

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA
REPERCUSIÓN EN EL SECTOR DEL
TAXI DE LA LEY 25/2009, DE 22 DE
DICIEMBRE, CONOCIDA COMO
*LEY ÓMNIBUS***

I.- MARCO DEL INFORME.

- **Autoría:** equipo jurídico coordinado por Rafael Abril Manso, Abogado, Especialista en Política Común de Transportes de la Unión Europea por la Universidad Politécnica de Madrid.

- **Fecha de realización:** 21 de junio de 2010.

- **Consultante:** Confederación del Taxi de España (CTE).

- **Normativa objeto de examen:** la regulación en materia de transporte de viajeros que se contiene en la Ley Ómnibus. Esta regulación se encuentra en el artículo 21 de la citada Ley, con la repercusión en otras normas, como la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento.

- **Objetivo del estudio que se realiza:** trascendencia y repercusión que el artículo 21 de la Ley Ómnibus tendrá en el sector profesional del taxi.

II.- DICTAMEN.

La reciente promulgación de la **Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley para el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, conocida popularmente como *Ley Ómnibus*¹, responde a la necesidad de adaptar la normativa española en materia de servicios a la comunitaria, en particular, a la **Directiva de Servicios en el mercado interior (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior)**², conllevando la modificación de 47 leyes estatales, en diversos ámbitos, entre ellos, el transporte y las comunicaciones, sector éste en el que resultan afectadas 7 leyes.

En el ámbito del transporte terrestre, las medidas de reforma que ha supuesto esta Ley, cuya entrada en vigor se produjo el día 27 de diciembre de 2009, y que, por consiguiente, a la fecha de elaboración de este dictamen lleva “funcionando” unos 6 meses, aproximadamente, se han centrado, de forma relevante, en la eliminación de la autorización para el arrendamiento de vehículos sin conductor, actividad profesional ésta que se declara libre, lo que no supone, en absoluto, que se ejerza con

¹ Su publicación ha tenido lugar en el Boletín Oficial del Estado número 308, del miércoles 23 de diciembre de 2009, páginas 108507 a 108578, ambas inclusive.

² Dicha Directiva se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, DO L número 376/68 el día 27 de diciembre de 2006 y surge en el marco de la denominada “*estrategia de Lisboa*”. A través de ella, la Comisión Europea ha respondido a la petición del Consejo Europeo de elaborar una política encaminada a suprimir los obstáculos a la libre circulación de los servicios y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios. De este modo, la Comisión adoptó el 13 de enero de 2004 una «propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior» [COM (2004) 2], también conocida como Directiva «Servicios». El 16 de febrero de 2006, el Parlamento Europeo adoptó por amplia mayoría, en primera lectura, un determinado número de enmiendas a la propuesta. El compromiso alcanzado por el Parlamento ha sido recogido por la Comisión en su propuesta modificada de Directiva, con fecha de 4 de abril de 2006 [COM (2006) 160 final], y también ha constituido la base de la posición común del Consejo adoptada el 24 de julio de 2006. El 15 de noviembre de 2006, el Parlamento se pronunció en segunda lectura, sin modificación sustancial de la posición común, y el Consejo adoptó definitivamente la Directiva el 12 de diciembre de 2006. Dicha Directiva debía ser incorporada por los Estados miembros antes de finales de 2009, lo que España hizo mediante la denominada *Ley Ómnibus*.

absoluta falta de control y de intervencionismo estatal en la misma, pues las obligaciones de carácter fiscal, social, laboral, de seguridad ciudadana o vial, necesariamente deberán ser observadas. La referida liberalización se centra en la desaparición de los requisitos exigidos por la normativa de transporte que suponían una presencia constante, determinante y limitativa del Estado en el ejercicio de esta actividad profesional, con su consiguiente repercusión en la economía nacional, tales como un número mínimo de vehículos o la exigencia de un local dedicado en exclusiva a esta actividad, de manera que lo que la norma pretende, en su espíritu, es, en relación a este sector, desnudarle de la excesiva protección estatal y permitir que sea el mercado quien, *per se*, ordene este sector, ya existente, pero sin la tutela estatal establecida hasta ahora.

