

ASUNTO: *“Informe solicitado por el Ayuntamiento de _____, sobre la posibilidad de transmisión de Licencia de Taxi”.*

0537/22

EPB

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-Presidente/a del Ayuntamiento de _____, se emite el presente

INFORME

I. ANTECEDENTES

Escrito del Ayuntamiento de _____ (R.E. _____) solicitando informe jurídico sobre la posibilidad de transmisión de unos herederos de la licencia de taxi concedida en su día a su padre, quien se jubiló en el año 20__ y falleció en 20__.

II. NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 19/1987 de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT)
- Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de transportes en automóviles ligeros, aprobado por el Real Decreto 763/1976, de 16 de marzo (RNTAL).
- Decreto 277/2015 de 11 de septiembre, por el que se regulan, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los servicios de transporte público interurbano en automóviles de turismo, y se fijan determinadas obligaciones relacionadas con los servicios de transporte públicos interurbanos en autobús.

III. FONDO DEL ASUNTO

PRIMERA.- De la naturaleza del servicio de taxi como servicio impropio del municipio sujeto a autorización administrativa.

El Transporte Público de Viajeros es una competencia que ejercen los municipios en virtud del artículo 25.2 g) de la LBRL, en la que se encuadra el servicio de taxi, reservándose en favor de las Entidades Locales, por ser considerado un servicio esencial (art. 86.3 LBRL). Los Ayuntamientos están facultados, además de para otorgar licencias, para establecer su régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción así como el de prestación del servicio, que se ajustará a sus normas específicas establecidas, en su caso, mediante la correspondiente ordenanza municipal, de acuerdo con la normativa autonómica y estatal en la materia, toda vez que la potestad municipal para la regulación de las materias de su competencia es meramente reglamentaria.

En este sentido señalar que el servicio de taxi es considerado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como un servicio impropio del municipio; así lo refleja el Dictamen del Consejo de Estado nº 1272/2005, de 21 de julio pues la prestación implica una relación de sujeción especial con la Administración, ya que no se trata de "... un servicio público en sí, sino de un servicio al público". Es una actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general, calificada doctrinal y jurisprudencialmente unas veces de servicio público virtual o impropio y otras veces de servicio privado de interés público o de servicio de interés público, que requiere una autorización administrativa de conformidad con el artículo 41.6 del Reglamento de Ordenación de los transportes terrestres, no meramente policial sino de funcionamiento que las asemeja en parte a las concesiones, pero que no las sujeta al régimen de éstas (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988 y 9 de marzo de 1988, entre otras).

En efecto, la indicada naturaleza del servicio de los auto-taxis y de su licencia comporta que no les sea trasladable, sin más, el régimen y las categorías propias del servicio público y de la relación concesional. Antes al contrario, el carácter privado de la actividad implica que la Administración sólo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador si está específicamente habilitada para ello en

una norma de rango legal, de conformidad con los criterios sentados reiteradamente por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.” También lo contempla como impropio los Tribunales Superiores de Justicia de Baleares y Cataluña en Sentencia de 13 de mayo de 2005 y de 14 de diciembre de 2015 respectivamente al afirmar *“...el servicio de taxi tiene la naturaleza de servicio público impropio o virtual, ratificándolo así la jurisprudencia, de modo que nos hallamos ante una actividad privada que presenta un interés público de gran relevancia, lo cual justifica que la Administración disponga de importantes facultades para regular tanto el acceso a la actividad como el régimen de desarrollo o prestación del servicio; que la configuración del taxi como servicio público impropio se produce en el marco del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, de 1955, y del Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes de Automóviles Ligeros...”* En el mismo sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1987 y de 13 de noviembre de 1995.

SEGUNDO.- Sobre la transmisibilidad de la licencia.

El artículo 14 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros (RNTAL) aprobado por el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo sienta la regla general de la intransmisibilidad de las licencias , cuyos titulares están obligados a explotarlas personal o conjuntamente con asalariados y en régimen de exclusividad tanto el primero como éstos (art. 17 RNTAL).

A esta regla general el mencionado artículo 14 del RNTAL establece las excepciones siguientes:

- 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.

Las transmisiones que se realicen contraviniendo los apartados anteriores producirán la revocación de la licencia por el Ente local, previa tramitación de expediente iniciado de oficio, a instancia de las Centrales sindicales, Asociaciones profesionales o cualquier otro interesado.

El artículo 14 del RNTAL dispone, de conformidad con los arts. 657, 659 y 661 del Código Civil, que la licencia se transmite ope legis a los herederos. La licencia entra pues, automáticamente en el patrimonio de estos al fallecimiento de su titular. En caso de que la correspondiente partición de la herencia, el heredero o herederos o a quienes se haya adjudicado la licencia, no quieran o no puedan explotarla por no reunir los requisitos , podrán transmitirla con autorización previa , a uno de los sujetos del artículo 12 del RNTAL.

Es evidente por tanto que los herederos de una licencia, tienen la condición de interesados en el procedimiento de transmisión de una licencia como titulares de un derecho.

En el supuesto objeto de este informe, nos encontramos ante un titular de licencia que se jubiló en el año 2002 y que fallece en el año 2018. Durante 16 años, los que median desde la jubilación del titular de la licencia hasta su fallecimiento , parece que no se ha venido ejerciendo la actividad y que no es hasta el año 2022, cuando lo herederos solicitan la transmisión de la licencia que ampara la actividad .

Y en este punto hemos de hacer referencia a que el legislador autonómico entiende como necesaria la prestación continuada del servicio, ya que como refiere la exposición de motivos del Decreto 277/2015 de 11 de septiembre, por el que se regulan, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los servicios de transporte público interurbano en automóviles de turismo, y se fijan determinadas obligaciones relacionadas con los servicios de transporte públicos interurbanos en autobús, corresponde a los poderes públicos “garantizar una movilidad sostenible(...), que nace de la sensibilidad que una comunidad civilizada ha de cultivar para garantizar a sus miembros una calidad de vida suficiente, que asegure el desarrollo de la personalidad individual y el reconocimiento de su dignidad, favoreciendo un sistema de comunicaciones que permita hacer efectivos los derechos inherentes a aquella, en particular, el derecho a circular por el territorio nacional.”

Por este motivo el legislador autonómico articula el supuesto de la extinción de la autorización por falta de ejercicio de la actividad de transporte público durante un periodo de seis meses dentro del año natural sin justificación razonada y acreditada, disponiendo referido Decreto 277/2015:

“Artículo 14. Causas de extinción de la autorización.

1. La validez de la autorización administrativa a que se refiere el presente capítulo quedará extinguida en los siguientes casos:

- a) Fallecimiento del titular sin transmisión a herederos, o extinción de su personalidad jurídica.
- b) Renuncia del titular.
- c) Caducidad por falta de visado, sin perjuicio de su rehabilitación.
- d) Falta de ejercicio de la actividad de transporte público durante un período de seis meses dentro de un año natural, sin justificación razonada y acreditada.

2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, letra d), la Dirección General competente en materia de transporte, librará comunicación al Ayuntamiento que hubiere expedido, en su caso, la correspondiente licencia de transporte urbano, con el fin de que aquel acuerde, si procede, la revocación y retirada a su titular del citado título.

Asimismo, en caso de retirada a su titular de la licencia de transporte urbano por dejar de prestar servicio al público, de conformidad con la normativa

vigente aplicable, el municipio competente comunicará esta circunstancia a la Dirección General competente en materia de transporte a los efectos de declarar la extinción de la validez de la autorización habilitante para la realización de transporte interurbano.”

En este caso, el hecho de que la actividad no se haya ejercido durante un período superior al establecido en el artículo 14.1 d) del mencionado Decreto 277/2015 actúa como condición resolutoria que conlleva la extinción de la validez de la autorización administrativa. Ello lógicamente requiere un acto administrativo que así lo declare y que, dada la condición de interesados de los herederos en el procedimiento, deberán ser oídos en el expediente que se instruya para declarar extinta la licencia, habida cuenta de que la falta de ejercicio de la actividad requiere que no exista justificación.

En este sentido y para finalizar, debe destacarse por su interés la STS de 21 de diciembre de 2006, referida a la revocación de una licencia de taxi, señala que la revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que, en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título. La sanción está sujeta al principio de legalidad en la descripción de las acciones y omisiones reprochables, seguimiento de un cauce específico para la imposición de las sanciones (procedimiento sancionador), carácter subjetivo de la responsabilidad, en la medida en que se exige dolo o culpa, y aplicación de un régimen concreto de prescripción. Mientras que en el caso de la revocación, por incumplimiento de obligaciones esenciales del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia». Justificada, por tanto, la causa de revocación, la Administración Local ha de instruir el correspondiente expediente con audiencia al interesado. Quedando resaltada la importancia de dicha tramitación en la STS de 12 de julio de 2000 que, también referida a la revocación de una licencia de taxi, ha señalado que la exigencia de instrucción de expediente, ya sea de oficio o a instancia de cualquier interesado, no constituye un requisito baladí, sino que

tiene por objeto dejar constancia y acreditar que concurre el motivo que justifica el acuerdo revocatorio de 6 la licencia anteriormente concedida. Esta última sentencia dispone que el apartado b) del artículo 48 del R. D. 763/79 no dispone la revocación de las licencias por el simple transcurso de determinados plazos sin haber prestado servicio sus titulares, sino que lo subordina a que no se hubiesen alegado por escrito razones bastantes para justificar ese abandono. Ello viene a ratificar en el supuesto concreto la necesidad de tramitar el oportuno expediente, al que se refiere el último párrafo de dicho artículo, en el cual se concede al titular de la licencia cuya revocación se pretende la oportunidad de ser oído y alegar en su defensa cuanto a su derecho convenga antes de pronunciarse sobre la procedencia de la revocación, determinando la infracción del precepto indicado la nulidad del acto correspondiente. En conclusión, la Entidad Local podrá incoar un expediente para declarar la revocación de la licencia de taxi por la falta de uso de su titular, concediendo trámite de audiencia y resolverá a resultas de la justificación alegada, en su caso, por el interesado.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con las consideraciones expuestas se realizan las siguientes consideraciones:

Primera.- El servicio de taxi es una actividad sujeta a autorización administrativa habida cuenta de su calificación como servicio público impropio. Ello habilita a los poderes públicos a regular las condiciones de su ejercicio utilización, modificación y extinción.

Segunda.- La regla general que establece tanto la normativa estatal como la autonómica, es la intransmisibilidad de las licencias, estando sus titulares obligados a explotarlas personal o conjuntamente con asalariados y en régimen de exclusividad tanto el primero como éstos.

Tercera.- No obstante lo anterior, la intransmisibilidad admite excepciones si bien para que se pueda producir la transmisibilidad de una licencia, es necesario que está goce de validez. La falta de ejercicio de la actividad de transporte público durante un período de seis meses dentro del año natural, es una de las causas que puede provocar la extinción de la autorización administrativa. A la luz de los datos facilitados por el Ayuntamiento de _____, podría haberse producido esta

circunstancia en el supuesto objeto de este informe, por lo que el Ayuntamiento debería iniciar expediente de revocación de la misma en el que forzosamente deberá dar audiencia a los herederos a los efectos de que puedan ser oídos y tener la oportunidad de acreditar, en su caso, los motivos que justificarían la falta de ejercicio de la actividad en dicho período.

La resolución del Ayuntamiento, caso de no poder acreditarlo, declarará extinta la licencia. Si por el contrario quedara acreditado que no ha habido suspensión en el ejercicio de la actividad o que ésta se ha debido a causa justificada, la resolución declarará la validez de la licencia y los herederos estarán facultados para proceder a su transmisión en los términos contenidos en el presente informe.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de _____, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022