

**“INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN SOBRE EL  
BORRADOR DEL REGLAMENTO MUNICIPAL DEL SERVICIO URBANO DEL TAXI DE ZARAGOZA  
COM/07/2019**

**Pleno**

Presidente

D. Ángel Luis Monge Gil

Vocales

D. José Luis Buendía Sierra

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Cristina Fernández Fernández

D. Fernando Sanz Gracia

Letrada

D<sup>a</sup> Isabel Caudevilla Lafuente

Secretario

D. Daniel Bernal Márquez

Zaragoza, a 21 de febrero de 2020

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, con la composición expresada al margen (haciendo constar la abstención por motivos profesionales del vocal del Tribunal D. Javier Nieto Avellaneda) y siendo ponente D. Fernando Sanz Gracia, ha examinado la documentación facilitada por el Servicio de Competencia y Regulación del borrador de la adaptación que el Ayuntamiento de Zaragoza está realizando del Reglamento del taxi municipal a la Ley autonómica 8/2018, de 19 de abril, del Taxi, y ha emitido el siguiente

**INFORME**

**PRIMERO.- Antecedentes**

En sesión celebrada el día 22 de enero de 2008, dentro del ámbito de sus competencias, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón aprobó un amplio y completo Informe sobre la situación del taxi en la ciudad de Zaragoza.

Posteriormente, con fecha 13 de febrero de 2018, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón completó el citado Informe, con otro sobre la proposición de Ley del Taxi que, a iniciativa del Grupo parlamentario Aragonés, se encontraba en fase de tramitación parlamentaria en las Cortes de Aragón, y que contenía observaciones y recomendaciones sobre las previsiones normativas más acordes a la libre competencia en el mercado de los taxis.

El 8 de mayo de 2018 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi, que tiene por objeto la regulación de los servicios de taxi que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Durante el mes de diciembre de 2019, el Servicio de promoción Económica tuvo conocimiento de la tramitación, por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, de la actualización del reglamento del taxi en la ciudad de Zaragoza para adaptarlo a la Ley 8/2018, de 19 de abril, del Taxi, por lo que solicitó la documentación correspondiente.

Con fecha 10 de enero de 2020, el Servicio de Defensa de la Competencia remitió la referida documentación al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón para su conocimiento y emisión del oportuno Informe.

## **SEGUNDO.- Atribución del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón para la emisión de este informe**

Mediante Decreto 29/2006, de 24 de enero, del departamento de Economía, Hacienda y Empleo (BOA de 10 de febrero) se crean y regulan los órganos de defensa de la competencia de Aragón.

En concreto, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, en el ejercicio de sus competencias, tiene como finalidad promover y preservar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el funcionamiento competitivo de los mercados y la existencia de una competencia efectiva en los mismos (artículo 2.1) y todo ello en beneficio de los propios agentes que participan en los mercados y de los consumidores y usuarios como destinatarios finales de los bienes y servicios ofertados.

El artículo 3i) del citado Decreto 29/2006 establece como competencia de este Tribunal: *“Emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado para ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente*

y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios". En virtud de ello, a este Tribunal le corresponde emitir Informe sobre el aludido borrador de Reglamento Municipal del Servicio Urbano del Taxi de Zaragoza sobre aquellas cuestiones que se entiendan que puedan incidir en la normativa sobre libre competencia, tratando de obviar cualquier otro comentario sobre la norma objeto de análisis que exceda del ámbito de competencias de este Tribunal.

### **TERCERO.- Observaciones**

A la vista del borrador de la adaptación que se está realizando del Reglamento del taxi municipal de Zaragoza a la Ley autonómica 8/2018 de 19 de abril, del taxi, se efectúan las siguientes observaciones:

- En el artículo 3 se regulan los Principios generales. En el punto 2 se habla del *"equilibrio entre la suficiencia y calidad del servicio y la rentabilidad de la explotación para el profesional, a cuya consecución se dirigen instrumentos como la existencia de limitaciones en el número de licencias y la fijación de tarifas obligatorias"*. Asimismo, el artículo 52, dedicado a las tarifas se refiere a ellas en los términos de *"permitir...un razonable beneficio industrial"*.

No puede alegarse como principio vertebrador la rentabilidad de la explotación para el profesional como fundamento para limitar el número de licencias o la fijación de tarifas obligatorias. Esas medidas representan limitaciones a la libertad de empresa y deben basarse en motivos de interés público y no en la defensa sectorial de unos intereses privados, como es este caso. La defensa de intereses generales o públicos debe construirse sobre criterios como podrían ser el poblacional, garantizar la calidad y prestaciones adecuadas del servicio o una correcta regulación del tráfico que lo haga más seguro. La limitación cuantitativa de licencias supone una barrera a la entrada de nuevos operadores en esta actividad económica.

