

ASUNTO: ACTIVIDADES

Transmisión de licencia de auto-taxis.

348/16

F

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

El Ayuntamiento solicita informe sobre posibilidad de transmitir la licencia de auto-taxi por titular próxima a jubilarse a Sociedad Limitada en la que participan como socios únicos ella misma y sus hijos.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (LRSAL).
- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT).
- Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros (RD 763/1979).

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-

1. CUESTIÓN PREVIA: COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRANSPORTES PÚBLICOS TRAS LA LRSAL.- Como premisa a a esta cuestión conviene señalar la posición existente en materia de competencia municipal sobre transporte públicos con anterioridad a la LRSAL, resultando

esclarecedoras por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas baleares en su Sentencia de 13 de mayo de 2005:

“Las jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado la actividad de auto-taxis como servicio impropio o virtual cuya prestación implica una relación de sujeción especial con la Administración (sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1977 y 30 de junio de 1979, recogidas en la de 30 de octubre de 1987 y sentencia de 13 de noviembre de 1995).

Ahora bien, conforme resulta de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la LRBRL, ha de concluirse que, en efecto, el servicio de taxi no es meramente una actividad privada de interés general sino que se trata de un servicio público impropio o virtual, pero, además se trata también de un servicio reservado al municipio; y ello con independencia de que se preste por particulares.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la reserva declarada en el artículo 86.5 de la LRBRL comprende tanto el transporte regular de viajeros como el transporte discrecional, siendo el servicio de taxi una manifestación del transporte público de viajeros de carácter discrecional o no regular porque se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario u horario preestablecido -artículo 64.1 de la ley 16/1987-. La reserva al municipio del servicio de taxi comporta, con independencia de que su gestión no sea municipal, la atribución a aquél de la titularidad de dicho servicio, por lo que no sólo es que su inicio quede sujeto a la previa obtención de licencia sino que, en lo que aquí importa, también permite que el municipio implante limitaciones en la manera de prestación del servicio.

Por consiguiente, el servicio de taxi, como actividad de interés público reservada al municipio, puede verse afectado -en la iniciación porque requiere licencia, sin que exista un derecho subjetivo del particular a obtenerla, pero también en su funcionamiento- por limitaciones que difieran de las que atañen a toda actividad empresarial privada que no afecte al interés público.”

Puesto de manifiesto este posicionamiento jurisprudencial en cuanto al servicio de taxi, 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 LRBRL. 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 auto-taxi, 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 art. 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".

Sin embargo, algunos sectores de la doctrina apuntan hacia una exclusión como competencia municipal del "transporte público de viajeros en vehículos auto-taxi". 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 auto-taxi 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.

Acudiendo a la legislación sectorial, lo primero que hay que indicar es que la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), regulaba la competencia de la administración local sobre la materia en los artículos 115 y siguientes. No obstante, la mencionada regulación fue declarada inconstitucional mediante Sentencia del TC 118/1996, 27 junio, al considerar que no resulta aplicable a aquellas CCAA que han asumido la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio. Resulta de interés para esta cuestión lo señalado en la Sentencia del TS de 3 de febrero de 1999 al indicar en su Fundamento Jurídico Primero lo siguiente:

“Esta sentencia del TC declara entre otros, la inconstitucionalidad de los artículos 113 a 118 de la LOTT 16/87 los que ciertamente y muy en concreto el art. 113.1 reconocían la competencia municipal en materia gestión y ordenación de los servicios urbanos de transportes dentro del ámbito del municipio; mas declarada la inconstitucionalidad del precepto, la materia queda residenciada en el ámbito de las normas propias del régimen local, en aplicación de las cuales y al no ser el servicio de auto-taxi transporte público, no le son de aplicación los artículos 25.2.1) y 86.3 ambos de la Ley de Bases de Régimen Local 2/85, sino el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros aprobado por RD 763/1979 que reconoce la competencia de los entes locales en la materia...”.

En consecuencia, la atribución de la competencia en la materia debatida de los Ayuntamientos conforme a la posición del TS, al carecer de normativa autonómica específica de transporte y de régimen local, tal y como sucede en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, viene determinada por el RD 763/1979, el cual está declarado vigente conforme establece la letra a) del

número 4 de la Disposición Derogatoria del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT).

Este desarrollo competencial resulta aplicable con independencia de la nueva redacción de la LRSAL. En este sentido, debemos tener en cuenta que el legislador estatal, al aprobar la LRSAL, no ha modificado el régimen de competencias atribuido a los Ayuntamientos por el RD 763/1979 en relación con el servicio del taxi.