La medida tiene un marcado carácter económico, pues lo que pretende es la reducción de costes a casi 1.300 empresas que, en la actualidad, operan en el sector, con autorización para ello, desapareciendo la necesidad de que cada dos años procedan a realizar el visado de las autorizaciones de transporte, lo que permite, igualmente, una simplificación de trámites y una reducción de la carga burocrática, tanto para estos empresarios de transporte, en su mayoría autónomos, como para las Comunidades Autónomas, que, recordemos, son las que ostentan la competencia exclusiva para el otorgamiento de las autorizaciones de transporte y para la realización del visado antes referido. El temor a la pérdida de la autorización de transporte por no realizar el visado y el consiguiente ahorro al no pagarse tasas son, sin duda, dos importantes beneficios que afectan a este sector del transporte terrestre, que llevará consigo un incremento de la competencia en el sector y, consecuentemente, la eficiencia empresarial.

Si lo anterior es de todo punto cierto, el principal problema que ello presenta es la posible colisión de este sector profesional del arrendamiento de vehículos con conductor con el del taxi, toda vez que el alquiler de vehículos con conductor pudiera suponer que un particular, libremente, alquilase su vehículo, con conductor, sin sujeción a

autorización y, por ende, resultar competencia directa de los servicios de taxi.

La Ley Ómnibus no ampara tal actividad, al menos no en los términos antes descritos.

Los titulares de autorizaciones de vehículos de alquiler con conductor se sujetarán a las leyes del mercado, en cuanto a la oferta y a la demanda, pactando el precio con sus clientes, de forma libre, y en ese ámbito puede parecer que la colisión con el sector del taxi pudiera estar presente de un modo constante, pero ello no es así por lo que seguidamente se dirá.

En primer lugar, la presencia de importantes limitaciones al sector del taxi, establecidas tanto por la normativa nacional como, principalmente, por la autonómica, ya que es materia de competencia autonómica y local, seguirán rigiendo tras la Ley Ómnibus y teniendo en cuenta que no desaparecen tales limitaciones básicas estatales existentes en el sector del taxi, sería un sinsentido jurídico permitir que otro sector, que cuenta con regulación específica, pueda realizar libremente y sin cortapisas administrativas la misma actividad que la del taxi. Tal sinsentido no es, precisamente, lo que se pretende con la Ley Ómnibus, en su redacción definitiva, pues la reforma afecta de modo directo a la **Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres**, norma ésta de alcance nacional, cuando, como ya se ha indicado hasta la saciedad, el sector del taxi, por su propia naturaleza, se rige por la normativa autonómica y local.

Con la Ley Ómnibus no se altera la prohibición para los vehículos de arrendamiento con conductor de no recoger clientes en las paradas de taxi ni por la calle, extremos éstos que siguen siendo materia exclusiva y excluyente del sector del taxi, como tampoco se va a privar de aquél

sector de cumplir con determinadas limitaciones para ejercer, libremente, la referida actividad profesional, tales como cumplir con la normativa relativa a las características del vehículos, número de conductores y otros que, claramente, le diferencian del taxi.

En segundo lugar, la Ley Ómnibus refuerza la seguridad jurídica en los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, no cuestionando, en momento alguno, la diferenciación entre este servicio, ya existente antes de la Ley Ómnibus, y el servicio de taxi. La reforma operada por esta Ley no cuestiona, en momento alguno, esta diferenciación ni puede entenderse que la liberalización de ese sector pueda suponer una colisión entre sectores profesionales, pues las normas que resultan de aplicación a uno y otro sector son diferentes, igual que los requisitos de acceso y permanencia en la profesión.

En tercer lugar, la propia literalidad del **artículo 21 de la Ley Ómnibus** permite concluir que dicha norma no tendrá impacto alguno en el sector del taxi, ni directamente ni, indirectamente, al regular el alquiler de vehículos con conductor. El referido precepto establece expresamente lo siguiente:

<< Artículo 21. Modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres queda modificada en los siguientes términos:

Uno. El artículo 18 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 18.

