

**EL IMPACTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN
EUROPEA EN EL TURISMO**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de Publicaciones

**EL IMPACTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN
EUROPEA EN EL TURISMO**

Vicenç Aguado i Cudolà

Òscar Casanovas i Ibàñez

(Coordinadores)

Autores

Vicenç Aguado i Cudolà

Joan Domènec Abad i Esteve

Patricia Benavides Velasco

Òscar Casanovas i Ibàñez

Francisco Javier Melgosa Arcos

Aina Salom Parets

Marc Tar rés Vives

Colección: Derecho y Administración

Directores:

Joan Manuel Trayter Jiménez

(Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Girona)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho Administrativo)

Este libro se inscribe dentro del Proyecto de Investigación I+D+i «Derechos de la ciudadanía, libertad de establecimiento y prestación de servicios en la Unión Europea», (DER2009-08579) del cual es el investigador principal el Dr. Vicenç Aguado i Cudolà, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2012 Vicenç Aguado i Cudolà y Òscar Casanovas i Ibàñez (coords.).
Vicenç Aguado i Cudolà, Joan Domènec Abad i Esteve, Patricia Benavides Velasco, Òscar Casanovas i Ibàñez, Francisco Javier Melgosa Arcos, Aina Salom Parets y Marc Tarrés Vives.

© 2012 Atelier
Via Laietana 12, 08003 Barcelona
e-mail: atelier@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-15690-06-1
Depósito legal: B-34266-2012

Diseño y fotocomposición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

SUMARIO

EL IMPACTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TURISMO: VALORACIÓN GENERAL	13
<i>Dr. Vicenç Aguado i Cudolà</i> Profesor Titular de Derecho Administrativo. Acreditado Catedrático. Universitat de Barcelona	
CONSIDERACIONES A LA LEY 8/2012, DE 19 DE JULIO, GENERAL DEL TURISMO DE LES ILLES BALEARS	23
<i>Dra. Aina Salom Parets</i> Profesora Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universitat de las Illes Balears	
I. Introducción	23
II. La nueva Ley Balear 8/2012, del Turismo de 19 de julio de 2012	24
1. Consideraciones generales	24
2. La regulación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural	27
3. La regulación de la reconversión y cambio de uso	31
3.1. Aspectos generales	31
3.2. Las operaciones de reconversión. En especial, el ejemplo de la acertada regulación establecida en el Plan Territorial de Menorca	33
3.3. El cambio de uso en el marco de la Ley 8/2012 del Turismo	39

4. La necesaria modernización de determinados establecimientos hoteleros obsoletos	45
5. La ratio turística como parámetro turístico que determina la oferta turística	50

LA INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TURISMO RURAL: FOMENTO Y SOSTENIBILIDAD	57
---	----

Dr. Francisco Javier Melgosa Arcos

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Director del Máster en Turismo de Interior.
Universidad de Salamanca

I. Introducción	57
II. Políticas europeas y turismo rural.	61
2.1. Políticas europeas sobre turismo rural	61
2.2. El turismo en otras políticas sectoriales de la UE	70
2.3. Un nuevo marco para el turismo europeo.	75
III. Algunas iniciativas europeas para un turismo sostenible	77
3.1. La Agenda 21-Sostenibilidad del sector turístico en Europa	77
3.2. La Carta Europea de turismo sostenible en espacios naturales protegidos	81
3.3. La concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los alojamientos turísticos	85
IV. Incidencia de la directiva de servicios de mercado interior en la normativa turística	87
4.1. Introducción	87
4.2. Procedimiento de transposición de la Directiva y reflejo en la normativa turística	88
4.3. Nuevo marco para el acceso al ejercicio de la actividad turística	95

LA ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA TURÍSTICA CATALANA AL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA	109
---	-----

Sr. Joan Domènec Abad i Esteve

Subdirector General de Ordenación Turística.
Dirección general de Turismo de la Generalitat de Catalunya

I. Introducción	109
II. Delimitación del objeto de estudio: el derecho turístico desde la óptica del legislador catalán	110
III. El derecho turístico en el marco jurídico de la Unión Europea	113
1. El tratado de Lisboa: consecuencias para el turismo.	113
2. Los cimientos de una política europea en turismo: antecedentes al Tratado de Lisboa	115
2.1. La libertad de circulación de personas, servicios y capitales	115
2.2. La protección de los consumidores	117
2.3. Política común en transportes	119
IV. La adaptación de la normativa turística catalana al marco de la Unión Europea	120
1. El marco estatutario catalán de adecuación de la normativa comunitaria al derecho interno	120
2. Las disposiciones de derecho comunitario más relevantes desde la perspectiva de la ordenación turística en Catalunya	121
3. Evolución de la normativa turística catalana en el marco del derecho comunitario.	122
4. La Directiva de Servicios en el Mercado Interior: una catarsis en el derecho turístico interno	123
5. La adecuación de la normativa turística catalana a la DSMI: un proceso gradual	124
5.1. Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de los procedimientos para facilitar la actividad económica	125
5.2. Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE.	126
5.3. Decreto 183/2010, de 23 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico.	129
5.4. Proyecto de modificación del Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de reglamentación de las agencias de viajes	131

6. Los retos del derecho turístico interno ante el nuevo marco jurídico de la Unión Europea.	133
LA DIRECTIVA DE VIAJES COMBINADOS: PERSPECTIVAS DE FUTURO .	135
<i>Dra. Patricia Benavides Velasco</i>	
Profesora Titular de Derecho Mercantil. Universidad de Málaga	
I. <i>Política europea del turismo</i> : de la ausencia en la Unión Europea de una política turística y el tratamiento de la materia a través de otros mecanismos	135
II. Normativa sobre viajes combinados. Más de veinte años y la necesidad de adecuarla a las nuevas circunstancias del mercado	144
DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, TRANSPORTE AÉREO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. EL REGLAMENTO DEL OVERBOOKING: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE MODIFICACIÓN. . .	153
<i>Sr. Oscar Casanovas Ibáñez</i>	
Profesor Titular de Derecho Turístico. Escuela Universitaria de Hotelería y Turismo CETT, Universidad de Barcelona	
I. Introducción: algunos datos para situar la problemática .	153
II. La liberalización del transporte aéreo a partir de la sentencia <i>Nouvelles Frontières</i> de 1986	156
III. Consecuencia de la liberalización: la protección de consumidores.	158
IV. Primera modificación del reglamento: 2004. Incremento de compensaciones, ¿incremento de protección?	161
1. Propuestas de la Comisión: un cambio en profundidad en relación con el régimen precedente.	161
2. De la propuesta al Reglamento: ampliación de la protección, rebaja de expectativas	163
2.1. Dictamen del Comité Económico y Social: una valoración positiva	163
2.2. Informe de la Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo	164

2.3. El Reglamento del descuento	168
2.3.1. Contenido: una ampliación del marco de protección.	168
2.3.2. La sentencia TJUE de 10 de enero de 2006: consolidación definitiva del sistema	171
V. El TJUE delimita el estatuto jurídico del consumidor a través de conceptos clave: base para la 2ª modificación del reglamento	175
1. Circunstancias extraordinarias como causa de la exoneración de la obligación de indemnizar	177
2. Concepto de denegación de embarque	179
3. Cancelación	180
4. El retraso se equipara a la cancelación a efectos de compensación	181
VI. Conclusiones	184
Bibliografía	186
TURISTAS, TAXIS Y LIMUSINAS. EL NO IMPACTO DEL DERECHO EUROPEO SOBRE EL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN VEHÍCULOS DE TURISMO . .	189
<i>Dr. Marc Tarrés Vives</i>	
Profesor Agregado de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona	
I. A modo de introducción. Aeropuerto y taxi primeras imágenes de la ciudad que se ofrecen al turista	189
II. Datos para una reflexión a partir del ejemplo del taxi en Barcelona	193
1. Cuestión previa: ¿qué es un taxi?	193
2. Los datos: licencias contingentadas y progresivo incremento del número de credenciales de conductos de taxi.	194
3. Restricciones al acceso y libre ejercicio de la actividad. La cuestión sobre la adecuación de la oferta a la demanda	200
4. A modo de reflexión: el turismo constituye una demanda que no necesariamente es cubierta por la oferta del taxi	205

