

Informe Jurídico: Creación Licencia de Autotaxi

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El Alcalde del Ayuntamiento de XXXX, con fecha de entrada en esta Diputación el día YYYY, con nº de registro de entrada XXXX, solicita informe jurídico sobre la competencia del ayuntamiento para la creación de Licencia de Autotaxi en la localidad y en caso de que no fuera competente, los pasos a seguir para la creación de esta plaza de taxi.

Segundo.- Si bien no consta el Informe del Secretario manifestando su opinión sobre el asunto concreto, debido al tiempo transcurrido desde la entrada de la solicitud y con el fin de evitar mayores demoras en la contestación al Ayuntamiento, se procede a emitir el Informe solicitado.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Se han cumplido parcialmente los requisitos y procedimiento establecidos en dicho Reglamento; en concreto, la petición de informe está suscrita por el alcalde de la entidad local y dirigida al presidente de la Corporación Provincial (art. 13.1), aunque no consta informe del Secretario manifestando su opinión en el asunto concreto (art. 14).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

Segundo.- En relación a la cuestión suscitada por el Ayuntamiento de XXXX, en cuanto a la competencia para la creación de la licencia de autotaxis en la localidad, es preciso empezar señalando que, el artículo 149.1.21ª de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia del transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Por su parte, el art. 148.1.5ª de la Constitución asigna a las comunidades autónomas el transporte intracomunitario, es decir, el que se constriña al ámbito territorial de una comunidad autónoma. A la vista de lo regulado en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y de las sentencias del Tribunal Constitucional 174/1995, de 23 de diciembre y 118/1996, de 27 de junio, la competencia para regular los autotaxis corresponde a las Comunidades Autónomas si el tráfico realizado discurre íntegramente por su territorio; y al Estado, si lo hace por el territorio de más de una Comunidad. Ahora bien, en virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, el Estado delegó en todas las Comunidades Autónomas las competencias relativas a los transportes discrecionales de viajeros, de tal manera que también corresponde a éstas su ordenación y regulación.

Las Comunidades Autónomas han regulado el servicio de autotaxis con arreglo a dos modelos: uno, disciplina la materia mediante norma de rango legal, con vocación de carácter completo; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa, de tal manera que las normas autonómicas han de ser completadas con la regulación estatal; y, en concreto, con la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y el Reglamento de 16 de marzo de 1979.

En el caso de Castilla y León, se ha optado por el primer modelo y así la Ley 15/2002, de 28 noviembre 2002, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León indica en su Exposición de Motivos que:

“La Comunidad de Castilla y León, conforme al artículo 32.1.4 de su Estatuto de Autonomía, desarrollando la previsión contenida en el artículo 148.1.5 de la Constitución y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la misma, ostenta la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres, fluviales, por cable o por tubería que transcurran íntegramente por su territorio.

A su vez, las Cortes Generales, mediante la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por Carretera y por Cable, delegaron en la Comunidad de Castilla y León las funciones de titularidad estatal en dichas materias.

Por otra parte, el artículo 36.15 del Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad la competencia de ejecución sobre el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en su territorio.

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, viene siendo aplicada en esta Comunidad por vía supletoria en aras del funcionamiento armónico de un sistema común de transporte en todo el Estado. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio declaró la inconstitucionalidad del Capítulo VII del Título III de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres dedicado en su integridad a los transportes urbanos, por entender que, debido a su carácter de intracomunitarios, se trataba de una materia de exclusiva competencia autonómica que debe ser desarrollada por cada una de las Comunidades Autónomas. La Sentencia implica,

por tanto, una llamada al legislador autonómico para ejercer su propia competencia una vez excluida la posibilidad de una legislación estatal supletoria.

La declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de los artículos dedicados a esta materia en la Ley estatal ha provocado un vacío normativo que suscita no pocos problemas para la ordenación de dicha actividad y para el ejercicio de las competencias municipales y autonómicas en este campo.

La experiencia acumulada a lo largo de los años en el ejercicio de las funciones que, en materia de transportes urbanos desarrollan las distintas Administraciones Públicas, ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de problemas de ámbito supramunicipal, como son todos los relacionados con el crecimiento de las ciudades entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas, sociales o territoriales, la mayor demanda de transporte público, la ausencia de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte urbano e interurbano, la dificultad de garantizar servicios de transporte en áreas de bajo nivel poblacional, junto con otros, que exigen una planificación conjunta y una gestión coordinada de estos servicios esenciales.

