevarse a bordo del vehículo copia acreditativa del contrato. En ningún caso, advierte el Reglamento, podrán los correspondientes vehículos aguardar o circular por las vías públicas en busca de clientes, ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente el servicio.

- 2) Servicios de transporte regular de uso especial en vehículos de turismo (art. 54). La autorización para la prestación de esta modalidad de transporte se halla sujeta a dos condiciones muy claras: 1) los usuarios deben ser “grupos homogéneos y específicos”, y 2) deben tener un único centro concreto de actividad común o destino, o *“aun existiendo varios centros de actividad en los que el transporte tenga su origen o destino, cuando por su carácter de establecimientos del mismo titular o de similar actividad, unido en su caso a la inmediata proximidad geográfica o a otras circunstancias concurrentes, quede en todo garantizado que van a servir a un grupo homogéneo y específico de usuarios o usuarias, cualitativamente diferentes de los de los servicios de uso general”*. En definitiva, se trata, por ejemplo, de casos de transporte escolar que, tal como se advierte expresamente, deberán cumplir todos aquellos requisitos que con arreglo a las normas que regulan la seguridad de dichos transportes sean preceptivas.
- 3) Servicios de transporte por plaza (art. 55). Tal modalidad constituye una excepción a la regla general de que la prestación del servicio se realiza mediante la contratación de la capacidad total del vehículo. Este supuesto permite, pues, contratar individualmente una plaza en el vehículo de turismo.
- 4) Servicios de transporte en zonas de baja densidad de población o zonas rurales (art. 56). El mismo tiene como objeto facilitar las comunicaciones entre las poblaciones dispersas entre sí y con las poblaciones donde existan

enlaces con el transporte convencional. También se pretende procurar la atención a colectivos con especiales dificultades de desplazamiento. La justificación de este tipo de servicios radica en la peculiar distribución territorial de los núcleos de población en algunas zonas del País Vasco. Con tal fin, corresponde a las Diputaciones forales determinar en sus respectivos territorios aquellas zonas que se puedan calificar de baja densidad de población o zonas rurales. Cabe destacar que en tales zonas cabe la posibilidad de otorgar autorizaciones de transporte a personas cuya actividad principal no sea la de transportista, sin exigirse en su caso el cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento. Tal circunstancia sólo se admite cuando no se preste o no interese la prestación del servicio especializado a los titulares de licencias o autorizaciones de transporte público de viajeros en automóviles de turismo.

- 5) El último apartado del referido artículo 51 constituye un auténtico cajón de sastre en el que adquieren la consideración de especializados todos aquellos servicios que, *“ya sea por las características especiales de los vehículos en atención a su mayor potencia, capacidad, dedicación, finalidad, y supuestos análogos, o ya sea porque los conductores tienen conocimientos acreditados superiores a los obligados e inherentes a los de su profesión y apropiados a la especialidad que les caracteriza, requieran vehículos y/o conductores con requisitos diferentes a los ordinarios”*.

b.4 Interacción de servicios: áreas territoriales de prestación conjunta y zonas de régimen especial

Según se ha comentado anteriormente la actividad de taxi requiere de dos títulos habilitantes: la licencia municipal para el transporte urbano y la autorización para

el servicio interurbano. Esta última es otorgada por la Diputación foral y abarca el territorio correspondiente a la misma. Por tanto, con carácter general, el servicio de taxi deberá dar inicio en el término municipal a que corresponda la licencia, mientras que en el caso de servicios de transporte exclusivamente interurbano se iniciarán en el lugar que se fije en la autorización correspondiente. Siguiendo este planteamiento resulta lógico, pues, que en el caso de municipios limítrofes con el ámbito territorial de otras Diputaciones forales, el taxista deba disponer de sendas autorizaciones. Ahora bien, este supuesto, entre otros, quedan incluidos en las denominadas “Áreas Territoriales de Prestación Conjunta”²⁵⁴. El artículo 19.2 de la ley establece que tales áreas se establecerán en las zonas en que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de varios municipios, *“de manera que la adecuada ordenación de los mismos trascienda el interés de cada uno de ellos”*. La creación de las áreas territoriales de prestación conjunta corresponde a las respectivas Diputaciones forales, bien de oficio, bien a instancia de los Ayuntamientos a que el área se refiera. En el supuesto de actuación de oficio, deberá contarse con la anuencia de al menos el 50% de los municipios afectados, que a su vez supongan el 75% de la población existente en el área (art. 19.1 de la Ley y 64.1 del Reglamento). De interés resulta, tal como se advertía al inicio de este apartado, considerar la creación de una esas áreas cuando abarque el territorio de más de una Diputación foral. En este caso la redacción del artículo 19.4 de la ley²⁵⁵ parece señalar que su creación correspondería al Gobierno vasco a instancia de las Diputaciones forales interesadas, aunque también podría pensarse en fuesen las mismas Diputaciones

²⁵⁴ Esta denominación se encontraba ya recogida en la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes terrestres. Concretamente, el apartado segundo del artículo 116 –declarado inconstitucional junto a los arts. 113 a 118– disponía que: *“En las zonas en las que exista interacción e influencias recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios podrán establecerse Áreas Territoriales de Prestación Conjunta en las que se faculte a determinados transportes de viajeros en automóviles de turismo para la prestación de cualquier servicio, ya sea urbano o interurbano, cuya iniciación se realice dentro de dichas Áreas, incluso fuera del municipio en que esté residenciado el vehículo”*.

quienes de *motu proprio* acordasen la creación del área de prestación conjunta. En cualquier caso debería también concurrir el consentimiento de los Ayuntamientos afectados en los porcentajes ya señalados. En definitiva, las áreas territoriales de prestación conjunta constituyen un instrumento de coordinación de las competencias municipales con las de aquellas administraciones de ámbito territorial superior –Diputaciones forales²⁵⁶–; una fórmula que en aras de una ordenación unitaria del servicio puede, sin embargo, incidir sobre la autonomía local de aquellos municipios que –en el procedimiento de oficio– pudiesen haber manifestado su negativa a la integración en el área de prestación conjunta correspondiente.

Acordado el establecimiento del área correspondiente, el vehículo debidamente autorizado está entonces facultado para la prestación de cualquier servicio, ya tenga carácter urbano o interurbano, que se realice íntegramente dentro de dichas áreas, incluso si excede o se inicia fuera del término municipal en que esté residenciado el vehículo. En las áreas referidas son las Diputaciones forales quienes realizarán las funciones de regulación y ordenación del servicio que resulten necesarias. En cambio, cuando el área territorial de prestación conjunta afecte a más de un Territorio Histórico, esas funciones serán ejercidas por el Gobierno Vasco, que podrá llevarlas a cabo por sí mismo o bien delegarlas en las Diputaciones Forales correspondientes (art. 64.7 del Reglamento).

Junto a las áreas territoriales de prestación conjunta cabe referir las “zonas de régimen especial”. Las mismas vienen definidas por la existencia de “puntos

²⁵⁵ Tal precepto establece que “(C)uando el área territorial de prestación conjunta afecte a más de un territorio histórico, las funciones atribuidas en este artículo a las Diputaciones forales serán ejercidas podrá llevarlas a cabo por sí mismo o bien delegarlas en las Diputaciones forales correspondientes”.

²⁵⁶ El art. 64.6 del Reglamento establece que la Diputación Foral “podrá realizar, con sujeción a la normativa general, cuantas funciones de regulación y ordenación del servicio resulten necesarias en relación a dichas áreas”.

específicos” de generación de tráfico, tales como puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias o de autobuses, centros hospitalarios, ferias, mercados y otros similares.

b.5 Tarifas

Como bien sabemos, la tarifa constituye la contraprestación económica que el usuario satisface por la prestación del servicio de auto-taxi. La finalidad de la tarifa es clara, tal como prevé el artículo 17.4 de la Ley: 1) deberá cubrir la totalidad de los costes reales en condiciones normales de productividad y organización, 2) permitir una adecuada amortización y un razonable beneficio empresarial, y 3) asegurar una correcta prestación del servicio o realización de la actividad. La fijación de las tarifas de transporte interurbano corresponde al Gobierno vasco, previa audiencia de las Diputaciones forales, de los Ayuntamientos, a través de la asociación de municipios más representativa del País Vasco, de los profesionales del sector y de los usuarios. En cuanto a las tarifas urbanas, corresponde al Ayuntamiento correspondiente su fijación, con sujeción a lo dispuesto en la legislación aplicable sobre control de precios. El artículo 62 del Reglamento dispone que dichas tarifas serán revisadas anualmente, teniéndose en cuenta las variaciones que hayan sufrido las partidas que integran la estructura de costes y que *“supongan alteración significativa del equilibrio económico del servicio o actividad”* –p. ej. aumento en el precio del carburante-.

La normativa vasca prevé un régimen tarifario distinto según se trate de recorridos urbanos o interurbanos. En ambos las tarifas son vinculantes y obligatorias, si bien el transporte interurbano podrá realizarse con precios pactados por debajo de la tarifa, siempre y cuando exista constancia escrita del

precio pactado y se lleve a bordo dicho documento durante la realización del servicio. En consecuencia, la existencia de dicho pacto exonerará de poner en funcionamiento el aparato taxímetro (art. 57.2 del Reglamento).

b.6) Régimen sancionador

La Ley 2/2000, en una estricta aplicación del principio de reserva de ley en el ámbito sancionador, establece una pormenorizada tipificación de infracciones y de sus correspondientes sanciones en los artículos 26²⁵⁷ y 28²⁵⁸. Tamaña minuciosidad comporta, en este ámbito, la ausencia de remisión a una

²⁵⁷ Artículo 26: “Las infracciones de las normas reguladoras de los servicios de transporte en automóviles de turismo se clasifican en muy graves, graves y leves.

1.- Se condenarán infracciones muy graves:

- a) La realización de los servicios careciendo de las preceptivas licencias o autorizaciones, o cuando las mismas hayan caducado.
- b) La utilización de licencias o autorizaciones expedidas a nombre de otras personas, o la conducción del vehículo realizando servicios por personas distintas del titular de la licencia o del conductor designado al efecto.
- c) La negativa u obstrucción a la actuación de los servicios de inspección, vigilancia y control, que impida el ejercicio de las funciones que reglamentariamente tengan atribuidas.
- d) La comisión de ilícitos penales con motivo de la prestación de los servicios objeto de esta ley, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero – de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País vasco- (*).
- e) Carecer del seguro obligatorio del automóvil.
- f) La comisión de una infracción grave, cuando en los doce meses anteriores a la misma su responsable haya sido objeto de sanción, mediante resolución firme en vía administrativa y/o vía judicial, por infracción grave tipificada en la misma letra del párrafo 2 del presente artículo.
- g) Conducir el vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes.

(*) *Art. 18. “Non bis in idem”. 1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. 2. Se entenderá que hay identidad de fundamento cuando: a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo que la infracción que se esté considerando. b) Existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos contemplados, estas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición, por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción. 3. Cuando, aun no dándose identidad de fundamento, existiesen puntos en común entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, de tal manera que la sanción o pena impuesta precedentemente sirviese en parte al fin protector de la infracción que se va a sancionar, se tendrá en cuenta la sanción o pena precedente para graduar en sentido atenuante la sanción posterior. Si así lo exige el principio de proporcionalidad, se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad, y, excepcionalmente, en supuestos en la sanción o pena precedente fuese especialmente grave, podrá compensarse la sanción posterior, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.*

2.- Se considerarán infracciones graves:

- a) La prestación de servicios con vehículos distintos a los adscritos a las licencias y autorizaciones, así como el incumplimiento del ámbito territorial de dichos títulos habilitantes.