En relación con esta misma cuestión interesa resaltar lo establecido en el artículo 1 del RD 763/1979, en cuanto señala que los municipios con área de influencia recíproca y, consecuentemente, interacción de tráfico, podrán coordinarse en fórmula jurídica adecuada (Mancomunidad, Agrupación, concierto u otra) para la prestación de los servicios de este Reglamento, en forma unitaria, sujetándose el órgano gestor en cuanto a creación y adjudicación de licencias, a las normas subsiguientes y a las de la Ordenanza que pueda dictar con arreglo al párrafo segundo de este artículo. Se presumirá que existe influencia recíproca e interacción de tráfico cuando entre el suelo urbano o urbanizable de uno y otro municipio o Ente local no exista distancia superior a 25 kilómetros. Para el establecimiento de la coordinación señalada será preceptivo el previo informe del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones u órgano de la Administración Autonómica correspondiente. Los automóviles amparados por licencias otorgadas por el órgano gestor para realizar servicio interurbano deberán disponer de la correspondiente autorización del servicio discrecional interurbano, otorgada por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones u órgano de la Administración Autonómica correspondiente.

En definitiva, el artículo 2 LOTT es bastante claro en este sentido, al disponer que dicha norma se aplicará con carácter supletorio en aquellas modalidades de transportes cuya competencia corresponda a las CCAA o a las EELL. Por otra parte, la consideración como de competencia local del servicio del taxi consiste en que las competencias propias reguladas en el artículo 25.2 de la LRBRL no tienen que referirse al servicio de taxi; ya que éste no se presta por los Ayuntamientos a los ciudadanos, sino que se desarrolla en régimen de prestación privada; si bien, con el control y garantía de la intervención municipal en la expedición de los títulos habilitantes.

Es decir, el servicio del taxi no constituye una competencia propia de los municipios; es más bien una competencia impropia o virtual, en los términos ya señalados. En tal sentido, difícilmente afectará a la estabilidad financiera la competencia en relación con la expedición de los títulos habilitantes para la prestación del servicio de taxi por los privados, con la mera participación municipal en la intervención administrativa en el control de dicha prestación, incluyendo la potestad sancionadora en los términos que resulten de las ordenanzas municipales. Todo ello, unido a la reserva a favor de las EELL declarada en el artículo 86.2 LRBRL, en los términos ya expuestos, hace que la posición casi unánime en la doctrina sea la de sostener que los Ayuntamientos mantienen la competencia en relación con el servicio de taxi tras la LRSAL.

2. TRANSMISIÓN DE LICENCIAS DE AUTO-TAXIS: Como se ha afirmado en el punto anterior del presente informe, el artículo 25 de la LRBRL, en su redacción dada por la LRSAL, el municipio tiene competencia “transporte colectivo urbano”. Siendo calificada tal competencia por nuestro Tribunal Supremo como impropia (sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1977 y 30 de junio de 1979, recogidas en la de 30 de octubre de 1987 y sentencia de 13 de noviembre de 1995). Competencia impropia, que por otra parte tiene una reserva legal en favor del municipio en el artículo 86 de la LRBRL. Tal reserva comprende tanto el transporte regular de viajeros como el transporte discrecional, siendo el servicio de taxi una manifestación del transporte público de viajeros de carácter discrecional o no regular porque se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario u horario preestablecido, según lo establece también el artículo 64.1 Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres de la LOTT.

La reserva al municipio del servicio de taxi comporta, con independencia de que su gestión no sea municipal, la atribución a aquél de la titularidad de dicho servicio, por lo que no sólo es que su inicio quede sujeto a la previa obtención de licencia sino que también permite que el municipio implante limitaciones en la manera de prestación del servicio.

Por tanto, el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio en el municipio, se ajustará a

sus normas específicas, que tenga establecido el municipio en su correspondiente Ordenanza o Reglamento, así como a las determinaciones del RD 763/1979.

Pues bien, el artículo 14 del mencionado RD 763/1979, declara, con carácter general, la intransmisibilidad de las licencias de auto-taxis; si bien determina una serie de excepciones:

a) En el fallecimiento del titular, a favor de su cónyuge viudo o herederos legítimos.

b) cuando el cónyuge viudo o los herederos legitimarios y el jubilado no puedan explotar las licencias como actividad única y exclusiva, y previa autorización de la entidad local, en favor de los solicitantes reseñados en el artículo 12, teniendo en todo caso derecho de tanteo cualquier otro heredero forzoso en posesión del "permiso local de conductor".

c) cuando se imposibilite para el ejercicio profesional el titular de la licencia por motivo de enfermedad, accidente u otros que puedan calificarse de fuerza mayor (entre ellos la retirada definitiva del permiso de conducir necesario), a apreciar en su expediente, en favor de los solicitantes del apartado anterior.

d) cuando la licencia tenga una antigüedad superior a cinco años, el titular podrá transmitirla, previa autorización de la entidad local, al conductor asalariado con permiso de conducir y ejercicio en la profesión durante un año, no pudiendo el primero obtener nueva licencia del mismo ente local en el plazo de diez años por ninguna de las formas establecidas en este reglamento, ni el adquirente transmitirla de nuevo sino en los supuestos reseñados en el presente artículo.

La intransmisibilidad de las licencias de taxi debe interpretarse siempre con un criterio restrictivo, como se ha encargado de precisar la Sentencia del TS de 9 de marzo de 1988 , Fundamento jurídico 4º, apartado 2º:

"Este ordenamiento ha establecido el principio general de la intransmisibilidad de las licencias, por lo que las misiones autorizadas por el artículo 14 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, aprobado por RD 763/1979, constituyen una

excepción que, como tal no puede ser objeto de una interpretación extensiva (sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 1977)”.

De este modo, la transmisión de la licencia de la titular jubilada a sus herederos o como integración en una sociedad limitada en la que participen como socios la propia jubilada y sus hijos, mediante acto inter vivos, sólo podría tener cabida en el apartado b) del artículo 14 del RD 763/1979, para el supuesto en que los herederos legitimarios estuvieran en posesión del “permiso local de Conductor” y pudieran explotar la licencias como actividad única y exclusiva, y previa autorización de la Entidad Local. En su defecto, la transmisión debe efectuarse en favor de los solicitantes reseñados en el artículo 12 del RD 763/1979, esto es, los conductores asalariados de la titular de la licencia que presten el servicio con plena y exclusiva dedicación en la profesión, acreditada mediante la posesión y vigencia del permiso de Conductor expedido por el Ente local creador de las licencias y la inscripción y cotización en tal concepto a la Seguridad Social; o, en defecto, las personas naturales o jurídicas que las obtengan mediante concurso libre.

En opinión de esta Oficialía ésta es la interpretación más acorde con el espíritu de la regla general de la intransmisibilidad de las licencias de auto-taxis, abonada por la doctrina elaborada por la Jurisprudencia menor con ocasión del examen de la excepción que permite traspasar la licencia a los conductores asalariados del titular. A estos efectos, recomendamos la lectura de las Sentencias del TSJ Madrid de 14 de septiembre de 2004, y de 17 de enero de 2006 .

IV. CONCLUSIONES.-

PRIMERA.- La normativa aplicable en el ámbito de nuestra Comunidad autónoma, el RD 763/1979, por remisión del art. 143 y la Disposición Derogatoria del RD 1211/1990, parte de la regla de la intransmisibilidad de las licencias de taxi, de modo que sólo se autorizan los supuestos excepcionales que de manera tasada permite la misma.

SEGUNDA.- Los supuestos excepcionales deben interpretarse con carácter restrictivo, sin que un titular pueda transmitir la licencia de taxi por actos inter vivos a otra persona, ya sea física o jurídica, con la que no

mantenga una relación laboral en condiciones de dependencia y ajenidad como conductor asalariado con plena y exclusiva dedicación a la profesión; condiciones que no concurren en una persona jurídica (S.L.) de la que el titular es socio.

TERCERA.- La transmisión de la licencia de la titular jubilada a sus herederos o a una sociedad mercantil en la que los socios sean la propia titular y sus herederos, mediante acto inter vivos sólo podría tener cabida en el artículo 14.b) del RD 763/1979, para el supuesto en que los herederos legitimarios estuvieran en posesión del “permiso local de Conductor” y pudieran explotar la licencias como actividad única y exclusiva, y previa autorización de la Entidad Local. Requisito que, al parecer, no se da en esta Sociedad Limitada, por cuanto la misma tiene como objeto social y vienen ejerciendo la actividad el transporte de viajeros distintos a esa exclusividad de auto-taxi.

Badajoz, noviembre de 2016