III. El no impacto del derecho europeo sobre la actividad
de transporte de viajeros en automóviles de turismo . . . 209

EL IMPACTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TURISMO: VALORACIÓN GENERAL

DR. VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ
Profesor Titular de Derecho Administrativo. Acreditado
Catedrático. Universitat de Barcelona

El libro que ahora se presenta tiene su origen inmediato en la Jornada que se celebró en Barcelona en el Hotel Alimara, el día 15 de octubre de 2012, en la que intervinieron destacados juristas especializados en el ámbito del turismo que, desde diversas ópticas, examinaron las principales cuestiones y problemáticas, tomándose como punto de referencia el impacto que viene produciendo en los últimos años el Derecho de la Unión Europea.

Cabe advertir, sin embargo, que el libro se enmarca, de forma más general, en una línea de trabajo desarrollada por el equipo de investigación del proyecto I+D+i «Derechos de la ciudadanía, libertad de establecimiento y circulación de servicios en la Unión Europea» (DER2009-08579), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. A través de este proyecto se ha venido analizando el impacto del Derecho de la Unión Europea en diversos sectores en los que interviene la Administración y que han comportado cambios relevantes en nuestro ordenamiento jurídico. Entre los resultados del proyecto puede destacarse el libro *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones públicas: aspectos generales y sectoriales*, publicado por la editorial Atelier en el año 2012. El equipo de investigación constató entonces el interés que tendría profundizar específicamente en la incidencia del Derecho de la Unión Europea en el caso del turismo, tema que fue objeto de una aproximación inicial dentro de este marco general, por parte de R. ARCARONS I SIMON.

TURISTAS, TAXIS Y LIMUSINAS. EL NO IMPACTO DEL DERECHO EUROPEO SOBRE EL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN VEHÍCULOS DE TURISMO

DR. MARC TARRÉS VIVES
Profesor Agregado de Derecho Administrativo.
Universitat de Barcelona

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. AEROPUERTO Y TAXI: PRIMERAS IMÁGENES DE LA CIUDAD QUE SE OFRECEN AL TURISTA

La popularización del transporte aéreo ha supuesto un incremento ingente del número de visitantes que por diferentes motivos, principalmente el turismo, llegan a nuestro país. A este hecho, que casi puede calificarse de fenómeno social de esta primera década de siglo, ha contribuido la evolución y el desarrollo exponencial de las llamadas compañías aéreas de bajo coste (CBC). Así, de los 63,5 millones de pasajeros que viajaron en avión a España durante 2011, el 56,9% lo hicieron en alguna CBC, siendo, además, el tercer año consecutivo en el que el volumen de pasajeros internacionales transportado por este tipo de compañías superó el de las tradicionales. En suma, las CBC transportaron a los aeropuertos españoles 36,1 millones de pasajeros, de entre aquellos los situados en seis comunidades autónomas (Baleares, Cataluña, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid) recibieron el 96% de las llegadas. Baleares y Cataluña con 7,8 y 7,2 millones de pasajeros de CBC, respectivamente, son las que mayores llegadas acogieron en sus ae-

ropuertos.¹ La importancia del transporte aéreo queda clara cuando a los viajeros transportados por las CBC se suman los de las compañías tradicionales, lo cual supone que, en datos del año 2010, el avión fue el principal medio de transporte al ser utilizado por el 77% de los turistas no residentes que visitaron España. Muy por detrás quedan los otros medios de transporte, con datos que no dejan de resultar significativos: 20% por carretera —coche y autobús—, 2,7% por barco y un ínfimo 0,3% por tren. Sin necesidad de abundar en datos resulta claro que los turistas que nos visitan, y especialmente los que lo hacen por vez primera, adquieren la primera impresión de su destino al desembarcar del avión y proceder al inmediato tránsito por los pasillos del aeropuerto que corresponda. La luminosidad, limpieza, amabilidad del personal, incluso grandiosidad de las instalaciones aeroportuarias, son elementos que, entre otros, se ofrecen al viajero como primer exponente y posible anticipo de lo que va a encontrar en la ciudad o región que se visita.

Pues bien, a esa primera impresión se añade sin solución de continuidad la que va aparejada a la salida del aeropuerto para acceder al correspondiente medio de transporte que permita llevar al turista a su destino final. Ahí, sin duda, el desarrollo de una buena intermodalidad en el transporte de personas es uno de los aspectos más novedosos y que mejor reflejan una eficiente política de transporte tendente a garantizar la continuidad de los desplazamientos.² No se trata únicamente de ofrecer desde los aeropuertos un transporte eficiente que per-

1. Véase la publicación del Instituto de Estudios Turísticos «Balance del Turismo. Año 2011». Disponible en: <http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/analisis-turistico/balantur/anuales/Balance%20del%20turismo%20en%20España.%20Año%202011.pdf>. Sobre la evolución del transporte aéreo y las problemáticas que se plantean, véase el capítulo de este libro realizado por Oscar Casanovas Ibáñez, Pág. 153 y ss.

2. Véase el Libro Blanco de la Comisión europea «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», pág. 84 y ss. Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_es.pdf

mita culminar el trayecto del pasajero, sino de lograr la integración de los servicios de operadores distintos en un mismo régimen tarifario y con un mismo billete, lo cual permite ofrecer una mayor flexibilidad a los usuarios que revierte en un mayor atractivo del transporte público. En suma, la intermodalidad no sólo posibilita una integración de los diferentes medios de transporte en sistemas de billete único que facilitan el paso de un modo de transporte a otro, sino también permite garantizar la transparencia de las tarifas.³

Esto último no es en absoluto un elemento desdeñable, especialmente en el caso de los taxis. El pasajero que recurre a estos últimos para realizar de manera usual el trayecto que va del aeropuerto a la ciudad espera, con toda lógica, que el precio del trayecto sea siempre muy similar. Lo contrario causa perplejidad cuando no enfado. Idéntica sensación puede sentir el turista cuando, por ejemplo, realiza el trayecto de vuelta y constata divergencias con el precio del servicio de taxi que en su día tomó a la salida del aeropuerto. Por esta y otras razones, puede afirmarse que en muchas ocasiones el taxi constituye el segundo contacto con la realidad inmediata del territorio en el que literalmente se acaba de aterrizar. De hecho el conductor del taxi es el primer contacto humano que, por lo general en un trayecto que dura entre veinte o treinta minutos, permite al turista un rápido ejercicio de tipo sociológico, aunque el mismo no necesariamente pueda resultar indicativo de lo que va a encontrar en la ciudad que visita. Pensemos, por ejemplo, en el caso de Barcelona. Esta ciudad, bajo el icono turístico de la Sagrada Familia, es hoy un destino turístico de primer orden. Dentro de la lista de las principales ciudades turísticas europeas la ciudad condal aparece en cuarto lugar por número de turistas internacionales (5.649.997), por detrás de Roma, París y Londres. Pero, además, entre esas cuatro ciudades es la que

3. En el caso de los Países Bajos algunas compañías ferroviarias proponen un servicio integrado «tren+taxi» con el mismo billete. Tal como se advierte en el Libro Blanco, este sistema también podría aplicarse al transporte o a los servicios tren/avión y a los coches de alquiler. *Ibid.* págs. 90-91.

mayor incremento porcentual de visitantes ha tenido en el período 2005-2011 (un 44,36%).⁴ Pues bien, durante estos mismo años, en Barcelona, el número de conductores de taxi de origen extranjero se ha incrementado notablemente y ello a pesar —o a consecuencia— del actual escenario económico de recesión. Resulta así que uno de cada seis taxistas activos, el 15,25% de los 13.398 que hay, procede del extranjero, un dato que no debe sorprender atendiendo a la realidad de la inmigración en España durante la última década. Lo que sí resulta curioso es la predilección que sienten los paquistaníes por el volante de los coches amarillos y negros: suponen el 31,77% de los taxistas extranjeros y el 4,84% de todos los del área metropolitana de Barcelona.⁵ Esos datos no hacen sino confirmar el cosmopolitismo de esta ciudad a semejanza del de otras grandes urbes. Sin embargo, en el caso de Barcelona no hay que menospreciar el factor turístico como elemento que incentiva ese incremento de conductores asalariados en un contexto en el que, no hay que olvidarlo el número de licencias está contingentado desde hace años.⁶

4. En el caso de la capital británica el número de turistas internacionales ascendía en 2011 a 12.550.000, en el de París a 8.462.213 y en el de Roma a 5.801.391. Véanse los datos estadísticos publicados por *Turisme de Barcelona* y la Diputación de Barcelona, accesibles en <http://professional.barcelonaturisme.com/imgfiles/estad/Est2011.pdf>, pág. 19.

5. Véase <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20120814/54336682121/aumentan-taxistas-extranjeros-barcelona.html>

6. Al respecto véase TARRÉS VIVES, M., «Aspectos jurídicos y económicos en la regulación del taxi: reforma y liberalización en el transporte urbano e interurbano de viajeros», en *Derecho de la Regulación Económica* (S. Muñoz Machado, dir.), vol. VI *Transportes* (A. Ruiz Ojeda, dir.), Iustel, Madrid, 2011, especialmente págs. 378-384.

II. DATOS PARA UNA REFLEXIÓN A PARTIR DEL EJEMPLO DEL TAXI EN BARCELONA

1. Cuestión previa: ¿qué es un taxi?

La regulación, aunque en propiedad habría que hablar de reglamentación, del taxi constituye una constante desde sus orígenes y en todas las ciudades en las que, de una manera ordenada, se presta esta modalidad de transporte urbano.⁷ Las razones esenciales que tradicionalmente, y aún hoy, justifican la implicación de los poderes públicos en la regulación de la actividad radican en los problemas de congestión del tráfico, en la concurrencia entre medios de transporte, así como en la seguridad y correcta prestación del servicio a los usuarios.

De manera sustancial la regulación del taxi ha venido sustentándose en reglamentaciones típicas de policía administrativa que en su primer momento tenían por objeto garantizar el orden y seguridad pública de unos vehículos dotados de un aparato, el taxímetro, que permitía cobrar el importe del viaje en función de la distancia y tiempo transcurrido. De ahí precisamente reciben el nombre de taxi los vehículos que incorporan ese dispositivo antaño mecánico y hoy electrónico en el que no sólo se toma en cuenta el kilometraje y tiempo transcurrido, sino también el horario o día de la semana. Pues bien, son precisamente aquellas mismas razones de policía las que con el tiempo han venido justificando tanto la necesidad de un título administrativo habilitante para ejercer la actividad —la licencia— como, con el tiempo, su limitación —contingentación—. Sin embargo, la actual regulación —reglamentación jurídica— del taxi no cabe sólo circunscribirla a aspectos ligados a la policía administrativa, sino también a la regulación económica.⁸ En otras palabras, una

7. Los antecedentes históricos del taxi residen en Francia. Al respecto puede verse, TARRÉS VIVES, M., *La regulación del Taxi (Legislación autonómica y experiencias de Derecho comparado)*, Atelier, Barcelona, 2006, especialmente página 169 y ss.

8. Ese es precisamente el objeto de nuestro trabajo ya citado en nota 6.

buena reglamentación jurídica de esta actividad por parte de los poderes públicos implicados supone la necesidad de tomar en consideración sus aspectos económicos.

Tradicionalmente la actividad de taxi ofrecería hasta cinco elementos que justifican la implicación de los poderes públicos en la regulación de la actividad: *a)* acceso, *b)* precios, *c)* higiene o salubridad, *d)* seguridad y calidad, y *e)* exigencias del servicio. De entre todos ellos, la regulación más incisiva se ofrece, sin duda, en las condiciones de entrada y en el establecimiento de los precios (las llamadas tarifas). Las otras tres pueden englobarse bajo la denominación genérica de seguridad y calidad de la actividad o servicio. En lo que sigue vamos a considerar únicamente el aspecto ligado a la restricción en el acceso y la problemática que plantea en la ciudad de Barcelona.

2. Los datos: licencias contingentadas y progresivo incremento del número de credenciales de conductos de taxi

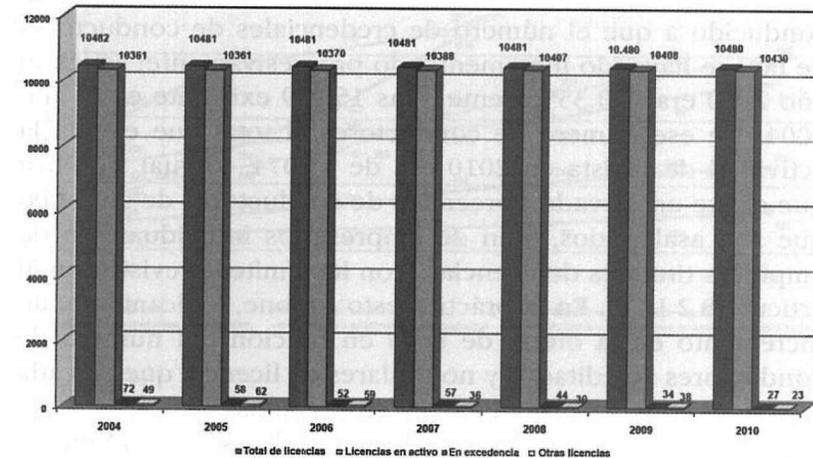
No deja de resultar paradójico que hace pocos años (en 2006) podían leerse en la prensa barcelonesa quejas de los establecimientos hoteleros sobre la falta de taxis en la ciudad. Lo mismo sucedía con los usuarios que buscaban un taxi por la noche. Seis años después el escenario es radicalmente distinto, los taxistas reclaman medidas que regulen el sector con el fin de reducir el número de taxis que circulan simultáneamente por las calles de la ciudad. Así recientemente se ha aprobado, desde la autoridad administrativa competente, por un lado, el establecimiento de un sistema de turnos; de otro, la limitación de la explotación de licencias de taxi por más de un conductor. Las tablas que reproducimos seguidamente, con datos del Instituto Metropolitano del Taxi (IMT) del Área Metropolitana de Barcelona (AMB),⁹ reflejan, a cierre de 2010,

9. A esta entidad, según lo previsto en el artículo 14.c) de la Ley catalana 31/2010, le son atribuidas competencias en materia de ordenación e interven-

ese carácter estático de las licencias y el progresivo aumento del número de conductores, ilustrando cómo el taxi actúa a modo de sector refugio en momentos difíciles para un gran número de actividades económicas.

En el año 2010 el número total de licencias de taxi en el área metropolitana de Barcelona ascendía a 10.480, de las cuales 10.430 son las que se encontraban en activo, 27 en situación de excedencia y 23 en otras situaciones administrativas. Un escenario que salvo ligerísimas oscilaciones se ha mantenido inalterado desde el año 2004 hasta la actualidad.

Licencias según situación



Fuente: IMT

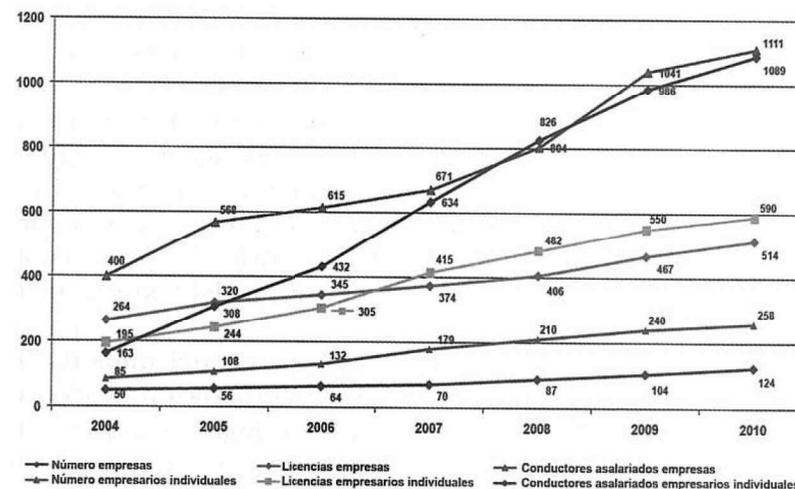
ción administrativa del sector del taxi. El AMB integra los siguientes municipios de la conurbación de Barcelona: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, l'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Palau de Gubert, la Palma de Cervelló, el Papiol, el Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

Por otra parte, tal como prevé el artículo 4 de la Ley catalana 19/2003, del Taxi (LCT)¹⁰ «la prestación del servicio urbano de taxi queda sometida a la previa obtención de la licencia que habilita a la persona titular para cada uno de los vehículos destinados a realizar dicha actividad». En consecuencia, cada licencia va exclusivamente vinculada a un único vehículo de modo que el total de auto-taxis disponibles en el AMB se correspondería con esas 10.430 licencias activas. Sin embargo, cabe advertir que si bien el número de licencias se encuentra limitado o «contingentado», constituyendo esa limitación uno de los principios de la LCT, no se prevé, en cambio, ningún tipo de acotación sobre el número de acreditaciones de conductores de taxi (art. 19 LCT). Esta situación ha conducido a que el número de credenciales de conductores de taxi se haya ido incrementando progresivamente; así en el año 2010 eran 20.355, frente a las 15.979 existente en el año 2004. De ese número de conductores el total que ejercía la actividad de taxista en 2010 era de 13.074, lo cual significa que existe un elevado porcentaje de conductores de auto-taxi que son asalariados, bien de empresarios individuales o de empresas titulares de licencias (con los límites previstos en el artículo 8.2 LCT). En la práctica esto supone, lógicamente, un incremento en la oferta de taxis en función del número de conductores acreditados y no titulares de licencia que en cada momento se encuentren activos (contratados).

Resulta significativo reproducir unos datos sobre el número de licencias que constan vinculadas a más de un conductor. Así, en 2010 el número de empresas (personas jurídicas) dedicadas al sector del taxi era de 124, las cuales resultaban ser titulares de un total de 514 licencias (ca. 5% del total) explotadas por 1.111 conductores asalariados (ca. 8,5% del conjunto de conductores activos). Mientras que el número de empresarios individuales (personas físicas) con una o más licencias

10. Sobre esta norma, véase TARRÉS VIVES (2006), especialmente página 67 y ss.

afectas a más de un conductor sumaba un total de 258, titulares de 590 licencias (ca. 5%) explotadas por un conjunto de 1.089 conductores asalariados (ca. 8,3%). Todo ello significa que sobre el total de conductores de taxi acreditados y en ejercicio el número de asalariados ascendía en 2010 a casi un 17% del total, siendo el 83% restante autónomos a autopatrones (titulares de licencia y únicos conductores).



Fuente: IMT

Según se aprecia en el gráfico el número de asalariados se incrementa notablemente en el último lustro, siendo casi exponencial en el caso de los conductores asalariados de empresarios individuales. Además, el número total de conductores acreditados y ejercientes (13.074) supone un número que incrementa en un 25% la relación de conductores que son titulares de licencias (10.480). Un porcentaje que casi quintuplica el existente en el año 2004 cuando el número total de conductores acreditados en ejercicio alcanzaba la cifra de 10.941. Pero con todo, estos porcentajes casi palidecen ante el más que notable incremento del número absoluto de conduc-

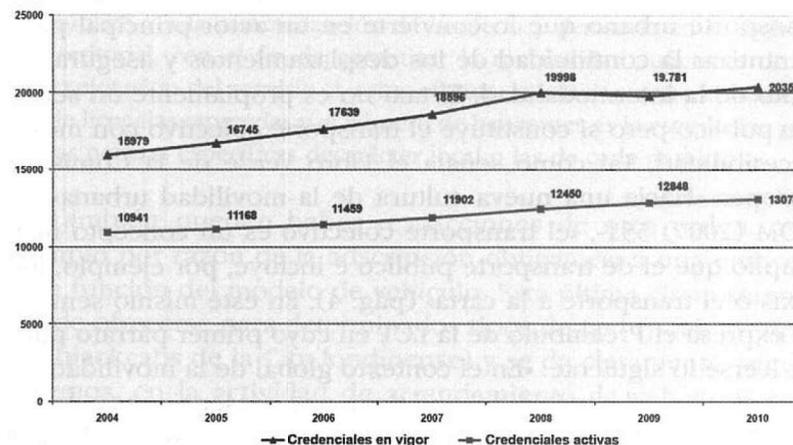
tores acreditados (ejercientes o no) que alcanza en 2010 la cifra de 20.355 frente a los 15.979 del año 2004 (ca. un 27% de incremento), lo cual lleva a una ratio de 1,9 conductores potenciales por licencia de taxi en el AMB. Esta ratio se incrementa ligeramente hasta el 2,16 si se toma la relación entre conductores asalariados y licencias de empresa y hasta el 2,26 entre conductores asalariados y licencias de empresarios individuales. En todo caso, como bien se advierte en un reciente estudio,¹¹ el número constante de vehículos de taxi y el aumento de conductores lleva inevitablemente a pensar en un incremento de la oferta, la cual no puede producirse si no es a través de una mayor práctica del doble turno (en la práctica supone que el taxi circula día y noche). Los datos atestiguan que desde el año 2004 el número de conductores de taxi en ejercicio se ha incrementado en más de 2.000 efectivos, circunstancia motivada por un contexto de crisis económica en la que muchas personas han visto en el sector del taxi una ocupación inexistente en otros ámbitos.

Cabe señalar también que el incremento del número de credenciales de conductor de taxi comportaría un descenso en el porcentaje de conductores titulares de licencia que contrasta con el aumento de los asalariados. Así, si en el año 2004 sobre el total de credenciales (10.754) los autónomos o autopatronos suponían un 92,8% (9.977) frente a un 7,2% de asalariados (774), en 2009 el número de credenciales ascendía a 12.536, lo cual significaba que el 76,9% correspondía a autónomos (9.644) y un 22,6% a asalariados (2.838) —el 0,5% restante correspondía a los 54 administradores de empresas de auto-taxis—. ¹²

11. «Anàlisi de l'oferta i la demanda a la xarxa de taxis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Diagnosi del sistema i proposta de mesures)» elaborado por el Centre d'Innovació del Transport (CENIT) para el IMT.

12. Ibídem, pág. 16.

Evolución del número de credenciales en vigor y activas



Fuente: IMT

Sin embargo, ese incremento de conductores ha operado en el referido contexto bajo una contracción de la demanda. Y aun cuando la demanda se hubiese mantenido, no deja de ser cierto que la multiplicación de taxis en servicio ha incrementado la oferta para una misma demanda, lo cual ha provocado una productividad horaria menor que, a su vez, habría también comportado que los taxistas hubiesen aumentado su jornada laboral (no sometida, en principio, a límites horarios), o incluso recurran, en el caso de los autónomos, a la contratación de asalariados con el fin de mantener en servicio su vehículo, lo cual supondría aumentar aún más la oferta¹³ y, en consecuencia, la competencia. Sobre este último aspecto conviene advertir que el mercado del transporte urbano no es un mercado como los otros, en él la libre competencia no conduce a un equilibrio, sino por el contrario a la inestabilidad.¹⁴ Efectivamente, al abordar cualquier tipo de medida sobre la reglamentación del taxi

13. Ibídem pág. 54.

14. Véase, DARBÉRA, R., *Où vont les taxis?*, París, 2009, pág. 71.

no conviene olvidar que este medio de transporte se integra, tal como hemos señalado, dentro de una concepción global del transporte urbano que lo convierte en un actor principal para garantizar la continuidad de los desplazamientos y asegurar el éxito de la intermodalidad. El taxi no es propiamente un servicio público pero sí constituye el transporte colectivo con mejor accesibilidad. Tal como señala el Libro Verde de la Comisión europea «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» — COM (2007) 551-, «el transporte colectivo es un concepto más amplio que el de transporte público e incluye, por ejemplo, los taxis o el transporte a la carta» (pág. 4). En este mismo sentido se expresa el Preámbulo de la LCT en cuyo primer párrafo puede leerse lo siguiente: «En el contexto global de la movilidad de las personas, el servicio del taxi tiene una presencia muy destacada que ha sido vinculada históricamente al ejercicio de una actividad privada reglamentada que complementa las prestaciones propias del transporte colectivo».

Finalmente, cabe señalar que en el caso del AMB el límite previsto en el artículo 8.2 LCT sobre el número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia no es del 15% del total contingentado, sino del 10%, de acuerdo con el artículo 18 del RMT (extremo confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del TSJ de Cataluña en sus Sentencias núm. 975 y 976 de 16 de noviembre de 2007). Sin embargo, la LCT no realiza ninguna limitación ni en el número de licencias que pueden ser explotadas por más de un conductor (lo que se conoce como «licencias a doble turno»), ni en el número total de conductores acreditados no titulares de licencia, ni sobre el número de conductores asalariados de auto-taxi.

3. Restricciones al acceso y libre ejercicio de la actividad.

La cuestión sobre la adecuación de la oferta a la demanda

La restricción más común en el acceso a la actividad es de carácter cuantitativo y consiste en el límite numérico de licencias de auto-taxi. Este es el caso de la referida Ley 19/2003, del Taxi, cuyo artículo 6.1 prevé que:

«Los ayuntamientos y entidades locales otorgan las licencias de taxi atendiendo siempre a la necesidad y conveniencia del servicio al público y a la caracterización de la oferta y demanda en su ámbito territorial, con el fin de garantizar la rentabilidad suficiente de la explotación del servicio. A estos efectos, la relación entre el número de licencias otorgadas y el número de habitantes es la establecida por las normas específicas de carácter local o las de cada municipio».

También pueden haber restricciones de otro orden, por ejemplo por razón de la adscripción obligatoria a una emisora o en función del modelo de vehículo. Esta última circunstancia puede ofrecerse para determinados tipos de taxi (p. ej. los típicos blackcabs de la City londinense) y se da claramente, según veremos, en la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor.

Sin duda, las restricciones de orden cuantitativo constituyen objeto de permanente crítica y son consideradas como el mayor obstáculo a la libre competencia, aunque ya hemos advertido anteriormente que el mercado del transporte urbano ofrece unas singularidades propias en el que la libre competencia no conduce a un equilibrio, sino, por el contrario, a la inestabilidad. Los argumentos que justifican actualmente el mantenimiento de las restricciones de entrada se sostienen principalmente por externalidades tales como la contaminación y el colapso en el tráfico que supondría no poner límite al número de taxis en circulación, así como por razones ligadas a la viabilidad económica de la actividad por parte del titular de la licencia. Sin embargo, diversos estudios, entre ellos de la propia OCDE,¹⁵ consideran que las restricciones en el acceso a la profesión provocan inequidades evidentes en el sentido que aquellas entrañan un alza de precios y una menor disponibilidad de taxis. Se considera además que los usuarios de rentas modestas y residentes en zonas deficitarias de transporte público, son los más perjudicados por el número limitado de taxis. Por todo

15. Véase el informe «Taxi Services: Competition and Regulation» (2007). www.oecd.org/dataoecd/49/27/41472612.pdf

ello, durante los últimos años, se habría dado en un gran número de países de la OCDE una tendencia hacia desaparición de las tradicionales barreras de entrada en el sector del taxi (casos de Suecia e Irlanda).

La limitación del número de licencias no significa que su número se mantenga invariable a lo largo del tiempo, al margen de los cambios poblacionales y económicos, que pueda experimentar la ciudad. Por el contrario, allí donde existe contingencia de licencias, la normativa prevé la posibilidad de que el regulador pueda incrementar —e incluso reducir— su número bajo determinadas circunstancias. Con carácter general, en el caso español, 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 de manera principal decidir sobre del número de licencias de taxi en función de diferentes factores que, con carácter general, se prevén en las diferentes normativas autonómicas. En cualquier caso se trata de una decisión cuya necesidad y conveniencia debe ser acreditada, existiendo un notable margen de discrecionalidad por parte del órgano administrativo competente. Entre las diferentes circunstancias que acostumbra a tomarse en cuenta, y que ya preveía el Real Decreto 763/1979,¹⁶ se encontrarían las siguientes: *a)* un análisis de la situación actual atendiendo a la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio; *b)* el equilibrio económico de la actividad; *c)* la repercusión en el conjunto del transporte colectivo de las nuevas licencias a otorgar; *d)* la universalidad, la accesibilidad, la continuidad y el respeto de los derechos de los usuarios; *e)* la configuración urbanística y de población del municipio. Todo ello permite afirmar que el número de licencias o la ratio existente en un determinado momento no puede ser to-

16. El RD 763/1979, aún hoy formalmente vigente, aprobó el Reglamento nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros. Sin embargo, se trata en la práctica de una norma que ha caído en la inaplicación por corresponder a las CC.AA la regulación sobre de esta modalidad de transporte en tanto se desarrolle en sus límites territoriales.

mado como un derecho adquirido para los titulares actuales, sino, por el contrario, «su mantenimiento es una mera expectativa sometida precisamente a los avatares de la conveniencia y necesidades del servicio impropio que preside el régimen de licencia de taxi» (STS de 29 de marzo de 1999).

La legislación autonómica catalana ha ido añadiendo otros factores de ponderación como serían, por ejemplo, los previstos en el artículo 6.2 de la LCT: *a)* la demanda de servicio de taxi en el correspondiente ámbito territorial; *b)* el nivel de oferta de servicios de taxi en el municipio de que se trate; *c)* las actividades comerciales, industriales, turísticas o de otro tipo que se realizan en cada municipio y que pueden general una demanda específica del 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 que puedan establecer las normas de desarrollo de la referida ley. Este último elemento constituye un auténtico cajón de sastre que, por un lado, permite tener en cuenta previsiones contenidas en otras disposiciones normativas y, de otro, dotaría de un amplio margen de discrecionalidad a las entidades locales. Por ello la ley catalana 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, a su vez, serían objeto de determinación por un órgano ad hoc, el Consell Català del Taxi,¹⁷ Se prevé, además, que el departamento de la Generalitat competente en materia de transportes informará preceptivamente pero sin carácter vinculante sobre el incremento previsto. En casi idénticos términos se expresa, por ejemplo, el Reglamento de servicios de transporte público urbano en automóviles de

17. Su regulación se contiene en el Decreto 188/2005, de 13 de septiembre.

turismo de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante Decreto 74/2005, de 28 de julio. Su artículo 9, con el expresivo título de «excepciones a las limitaciones cuantitativas», establece el carácter excepcional del incremento de licencias por parte de los municipios que en todo caso deberán acreditar «la necesidad y conveniencia de aumentar el número de licencias en relación con la oferta y demanda existente en su ámbito territorial, así como justificar el alcance del umbral de rentabilidad mínima en su explotación». Este modelo se sigue también en otras regulaciones autonómicas, por ejemplo la madrileña también prevé un informe preceptivo de la Comunidad Autónoma sobre el incremento, si bien en este caso resulta vinculante.

El incremento del número de licencias no excluye la posibilidad de que también pueda reducirse su número y con ello limitar aún más el acceso a la profesión. Se trata de una situación que a primera vista puede parecer extraña pero que puede ofrecerse en escenarios en que se considere que la oferta de taxis excede la capacidad de demanda del mercado. En estos casos el regulador puede decidir la llamada amortización de licencias. El instrumento jurídico para llevar a cabo tal medida no es clara y difiere según la normativa que examinemos. Así, en el caso de legislación catalana se prevé entre las causas de extinción de las licencias de auto-taxi la revocación, por razones de oportunidad y «con derecho a la correspondiente indemnización económica, que ha de calcularse de conformidad con los parámetros objetivos que determinan su valor real» (art. 11.1.c). Existen antecedentes sobre esta cuestión, el más conocido es precisamente el caso del área metropolitana de Barcelona, en el que se procedió durante las dos últimas décadas del siglo XX a reducir el número de licencias y, por tanto, de auto-taxis.¹⁸ Se trata, en cualquier caso, de una medida llevada a cabo por el regulador que, de manera lógica, debe contar con el beneplácito de los propio taxistas ya que al reducir la oferta para una pretendida demanda estática confían en incrementar

18. Véase TARRÉS VIVES (2006), pág. 93 en nota.

sus ingresos. Pero lo cierto es que, por diferentes motivos, resulta difícil de justificar este tipo de medidas aunque sean sufragadas económicamente desde el propio sector.

4. A modo de reflexión: el turismo constituye una demanda que no necesariamente es cubierta de manera íntegra por la oferta del taxi

En definitiva, a la vista de lo expuesto puede apreciarse que el taxi como transporte típico de pasajero en vehículos de turismo ofrece actualmente un escenario harto problemático. Efectivamente, los datos y consideraciones que hemos referido en el caso de Barcelona y su área metropolitana pueden extrapolarse sin dificultad a las otras grandes ciudades españolas. De un modo u otro, los taxistas incentivan al regulador (entes locales) para que adopte medidas restrictivas que en definitiva persiguen reducir la oferta del número de taxis en circulación ante una considerara drástica bajada de la demanda. Se pretende, pues, que los taxis no deambulen vacíos y que las horas de servicio sean rentables. Desde esta perspectiva de «autorregulación» del sector, tendente en suma a reducir la competencia entre taxis, se entiende que cualquier otro tipo de actividad que coincida, aunque sea parcialmente, o se asemeje a la de taxi sea vista no con suspicacia, sino con abierta hostilidad. Tal es el caso, sin duda, del arrendamiento de vehículos de turismo con conductor. Sin embargo, las llamadas limusinas vendrían a cubrir un sector de demanda que no necesariamente resulta coincidente con la de taxi, sino que le es complementaria. Es más, en nuestra opinión, en ciudades turísticas resultaría inexcusable la presencia de este tipo de vehículos.

El turismo constituye una demanda específica que puede ser cubierta por el taxi pero puede no ser adecuada para un determinado segmento de esa demanda. En cualquier caso resulta inquestionable que el factor turístico, tal como se ha señalado anteriormente, es un elemento que permite alterar el número de licencias de taxi. Esa alteración puede ser permanente o bien temporal. Esta última circunstancia viene a reconocerla el artículo 7 de la LCT cuando prevé la posibilidad de que los Ayunta-

mientos o entes locales puedan «de forma excepcional» otorgar licencias de taxi con una validez temporal limitada a un determinado período del año, si queda debidamente justificada y acreditada su necesidad y conveniencia en lo que se refiere a la concurrencia de los siguientes factores: a) Una demanda específica generada por actividades estacionales. A estos efectos —dice la ley—, debe tenerse en cuenta la calificación de municipio turístico, de conformidad con la normativa de aplicación,¹⁹ b) La insuficiencia manifiesta de la oferta de servicios de taxi para dar respuesta a las necesidades detectadas. A estos factores la LCT añade en todo caso que los destinatarios preferentes de tales licencias estacionales serán en todo caso las personas que son ya titulares de licencia de taxi. Tales circunstancias deberían, a nuestro juicio, ser consideradas en el caso de las limusinas.

En lo que se refiere a las limusinas, la realidad nos muestra que su presencia es casi simbólica y escasamente significativa. La razón se encuentra en los requisitos y condiciones previstas en la normativa estatal que regula el otorgamiento de las preceptivas autorizaciones por parte de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Esa norma a fecha de hoy es la Orden del Ministerio de Fomento 36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. Pues bien, en el artículo 14 de esta disposición se contiene la alambicada previsión sobre el otorgamiento de este tipo de autorizaciones. El precepto reza del siguiente modo: «1. El órgano competente —autonómico— podrá denegar la autorización solicitada si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase

19. Curiosamente Barcelona no tiene —por no haberlo solicitado— el reconocimiento como municipio turístico. Se entiende por municipio turístico aquel que cumple con unos determinados parámetros relativos a alojamientos por afluencia estacional, o bien el que es un lugar de gran afluencia de visitantes por motivos turísticos. La regulación de este tipo de municipios se recoge en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (artículos 18 a 22).

—autorizaciones VTC— otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio. En todo caso —añade—, se entenderá que es manifiesta la referida desproporción y que, en consecuencia, procede denegar la autorización, cuando la relación entre el número de autorizaciones de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículo de turismo —autorización VT, requerida para los taxis— domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas». En consecuencia, no se establece propiamente un contingente de autorizaciones VTC —las que precisan las limusinas—, sino una regla de proporcionalidad entre la oferta de esta clase de servicios y la de otras formas de transporte público de viajeros en vehículos de turismo existentes en un mismo territorio: los taxis. Así mismo, esa regla es supletoria de la que, en su caso, pudiese establecer la correspondiente Comunidad Autónoma mediante la aprobación de un plan o programación de transporte en la que se establezcan otros criterios diferentes.

Pues bien, la realidad es que el indicado criterio de proporcionalidad es el que rige en todas las Comunidades Autónomas con un resultado más que ilustrativo y que se recoge en los propios datos, a 13 de setiembre de 2012, del Ministerio de Fomento y que nos permitimos reproducir. Como podrá observarse el número de autorizaciones para limusinas en la provincia de Barcelona es de 330. Un número que a la vista de los datos turísticos que hemos referido anteriormente no parece excesivo, sino todo lo contrario. Pero, además, se trata de una situación que pese a intentos liberalizadores, caso de la Ley 25/2009 («Ley Ómnibus») permanece completamente estática con el fin de evitar cualquier conato de protesta desde el sector del taxi —la última el pasado verano de 2012—. Es esta una problemática que hemos tratado en un anterior trabajo a cuya lectura remitimos desde aquí.²⁰

20. Véase TARRÉS VIVES, M., «La Ley Ómnibus, el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor», en *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* (V. Aguado i Cudolà / B. Noguera de la Muela, dir.), Atelier, Barcelona, 2012, págs. 299-305.