-
- b) El incumplimiento del régimen de plena y exclusiva dedicación al ejercicio de las actividades reguladas en esta ley, así como la prestación de servicios no amparados por las mismas, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y su desarrollo reglamentario.
 - c) La falta de inicio de los servicios una vez autorizados y/o paralización de los mismos en el plazo de sesenta días, sin causa justificada.
 - d) La negativa u obstaculización a los usuarios de la disposición de la documentación destinada a quejas y reclamaciones relativas al servicio. La ocultación o demora injustificada en la puesta en conocimiento de la Administración de dichas reclamaciones o quejas, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine.
 - e) El incumplimiento de los servicios obligatorios y del régimen de coordinación de horarios y descansos establecidos en su caso por la Administración.
 - f) La desatención de las solicitudes de servicio de los usuarios, y el abandono de los viajeros sin rendir el servicio para el que fuera requerido, salvo que concurra alguna de las circunstancias previstas en los artículos 4 y 14.
 - g) El incumplimiento del régimen tarifario.
 - h) La realización de servicios por trayectos o itinerarios inadecuados, lesivos económicamente para los intereses del usuario o desatendiendo sus indicaciones, sin causa justificada.
 - i) La ocupación de asientos por terceras personas ajenas al viajero que hubiera contratado el servicio.
 - j) La contratación individual por plaza de la capacidad del vehículo, fuera de los supuestos contemplados en la normativa de aplicación.
 - k) El empleo de palabras o gestos groseros y amenazas a los usuarios, viandantes o conductores de otros vehículos.
 - l) La retención de cualquier objeto abandonado en el vehículo sin dar cuenta de ello a la autoridad competente dentro de las setenta y dos horas siguientes.
 - m) La carencia de taxímetro y/o módulo, su no utilización o su inadecuado funcionamiento, así como la carencia, falseamiento o manipulación de cualquier instrumento o medio de control que exista la obligación de llevar instalado en el vehículo, y el no sometimiento de tales instrumentos o de los vehículos a las revisiones preceptivas.
 - n) La recogida de viajeros fuera del municipio otorgante de la licencia, salvo en los supuestos autorizados en la normativa de desarrollo.
 - ñ) La no suscripción de los seguros que haya obligación de realizar, según lo previsto en la presente ley y en su normativa de desarrollo.
 - o) El transporte de mayor número de viajeros que los autorizados.
 - p) La comisión de una infracción leve, cuando en los doce meses anteriores a su comisión su responsable haya sido objeto de sanción, mediante resolución firme en vía administrativa y/o judicial, por la infracción en una misma letra del párrafo 3 del presente artículo.

3.- Se considerarán infracciones leves:

- a) La realización de servicios sin llevar a bordo del vehículo la documentación formal que se exija reglamentariamente.
- b) No llevar en lugar visible la documentación cuando exista la obligación de hacerlo.
- c) La falta de comunicación a la Administración de datos de los que preceptivamente haya de ser informada.
- d) El trato desconsiderado a los usuarios o terceros, cuando por su levedad no deba ser tipificado como falta grave.
- e) La no realización del visado de los títulos habilitantes dentro del plazo establecido.
- f) El descuido en el aseo personal del conductor así como en la limpieza interior y exterior del vehículo.
- g) No proporcionar al usuario cambios de moneda metálica o billetes hasta la cantidad que reglamentariamente se establezca.

Cualquiera de las infracciones previstas en el número anterior, cuando por su naturaleza o las circunstancias que concurren no deba ser calificada como grave, en los supuestos en que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero (*).

posterior concreción reglamentaria. Así pues, las ordenanzas municipales se limitarán a reproducir el amplio listado de infracciones y sanciones que se contienen en la Ley. Finalmente, interesa destacar que entre las sanciones se contempla la posibilidad de revocar el título habilitante. Tal circunstancia sólo procederá en caso de reiteración en la comisión de infracciones muy graves o con quebranto de la sanción impuesta.

() Art. 14. Régimen y aplicación de la sanción. 1. Únicamente se podrán imponer las sanciones predeterminadas en la ley. 2. Cuando para una infracción o categoría de infracciones la ley establezca varias sanciones, salvo que ésta autorice expresamente lo contrario, solamente podrá imponerse, respecto de la misma infracción, una de las sanciones previstas. 3. Para la determinación en cada caso concreto de la sanción correspondiente o de la extensión de la misma, dentro de las fijadas para la infracción o categoría de infracciones en las normas sancionadoras aplicables, se ponderarán las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes. 4. Si concurren varias circunstancias atenuantes o una muy cualificada, produciéndose, en cualquiera de los casos, un significativo efecto minorador de la culpabilidad, el órgano sancionador aplicará una sanción correspondiente a infracciones o categorías infractoras de inferior gravedad que la infracción cometida o que la categoría en que ésta se incluya. 5. En ningún caso podrán imponerse, en atención a las circunstancias agravantes concurrentes, sanciones previstas para infracciones o categorías infractoras de mayor gravedad. 6. Las circunstancias agravantes o atenuantes no podrán aplicarse cuando éstas u otras circunstancias que contemplen una realidad sustancialmente igual o atiendan al mismo o similar bien jurídico o al mismo o similar aspecto de la culpabilidad aparezcan en la descripción del tipo infractor aplicado, o sean de tal manera inherentes al mismo sin que su concurrencia no podría cometerse la infracción. 7. Para determinar el alcance del efecto atenuante o agravante de las circunstancias concurrentes se realizará una ponderación conjunta de todas ellas, a la luz de la naturaleza y finalidad de la infracción y del régimen sancionador sectorial de que se trate y buscando la proporcionalidad entre el grado de culpabilidad del autor y la sanción. 8. La sanción más grave de las previstas para una infracción o categoría de infracciones sólo podrá imponerse cuando el resultado de la ponderación a que se refieren los números tres y siete de este artículo sea notoria y fuertemente agravante. A los efectos la aplicación párrafo precedente, y a falta de normas específicas al respecto en el régimen sancionador aplicable, se considerarán de mayor gravedad las sanciones que incidan de modo más perjudicial en el patrimonio jurídico del imputado. 9. El beneficio obtenido con la infracción por el responsable únicamente podrá tenerse en cuenta para la determinación de la sanción de multa u otras de efectos sustancialmente iguales, y sólo cuando las normas sancionadoras sectoriales aplicables no establezcan el decomiso de los efectos y ganancias derivadas de la infracción o resulte imposible llevarlo a cabo.*

²⁵⁸ Artículo 28:

“1.- Las infracciones leves se sancionarán con apercibimiento y/o multa de hasta 46.000 pesetas y/o retirada del título habilitante por un tiempo máximo de quince días. Las graves, con multa de 46.001 a 230.000 pesetas y/o retirada del título habilitante por un tiempo máximo de seis meses. Las muy graves, con multa de 230.001 a 460.000 pesetas (*) y/o retirada del título habilitante por un tiempo máximo de un año.

La cuantía de las sanciones que se impongan, dentro de los límites establecidos en el párrafo anterior, se graduará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/1998, de 20 de febrero.

() Nota: la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2000 autoriza al Gobierno vasco para que adapte la cuantía pecuniaria de las sanciones según las circunstancias económicas existentes en cada momento.*

2.- Independientemente de las sanciones que correspondan de conformidad con esta ley, la comisión reiterada de infracciones muy graves o con quebranto de la sanción impuesta podrá dar lugar a la revocación del título habilitante.”

V. REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO: FRANCIA Y ALEMANIA

1. Francia

a) Antecedentes históricos

En Francia el origen del taxi se encuentra también en los coches de plaza. Desde un principio, y al igual que en España, su explotación fue sometida a los poderes de policía en aras del orden y la tranquilidad pública. Se trataba, además, en palabras de BROUSSOLLE²⁵⁹, de una subordinación protectora por cuanto las patentes reales concedidas ya en el año 1657 por Luís XIV conferían un auténtico monopolio al introductor parisino de los coches de plaza (*fiacre*)²⁶⁰. Esa situación de favor se mantendrá hasta la Revolución²⁶¹, momento en el que la generalizada extinción de los antiguos privilegios y la consagración del principio de libertad de industria entrañan la multiplicación sin orden ni concierto de coches de plaza que, a su vez, origina una creciente rivalidad y conflictividad. Volverán entonces a ser razones de policía las que someterán la explotación de los coches de plaza a la autorización previa de los prefectos. Poco después, la Ley de 18 de julio de 1837

²⁵⁹ Vid. D. BROUSSOLLE, *Le droit des transports de personnes*, en col. Que sais-je?, PUF, París, 1995, pág. 80; “Transport routier- Taxis”, *Juris-Classeur Commercial*, fasc. 770, Éditions du Juris-Classeur, 1998.

²⁶⁰ Se cuenta que tales coches de alquiler recibían el nombre de “*fiacre*”. Esta denominación, equivalente a la española de “simón”, parece encontrar su origen en una imagen de San Fiacro que se encontraba en la pared de la casa de donde salían los coches. Aunque en la actualidad los taxistas, al igual que la generalidad de los automovilistas, tienen por patrón a San Cristóbal, en algunos lugares toman en cambio a San Fiacro. En Viena, por ejemplo, la advocación es por este Santo irlandés. Hecha aquí esta corta referencia hagiográfica, quizás conviene también recordar la leyenda del gigante Réprobo, nacido en Cannan en el siglo III. Ante la ausencia de un amo al que servir que fuese digno de su fuerza decidió que ese sólo podía ser Jesucristo; siguiendo el consejo de un ermitaño empleó entonces su fuerza y gran tamaño para trasladar a través de un río a los viajeros. Un día que llevaba a un niño sobre sus hombros, el nivel del agua comenzó a subir y el pequeño fue haciéndose pesado como el plomo. Haciendo un esfuerzo sobrehumano, Réprobo logró alcanzar la otra orilla. Entonces el niño le dijo: “No sólo has transportado al mundo, sino a aquel que lo ha creado. Soy el rey que buscabas y a quien has servido sin conocer. Desde ahora ya no te llamarás Réprobo, sino Cristóbal, el que transportó a Cristo”. Vid. Ph. WALTER, *Mitología cristiana*, Paidós, Buenos Aires, 2004, págs. 157-158.

²⁶¹ Hacia el año 1780 se contabilizaban hasta un total de 1600 “*fiacre*” numerados.

y, posteriormente, la llamada “*grande loi communale*” de 5 de abril de 1884 (origen del actual Código local) confieren a los alcaldes potestades de policía sobre esa actividad de transporte en aras del mantenimiento del orden y la seguridad pública. Pero es singularmente la policía demanial, a través de la facultad para conceder las autorizaciones de estacionamiento sobre la vía pública, la que va a permitir a los alcaldes controlar el número de taxis y asegurar tanto la cualificación de los candidatos como la calidad de los coches. De hecho, la autorización para ejercer la profesión de conductor de taxi estará estrechamente ligada con el uso frecuente y prolongado de la vía pública, tal como tempranamente manifestará el *Conseil d’Etat* en el asunto *Barthélémy*, de 19 de mayo de 1865²⁶². En definitiva, bajo los principios aplicables al uso privativo del dominio público, la puesta en servicio de los taxis estará subordinada a una autorización de explotación que irá ligada a una autorización de estacionamiento.

A principios del siglo XX, la aparición del vehículo a motor y la bonanza económica del momento hacen que el taxi conozca en París una era dorada. Son precisamente los chóferes de esa ciudad quienes escriben a inicios de la Gran Guerra una de las páginas más emocionantes de la historia del taxi, cuando, a modo de columna motorizada, transportan miles de soldados al mítico frente del Marne para detener el avance alemán hacia la capital francesa²⁶³. Tras la guerra, la

²⁶² Vid. *Recueil Lebon*, pág. 537. Cfr. J. DUFAU, “Le domaine public. Utilisations du domaine public terrestre dans un but de circulation”, Editions Techniques – Juris Classeurs, 1990, Fascicule 407-1, pág. 3. Cabe señalar, además, que en este *arrêt*, entre otros, el Consejo de Estado francés resolvió el establecimiento de límites al poder discrecional de policía de los prefectos y alcaldes, anulando aquellas decisiones que restringían abusivamente las libertades. Vid. F. BORDEAU, *Histoire du droit administratif*, PUF, París, 1995, pág. 179.