El precio de los transportes discrecionales de viajeros y mercancías y el de las actividades auxiliares y complementarias de transporte, será libremente fijado por las partes contratantes.

No obstante, cuando una Comunidad Autónoma haya establecido tarifas de obligado cumplimiento para los transportes interurbanos de viajeros en vehículos de turismo que se desarrollen íntegramente en su territorio, éstas serán también de aplicación a cuantos servicios de esta clase se inicien en el mismo, sea cual fuere el lugar en que finalicen.

Tampoco estarán sometidos a tarifas aprobadas por la Administración los transportes regulares de viajeros temporales o de uso especial.

Dos. Se suprimen los artículos 49 y 50, que quedan sin contenido.

Tres. El artículo 91 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 91.

Las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

De lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios.

Cuatro. El apartado 1 del artículo 123 queda redactado en los siguientes términos:

1. El ejercicio de la actividad de agencia de viaje se regirá por la normativa específica de turismo.

Cinco. Se suprime el artículo 124, que queda sin contenido.

Seis. El artículo 128 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 128.

El establecimiento de estaciones y centros de transporte estará sujeto al cumplimiento de las condiciones que, por razones de índole urbanística, fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, vengan impuestas, al efecto, por la legislación reguladora de tales materias.

Siete. Se suprimen los artículos 129, 130, 131 y 132, que quedan sin contenido.

Ocho. El artículo 133 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 133.

1. La actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor podrá ser realizada libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones que, por razones de índole fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, les vengan impuestas por la legislación reguladora de tales materias.

2. Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta Ley, los titulares de autorizaciones de transporte únicamente podrán desarrollar su actividad mediante vehículos cedidos o arrendados por otros, cuando dichos vehículos se encuentren exclusivamente dedicados al arrendamiento sin conductor por su titular, que deberá ser una empresa profesionalmente dedicada a esta actividad.

Nueve. El artículo 134 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 134.

Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta Ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo.

El arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte.

Diez. Se suprimen los artículos 135 y 136, que quedan sin contenido. >> (el subrayado es nuestro).

Si analizamos el precepto, podemos observar que el primer “punto caliente” del mismo lo hallamos en el apartado relativo a las tarifas. En esta materia, debe destacarse que todas las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias en materia de transportes y, por tanto, son exclusivamente competentes para fijar sus propias tarifas interurbanas del servicio de taxi, no pudiendo venir fijadas por el Estado. El problema pudiera suscitarse, aparentemente, respecto de aquellas Comunidades Autónomas que hasta ahora vienen aplicando las tarifas comunicadas por el Ministerio de Fomento. Respecto de éstas, mientras

que la Comunidad Autónoma en cuestión no proceda a la actualización de dichas tarifas, seguirá estando en vigor la última tarifa aprobada por el Ministerio de Fomento, otorgando de esta forma “seguridad jurídica” a una situación que pudiera parecer anómala pero que es perfectamente compatible desde el punto de vista jurídico. El Estado puede establecer unas tarifas de referencia, que pueden ser seguidas o no por las Comunidades Autónomas, quienes son libres de fijar las tarifas que estimen oportunas, apartándose de las referenciadas por el Estado, pero aquéllas que deseen aplicar la última tarifa aprobada por el Ministerio de Fomento, podrán hacerlo, manteniéndose la vigencia de la misma en la Comunidad Autónoma que lo desee.