- En el artículo 12 se trata el tema de los Requisitos para la titularidad. El punto 1 dice textualmente *"sólo podrán ser titulares de licencia de taxi y de autorizaciones interurbanas de taxi las personas físicas..."*. A su vez, en el artículo 16 se trata el tema de las reglas generales de transmisión de licencias; en su punto 1 se comenta que *"las licencias municipales de taxi serán transmisibles a cualquier persona física que lo solicite..."*; asimismo, el punto 2 del citado artículo expone que *"la licencia deberá constar adscrita a nombre de una persona física, caducando en caso de no observar dicha obligación"*.

Esta imposición de limitar el ejercicio de la profesión únicamente a personas físicas colisiona directamente con la libertad de empresa y vulnera la libertad de decidir la manera de organizarse del profesional, en tanto que excluye la posibilidad de que las personas jurídicas,

en sus varios tipos y modalidades, puedan ser titulares de licencias y, por tanto, ejercer la profesión. En el resto de actividades profesionales, incluso en las dedicadas al transporte de viajeros y mercancías, el profesional tiene libertad de elegir la mejor forma, incluidas por supuesto las sociedades mercantiles, de definir bajo qué marco legal desarrollar su trabajo.

- En el mismo artículo 12, en el punto 1a) se dice que pueden ser titulares de licencias *“las personas físicas mayores de edad que se encuentren en posesión de permiso de conducción de la clase B o equivalentes, siempre que no sean ya titulares de otra licencia de taxi”*. En esta misma línea, el artículo 17, punto 3d) sostiene que *“la transmisión de la licencia de taxi no podrá autorizarse...si el adquirente fuera ya titular de una licencia de taxi en el municipio de Zaragoza”*.

Este comentario está íntimamente relacionado con el anterior. Sin la limitación de que los titulares de licencias de taxi sean solamente personas físicas, sería perfectamente plausible y más acorde con la libertad de empresa y de organización de la actividad profesional, que una persona jurídica (una sociedad anónima o una sociedad de responsabilidad limitada) fuera titular de más de una licencia. En cualquier caso, para evitar la concentración del sector en unas pocas empresas que potencialmente podrían presentar cierto poder de mercado que atenta contra el comportamiento perfectamente competitivo de los mercados, podría limitarse el máximo número de licencias que podría poseer una persona jurídica.

- Siguiendo con el mismo artículo 12, en su punto 3 se explica que *“no se podrá ser titular de licencias de taxi en distintos municipios”*.

Con una línea argumental muy relacionada con la esgrimida en los dos comentarios anteriores, no habría problema alguno en que una persona jurídica fuera titular de licencias de taxi en más de un municipio.

- El artículo 17, punto 3a) habla de que *“la transmisión de la licencia de taxi no podrá autorizarse...si no han transcurrido al menos dos años desde la adquisición por el transmitente de la condición de titular de la licencia”*. El mismo artículo, en su punto 6 expone que *“la persona que transmita una licencia de taxi no podrá volver a ser titular de otra licencia de taxi en el municipio de Zaragoza hasta que transcurra un periodo de cinco años desde la transmisión”*.

En los mercados perfectamente competitivos o de competencia perfecta, donde ningún agente tiene poder de mercado, no existe ningún tipo de regulación respecto a los horizontes temporales relativos a la entrada y salida de las empresas o los profesionales en el mercado. Establecer unos límites tan estrictos en el tiempo de, respectivamente, dos y cinco

años, viola la libertad de movimientos en el sector. Además, la definición de estos periodos es, cuando menos, arbitraria: ¿por qué dos y cinco años y no uno y cuatro? La ausencia de regulación en este sentido conciliaría el borrador del Reglamento con el libre movimiento en el tiempo de los profesionales del sector del taxi.

- El artículo 21, en su punto 2 establece que *“el permiso municipal de conductor de taxi será concedido por el Ayuntamiento a las personas que acrediten un amplio conocimiento del callejero de la ciudad, sus alrededores, organismos oficiales, itinerarios más directos para llegar al punto de destino”*. Incluso el artículo 22, en su epígrafe c) exige superar un examen por parte del taxista sobre el callejero de la ciudad.

El contenido de estos dos artículos suscita un doble problema. En primer lugar, otorga una clara ventaja para acceder al desempeño de la profesión a los residentes en Zaragoza desde hace varios años frente a otros potenciales entrantes en el sector que puedan proceder de otras geografías. Y esto supone una discriminación. En segundo lugar, actualmente, con los nuevos localizadores georreferenciados (GPS) o dispositivos equivalentes (Google Maps), es absolutamente innecesario, si no anacrónico, imponer el conocimiento del callejero o realizar un examen sobre el mismo.

- El artículo 27, en su punto 3, reza lo siguiente: *“el Ayuntamiento...determinará dentro de los tipos homologados, los modelos y marcas de vehículos que podrán dedicarse al servicio del taxi”*.

Esta atribución del Ayuntamiento viola la libertad del profesional de elegir, cumpliendo los requisitos establecidos, el vehículo en el que desarrollar su trabajo. Presenta, además dos problemas adicionales. Por un lado, al elegir modelos y marcas concretas se está cometiendo un agravio comparativo a los modelos y marcas no seleccionadas, lo que vulnera la libertad de todas las empresas de automóviles de ofrecer sus vehículos como potenciales prestadores del servicio de taxi. Por otro, el contenido de este artículo se presta a que surjan comportamientos estratégicos, lejanos al libre funcionamiento de los mercados, por parte de los agentes implicados en el proceso de selección de los modelos y marcas; estamos pensando en actuaciones de presión por parte de las empresas automovilísticas, las asociaciones profesionales del sector e incluso los propios funcionarios del Ayuntamiento.

- El artículo 33 regula la posibilidad de contratar excepcionalmente a un solo conductor asalariado en una serie de circunstancias (enfermedad, embarazo, permiso de paternidad o maternidad, pérdida del permiso de conducción, jubilación, excedencia temporal del titular) de las que se deduce que el conductor asalariado sustituye al titular de la licencia, por las situaciones antes citadas, en el ejercicio de la actividad, pero no pueden trabajar simultáneamente, por ejemplo en dos turnos diarios de ocho horas cada uno.

No se entiende la imposibilidad de contratar asalariados que desarrollen su trabajo a la vez que el titular de la licencia. La contratación de asalariados, además de efectos positivos de carácter macroeconómico (disminuye la tasa de desempleo y aumenta el número de cotizantes a la Seguridad Social) es un derecho inherente a cualquier tipo de negocio. Se desconocen las razones por las que el sector del taxi ha de sufrir esta discriminación frente a otro tipo de trabajadores autónomos que sí pueden ejercer ese derecho. Relaciónese, además, el contenido de este párrafo con el del artículo 35, de acuerdo al cual sí se permite la figura de autónomos colaboradores, pero no la de asalariados, salvo en las ya referidas circunstancias excepcionales.

- El artículo 33, en su punto 3, establece que la contratación de un solo conductor asalariado se extinguirá *“cuando desaparezca la causa que justificó su contratación”*.

Esta contratación *“a término”* y de carácter completamente temporal está reñida con el ejercicio del derecho a la libre contratación de asalariados por el tiempo que estime conveniente, sin restricciones, el titular de la licencia.

- El artículo 37, en su punto 4, hablando de las situaciones de excedencia, permite que *“en caso de insuficiencia de servicio, el Ayuntamiento podrá determinar la reincorporación al servicio activo de las licencias que hayan cesado en la actividad”*.

Parece excesivo que el Ayuntamiento pueda ejercer ese derecho. Para ser honesto, si se sigue leyendo el artículo 37, punto 4, luego se relativiza y se suaviza la afirmación inicial pero, en cualquier caso, no se garantiza que algún titular de licencia en excedencia por causa justificada tenga la seguridad completa de continuar en su situación de excedencia.

- El artículo 50 trata el tema del abandono transitorio por parte del usuario, permitiendo que el taxista recabe *“de los usuarios el importe del recorrido efectuado más media hora de espera en zona urbana consolidada y una hora fuera de ella”*.

Dos cuestiones se pueden plantear al respecto: ¿Por qué esos lapsos temporales y no otros? Y, sobre todo, ¿cuál es la traducción económica de, por ejemplo, *“media hora de espera”*? Sin una mayor concreción, que debiera ser de carácter reglamentario y general, el usuario puede quedar indefenso ante lo que le quiera cobrar el conductor del taxi.

- La Disposición adicional tercera permite al Ayuntamiento la *“creación de hasta 50 licencias en el año 2008 y hasta 10 en el 2009”*.

No se entiende, hoy en 2020, esta referencia a la posibilidad de crear licencias hace once o doce años.

Este es el Informe no vinculante que el TDCA tiene el honor de emitir, sometido a criterio de cualquier otro mejor fundado en Derecho.