²⁶³ El día 6 de septiembre de 1914 el general Joseph Gallieni, gobernador de París y hombre clave en la decisión de la contraofensiva del Marne, requisó más de dos mil taxis parisinos para que, en interminable caravana, transportasen dos regimientos de infantería de zuavos destinados a reforzar la avanzada del VI Ejército del general Maunoury contra los alemanes. La rápida movilidad de tropas fue, sin duda, la gran baza de los franceses quienes supieron jugar la ventaja que suponía el dispositivo radial de la red ferroviaria gala (vid. M. GILBERT, *La Primera Guerra Mundial*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004, pág. 113). En palabras de Marc FERRO, “Joffre comprendió rápidamente que al llegar a una cierta proximidad de París el plan alemán se volvía bruscamente contra sus promotores y que era allí, por tanto, donde había que librar batalla. Desde el primer día la guerra había exigido el control de toda la red ferroviaria; el general, antiguo alumno de la Escuela Politécnica,

situación económica y el elevado número de taxis parisinos provocan una reducción de precios y también una progresiva degradación de las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los chóferes asalariados. Las reivindicaciones sociales de estos trabajadores encontrarán eco poco antes de la II Guerra Mundial en la Ley de 13 de marzo de 1937, de organización de la industria del taxi. La misma tiene un carácter eminentemente tuitivo de los chóferes frente a los patronos de los vehículos, y, especialmente, las grandes sociedades de taxis. Además, priva a los alcaldes de sus facultades, atribuyendo las competencias de reglamentación en la materia al Ministro de Trabajo. Este último, años más tarde, las transferirá a los prefectos²⁶⁴. Actualmente, como veremos en el siguiente apartado, este régimen se aplica únicamente en las ciudades de París y Lyon, así como en el departamento de Calvados.

b) El taxi como servicio público local sometido a intervención estatal

En la actualidad, el *Code General des collectivités territoriales* atribuye a los alcaldes la competencia en el otorgamiento de las autorizaciones de estacionamiento necesarias para el acceso y ejercicio de la profesión²⁶⁵. Sin embargo, ese mismo texto legal establece que el prefecto puede sustituir a los alcaldes en el caso que éstos no ejerzan sus competencias²⁶⁶. Pero, además, los prefectos constituyen la única autoridad competente en dos supuestos: a) la reglamentación del estacionamiento en las estaciones²⁶⁷ y aeropuertos²⁶⁸; b) en las conurbaciones

había presentado que su victoria –la batalla del Marne– sería la victoria de los ferrocarriles franceses”, en *La Gran Guerra 1914-1918*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.

²⁶⁴ Desde el Decreto nº 61-1207, de 2 de noviembre de 1961, la competencia corresponde a los Prefectos.

²⁶⁵ Art. L 2212-3 y L2213-3.

²⁶⁶ Art. L 2215-1.

²⁶⁷ Art. 6 del Decreto de 22 de marzo de 1942: “Les mesures de police destinées à assurer le bon ordre dans les parties des gares et de leurs dépendances accessibles au public sont réglées par des arrêtés du préfet du département approuvés par le secrétaire d’Etat chargé des transports. Ces mesures visent notamment l’entrée, le stationnement et la circulation des voitures publiques ou particulières destinées soit au transport des personnes, soit au transport des marchandises, dans les cours dépendant des gares de chemin de fer”. Cabe destacar que ese

parisina y lugdunense²⁶⁹. Así, en el caso de esas dos ciudades, toda puesta en servicio de un taxi está subordinada a la entrega, por parte del prefecto de policía, de una autorización para circular y estacionar en la vía pública.

El importante papel de los prefectos no se limita a los supuestos detallados, les corresponde también el otorgamiento del certificado de capacidad profesional que permite el ejercicio de la actividad de taxi (art. 2.1 de la Ley 95-66, de 21 de enero). También integran y presiden las comisiones consultivas del taxi de ámbito departamental. Estas vienen conformadas por el conjunto de municipios de menos de 20.000 habitantes e integran a representantes de la Administración, de los profesionales y de los usuarios. En el caso de las localidades de más de 20.000 habitantes la referida comisión es municipal y presidida por el alcalde. Nuevamente la excepción es París, allí es el prefecto de policía quien preside (art. 8 del Decreto n° 86-427, de 13 de marzo de 1986). Entre las funciones de la comisión consultiva del taxi destaca la de informar sobre cuestiones de organización, funcionamiento y disciplina del sector. Así, el alcalde, o en su caso el prefecto, deben consultarla, por ejemplo, en decisiones tales como el otorgamiento o revocación de autorizaciones.

Cabe hacer una última referencia al papel de los prefectos y es el que les corresponde en el importante tema de las tarifas. Las mismas son establecidas en sus máximos por los prefectos conforme a los criterios autorizados cada año por

poder de reglamentación no se aplica cuando los taxis estacionan en el dominio público municipal, situación, por otra parte, bastante frecuente, tal como advierte el *Conseil d'Etat* en su sentencia de 6 de abril de 2001.

²⁶⁸ Arts. L. 213-2 y R. 213-6 del Código de aviación civil.

²⁶⁹ La comentada Ley de 13 de marzo de 1937 había atribuido al Ministro de Trabajo un poder de reglamentación que sólo había sido utilizado en las ciudades de París y Lyon. El Decreto 61-1207 de 2 de noviembre de 1961 transfirió esa competencia a los prefectos locales, es decir a los prefectos de policía. En el caso de París, la competencia territorial del prefecto se extiende a los aeropuertos y a numerosos municipios de los Departamentos de *Hauts-de-Seine*, *Seine-Saint-Denis*, *Val-de-Marne*, *Seine-et-Marne* y *Val-d'Oise*. *Vid.* J. VIBOUD, "Organización y condiciones de funcionamiento de la actividad de los taxis parisinos", en *La industria del taxi hacia*

el Ministerio de Finanzas²⁷⁰. En el caso de París, las tarifas son moduladas atendiendo al tiempo de espera y a la baja velocidad.

Finalmente, hay que hacer mención a la importante previsión contra el intrusismo introducida por la Ley nº 2004-204, de 9 de marzo, en el texto de la citada Ley del año 1995. Concretamente se adiciona un artículo 2 *ter* mediante el que se establece una pena de un año de prisión y 15.000 euros de multa para quienes realicen a título oneroso el transporte particular de personas y equipaje sin disponer de la correspondiente autorización de estacionamiento sobre la vía pública. Tales medidas se extienden también a quien ejerza la actividad de conductor de taxi sin disponer de la correspondiente tarjeta de profesional en período de validez. Además, el referido precepto prevé un conjunto de sanciones complementarias entre las que se cuentan las siguientes: 1) la suspensión del permiso de conducir por un tiempo máximo de cinco años; 2) la confiscación e inmovilización, por un tiempo máximo de un año, del vehículo que sirvió para cometer la infracción; 3) la prohibición, por un máximo de cinco años, de entrar y permanecer en el recinto o dependencias de una o varias infraestructuras aeroportuarias y portuarias, así como estaciones de tren o transporte por carretera, salvo que previamente haya sido autorizado por las autoridades de policía territorialmente competentes.

c) El régimen de acceso y ejercicio de la profesión

En Francia la actividad de taxi no es libre al ser necesaria, amén de ciertos requisitos de aptitud personal, la obtención de la correspondiente autorización

el futuro. Ponencias y documentos de las Jornadas celebradas en Barcelona los días 1, 2 y 3 de diciembre de 1983, Corporación Metropolitana de Barcelona, Barcelona, 1984, pág. 161 y ss.

²⁷⁰ Cfr. D. BROUSSOLLE, cit., “Transport routier- Taxis”, aptdo. 46.

administrativa. La consecución de la misma por el aspirante a la profesión de taxista está, en sustancia, supeditada a tres condiciones: a) el número de licencias previstas en el municipio, b) la aptitud del candidato, y c) el cumplimiento por el vehículo de los requisitos técnicos reglamentariamente establecidos. Veamos detalladamente cada una ellas.

c.1) El numerus clausus de autorizaciones: la contingentación y el valor económico del título administrativo

No cabe duda que la obtención del título jurídico habilitante para el ejercicio de la actividad de auto-taxi constituye el principal escollo con que se encuentra el candidato a la profesión. El acceso a la profesión ha sido tradicionalmente objeto de un auténtico *numerus clausus* debido a que, en muy buena medida, dependía del logro de una autorización administrativa ya existente o, más excepcionalmente, creada *ex novo* por razones de interés público en absoluto ligadas, al menos directamente, a la voluntad del candidato. Esas restricciones cuantitativas previstas legalmente se han justificado, tal como ha venido reconociendo el Consejo de Estado²⁷¹, en el interés de la circulación sobre las vías públicas y no en otras motivaciones ajenas, como pudieran ser las de los taxistas ya establecidos en el municipio.

La fijación del número de taxis en cada municipio y el consiguiente otorgamiento de las autorizaciones de estacionamiento corresponde al alcalde²⁷² (o al prefecto en las zonas de su competencia) oída la comisión consultiva. Resulta, por tanto,

²⁷¹ *Cons. d'Etat* 20 de octubre de 1933, *Vavasseur: Lebon*, pág. 934; 11 de enero de 1957, *Delprat: Lebon*, pág. 25.

²⁷² Art. 9 del Decreto de 17 de agosto de 1995

que el número de autorizaciones de taxi está limitado²⁷³ por decisión administrativa fundamentada en el interés público. Lógicamente, esa contingentación del número de autorizaciones origina *per se* no sólo una situación de *privilegio* sino también una valoración económica de las mismas que se hará efectiva en el momento de la transmisión por el titular a un tercero que, indudablemente, deberá cumplir los requisitos subjetivos exigidos para el ejercicio de la profesión.

Tratándose de una autorización otorgada meramente por razones de policía no debe extrañar que la posibilidad de su transmisión a título oneroso fuese –sea-objeto, junto a otros supuestos²⁷⁴, de una crítica constante. La misma que en su día llevó a la aprobación del Decreto n° 73-225, de 2 de marzo del año 1973, relativo a la explotación de los taxis. Sin embargo, dos décadas después el régimen de transmisión de autorizaciones previsto en esa disposición fue parcialmente derogado por el Decreto 95-935, de 17 de agosto de 1995, volviéndose a la situación anterior. Observemos brevemente las diferentes etapas de ese periplo normativo.

²⁷³ En el año 1993 el total de taxis era de 42.263 de los que 14.900 correspondían al área de París, ciudad que en 1930 alcanzaba el número de ¡21.000!. Desde el año 1967 hasta 1990 el número de taxis permaneció invariable en la capital gala, en ese último año se aprobó la concesión de 600 nuevas autorizaciones, a razón de 200 por año. *Vid.* D. BROUSSOLLE, “Transport routier- Taxis”, cit.; J.-C. BERNAUD, “L’organisation du marché des transports de moins de dix personnes: taxis, petites remises, grandes remises et transports occasionnels”, *Revue de la concurrence et de la consommation*, n° 73, 1993, pág. 34.

²⁷⁴ Significativamente de las autorizaciones de farmacia, *vid.* F. BATAILLER, “Les *beati possidentes* du droit administratif (Les actes unilatéraux créateurs de privilèges)”, *RD publ.*, 1965, pág. 1051 y ss.

- **El régimen de transmisión de la autorización previsto en el Decreto de 2 de marzo de 1973. (Un intento de frenar la transmisión onerosa de las autorizaciones)**

Hasta el año 1973 las autorizaciones de estacionamiento eran transmisibles, es decir, susceptibles de ser transmitidas por su titular por razón de un cese en la actividad. La transmisión de la autorización era a un sucesor propuesto por el titular²⁷⁵ o, en caso de fallecimiento, por los derechohabientes. Pese a tratarse de una autorización de policía, lo cierto es que su transmisión no se realizaba a título gratuito, sino oneroso. Esa práctica, como hemos dicho ampliamente criticada, había sido reconocida por el propio Consejo de Estado²⁷⁶ y también en la jurisdicción civil, por la *Cour de cassation*, bajo unas consideraciones que merecen ser reproducidas: “(...) el elemento pecuniario resultante para el explotador de un taxi de la práctica de solicitar, mediante remuneración, la transferencia a un tercero de la autorización de estacionamiento en un emplazamiento determinado, constituye un valor patrimonial que debe figurar y ser objeto de valoración en el caudal hereditario”²⁷⁷.

Tras la aprobación del Decreto de 2 marzo de 1973, la cuestión de la cesión de las autorizaciones va a variar según si su titular lo era con anterioridad o posterioridad a la publicación del referido Decreto. Así, quienes hubiesen obtenido la autorización con posterioridad no tenían la facultad de presentar un sucesor a la Administración. En cambio, esa facultad la mantenían los titulares de

²⁷⁵ Esta práctica, originaria de París, era fomentada por los propios municipios al liberarles de la obligación de seleccionar entre numerosos candidatos. Vid. D. BROUSSOLLE, *Le droit des transports de personnes, op. cit.*, pág. 83.

²⁷⁶ CE, 4 de mayo 1929, *Lefebvre du Grosriez* : *Rec. CE*, pág. 470. Cfr. D. BROUSSOLLE, “Transport routier”, *Commercial - Éditions du Juris-Classeur-1998*, fasc. 770, pág. 6.

²⁷⁷ “la valeur patrimoniale, qui doit figurer dans la masse successorale, (... de) l’avantage pécuniaire résultant pour l’exploitant d’un taxi de l’usage permettant de demander, moyennant rémunération, le transfert à un tiers de l’autorisation”. *Cass. Civ. I*, 27 de diciembre de 1963: *A.J.D.A.*, 1964, pág. 240. *Ibidem*.

autorizaciones anteriores a la publicación del Decreto si cumplían alguna de las tres condiciones contenidas en el mismo: 1) haber ejercido la profesión durante un mínimo de diez años, bien como asalariado o a título independiente; 2) alcanzar la edad mínima requerida para obtener una pensión de jubilación; y 3) obligación de abandonar la profesión por causa de enfermedad o invalidez. Además, en caso de fallecimiento del titular, se reconocía a sus derechohabientes la facultad de presentación de un candidato durante el plazo de un año. Cabe destacar que las empresas de taxis con chóferes asalariados gozaban de esa misma facultad de presentación de uno o varios *successseurs* en caso de cesación total, parcial o fusión con una empresa análoga. El establecimiento de ese peculiar doble régimen respondía al hecho de que una prohibición taxativa de venalidad habría supuesto un auténtico expolio para aquellos titulares que en su día hubiesen adquirido la licencia onerosamente.

Por tanto, a partir del año 1973 la autorización administrativa podía obtenerse bien a título oneroso, ora a título gratuito. En este último caso se trataba de una atribución realizada siguiendo el orden de las personas inscritas en la correspondiente lista de espera. El derecho a la autorización no era, pues, automático ya que, en todo caso, la autoridad administrativa competente debía decidir por razones de interés público el aumento del número de autorizaciones de estacionamiento en el municipio. Bajo ningún concepto se autorizaba la cesión futura de esta autorización ya que una vez cesada la actividad aquélla debía revertir a la Administración.

En ese escenario las autorizaciones existentes con anterioridad a la publicación del Decreto 73-225, al poder seguir siendo objeto de *comercialización*, constituían la vía más “cara” pero también más rápida para el acceso a la profesión.

Ese doble régimen de las autorizaciones era, como bien puede intuirse, insostenible. Llevar hasta sus últimas consecuencias la reforma del año 1973 habría comportado necesariamente indemnizar debidamente a los titulares de aquellas autorizaciones adquiridas onerosamente. Una decisión compleja de llevar a la práctica y de un indudable alto coste económico²⁷⁸. Por otro lado, la realidad es terca y demostró bien pronto la aparición de un “mercado oculto” de esas autorizaciones teóricamente no cesibles²⁷⁹. Esa situación obligó a reconducir la situación poniendo fin a la referida heterogeneidad y complejidad de regímenes de cesión previstos en el Decreto del año 1973.

- **La Ley de 20 de enero de 1995. El reconocimiento de la transmisión onerosa**

La solución dada por el legislador galo a la situación creada por la regulación del año 1973 era previsible y resultaba, sin duda, la más fácil en todos los sentidos, incluido el político²⁸⁰. Se trata de la actualmente vigente Ley n° 95-66, de 20 de enero de 1995, relativa al acceso en la actividad de conductor y a la profesión de taxista (*exploitant de taxi*). Una Ley que entre sus objetivos proclama la modernización y mejora en las condiciones de ejercicio de la profesión de conductor y empresario del taxi. En lo que ahora nos interesa, este texto legal dispone que cada titular de autorización podrá presentar su sucesor ante la Administración. Como único límite a esa libertad de transmisión se establece un

²⁷⁸ En el año 1995 el importe de esa indemnización se cifraba en algo más de cinco mil millones de francos. Vid. D. BROUSSOLLE, “La loi du 20 janvier 1995 sur les taxis. Une réforme pour des rentiers?”, *La Semaine Juridique* (JCP), núm. 466, 1995, pág. 233.

²⁷⁹ Situación confirmada por L. MOINARD en el *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur le projet de loi relatif à l'accès à l'activité de conducteur et à la profession d'exploitant de taxi, Première session ordinaire de 1994.1995, Sénat*, n° 48, pág. 16. Cfr. M.-F. GÉRAUD-TONELLOTT, “Le principe de libre concurrence et l'activité d'artisan taxi”, *Revue Internationale de Droit Economique*, núm. 1, 1997, nota 53.

requisito temporal mínimo de explotación efectiva y continuada de la autorización durante cinco años desde la concesión. Este plazo se alarga hasta los quince años en los casos siguientes: a) para los titulares de nuevas autorizaciones posteriores a la fecha de publicación de la Ley; b) para los titulares de autorizaciones con anterioridad a la publicación de la Ley y que no gozaban de la facultad de presentar a título oneroso un sucesor (art. 3). Una vez estas autorizaciones hayan sido transmitidas, las posteriores cesiones vendrán regidas por el referido plazo común de cinco años. Cabe referir que en caso de fallecimiento del titular de la autorización, los derechohabientes disponen, sin necesidad de un plazo previo de explotación, de un año para presentar a un sucesor.

El resultado final es la equiparación al mismo régimen de transmisibilidad de todas las licencias, las ya existentes en el año 1973 y las concedidas *ex novo* entre ese año y el de la aprobación de la Ley. La nueva regulación tiene, en definitiva, un beneficiario declarado: el autopatrón²⁸¹. Ciertamente, el enriquecimiento que el mismo obtiene merced a la transmisión de la autorización plantea un indudable conflicto jurídico. Efectivamente, si bien la transmisibilidad de la autorización no plantea dudas, éstas surgen, en cambio, en el momento de su *comercialización*, cuando se pretende dotar a la misma de un valor económico y hacerla objeto de una relación *interprivatos*. Un valor económico que, por otro lado, no deja de resultar intrínseco a la propia autorización al conferírsele una parte alícuota de un monopolio de transporte²⁸².

²⁸⁰ La Ley de 1995, muy celebrada por la *Fédération nationale des artisans taxis*, fue aprobada poco antes de las elecciones presidenciales de ese año.

²⁸¹ Así durante su tramitación parlamentaria se declaró sin ambages que la voluntad del gobierno era “non pas enrichir les entreprises, mais aider les artisans”. Cfr. M.-F. GÉRAUD-TONELLOTT, “Le principe de libre concurrence et l’activité d’artisan taxi”, cit., nota 78.

²⁸² *Vid.* D. BROUSSOLLE, *Le droit des transports de personnes*, PUF, 1995, pág. 83.

Ahora bien, no es menos cierto que esa autorización de estacionamiento presupone la existencia de un automóvil dotado de taxímetro y de todos aquellos otros utillajes precisos para el ejercicio de una profesión que sería, a la vez, ejercicio de una actividad empresarial. En este sentido, la facultad que se le ofrece al titular de la licencia de presentar ante la Administración a un sucesor a título oneroso ha llevado a afirmar a algunos autores que lo que es objeto de cesión no es el título autorizatorio, sino el *fondo artesanal* ²⁸³ al cual se dota de valor patrimonial²⁸⁴.

Cabe destacar que frente a esa generalizada transmisibilidad de las autorizaciones, la legislación francesa busca también, en contrapartida, lograr una cierta transparencia en ese mercado. Con este fin se prevé la inscripción de las transacciones en un registro a cargo de la Administración que concedió la autorización²⁸⁵. Dicha inscripción permite obtener información sobre el conjunto de la oferta y demanda de taxis, así como conocer el valor económico de esas transacciones. Esto último es especialmente relevante a efectos fiscales, puesto que el artículo 5 de la Ley de 1995 prescribe la obligación de declarar en el plazo de un mes las transacciones realizadas con el fin de liquidar los impuestos correspondientes.

Decir, finalmente, que la Ley del año 1995 reconoce también en caso de fallecimiento de su titular la facultad a los derechohabientes de transmisión de la

²⁸³ Vid. M.- F. GÉRAUD-TONELLOTT, “Le principe de libre concurrence et l’activité d’artisan taxi”, cit. pág. 91.

²⁸⁴ Ello no deja, sin embargo, de ser una mera ficción en tanto que los elementos materiales de ese fondo artesanal –vehículo y demás aparejos técnicos- serían entonces valorados muy por encima de su precio real de adquisición en el mercado.

²⁸⁵ El artículo 11 del Decreto 95/935, modificado por el Decreto 2003/642, de 11 de julio, prescribe el carácter público de dicho registro.

autorización de estacionamiento. A tal fin gozan de la facultad de presentar un sucesor en el plazo de un año (art. 4).

c.2) Aptitud profesional y modalidades de ejercicio

La capacidad para poder ejercer la profesión es valorada a partir de un examen que, al menos una vez al año, se realiza en cada departamento. La superación de dicha prueba permite obtener un certificado de capacidad profesional²⁸⁶ de conductor de taxi cuya emisión corresponde al prefecto. El examen²⁸⁷, según el artículo 3 del Decreto 95/935, consta de dos partes. La primera tiene carácter general y versa sobre conocimientos de lengua francesa, la reglamentación de la actividad, socorrismo y gestión empresarial. Esta prueba puede ser realizada a elección del candidato en cualquier Departamento. La segunda parte tiene, en cambio, un eminente carácter territorial ya que consiste en pruebas teóricas y prácticas sobre conducción y topografía local. Una vez obtenido, el referido certificado de capacidad profesional se hace también entrega de una tarjeta profesional que requiere el o, en su caso, los departamentos en que vaya a ejercerse la profesión.

La referida tarjeta profesional permite, simplemente, la conducción de un taxi. Evidentemente, por regla general, el siguiente paso consistirá en la obtención de la correspondiente autorización de estacionamiento, bajo los supuestos

²⁸⁶ La preparación del certificado puede seguirse en centros privados de enseñanza debidamente acreditados por el prefecto territorialmente competente. La regulación de estos centros se contempla en el Decreto 95-935, de 17 de agosto de 1995, y en el *Arrêté* de 7 de diciembre de 1995 (JO de 14.12.1995). El coste de la formación se calcula en unos 3000 euros que en ocasiones es financiada con fondos de formación profesional. Para algunos críticos este sistema sólo beneficia a unos centros que tienen como única obligación la de formar “un gran número de parados en busca de una reconversión”, ya que alrededor de siete de cada diez nuevos chóferes abandonan la profesión tras el primer mes de ejercicio. *Vid.* M.-F. GÉRAUD-TONELLOTT, “Le principe de libre concurrence et l’activité d’artisan taxi”, cit., pág. 87.

anteriormente descritos. Cabe subrayar que una misma persona –física o jurídica– puede ser titular de una o varias autorizaciones de estacionamiento (art. 10 del Decreto 95-935, de 17 de agosto). Además, el ejercicio de la actividad por parte del titular de la autorización de estacionamiento no es un mero derecho, por el contrario constituye una auténtica obligación para su titular quien debe asegurar la efectiva y continua explotación de la autorización²⁸⁸. Por tanto, el vehículo afecto a la autorización de estacionamiento puede ser conducido sucesivamente por conductores diferentes, siendo nulas disposiciones que prohíban tal práctica²⁸⁹. Con el objetivo de dar cumplimiento a este deber de servicio, la Ley de 20 de enero de 1995 y, concretamente, el artículo 10 del Decreto de 17 de agosto de 1995 distinguen hasta tres modalidades en el ejercicio de la profesión (autopatrón, asalariado, arrendamiento).

- **Autopatrón (*artisanat*)**

Tiene tal consideración el titular de la autorización administrativa que ejerce personalmente la profesión como principal fuente de ingresos. En este supuesto es admisible que en la explotación de la autorización participe también el cónyuge del titular. Hay que destacar que esta figura supone más de dos terceras partes del total de personas dedicadas a la actividad²⁹⁰ y es considerada la forma

²⁸⁷ La comisión examinadora está integrada por el prefecto o su representante, dos funcionarios elegidos por el prefecto que formen parte de los servicios desconcentrados del Estado, un representante de las cámaras de oficios y uno de las cámaras de comercio e industria del departamento.

²⁸⁸ En este sentido, el taxista no sólo no puede, en principio, rechazar una carrera, sino que la propia autoridad de policía puede llegar a imponer una continuidad en el servicio.

²⁸⁹ Cfr. D. BROUSSOLLE, “Transport routier- Taxis”, cit., apdo. 45.

²⁹⁰ En París el número de autopatrones se contaría en 8474, contra alrededor de 5500 arrendatarios y 1500 asalariados (datos extraídos de <http://infotaxiparis.free.fr>)

de explotación más beneficiosa para la clientela y la más rentable dentro de la profesión²⁹¹.

- **Asalariado**

El titular de la autorización de estacionamiento puede emplear asalariados²⁹². El aspecto más complejo que plantea esta modalidad de explotación es, sin duda, la de su remuneración²⁹³.

- **Arrendamiento (*location*)**

El Decreto del año 1995 prevé que el titular puede arrendar la explotación de la autorización. En este caso, mediante pago previo, el arrendatario dispone noche y día de un auto-taxi y hace suya toda la recaudación. El titular de la autorización debe llevar un registro en el que se contenga información relativa al estado civil del arrendatario y a su número de carta profesional.

Pese a la posibilidad de esta fórmula de explotación, por otra parte legítima, la misma ofrece cierta complicación desde el punto de vista de su adaptación al régimen de cotización a la seguridad social. Efectivamente, la legislación francesa asimila estos arrendadores como asalariados a los efectos de su cotización en el régimen general y, consiguientemente, limita aquella a la parte salarial. En este

²⁹¹ Vid. J. VIBOUD, "Organización y condiciones de funcionamiento de la actividad de los taxis parisinos", *La industria del taxi hacia el futuro. Ponencias y documentos de las Jornadas celebradas en Barcelona los días 1, 2 y 3 de diciembre 1983*, Barcelona, 1984, pág. 174.

²⁹² Por regla general a doble turno, un conductor de día y otro de noche.

²⁹³ En la práctica, el conductor retira diariamente el vehículo del garaje y percibe un jornal calculado a partir de una cantidad fija a la que se suma un tanto por ciento de la recaudación; además hace suyas los suplementos (p. ej. maletas) y las propinas.

sentido, siguiendo alguna jurisprudencia, resulta nula la cláusula contractual por la que se les atribuya la carga de la cuota patronal.

Pese a su difícil encaje en la legislación social, el régimen del arrendatario o trabajador independiente tiene mucho más éxito que el de asalariado, de manera principal en París y Lyon²⁹⁴. Seguramente, esa última figura no se ajusta del todo bien a las peculiaridades de la profesión. Por lo demás, el arrendamiento es objeto de una atenta supervisión administrativa justificada en las expectativas que pueden derivarse con relación al otorgamiento de nuevas autorizaciones de explotación. Así se desprende del segundo apartado del artículo 10 del Decreto de 1995 según el cual, la autoridad competente puede, en los casos en que el solicitante sea un arrendador, subordinar la concesión de la autorización de estacionamiento a la presentación de un contrato de alquiler conforme a un contrato tipo que hubiese sido aprobado por aquella.

Entiéndase bien que ni la existencia de arrendadores, ni la de asalariados justifica en ningún caso el otorgamiento de nuevas autorizaciones. Como bien se encarga de recordar el precepto citado, para tal caso sólo existe la única justificación del interés público acorde con el interés de la seguridad y la mejor circulación en las vías públicas.

²⁹⁴ Con datos del año 1993, en París cerca del 80% de los conductores no autopatrones eran arrendatarios. En aquel momento la cantidad satisfecha a las empresas arrendadoras oscilaba entre los 10.000 y 12.000 francos por mes (\approx 1.500 €). *Vid.* J.-C. BERNAUD, "L'organisation du marché des transports de moins de dix personnes: taxis, petites remises, grandes remises et transports occasionnels", *Rev. de la concurrence et de la consommation*, núm. 73, 1993, pág. 35.

c.3) Los requisitos técnicos

El artículo 1 de la Ley 95/66, de 20 de enero, establece que la denominación de taxi sólo puede aplicarse a aquellos vehículos que disponen de unos equipamientos especiales. Estos aparecen descritos en el artículo primero del Decreto 95/935, de 17 de agosto, y son: 1) un taxímetro homologado, 2) un dispositivo exterior luminoso con la mención de “Taxi”, 3) una placa situada en la parte exterior del vehículo que indique el municipio así como el número de la autorización de estacionamiento, 4) un aparato también homologado que siendo visible desde el exterior señale el horario de inicio y fin de servicio del conductor (máximo de 10 horas para los conductores asalariados y 11 para los autopatronos), cabe añadir también la posesión de un tacógrafo con el fin de controlar las horas de conducción de los chóferes. Las especificaciones técnicas de todo este utillaje son establecidas reglamentariamente por los ministros competentes. Por lo demás se prevé una inspección técnica de carácter anual.

d) Otras modalidades de transporte de personas

La regulación francesa en lo que se refiere al transporte de menos de diez personas (incluida el conductor) establece, junto al taxi, otras tres modalidades: *petites remises*, *grandes remises* y transportes ocasionales. Cabe destacar que ninguno de estos transportes goza de autorización para el estacionamiento en la vía pública. Tampoco pueden portar ningún distintivo comercial externo que advierta de su actividad. Se trata, en definitiva, de interdicciones legales que tienen como finalidad la protección de los taxis.

d.1) La “petite remise”

La *petite remise* comprende aquellos vehículos con chofer puestos a disposición del público. Constituye una auténtica excepción, si bien limitada²⁹⁵, al monopolio del taxi en lo que se refiere a la libre prestación del servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo²⁹⁶. Se trata de vehículos que pueden ser contratados según la conveniencia de los usuarios y se ofrecen primordialmente en zonas rurales y turísticas. Frecuentemente constituye una actividad complementaria de hoteleros o garajistas. Son contratados en la sede misma de la actividad principal (hotel, garaje...), no pudiendo buscar la clientela en la vía pública en competencia con los taxis. Su reglamentación prevé el otorgamiento *intuitu personae* de la autorización lo cual permite evitar la constitución de derechos patrimoniales²⁹⁷.

d.2) La “grande remise”

La *grande remise* se refiere a los vehículos de lujo (*voitures de tourisme de luxe*)²⁹⁸ cuyo servicio es requerido por una demanda de alto poder adquisitivo y notablemente ligada al sector turístico así como a la celebración de grandes eventos²⁹⁹. No en balde la casi totalidad de estos vehículos se encuentran en la región parisina³⁰⁰. Si bien, en principio, se trata de minibuses, nada impide que el transporte pueda realizarse también en vehículos de turismo. Se trata simplemente de un vehículo puesto a disposición exclusiva de un grupo (bastarían dos personas) para un viaje

²⁹⁵ La posible competencia de este tipo de transporte sobre los taxis se ve mitigada en gran medida por un conjunto de recomendaciones administrativas dirigidas a evitar un exceso en el número de “voitures de petite remise”. *Vid.* M.-F. GÉRAUD-TONELLOTT, “Le principe de libre concurrence et l’activité d’artisan de taxi”, cit., pág. 93.

²⁹⁶ Este servicio encuentra cobertura en la Ley n° 77-6, de 3 de enero de 1977, y en el Decreto n° 77-1308, de 29 de noviembre de 1977. Su número oscilaba sobre los 5.400 vehículos en el año 1993. *Cfr.* J.-C. BERNAUD, cit., pág. 35.

²⁹⁷ *Vid.* D. BROUSSOLLE, *Le droit des transport des personnes*, op. cit., pág. 87.

²⁹⁸ Su regulación se encuentra en el Decreto n° 55-961, de 15 de julio de 1955.

²⁹⁹ Por este motivo su tutela administrativa corresponde al ministerio de Turismo.

³⁰⁰ En el año 1993 existían alrededor de 900 vehículos de grande remise, de los que la práctica totalidad (820) prestaban servicio en el área parisina. *Cfr.* J.-C. BERNAUD, cit., pág. 36.

de ida y vuelta al mismo destino. En este caso el régimen de contratación previsto en la Ley de orientación de los transportes interiores es el propio del Derecho común; por tanto las partes son libres de pactar el precio y las condiciones de la prestación. Además, a diferencia de la *petite remise*, estos vehículos de lujo pueden estacionar delante de las entradas de hoteles, casinos y otros establecimientos turísticos.

Este tipo de actividad se halla también sometida al régimen de autorización administrativa concedida discrecionalmente por parte del prefecto según el informe de la comisión departamental de acción turística. Al igual que las licencias de taxi, la Administración admite también que las autorizaciones de *grande remise* constituyan un derecho patrimonial para su titular y puedan ser vendidas a un sucesor que cumpla con las condiciones y aptitudes legalmente establecidas.

Cabe reconocer que nos encontramos ante una profesión auténticamente exigua, unos novecientos vehículos en toda Francia. No debe extrañar, pues, que haya sido denunciado el desproporcionado coste que para la Administración gala supone la minuciosa reglamentación sobre esta actividad (comisiones, exámenes y controles)³⁰¹.

d.3) Los transportes ocasionales

Los transportes ocasionales se caracterizan por ser una actividad permanente y principal realizada por empresas inscritas en el registro de transportistas³⁰². El

³⁰¹ Vid. D. BROUSSOLLE, *Le droit des transports de personnes*, *op. cit.*, pág. 88.

³⁰² Son regulados por la Ley de orientación de los transportes interiores nº 82-1153, de 30 de diciembre de 1982, y el Decreto nº 85-891 de 16 de agosto de 1985. El número estimado de vehículos en el año 1993 era de unos 3.500 pertenecientes a unas 2.500 empresas. *Ibidem*.

adjetivo “ocasional” de este transporte se contrapone al de “regular”, en la medida que los servicios ocasionales no se hallan sujetos, a diferencia de las líneas regulares, ni a un trayecto fijado, ni a paradas en horarios determinados.

e) Valoración

El modelo francés se caracteriza por una estricta reglamentación administrativa, especialmente estatal, sobre el sector del taxi. Una actividad que, en buena medida, sigue rigiéndose por la Ley de 13 de marzo de 1937 y que, por lo demás, goza de determinados beneficios: autorización de estacionamiento en la vía pública, bonificación fiscal sobre el carburante, IVA reducido en la compra del vehículo, exención del impuesto de circulación (impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y del impuesto profesional, además de un régimen de amortización privilegiado. Como contrapartida, los vehículos afectados a la actividad de taxi están obligados a llevar signos distintivos: taxímetro, dispositivo exterior en el que figure la mención “Taxi”, placa fijada al vehículo en la que figure el número de autorización de estacionamiento y que sea visible desde el exterior. A estos elementos cabe añadir otros relativos al color, las dimensiones y el acondicionamiento interior y exterior del vehículo. Debe también advertirse que los vehículos destinados a la actividad de taxi no pueden ser utilizados, ni siquiera ocasionalmente, para otros servicios de transporte a título oneroso³⁰³. Además, como ya se ha comentado, el precio de las carreras no es libre al encontrarse sometido a tarifa.

³⁰³ En este sentido resulta de interés la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 11 de junio de 2002 (Asunto T-365/00. *Alsace International Car Service SARL v. Parlamento Europeo*). Cabe, sin embargo, la posibilidad de realizar actividades ajenas al régimen de taxi. Concretamente en lo que atañe al transporte de personas, los Departamentos encarguen a taxis los desplazamientos de escolares. En tal caso se exige la inscripción en el registro de transportistas de personas por carretera. También se admite por parte de la jurisprudencia el transporte ocasional de paquetería o mensajería.

Pese a estos “inconvenientes” –existentes también en el caso español- no dejaría de ser cierto que la combinación de medidas legislativas y pronunciamientos judiciales parecen contribuir a convertir la actividad de taxi en un baluarte contra la libre competencia. La legislación se ve además reforzada por una jurisprudencia claramente tuitiva de la figura del autopatrón, situación que por algunos es denunciada como una auténtica defensa de intereses corporativos³⁰⁴.

La comparación con España no deja de ser interesante. Ciertamente, muchos aspectos no dejan de ser comunes, por ejemplo la existencia y denuncia del gran “privilegio”, es decir la patrimonialización de la autorización y su carácter venal. Venalidad que ciertamente resulta ajena a los principios tradicionales del Derecho administrativo pero a la que, por otro lado, no es ajena una estricta supervisión por parte de la Administración. También es coincidente la política de contingentar el número de máximo de taxis. Pero, en cambio, no son equiparables las cifras. En un país que dobla en población al nuestro, el número de auto-taxis es incluso algo inferior³⁰⁵; y en París su número no es mucho mayor que el de, por ejemplo, el área metropolitana de Barcelona, cuando la población a la que se presta el servicio es inferior en la mitad a la parisina³⁰⁶. Pero, claro, eso tampoco debe dejar de sorprendernos cuando se sabe que el número de

³⁰⁴ De hecho existen elementos que permiten hablar de corporativismo. Así, el derecho de presentar a su sucesor que asiste al titular de la autorización de estacionamiento no deja de comportar que la cooptación sea un modo de acceso a la profesión. En este sentido, si el candidato no dispone del capital necesario para comprar el “fondo artesanal” –es decir, la autorización- puede recurrir a una ventajosa financiación proporcionada por la “Fédération nationale des artisans-taxis” (FNAT) siempre que dos miembros de la profesión le avalen.

³⁰⁵ El número de taxis existentes en Francia (incluyendo los departamentos de ultramar) se cifra en 44.190. Cfr. “Etat récapitulatif des taxis et voitures de petite remise”, *Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de l’Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*, 2001.

³⁰⁶ En París el número de autorizaciones de estacionamiento ascendería a 15.100, mientras que en el departamento de Ile-de-France sumarían un total de 17.023. *Ibidem*. Por su parte, en el informe sobre la reglamentación del taxi en Europa elaborado por el *Transportøkonomisk institutt* de Oslo para la IRU se contabilizan para la región parisina un total de 14.900 taxis para un total de seis millones de usuarios. Concretamente, la ciudad de París aportaría aproximadamente 2,3 millones de habitantes. La referida región comprendería tres departamentos (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis y Val-de-Marne) con un total de 123 municipios de los que 43 contarían con servicios propios de taxi y en los cuales no podrían prestar servicio los taxis parisinos. *Vid. Réglementation des taxis en Europe. Rapport complet*, IRU, 2003, pág. 116.

abogados existente en la ciudad condal es prácticamente idéntico al de la ciudad del Sena y, además, sin que en ningún caso haya contingentación...³⁰⁷ También es en las ciudades menores de ambos países donde el número de taxis ha acrecido, mientras que en las capitales parece asistirse a una crisis de la actividad. Efectivamente, las dos grandes ciudades españolas –Madrid y Barcelona- ofrecen una problemática similar a París. Así lo demuestran los datos estadísticos al señalar, por ejemplo, una coincidencia en la reducción del número de carreras por día. Si a ello añadimos el aumento de población, sólo cabe concluir que el taxi en las grandes ciudades es hoy menos utilizado por la población. Las causas pueden ser varias, entre ellas destaca, sin duda, la ampliación y mejor oferta de otros servicios públicos de transporte –especialmente el metro-, pero también cabe referir el colapso circulatorio que viven las calzadas de las grandes ciudades³⁰⁸. Quizás por este motivo resulta que en otras ciudades de menor población y renta elevada, en donde las condiciones circulatorias son menos agobiantes, las autorizaciones no sólo no hayan aumentado en número³⁰⁹, sino también en valor económico³¹⁰.

³⁰⁷ En *La Vanguardia* de cinco de octubre de 2005 (sección de economía) podía leerse: “Barcelona tiene 18.000 abogados colegiados, tantos como los que tiene París y casi los mismos que todo el Reino Unido (...)”.

³⁰⁸ Sin embargo, existen estudios que ligan una mayor densidad urbana con un aumento de la demanda y, en consecuencia, del número de taxis por habitante; siempre, claro, que el uso de los vehículos particulares no sea desmesurado. En este sentido puede afirmarse que el fomento del transporte público (metro, autobús, trenes de cercanías) lejos de hacer disminuir la demanda de taxi puede ser un elemento dinamizador de la misma. Véase *Réglementation des taxis en Europe*, cit., págs. 50-52. Con carácter general, sobre el tema de la movilidad urbana *vid.* la obra *Histoire de l'Europe urbaine* (J. L. Pinol, coord.), vol. II, Seuil, París, 2003, págs. 694-700.

³⁰⁹ En cambio en París en número de las autorizaciones casi ha permanecido estático al haberse concedido sólo 600 nuevas en los últimos treinta años. Cfr. *Réglementation des taxis en Europe*, cit., pág. 117, en nota.

³¹⁰ Ciudades como Cannes y San Sebastián además de compartir célebres certámenes cinematográficos también participan de precios “estrella” similares (en torno a los 150.000 euros aunque en el caso de Niza se alcanzarían los 380.000 €). Cantidades que superan ampliamente las de otras ciudades de mayor población.

2. Alemania³¹¹

a) Antecedentes, situación actual y marco legal

Como es sabido, a diferencia de Francia y España, el país germánico no alcanza su unificación política hasta el último tercio del siglo XIX. Hasta entonces si algo caracterizaba Alemania era una alta fragmentación política que hace difícil referir de modo uniforme una posible evolución histórica del transporte urbano. Con carácter previo sí queremos, sin embargo, deshacer un cierto malentendido que atribuye a la familia *Taxis* (*Tassis*) el origen nominal de la actividad que tratamos en estas páginas. Ciertamente, más allá de la homonimia, las coincidencias son inexistentes. La familia *von Taxis* –ennoblecida por los Habsburgos en agradecimiento a sus servicios- tuvo a su cargo, y durante generaciones, el servicio de correo en el territorio del *Reich* alemán y por ende de todos los territorios limítrofes pertenecientes a la citada casa, incluyendo los Países Bajos. En definitiva el principado –nunca mejor dicho- de los *Thurn und Taxis* abarcaría tres siglos de historia europea, hasta mediados del siglo XIX³¹². De hecho, el origen de la expresión “taxi” resulta mucho más prosaico, encontrándose en la palabra de origen francés “taximètre” (del lat. “taxare” –tasa, precio-, y del gr. “métron” –medida-).

³¹¹ Para la redacción de este apartado se ha consultado la bibliografía siguiente: P. BADURA, en *Besonderes Verwaltungsrecht* (E. Schmidt-Assmann, ed.), W. de Gruyter, Berlín, 1995 (10ª ed.); J. DIETLEIN, “Konzessionsübertragung und Konzessionshandel im Taxi-Gewerbe”, *Gewerbe Archiv*, 1999/3; D. EHLERS, en *Besonderes Verwaltungsrecht*, vol I (G. Püttner, ed.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990; W. FROTSCHER, *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Beck, Munich, 1988; A. MEIER, *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht* (R. Schmidt, ed.), Berlín, 1998.

³¹² Vid. E. SCHILLY, en *Deutsche Verwaltungsgeschichte* (K. G. A. Jeserich, H. Pohl y G. Ch. v. Unruh, ed.), t. I (págs. 448-459) y t. II (págs. 257-270), Stuttgart, 1983-1987. Una breve referencia a la actuación de esta familia en España puede verse en J. PEMÁN GAVÍN, *Régimen jurídico del servicio de correos*, INAP, Madrid, 1983; J. LERALTA GARCIA, *Historia del Taxi de Madrid*, Silex, Madrid, 1996.

Frente a los aproximadamente 73.000 taxis de nuestro país, Alemania cuenta con un total de 56.932³¹³ para una población que dobla la española. No obstante, esta última cifra debe ser matizada atendiendo a los 200.000 chóferes de taxi registrados. Ello da idea del elevado número de taxistas asalariados –permanentes o esporádicos- (85%) existentes en la República Federal y del uso continuado de los vehículos de auto-taxi, especialmente en Berlín y demás grandes ciudades. A la vista de los datos expuestos podría pensarse en la existencia de empresas con grandes flotas. Sin embargo, esto no es así ya que menos del 1% de los explotadores de licencias (personas físicas o jurídicas) dispone de más de veinte vehículos; mientras el 75% (un total de 42.699 autopatronos) no posee más que un vehículo. Es en ese restante 25% donde se concentran los titulares (un total de 14.233) con más de una autorización y, por tanto, con derecho a explotar más de un vehículo. La ratio resultante entre explotadores con más de una licencia y vehículos en activo es, a la vista de los datos expuestos, realmente baja: 1,83.

La vigente regulación sobre la actividad tiene carácter federal, concretamente se trata de un supuesto de legislación concurrente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 72.2³¹⁴ de la Ley Fundamental. De este modo, el régimen jurídico del taxi

³¹³ Vid. *Reglamentación des taxis en Europe, op. cit.*, pág. 101.

³¹⁴ Art. 72. [Legislación concurrente de la Federación, concepto] (1) En el ámbito de la legislación concurrente, los *Länder* tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa. (2) *En este ámbito, la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad de la Federación.* (3) Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los *Länder*. –*cursiva nuestra*-. Sobre la tipología competencial prevista en la Ley Fundamental de Bonn, véase A. BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 34-39. Tal como advierte este autor, para poder legislar, la Federación debe alegar la presencia para cada caso concreto de alguna de las “causas de necesidad” que especifica la norma constitucional: 1) cuando una materia no pueda ser regulada satisfactoriamente por la legislación de los Estados –*Länder*-; 2) cuando la regulación de una materia por parte de un Estado pudiera afectar los intereses de otros Estados o los intereses generales, o; 3) cuando así lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente para el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un Estado (pág. 36). Unas interesantes consideraciones sobre la bondad del régimen alemán de distribución de competencias en materia de transporte y sus diferencias con el modelo español pueden verse en G. ARIÑO ORTIZ, *Principios de Derecho Público Económico, op. cit.*, págs. 987-989.

se encuentra recogido en una ley federal del año 1961, la *Personenbeförderungsgesetz* –PbefG- (Ley de transporte de personas)³¹⁵ y reglamentos de desarrollo³¹⁶. La PbefG, en el tema que nos interesa, fue objeto de una importante modificación mediante la Ley de 25 de febrero de 1983, conocida como “*Taxenouvelle*”. Por su parte, y en los términos que veremos, corresponde al gobierno de los *Länder* el desarrollo reglamentario de determinados aspectos previstos en la PbefG y a las autoridades locales competentes el otorgamiento de las licencias de explotación para el ámbito territorial correspondiente³¹⁷.

La PbefG tiene como objeto el transporte de personas (§ 4 PbefG) en diferentes medios; concretamente mediante tranvías (§ 28 PbefG), trolebuses (§ 41 PbefG) y vehículos de turismo, excluyendo explícitamente a las ambulancias (§ 1). Dentro de esa última categoría no se incluyen tampoco los casos de transporte de personas en los que el posible importe abonado no excede los costes del viaje. Se trata, por ejemplo, de los viajes compartidos en un vehículo de turismo (*Mitfahrgelegenheiten*), una modalidad de transporte bien conocida en Alemania y especialmente usada por los estudiantes universitarios³¹⁸. En suma, el referido transporte de personas en vehículos de turismo comprende dos modalidades: a) el transporte regular en vehículos de turismo (§ 42 PbefG), y b) el transporte

³¹⁵ Ley de 21 de marzo de 1961. La versión del texto actualmente vigente data de 8 de agosto de 1990 y su última modificación es de 29 de diciembre de 2003. Las principales previsiones sobre la actividad de taxi se encuentran en los preceptos siguientes: § 2 III, § 8 II, § 13 IV, § 46 II, § 47, § 49 IV. Los antecedentes normativos en la materia se encuentran ya tras la I Guerra Mundial, principalmente en los textos siguientes: *Gesetz über Kraftfabrlinien*, de 26 de agosto de 1925; el correspondiente reglamento de la antecedente ley, “*Kraftfabrlinienverordnung*”, de 20 de octubre de 1928. Ya en la etapa nacionalsocialista se promulgó la *Reichsgesetz über die Beförderung von Personen zu Lande –PBG-*, de 4 de diciembre de 1934. Este último texto mantuvo su vigencia tras la II Guerra Mundial hasta la aprobación de la ya referida Ley de marzo de 1961.

³¹⁶ *Verordnung über den Betrieb von Kraftfabrunternehmen im Personenverkehr* (BOKraft) –Reglamento sobre la explotación de empresas de transporte de personas en vehículos automóvil, de 21 de junio de 1975, y *Berufszugangsverordnung für den Strassenpersonenverkehr* (PBZugV) –Reglamento para el acceso a la profesión de transportista de personas por carretera-, de 15 de junio de 2000.

³¹⁷ Sobre las estructuras organizativas locales en Alemania véase la monografía de J. ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local (La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España)*, Civitas, Madrid, 1991, especialmente, págs. 117-137.

ocasional en vehículos de turismo (§ 46 PbefG). La primera modalidad se refiere a aquel transporte cuyo origen y destino están definidos; entre sus posibles variantes se encuentran, por ejemplo, el transporte al lugar de trabajo, a centros de enseñanza, así como la visita a mercados y teatros. Por su parte, el transporte ocasional comprende el servicio de taxi –en automóviles de turismo- (§ 47), el transporte para realizar excursiones y viajes vacacionales con pernoctación incluida –en autobuses- (§ 48) y el transporte mediante el arrendamiento especial de vehículos con conductor –en autobuses y automóviles de turismo [*Mietwagen*]- (§ 49)³¹⁹. Quizás conviene ahora recordar que la PbefG data del año 1961 y obedece a la realidad socioeconómica alemana de ese momento. Un país que dejaba ya atrás las secuelas de la II Guerra Mundial y se encontraba en pleno crecimiento económico y con un elevado número de sus habitantes –aún hoy- en muy buena medida difuminados en poblaciones medianas de baja densidad. Resultaba entonces lógico para el interés público articular un sistema de transporte funcional a través del recurso a empresarios privados que, mediante la limitación del número de autorizaciones, veían garantizada una viabilidad económica en el ejercicio de su actividad. En esa misma lógica cabe entender la temprana declaración del Tribunal Constitucional alemán, de 8 de junio de 1960, al afirmar que el transporte de personas mediante automóviles de turismo –incluyendo los taxis- constituiría “un importante y sobresaliente bien de la comunidad” “*überragend wichtiges Gemeinschaftsgut*”³²⁰, lo cual justificaría la citada limitación de autorizaciones; limitación que sería compatible con el principio de

³¹⁸ Dicha exclusión fue pronto sancionada por el Tribunal Constitucional al considerar que tal actividad, inicialmente prevista en la PbefG, no podía ser objeto de dicha regulación legal –BverfGE 17, 306 (341)-.

³¹⁹ Los vehículos de alquiler no están sometidos a ninguna limitación cuantitativa y sus tarifas no son objeto de regulación. En marzo de 2000 el total de vehículos afectos a esta actividad ascendía a 22.842. Entre los años 1996 y 2000 su número aumentó en un 20%, mientras que el número de taxis lo hizo en un 0,93%. El § 46 PbefG establece que en las poblaciones con más de 50.000 habitantes una misma persona no puede ser titular de una autorización de taxi y otra de arrendamiento especial de vehículo con conductor.

³²⁰ BverfGE 11, 168 (186 y ss.).

libertad de profesión recogido en el artículo 12.1 de la Ley Fundamental³²¹ al verse amparada por una justificación objetiva. Debe señalarse que estas consideraciones del Alto Tribunal alemán no han dejado de ser objeto de críticas³²², especialmente al entender que esa limitación objetiva de autorizaciones no resultaría proporcional con lo previsto en el referido precepto constitucional. En definitiva, resulta evidente que en atención a sus intereses económicos, los taxistas ejercientes no deseen un aumento del número de “competidores” mediante nuevas autorizaciones y, en su caso, apoyen exclusiones tendentes a una reducción del número de autorizaciones. Ahora bien, como apunta BADURA³²³, tal interés no supone legitimación alguna del taxista ejerciente con el fin de oponerse a nuevas autorizaciones, ni, por supuesto, para solicitar una “amortización” o reducción de las mismas.

b) El régimen de la autorización de taxi

*b.1) Requisitos subjetivos: la aptitud profesional*³²⁴

El acceso a la profesión de taxista viene regido por un conjunto de exigencias de calidad que parecen tomar como punto de referencia las contenidas en la

³²¹ Art. 12 [Libertad de profesión, prohibición del trabajo forzado] (1) Todos los alemanes tienen el derecho de elegir libremente su profesión, su lugar de trabajo y de formación profesional. El ejercicio de la profesión puede ser regulado por ley o en virtud de una ley.

³²² *Vid.* W. FROTSCHER, *op. cit.*, págs. 159-160.

³²³ P. BADURA, *op. cit.*, págs. 260-261.

³²⁴ *Vid. Reglementation des taxis en Europe, op. cit.*, pág. 102.

Directiva 96/26/CE³²⁵. Sin embargo, el § 3 de la *Berufszugangsverordnung für den Strassenpersonenverkehr* (PBZugV)³²⁶ establece expresamente la no aplicación de la normativa europea en lo referente a los requisitos de competencia profesional³²⁷, disponiendo en su lugar el cumplimiento de unas exigencias de conocimientos que se contienen en su Anexo 3³²⁸. En este sentido, el acceso a la profesión exige la obtención de un certificado de capacidad profesional que concede la administración local competente por un período de cinco años renovables³²⁹. El candidato, de al menos 21 años y 2 con permiso de conducir, debe superar un examen escrito cuyo contenido se establece para el ámbito federal y que versa sobre aspectos de derecho, contabilidad, economía y conocimientos administrativos, además, ya en un ámbito local, debe acreditar un conocimiento

³²⁵ Directiva 96/26/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías y de transportista de viajeros por carretera, así como al reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos destinados a favorecer el ejercicio de la libertad de establecimiento de estos transportistas en el sector de los transportes nacionales e internacionales. Su artículo 3.1 dispone que las empresas –personas jurídicas o físicas– que deseen ejercer la profesión de transportista por carretera deberán: a) ser honorables; b) poseer la capacidad financiera apropiada; c) satisfacer el requisito de competencia profesional. (La Directiva 96/26/CE ha sido objeto de ulteriores modificaciones, especialmente por la Directiva 98/76/CE. En este sentido, se ha consultado el texto consolidado producido por el sistema CONSLEG: 1996L0026 – 01/05/2004)

³²⁶ *Vid.* nota 55.

³²⁷ Se trata de los contenidos en el Anexo I de la Directiva 96/26/CE.

³²⁸ Se trata de conocimientos básicos sobre la legislación propia del sector, circulación, laboral y fiscal. También deben acreditarse mediante examen conocimientos mercantiles, de gestión financiera y empresarial, así como de normas de explotación y aspectos técnicos. El contenido del referido examen puede consultarse en el documento “Orientierungsrahmen der Industrie- und Handelskammern für die Vorbereitung auf die Fachkundeprüfung für den Taxen- und Mietwagenverkehr”, *Deutscher industrie- und Handelskammertag*, noviembre de 2003.

³²⁹ El de cinco años parece ser un plazo razonable para lograr rentabilizar la inversión realizada. Un plazo similar de siete años (anteriormente también de cinco) se contempla en Bélgica para el caso de la Región de Bruselas-Capital en donde resulta de aplicación el Reglamento de Región bruselense de 27 de abril de 1995 (*Moniteur belge*, de 1 de junio) en lugar de la Ley de 27 de diciembre de 1974 (la legislación estatal aplicable con carácter subsidiario lo prevé de 10 años). El artículo 7 del citado Reglamento, modificado el año 2002, establece que transcurrido el plazo de siete años la autorización puede ser renovada, en caso contrario la denegación debe estar motivada en alguna de las circunstancias previstas y puede ser objeto de recurso. Cabe añadir que la autorización es personal, indivisible y no puede ser objeto de cesión, salvo a favor del cónyuge, familiares o empleados. Añadamos que Bélgica, con una población de 10,2 millones de habitantes y Bruselas con un millón cuentan con 4000 y 1250 taxis registrados respectivamente. La Ley nacional de 1974 impone que el número de taxis se establece en función de las “necesidades públicas”, circunstancia que corresponde decidir a las Regiones (Flandes, Valonia y Bruselas). En los casos de Flandes y Valonia se delega en los municipios esta decisión mientras que en el caso de Bruselas corresponde al gobierno regional. *Vid.* S. DEPRE, *Les autorisations administratives relatives à l'exercice de certaines professions*, Bruylant, Bruselas, 1999, págs. 53-57; *Réglementation des taxis en Europe. Rapport complet*, IRU, 2003, págs. 107-110.

de la zona en donde ejercerá la actividad. También son requeridos certificados médicos y de antecedentes penales. Finalmente, deben cumplirse ciertas condiciones financieras consistentes en acreditar la existencia de un capital social o reserva de 2.250 € por el primer vehículo y de 1.250 € por cada vehículo adicional³³⁰.

b.2) Requisitos objetivos para el otorgamiento y funcionamiento de la autorización

En este aspecto la legislación federal se limita a establecer un marco general que en modo alguno limita el número de licencias que pueden conceder las autoridades locales competentes. Además, el marco regulador debe completarse con las disposiciones reglamentarias que haya dictado cada *Land*. Por tanto, el desarrollo y control de la actividad aparece claramente descentralizado y difiere según el territorio. Así, por ejemplo, si con carácter general los solicitantes de nuevas autorizaciones son inscritos en una lista de espera, su duración, en cambio, varía notablemente según las zonas hasta el extremo que en el caso de Berlín no existe propiamente una lista de espera ya que los solicitantes obtienen la autorización tras la mera tramitación del correspondiente procedimiento administrativo³³¹.

La PbefG rige la concesión de la autorización de taxi mediante unas reglas específicas que se contienen en el § 13 IV. En este sentido, se establece que una solicitud de autorización puede ser rechazada si el interés público se viese perjudicado. Tal circunstancia resulta, por ejemplo, si el ejercicio de la actividad por el solicitante amenazase a la industria del taxi del lugar en su “capacidad funcional” (*Funktionsfähigkeit*). Para valorar tal circunstancia la Administración

³³⁰ § 2. 1 PBZugV.

³³¹ *Vid. Reglementation des taxis en Europe, op. cit.*, pág. 102.

autorizante debe tomar en consideración los efectos que la concesión comportaría, examinando los siguientes elementos: 1) información sobre el uso del taxi; 2) densidad de taxis; 3) los rendimientos y costes; 4) el número y causas de cese en la actividad. Cada uno de estos datos tiene sólo efectos indiciarios para la valoración global de la referida “capacidad funcional”. El solicitante de la autorización será, en principio, una persona que carezca del título administrativo habilitante, sin embargo, los ya titulares también están legitimados para solicitar autorizaciones adicionales (§ 13 V PbefG).

El otorgamiento de la autorización es objeto de un procedimiento en el que la Administración antes de adoptar su decisión deberá dar audiencia a las diferentes instancias que, por ley, tienen la consideración de partes interesadas (§ 14 II). Entre ellas se cuentan las Cámaras de Industria y Comercio, así como las asociaciones de transportistas. Cabe añadir que en el caso específico de las autorizaciones de taxi el § 13 V PbefG añade un requisito específico, posterior a la autorización concedida y anterior a la decisión sobre la nueva, consistente en la inserción de un plazo de observación o estudio (*Beobachtungszeitraum*) sobre los efectos que hayan tenido las autorizaciones inmediatamente precedentes. Este período de observación debe ser a lo sumo de un año desde la última concesión de autorizaciones.

A la vista de lo expuesto puede apreciarse la existencia de una auténtica contingencia del número de autorizaciones y, por otro lado, no dejaría de ser cierta la existencia de un componente de discrecionalidad por parte de la Administración competente en la valoración de los criterios para el otorgamiento de nuevas autorizaciones. Evidentemente, la decisión administrativa, en esos elementos referidos elementos reglados, podrá ser objeto de control por la

jurisdicción contenciosa, tal como muestra la copiosa jurisprudencia existente en el tema.

La concesión de la autorización constituye un acto singular en el que se refieren los derechos y deberes bajo los que el titular debe ejercer la actividad. Una cuestión problemática es la del alcance de las condiciones y obligaciones que según el § 15 III PbefG pueden imponerse en la concesión de la autorización, por ejemplo, la obligación de incorporarse a una central de radiotaxi. Doctrina y jurisprudencia han convenido que tal tipo de obligaciones sólo pueden ser exigidas si se hallan expresamente referidas en la PbefG o concretizadas en otras normas con rango de ley. Del mismo modo no serían tampoco exigibles obligaciones de carácter genérico contenidas en la PbefG como la del § 21 sobre el “estado de la técnica” que, en el caso del taxi, supondría que la actividad debería ejercerse con un vehículo dotado de los más avanzados elementos técnicos disponibles en cada momento. Diferente es, en cambio, el caso de los §§ 47³³² y 51 PbefG en donde sí se establecen unas obligaciones y prohibiciones muy explícitas que deberán ser tomadas en cuenta en el ejercicio de la actividad. De forma resumida puede decirse que la autorización de explotación de taxi implica el cumplimiento de tres obligaciones principales. La primera consiste en un deber de funcionamiento, garantizándose que los taxis van a operar en función de la necesidad de la demanda. El cumplimiento de esta exigencia no tendría más relevancia práctica que aquella que se desprende del pretendido ajuste entre la oferta de taxis y la demanda en cada momento. En segundo lugar, existe un deber de transporte para zonas determinadas en las que no está permitido rechazar a un usuario. Finalmente, la tercera obligación supone la

³³² Por ejemplo, en aras de un mejor servicio, el citado precepto establece una autorización al gobierno del *Land* para que, en su caso, pueda regular mediante reglamento los extremos siguientes: 1) La disponibilidad preventiva de taxis para casos especiales; 2) la solicitud y prestación del servicio mediante solicitud telefónica; 3) las centrales y emisoras de taxis; 4) el transporte de discapacitados; 5) el transporte de enfermos.

aplicación de las tarifas legales para la zona a la que corresponde la autorización. Entre las prohibiciones debe destacarse la que, al igual que en España, impide el alquiler de taxis a conductores.

Cabe añadir que el ya citado § 51 PbefG es el precepto que autoriza a los gobiernos de los *Länder* para regular determinados aspectos sobre la actividad de taxi. Concretamente son objeto de regulación mediante reglamento (*Rechtsverordnung*) los elementos siguientes: 1) los precios por tiempo y kilometraje; 2) los suplementos; 3) los pagos anticipados; 4) las deducciones o descuentos; 5) las formas de pago; 6) la autorización de acuerdos especiales para la prestación obligatoria del servicio. Estos acuerdos sólo son posibles si se establecen para un determinado período de tiempo o bien para un número o volumen mínimo de viajes durante el mes. Debe señalarse que el mismo precepto habilita a los gobiernos de los *Länder* para delegar sus competencias autorizatorias mediante reglamento (*Rechtsverordnung*).

Finalmente, y al igual que en otros países, el titular de la autorización está sujeto a una reglamentación sobre el reconocimiento, la prestación y la calidad del servicio³³³. En lo que atañe a aspectos técnicos, el vehículo debe someterse a unos controles de periodicidad anual realizados por entidades privadas de inspección TÜV (*Technischer Überwachungsverein*), entidades que actúan bajo la cobertura de una habilitación pública (*Beleihung*)³³⁴. Otro aspecto a destacar es la posibilidad de que el auto-taxi sirva como soporte publicitario. En este sentido el §

³³³ Las principales exigencias hacen referencia al característico color marfil claro, el indicador luminoso, un número máximo de nueve plazas, un mínimo de dos puertas en el lado derecho, el rótulo luminoso de "Taxi", una placa con el número de licencia, el taxímetro y una capacidad mínima de 50 Kg. de equipaje. Estos requisitos se contienen en los §§ 25 a 31 BOKraft.

³³⁴ Un planteamiento general de la inspección técnica en Alemania puede verse en M. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y Ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 423 y ss. Sobre la responsabilidad de las TÜV derivada de su actividad inspectora, véase R. GREGER, *Haftungsrecht des Strassenverkehrs*, Walter de Gruyter, Berlín, 2000, págs. 472 y 477.

26. 4 BOKraft permite que en las puertas laterales del automóvil pueda hacerse cualquier tipo de propaganda salvo la propia del taxi –p.ej. de la central de taxi- y la de carácter político o religioso³³⁵.

b.3) La transmisión del título habilitante

Según se ha referido con anterioridad, se cuestiona hasta qué extremo es compatible la transmisión –comercio- de la autorización con el principio de libertad e igualdad en la elección de profesión contenido en la Constitución alemana. Sin embargo, pese a las prácticamente unánimes críticas doctrinales, tal posibilidad, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aparece prevista en la PbefG. Ahora bien, la transmisión sólo es posible bajo ciertas condiciones. En primer lugar, aquella sólo se permite si conlleva también la de todos los elementos ligados a la actividad empresarial. Ello obliga a considerar que una empresa que tenga por objeto la actividad de taxi y cuente con varias licencias no podrá, por ejemplo, transmitir sólo una o parte de ellas. Por tanto, la transmisión debe ser total, tal como dispone el § 2 III PbefG. En segundo lugar, la disponibilidad sobre el título habilitante se encuentra limitada en el caso de los nuevos adquirentes ya que estos no podrán transmitirlo durante el plazo de dos años (§ 13 V PbefG)³³⁶. Esta limitación encontraría su justificación en el anteriormente comentado período de observación o estudio (*Beobachtungszeitraum*) que debe realizarse una vez concedida la autorización con la finalidad de valorar los efectos de la autorización concedida sobre el interés público. Conviene subrayar la circunstancia de que la autorización no se concede por un período amplio ni, por lo demás, se somete a contingencias de su titular (invalidez o

³³⁵ En este tema resulta de interés la sentencia del Tribunal federal administrativo (*BvernG*) de 28 de octubre de 1998. Sobre esta sentencia *vid.* J. F. LINDNER, “Konfrontationsschutz als negative Komponente der Freiheitsrechte – Eine neue grundrechtsdogmatische Argumentationsfigur?”, *NVwZ*, 2002, núm. 1, págs. 37-39.

³³⁶ En el § 16 PbefG la duración de la licencia se establece por un período máximo de cuatro años.

jubilación); por el contrario es concedida por un plazo máximo cuatro años (§ 16 III)³³⁷. De algún modo podría entenderse que transcurrido el plazo la autorización queda renovada por un nuevo período, siempre que el explotador siga cumpliendo las condiciones que permitieron la obtención del título habilitante. Sin embargo, esta interpretación no sería correcta al disponer la reiterada ley germana que transcurrido el citado plazo, la autorización no se prolonga sino que requiere de una nueva concesión³³⁸. De este modo, en caso de un exceso de solicitudes el ya titular deberá incorporarse a la correspondiente lista de espera en la que rige el criterio de prioridad temporal. No obstante, no deja de encontrarse cierta discrecionalidad en la atribución de nuevas autorizaciones cuando el § 13 V refiere que en sus solicitudes ambos grupos – nuevos y anteriores solicitantes- serán “adecuadamente considerados”³³⁹.

Es precisamente la reforma del año 1983 la que vino a establecer el actual sistema de concesión y transmisión de autorizaciones. Un sistema que combina una objetiva limitación del número de títulos habilitantes y una libertad de transmisión de los mismos. Desde mi punto de vista, y dado el corto período de validez de la autorización concedida, es difícil considerar que el sistema alemán propicie una patrimonialización del título habilitante, tal como sucede en los casos francés y español. En contrapartida, su titular dispone de un amplio margen en lo que se refiere a la explotación y puede transferir la autorización con total libertad, o mejor dicho dispone del derecho a presentar un sucesor siempre que el mismo esté inscrito en la lista de espera que anteriormente comentábamos.

³³⁷ En el momento de escribir estas líneas se está tramitando en el Parlamento alemán (*Bundestag*) una modificación de la PbefG para adecuarla al Derecho europeo (Reglamentos 684/92 y 11/98). Entre los cambios previstos se encuentra la adaptación al plazo de cinco años previsto en la legislación europea para las autorizaciones de transporte de personas.

³³⁸ *Vid.* J. DIETLEIN, cit., pág. 94.

³³⁹ “Bei der Erteilung der Genehmigungen für den Taxenverkehr sind Neubewerber und vorhandene unternehmer angemessen zu berücksichtigen. Innerhalb der Gruppen sollen die Antragsteller nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge berücksichtigt werden”.

Como bien se considera, las razones que pueden motivar la transmisión del título habilitante incumben únicamente a su titular, pudiendo obedecer a motivos de parentesco, amistad o crematísticos³⁴⁰. Pese a todo, la distinción que se establece entre nuevos y antiguos sujetos autorizados, en atención a la disponibilidad sobre el título habilitante, no deja de plantear una clara desigualdad que no parecería del todo justificada³⁴¹.

³⁴⁰ Vid. J. DIETLEIN, cit., pág. 92.

³⁴¹ *Ibidem*, págs. 93-95.

JURISPRUDENCIA

SERVICIO PÚBLICO/LICENCIA

Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 1992.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de febrero de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de febrero de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de febrero de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de marzo de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de marzo de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de junio de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de noviembre de 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2004.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de octubre de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Navarra, de 2 de febrero de 1998.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 10 de mayo de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 24 de mayo de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 14 de abril de 2000.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 25 de septiembre de 2003.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 14 de diciembre de 1998.

REGULACION-REGLAMENTACION/COMPETENCIA LOCAL

Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de marzo de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de julio de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 19 de enero de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 26 de enero de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 26 de febrero de 1999.

COMPETENCIA/LIBERTAD DE EMPRESA/ PLAN DE VIABILIDAD (IMET)

Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de julio de 2000.

Auto del Tribunal Supremo, de 13 de mayo de 2002.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de marzo de 2004.

Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 2 de octubre de 1998.

Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 29 de marzo de 2000.

Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 24 de mayo de 2000.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 25 de mayo de 2000.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 31 de julio de 2000.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 15 de septiembre de 2000.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 31 de enero de 2001.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 16 de enero de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 11 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 27 de octubre de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 20 de febrero de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de mayo de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de junio de 2004.

INFRACCIONES-SANCIONES/REVOCACION/CADUCIDAD

Sentencia del Tribunal Constitucional, de 8 de junio de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de junio de 1993.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de octubre de 1995.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de marzo de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de junio de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de julio 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de julio de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de octubre de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de enero de 2004.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de abril de 2004.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de enero de 2004.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de septiembre de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 16 de febrero de 1998.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 2 de julio de 1998.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 9 de julio de 1998.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de enero de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 14 de enero de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 28 de abril de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 8 de junio de 2001.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 20 de septiembre de 2002.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 29 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 13 de noviembre de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 28 de noviembre de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de enero de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 25 de febrero de 2004.

TARIFAS

Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de abril de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de mayo de 1999.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de abril de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de enero de 2004.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 6 de febrero de 2004.

TRANSMISION

Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de enero de 1996.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de abril de 1997.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 31 de marzo de 1997.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 15 de abril de 1998.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia la Comunidad Valenciana, de 5 de enero de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 20 de enero de 2000.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 12 de junio de 2001.

PUBLICIDAD

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 2 de mayo de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de mayo de 2003.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 12 de enero de 2004.