Por otro lado, indica el precepto que estas tarifas que señalen las Comunidades Autónomas serán también de aplicación a cuantos servicios de transporte interurbano de viaje en vehículos de turismo se desarrollen parcialmente en su territorio, siempre que se inicien en el mismo, con independencia del lugar en el que finalicen. Este extremo de que las tarifas interurbanas aplicables, en una determinada Comunidad Autónoma, lo sean para todos los servicios iniciados en esta Comunidad con independencia del lugar donde concluyan, es algo que ya estaba contemplado en las normativas autonómicas aplicables al taxi y es de todo punto lógico, pues hay que estar al marco tarifario del lugar de origen del viaje, siendo incongruente que un taxi deba cambiar de tarifa a medida que atraviesa o pasa a una Comunidad Autónoma diferente a lo largo del servicio que está realizando.

Por tanto, en materia tarifaria este precepto no supone una gran novedad, sino que lo que está haciendo es otorgar una coherencia a una regulación ya existente a nivel autonómico y que no supone afectación alguna al ámbito del taxi, manteniéndose los precios urbanos e interurbanos, continuando la competencia de las Comunidades Autónomas en dicha materia.

En cuanto a la reforma del **artículo 91 de la LOTT** que lleva a cabo el artículo 21 de la ley Ómnibus, la misma debe examinarse atendiendo a las condiciones que se señalan en el ROTT, pues señala el precepto, en su párrafo segundo, que las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo deben respetar las condiciones reglamentarias. Pues bien, dichas condiciones reglamentarias son diferentes para el sector del taxi y para el sector del alquiler de vehículos con conductor. En el primer caso, el **artículo 125 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres** señala que:

<< Como regla general, los servicios a que se refiere esta sección, salvo en los supuestos exceptuados en los artículos 126 y 127, deberán iniciarse en el término municipal en que se encuentre domiciliada la autorización de transporte.

A tal efecto, se entenderá, en principio, que el origen o inicio del transporte se produce en el lugar en que son recogidos los pasajeros de forma efectiva >>

Por su parte, en el caso de los vehículos de alquiler con conductor, en la **Orden FOM 36/2008, que regula el régimen jurídico de la actividad de arrendamiento con conductor, aprobada el 9 de enero de 2008³**, establece en su **artículo 23** las condiciones del arrendamiento de vehículos con conductor, exigiendo llevar a bordo del vehículo una hoja de ruta, no pudiendo aguardar o circular por las vías públicas en busca de clientes ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente el servicio.

En definitiva, no pueden recoger clientes ni en las paradas de taxi, ni por la calle, por lo que no puede entenderse que ambas actividades profesionales puedan entrar en colisión, al menos no por las tarifas ni por las condiciones de ejercicio de la actividad profesional respectiva.

³ Su publicación ha tenido lugar en el Boletín Oficial del Estado número 19, del martes 22 de enero de 2008, páginas 4283 a 4288, ambas inclusive.

Ahora bien, mayor confusión puede ofrecer el texto del **artículo 134 de la LOTT**, según la redacción establecida por la Ley Ómnibus, ya que al desaparecer los artículos 49 y 50 de la citada Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, pudiera entenderse que, libremente, las Comunidades Autónomas pudieran contingentar el número de Autorizaciones de los Vehículos de Alquiler con conductor, que en la actualidad se cifra en una por cada 30 licencias de taxi, en una proporción distinta o bien liberalizarlas absolutamente, sin ningún tipo de limitación vinculada al taxi.

Jurídicamente, la respuesta a este conflicto la otorga, de forma meridianamente clara, la **Resolución de Coordinación 1/2010, de la Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Fomento, de 2 de febrero de 2010**, que expresamente concluye que dicho precepto no viene a incluir nada nuevo, ya que en realidad es una reproducción de lo que ya establecía el **artículo 180 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres**, y en este sentido, la actividad del arrendamiento de vehículos con conductor, aparte de regirse por su normativa específica, también se regula por la normativa aplicable al transporte discrecional de viajeros, por lo que resulta absolutamente irrelevante el contenido actual del primer párrafo del artículo 91 de la LOTT en cuanto a que las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros habiliten para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio, por cuanto que ello siempre ha sido así, nunca han existido tales limitaciones por razón del origen o destino del servicio.

Por otro lado, las reglas que contiene la **Orden FOM 36/2008** se encuentran destinadas a evitar una desproporción manifiesta entre la oferta de los servicios que prestan las empresas de alquiler de vehículos con conductor con las otras formas de transporte de viajeros en vehículos de turismo existentes en un mismo territorio. Es decir, que nada impide que la contingentación existente actualmente de 1 autorización VTC por cada 30 licencias de taxi pueda ser alterada por las Comunidades

Autónomas, pero eso sí, respetando la regla de la proporcionalidad y con un Plan o programación establecido, en el que se estableciesen otros criterios diferentes, pero ello iba a estar necesariamente ligado al plan o programación que para el taxi se estableciera en cada Entidad local, pues resulta evidente que cualquier alteración que desde una Entidad local se dé a las licencias de auto-taxi tendrá su repercusión directa e inmediata en las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y si se llegase al extremo de liberalizar absolutamente el régimen de licencias de auto-taxi por una Entidad local, ello supondría la desaparición de cualquier restricción para el otorgamiento de las licencias o autorizaciones de arrendamiento con conductor.

Quiere ello decir, como bien aclara la Resolución, que ***"el artículo 14.1 de la Orden no contingenta las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, en tanto que no pretende ajustar entre sí la oferta y la demanda de esta clase de transporte ni conseguir un dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas dedicadas al mismo (...) sino armonizar el desarrollo entre dos formas de transporte de viajeros en vehículos de turismo distintas (la desarrollada por los taxis y por los vehículos de arrendamiento con conductor)"***.

Concluye la citada Resolución que las reglas contenidas en el artículo 14.1 de la Orden FOM nunca encontraron su fundamento en los artículos 49 y 50 de la LOTT, y por tanto, la derogación de estos artículos, "en nada" afecta a lo recogido en la Orden.

Es más, si nos atenemos a lo dispuesto en los **artículos 47, 48 c) y 51 de la LOTT**, preceptos éstos no derogados por la Ley Ómnibus, se exige autorización administrativa para realizar transporte por carretera (se habla de título administrativo habilitante), diferentes para las distintas clases de servicios actividades de transporte, rigiéndose cada una de ellas por su normativa específica, debiendo cumplir las condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación del servicio o realización de la actividad, respetando, en consecuencia, las normas que se contienen en el

ROTT y en la Orden FOM 36/2008, por lo que la redacción del artículo 134 de la LOTT que establece el artículo 21 de la Ley Ómnibus en nada afecta a los sectores del taxi y del alquiler de vehículos con conductor, permaneciendo en igual situación que estaban antes de la Ley Ómnibus, conclusión ésta con la que, igualmente, concluye la Resolución 1/2010, de 2 de febrero de 2010, de Coordinación dictada por el Ministerio de Fomento.

III.- CONCLUSIONES.

1. Las importantes limitaciones existentes en el sector del taxi, seguirán rigiendo tras la Ley Ómnibus.

2. La Ley Ómnibus refuerza la seguridad jurídica en los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, no cuestionando, en momento alguno, la diferenciación entre este servicio, ya existente antes de la Ley Ómnibus, y el servicio de taxi.

3. La propia literalidad del artículo 21 de la Ley Ómnibus permite concluir que dicha norma no tendrá impacto alguno en el sector del taxi, ni directamente ni, indirectamente, al regular el alquiler de vehículos con conductor.

4. La finalidad de la Ley es excitar la competencia entre las empresas de transporte, reducir costes, agilizar la tramitación burocrática, en definitiva, establecer el marco jurídico preciso para mejorar la competitividad, pero no fomentar, instigar o establecer colisión o competencia entre empresarios de transporte de viajeros que se ocupan de dos sectores perfectamente diferenciados, con una regulación específica y distinta, antes y después de la Ley Ómnibus, que en absoluto afecta a este régimen normativo claramente dispar.

Fdo. Luis Llanes Garrido

Abogado

Magistrado en Excedencia

Fdo. Rafael Abril Manso

Abogado

Especialista en Política Común de Transportes de la Unión Europea por la Universidad Politécnica de Madrid