Transporte de viajeros. Turismos

(Distribución de autorizaciones por provincia y clase. Fecha: 13-09-2012)

Provincia	Taxi		Alquiler con conductor	
	VT-N	VT-A	VTC-N	VTC-A
A CORUÑA	1.554	0	68	0
ALAVA	245	0	27	0
ALBACETE	252	0	5	0
ALICANTE	1.432	0	38	0
ALMERIA	545	0	18	0
ASTURIAS	1.433	0	99	0
AVILA	116	0	0	0
BADAJOS	554	0	25	0
BARCELONA	10.931	0	330	0
BIZKAIA	1.269	0	23	0
BURGOS	322	0	19	0
CACERES	378	0	5	0
CADIZ	1.156	0	36	0
CANTABRIA	527	0	41	57
CASTELLON	248	0	31	0
CEUTA	1	0	0	0
CIUDAD REAL	286	0	15	0
CORDOBA	792	0	26	0
CUENCA	176	0	0	0
GIPUZKOA	669	0	24	0
GIRONA	581	0	10	0
GRANADA	869	0	29	0
GUADALAJARA	111	0	9	0
HUELVA	471	0	20	0
HUESCA	247	0	2	0
I. BALEARS	2.442	0	211	0
JAEN	451	0	17	0
LA RIOJA	167	0	6	0
LAS PALMAS	3.061	404	31	80
LEON	529	0	8	0
LLEIDA	464	0	6	0
LUGO	576	0	13	0

Provincia	Taxi		Alquiler con conductor	
	VT-N	VT-A	VTC-N	VTC-A
MADRID	15.788	0	579	0
MALAGA	2.682	0	124	0
MURCIA	801	0	57	0
NAVARRA	446	0	56	0
OURENSE	383	0	20	0
PALENCIA	125	0	5	0
PONTEVEDRA	1.342	0	38	0
S.C. TENERIFE	2.658	16	37	23
SALAMANCA	358	0	10	0
SEGOVIA	142	0	9	0
SEVILLA	2.547	0	105	0
SORIA	84	0	0	0
TARRAGONA	548	0	50	0
TERUEL	83	0	41	0
TOLEDO	371	0	10	0
VALENCIA	3.100	0	81	0
VALLADOLID	528	0	0	0
ZAMORA	144	0	5	0
ZARAGOZA	1.951	0	144	0
TOTAL	67.136	420	2.563	160

N=Nacional, A=Autonómico.

Fuente: Ministerio de Fomento

III. EL NO IMPACTO DEL DERECHO EUROPEO SOBRE LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOMÓVILES DE TURISMO

Todo lo que hemos ido exponiendo en las páginas anteriores permite mostrar la existencia de un marco regulador extraordinariamente rígido que tiene por finalidad principal la preservación de un mercado para el sector del taxi. Ello por sí no es reprobable pero no deja de suponer un discutible obstáculo al ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en aquellas ciudades en las que podría haber

una demanda desatendida y, en consecuencia, se estaría impidiendo de manera no justificada el desarrollo de una actividad económica generadora de puestos de trabajo. Es por este motivo que podría pensarse que estamos en presencia de una limitación a la libre competencia y, en consecuencia, ante una posible vulneración a la normativa europea. La realidad, sin embargo, es que ello no parece que sea así a la vista de la propia legislación de la Unión Europea. Efectivamente, la importante Directiva de servicios (2006/123/CE) excluye explícitamente de su ámbito de aplicación «los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios» (considerando 21). En el mismo sentido, la Directiva advierte que aun teniendo por objeto aquellos servicios que se realizan por una contrapartida económica se excluyen de su ámbito de aplicación los del sector del transporte (considerando 17 y artículo 2.2, letra d).²¹

Esa exclusión, en el caso del taxi, resulta acorde con diferentes respuestas dadas de manera recurrente por la Comisión Europea a preguntas formuladas por los europarlamentarios, y se corresponde incluso también con algún pronunciamiento del Tribunal de Justicia. Efectivamente, aunque de manera esporádica, en sede del Parlamento europeo se han ido realizando preguntas relativas al ejercicio de la actividad de auto-taxi que ponían de relieve la tensión entre el régimen de acceso restringido y la libre competencia. En ocasiones esa cuestión ha llegado a plantearse de un modo muy expresivo pero tam-

21. La exclusión que figura en el artículo 2.2, letra d), abarca los servicios de transporte que entren en el ámbito de aplicación del Título V del Tratado CE. En consecuencia, comprende en transporte aéreo, el transporte marítimo y por vías navegables, incluidos los servicios portuarios, así como el transporte por carretera y ferrocarril, incluido en particular el transporte urbano y los servicios de taxi y ambulancia. Sin embargo, la exclusión no abarca los servicios que no son propiamente transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea. Véase *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007, pág. 12.

bién equívoco como es el caso de la pregunta hecha por un europarlamentario de porqué un dentista de París puede ejercer su profesión en Milán mientras que no puede hacerlo un taxista parisino.²² En realidad no es que el taxista de París no pueda ejercer la misma actividad en Milán, sino que en ambas ciudades el acceso a la profesión, al igual que en Madrid o Barcelona, está sometida a un régimen de contingentación de licencias. Diferente podría ser el caso de taxistas en cuyo país de origen se ha producido una liberalización en el acceso y pretendiesen ejercer la profesión en otro país europeo que mantiene el régimen de acceso restringido. Pero incluso en este caso el criterio de la Comisión, sancionado como veremos por el Tribunal de Justicia, es que el servicio de taxi se ejerce en las condiciones establecidas en la normativa nacional aplicable. En la mayoría de respuestas ofrecidas, la Comisión se ha limitado a recordar que la regulación europea sobre transportes de viajeros por carretera se refiere exclusivamente al transporte de viajeros por carretera que son aptos para transportar más de nueve personas, incluido el conductor, señalándose, además, que no se ha aprobado ninguna medida comunitaria sobre el transporte con vehículos de menos de ocho personas. Se añade a estas consideraciones y de modo invariable que «la normativa relativa al servicio de taxi nacional, regional o local compete

22. Pregunta escrita P-0433/03. En la respuesta de la Comisión puede leerse lo siguiente: «El artículo 39 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea garantiza el derecho de los nacionales de los Estados miembros a desplazarse libremente dentro del territorio de los Estados miembros para trabajar. En cuanto a los trabajadores por cuenta propia, la libertad de establecimiento queda recogida en el artículo 43 de dicho Tratado, en el que se garantiza el derecho al acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como a la constitución y la gestión de empresas, en las condiciones fijadas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales. Con respecto a la pregunta recibida, la Comisión desconoce las dificultades que encuentran los taxistas cuando se trasladan a otro Estado miembro para trabajar a las que se refiere Su Señoría. Si Su Señoría está al corriente de casos particulares de incumplimiento de la legislación comunitaria, se le invita a que los envíe a la Comisión para que sus servicios puedan examinarlos».

principalmente a las autoridades del Estado miembro» que «son quienes están en la mejor situación para organizar y controlar el mercado local de taxis».²³

En ese mismo sentido, según decíamos, se ha manifestado el Tribunal de Justicia en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (TPICE),²⁴ de 11 de junio de 2002, en el asunto T-365/00 (Alsace International CarService SARL v. Parlamento Europeo). Una interesante sentencia que encuentra sus antecedentes en la adjudicación por parte del Parlamento Europeo de un contrato para el transporte de personas (diputados, funcionarios o invitados del Parlamento) en vehículos sin distintivos con conductor, en condiciones de precio a tanto alzado. Tras unas vicisitudes que ahora no vienen al caso, el referido servicio era prestado, desde el 23 de marzo de 1999, por una cooperativa (ACATS Taxi 13) integrada por taxistas de la ciudad de Estrasburgo. La adjudicación del contrato había sido recurrida por una empresa dedicada a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, alegando que de acuerdo con la legislación nacional aplicable, la francesa, únicamente una empresa

23. Véanse las preguntas E-0188/98 y E-3441/98.

24. De acuerdo con el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia comprende actualmente el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Así, tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, el Tribunal de Primera Instancia ha pasado a llamarse Tribunal General (TG). Para garantizar la unidad y coherencia en la interpretación del derecho de la Unión, el Tratado de Funcionamiento de la Unión europea permite plantear ante el TJ, en un plazo de dos meses desde la decisión del TG, recursos de casación, pero exclusivamente por cuestiones de derecho, ya que el TJ queda vinculado por el establecimiento de los hechos que haya realizado en primera instancia el TG. Los motivos tasados que pueden invocarse para interponer un recurso de casación son: 1) incompetencia del TG; 2) producción de irregularidades en el procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la parte recurrente; y 3) violación del Derecho de la Unión por parte del TG. En estos casos, el TJ puede anular la decisión del TG y resolver definitivamente el caso, o devolver el asunto al TG para que lo resuelva definitivamente de acuerdo con las cuestiones de derecho dirimidas por el TJ. Sobre el Tribunal de Justicia de la UE, véase ESPALIÚ BERDUD, C., en *Derecho de la Unión Europea* (V.M. Sánchez, dir.), Huygens, Barcelona, 2010, págs. 97-111.

de sus características podía responder a las exigencias del Parlamento. Precisamente esa cuestión sería objeto de tratamiento por el TPICE en una sentencia anterior, de 6 de julio de 2000 (Asunto T-139/99), en la que se desestimaría un primer recurso al considerar que el Parlamento Europeo había adjudicado el contrato a taxis sin distintivos respetando las exigencias previstas por la legislación francesa en materia de servicios privados de transporte (concretamente, la inscripción en el registro de empresas de transporte público de personas por carretera). Consideró el TPICE en esa primera sentencia del año 2000 que el Parlamento no había cometido un error manifiesto en la interpretación de la legislación francesa al adjudicar el referido contrato a una entidad que iba a prestar el servicio con vehículos de taxi sin distintivos. Esos mismos argumentos fueron asumidos por el Tribunal de Justicia al desestimar mediante Auto de 21 de junio de 2001 (Asunto C-330/00) el recurso de casación que interpuso «Alsace International Car Services (AICS)». Sin embargo, esta última había emprendido también acciones ante los órganos judiciales franceses que culminarían con una sentencia del Tribunal correctionnel de Estrasburgo de 7 de abril de 2000. Esta sentencia es la que motiva un nuevo recurso ante el TPICE que ya no tiene por objeto la adjudicación del referido contrato, sino la anulación de la decisión del Parlamento, de 4 de octubre de 2000, por la que se desestimaba la solicitud de AICS de 5 de septiembre, relativa a la validez del contrato celebrado entre el Parlamento y la cooperativa Taxi 13. De hecho, en la anterior sentencia de 6 de julio de 2000 se recogía el compromiso del Parlamento de que «si su interpretación de la legislación francesa resultara ser inexacta, se vería obligado a resolver el contrato de que se trata». Pues bien, esa correcta interpretación acabó por formularse por quien sólo podía hacerlo, un órgano judicial francés. Es así que, esencialmente, el Tribunal correctionnel de Estrasburgo viene a considerar que una empresa de taxis no está autorizada a ofrecer los servicios que eran objeto del contrato celebrado con el Parlamento Europeo, ya que esos servicios, por su naturaleza, están reservados por la legislación francesa a las empresas que desarrollan la actividad

reglamentada de transporte llamada de «alquiler de vehículos con conductor». El TPICE, a la luz de la claridad del pronunciamiento del órgano jurisdiccional nacional, considera invalidadas las anteriores apreciaciones del Parlamento, ya que la legislación francesa se opone a que la actividad de transporte público de personas de que se trata pueda ser ejercida por taxis. Los argumentos esgrimidos por el tribunal francés, contenidos en la sentencia del TPICE, merecen ser reproducidos:

«Considerando, en definitiva, que la actividad de taxista ejercida por los procesados y para la que se habían inscrito en el registro profesional no era compatible con la actividad de transporte público de personas que ejercían por cuenta del Parlamento Europeo con las condiciones antes referidas; de que tal actividad de transporte público de personas sólo podía ejercerse, por una parte, tras la inscripción en el registro mercantil y de sociedades y en el registro de transportistas de personas por carretera llevado por el servicio de obras públicas del Departamento del Bajo Rin y, por otra, con un vehículo distinto del que los interesados estaban autorizados a explotar; que las restricciones a que están sujetos el taxi y la actividad de taxista tienen efectivamente contrapartidas nada despreciables como el valor patrimonial —transcurrido un cierto plazo— de la autorización de explotación, el derecho de estacionamiento en zonas de espera del dominio público, la bonificación fiscal sobre el carburante, el IVA reducido (5,5%), la exención del impuesto sobre vehículos y del impuesto profesional, el régimen de amortización privilegiado [...]; de que tales ventajas inherentes a la actividad de taxista no pueden, salvo incoherencia, aplicarse a una actividad distinta que no esté sujeta a las restricciones cuya contrapartida representan; que los procesados alegan en vano su búsqueda incesante de información y de autorizaciones, para ejercer una actividad en condiciones de ilegalidad de las que eran perfectamente conscientes; que la instrucción y los debates demuestran de modo suficiente que la supuesta ambigüedad de la Ley y del Reglamento que alegan se debía únicamente a la mala fe de los procesados [...] así como a la complacencia de ciertos representantes del Estado cuyo aval buscaban, ejerciendo una intensa presión, para proporcionar un marco jurídico a una situación irregular en la que se habían instalado sin reparo alguno (...)

Se trata, sin duda, de argumentos sólidos que sostienen que las ventajas inherentes a la exclusividad de la actividad de taxi, así como otras concedidas en razón a su consideración de transporte público local de pasajeros,²⁵ deben tener una contrapartida consistente en la no admisión de los taxis en la prestación de servicios no sometidos a restricciones y en los que, por tanto, rige el principio de libre competencia. Un principio que no puede admitir la presencia de operadores que gocen de unas ventajas inalcanzables para sus competidores. Se trata, a nuestro juicio, de un pronunciamiento importante por lo que supone en la acotación de la actividad de taxi y en el reconocimiento —y exclusión del taxi— de una actividad de transporte de viajeros en vehículos de turismo que sólo puede ser ejercida por otros operadores.

25. Es el caso, por ejemplo, de las tradicionales exenciones o reducciones fiscales en materia de combustible practicadas a los taxis por algunos Estados miembros, caso de Francia. Sin embargo, la Comisión ha venido oponiéndose a las mismas ya que desde el punto de la competencia leal «hay que observar que la exención del carburante utilizado en los taxis podría, al menos en algunos casos, distorsionar la relación entre éstos y otros medios de transporte público», añadiendo que «en la medida en que los Estados miembros solicitantes postulan algunas funciones atípicas desempeñadas por los taxis en situaciones locales específicas, tampoco se justifica la concesión de la autorización solicitada. En primer lugar, hay un desequilibrio entre la especificidad de las situaciones contempladas y las correspondientes consideraciones políticas invocadas, por una parte, y el carácter general de la ventaja fiscal prevista, por otra. Además, y en términos más generales, el mejor modo de enfrentarse a las situaciones en cuestión sería aplicar instrumentos compatibles con la normativa comunitaria y que reflejen los servicios concretos prestados por los operadores en cuestión, en lugar de resolverlas mediante la simple acumulación de exenciones de impuestos como consecuencia del consumo. En estas circunstancias, los mencionados intereses no justifican apartarse de la necesidad de respetar los niveles mínimos impositivos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas comunitarias de medio ambiente y energía». Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la aplicación de la llamada Directiva sobre fiscalidad de la energía —COM (2006) 741 final, de 20 de noviembre de 2006—.