Por ello, con fundamento en las atribuciones citadas se hace necesario adoptar las oportunas medidas legislativas que permitan regular esta materia con una norma de máximo rango que fije suficientemente el marco de actuación y venga a colmar el vacío normativo creado por la Sentencia del Tribunal Constitucional, dotando a la Comunidad de una Ley ajustada a sus propias características. Debe señalarse, por último, que la norma recoge los principios básicos consensuados entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas para ordenar esta materia, los cuales permiten conjugar un mareo común para los transportes urbanos, con las necesarias adaptaciones derivadas de las peculiaridades de Castilla y León.”

Tercero.- La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, provocó que la Junta de Castilla y León aprobara el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en cuya Exposición de Motivos se expresaba que: *“La reforma llevada a cabo por la norma estatal tiene una trascendencia esencial en el desempeño de muchos servicios públicos que vienen prestando las Entidades Locales, lo que exige prever con la máxima urgencia la forma en que los mismos deben ser atendidos, tanto para evitar la aparición de disfuncionalidades en los servicios públicos, como para garantizar la continuidad en la prestación de los mismos sin poner en riesgo el derecho que asiste a sus beneficiarios.*

De este modo, se hace preciso, por una parte, determinar con toda urgencia la forma en que han de ejercerse las competencias que en su día fueron atribuidas por parte del legislador sectorial autonómico a las entidades locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.”

El artículo 1 del Decreto-Ley 1/2014, relativo al Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece que:

“Las competencias atribuidas a las Entidades Locales de Castilla y León por las leyes de la Comunidad Autónoma anteriores a la entrada en vigor de la Ley

27/2013, del 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.”

De este modo se puede concluir que, la competencia relativa a la licencia de autotaxis que ya se establecía en el Capítulo I, relativo a las licencias de autotaxis del Título IV, Transporte de Viajeros en Vehículos de Turismo de la Ley 15/2002, de 28 noviembre 2002, permanece inalterada como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013.

A mayor abundamiento cabe destacar el Informe 203/15, emitido por la Oficialía Mayor de la Diputación de Badajoz en un asunto relativo a la competencia de los municipios en materia de concesión de licencias de taxi, por cuanto en sus consideraciones jurídicas expresa que: *“debemos resaltar que quizás la confusión que entre los operadores jurídicos se vino produciendo tras la entrada en vigor de la LRSAL venga propiciada por la redacción que esta norma dio al artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En efecto, en la anterior redacción se establecía que el Municipio tenían competencia, entre otras materias en “Transporte público de viajeros”, mientras que en la redacción dada a este precepto por la mencionada LRSAL se sustituye por “Transporte colectivo urbano”. Es por ello que se vino a considerar que la competencia en materia de transporte que se extendiera más allá del término municipal, como lo es el servicio de autotaxi, quedaba excluida como competencia propia de los municipios, pasando a ser una competencia de las Comunidades Autónomas.*

No obstante esto, cabe afirmar que la LRSAL mantiene la reserva del servicio en favor de los municipios en la redacción dada en el artículo 86.2, al indicar que se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: “... transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable”. Redacción que difiere de la anterior a la LRSAL, que señalaba únicamente “transporte público de viajeros”.

No obstante, algunos sectores de la doctrina apuntan hacia una exclusión como competencia municipal del “transporte público de viajeros en vehículos autotaxi”. El fundamento está en, como decíamos antes, la sustitución de la expresión “transporte público de viajeros” por la más restrictiva “transporte colectivo urbano”. La corrección por parte del legislador sobre la expresión no resulta afortunada, ya que lo correcto es “transporte público urbano”, frente al “interurbano”. De tal forma que el término “urbano” es lo que pretende limitar, como es lógico, la competencia municipal al ámbito de la ciudad y no a los transportes interurbanos, que son competencia autonómica. Así, se emplea la expresión “urbano” en otros apartados del artículo 25.2. Pero en modo alguno parece que el legislador haya querido excluir de la intervención municipal la regulación y gestión de las licencias de taxi.

El transporte público de viajeros en vehículos autotaxis, es un servicio de interés general, modalidad reglamentado, de carácter puramente municipal, sin perjuicio de su regulación en las leyes de Transporte Público de las distintas Comunidades Autónomas. Es más, es el único servicio reglamentado que con carácter general está presente en los municipios. No parece posible que las CCAA gestionen las licencias y el control del taxi. Como servicio reglamentado o regulado (mal llamados “impropios” por algunos sectores de la doctrina) es de titularidad

privada y la Administración interviene con un instrumento directivo -la Ordenanza- y otros ejecutivos, como las licencias. Todas las leyes de transporte público urbano de viajeros reconocen y regulan la competencia municipal para gestionar las licencias de taxi, así como su control. Por otra parte, la doctrina ha reprochado al legislador de la reforma de 2013 haber olvidado el concepto de “servicios de interés general” del derecho de la Unión Europea, precisamente porque los servicios reglamentados pueden resultar una opción útil y fiable desde el punto de vista de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. No parece congruente liquidar el único servicio de interés general, modalidad reglamentado, que tiene fuerza en los municipios.”

Como ha quedado aclarado anteriormente, nuestra legislación sectorial, establece claramente la competencia de los municipios en cuanto a las licencias de autotaxi.

Cuarto.- En cuanto a los pasos a seguir para la creación de la plaza de taxi, únicamente cabe la remisión a los artículos 25 y siguientes de la Ley 15/2002, de 28 noviembre 2002, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, donde se detallan tanto su otorgamiento, como su régimen jurídico, número, y transmisión.

Asimismo, cabe indicar que la Disposición Final primera de la citada Ley establece que, en lo no previsto en la presente Ley, o en las demás de la Comunidad de Castilla y León que les afecten, será de aplicación supletoria a los transportes urbanos realizados en el territorio de la Comunidad, el régimen jurídico establecido en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en sus normas de desarrollo.

Así será de aplicación, con carácter supletorio el Real Decreto estatal 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros (Reglamento de Taxis), en aquello que no esté contemplado en la normativa autonómica, cuando sea detectada una laguna jurídica en la normativa autonómica que sí sea regulada expresamente en la norma estatal, tal y como establece para la supletoriedad de las normas la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional.

Y en la segunda que, reglamentariamente, la Junta de Castilla y León podrá establecer reglas sobre las siguientes materias relativas al transporte de viajeros en vehículos de turismo:

- a) Régimen de otorgamiento, modificación, transmisión y extinción de las licencias de autotaxi.
- b) Características y sustitución de los vehículos dedicados a la prestación de los servicios.
- c) Establecimiento de límites a través de un régimen de incompatibilidades de los titulares de las licencias o del número de conductores y requisitos personales necesarios.
- d) Régimen de prestación de los servicios.

Por último, cabe recordar que existe a disposición de los ayuntamientos de la provincia de Zamora, una serie de formularios y expedientes administrativos tipo en materia de contratación administrativa, patrimonio, personal, gestión tributaria y recaudación, urbanismo, entre los que se incluyen formularios para la concesión de licencia de autotaxis.

El acceso es a través del siguiente enlace de la página web de la Diputación de Zamora: <http://wp.wke.es/web/dipzamora/index.asp>, el usuario y la contraseña, en el caso de no conocerse, pueden ser solicitados en el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación.

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes:

CONCLUSIONES

Primera.- En el caso concreto, de la cuestión planteada por el Ayuntamiento de XXXX, cabe concluir que, la competencia relativa a la licencia de autotaxis que ya se establecía en el Capítulo I, relativo a las licencias de autotaxis del Título IV, Transporte de Viajeros en Vehículos de Turismo de la Ley 15/2002, de 28 noviembre 2002, permanece inalterada como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 y que, en relación a la tramitación para la creación de la plaza de taxi, únicamente cabe la remisión a los artículos 25 y siguientes de la Ley 15/2002, de 28 noviembre 2002, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, donde se detallan tanto su otorgamiento, como su régimen jurídico, número, y transmisión

Zamora, a 9 de diciembre de 2016

EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS