

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000013/2017
Tipo de Recurso: PROC PARA LA GARANTIA DE LA UNIDAD DE MERCADO
Núm. Registro General: 02712/2017
Demandante: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)
Demandado: GENERALITAT DE CATALUNYA
Codemandado: INSTITUT METROPOLITA DEL TAXI, SINDICAT DEL TAXI DE CATANLUYA Y LA ASOCIACIÓN PROFESIONAL ELITE TAXI
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

SENTENCIA Nº:

Ilma. Sra. Presidente:
D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS
D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS
D. MARIA JESUS VEGAS TORRES
D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a veintiséis de julio de dos mil veintidós.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 13/17 promovido por el Abogado del Estado en representación de la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)** contra el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, de la Generalitat de Cataluña, por el que se determinan las condiciones

específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación. Ha sido parte demandada la Generalitat de Cataluña, representada y defendida por sus servicios jurídicos, e intervenido como codemandado el INSTITUT METROPOLITA DEL TAXI, representado por la Procuradora D^a Rosa Sorribes Calle; el SINDICAT DEL TAXI DE CATANLUYA, representado por el Procurador D. José Sola Pellón; y la Asociación Profesional ELITE TAXI, representada por el Procurador D. Francisco Abajo Abril, posteriormente sustituido por el Procurador D. José Manuel Jiménez López. Asimismo, ha comparecido como parte recurrente ACERTAX, representada por el Procurador D. Ignacio Batlló Ripoll.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo con el que se inició este procedimiento fue interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación de la CNMC por el trámite previsto en los artículos 127 bis y siguientes de la LJCA.

SEGUNDO.- Emplazada dicha parte para que formalizase la demanda, y presentada ésta, interesaba en su suplico el Abogado del Estado que se *“... tenga por formalizada la demanda y, tras los trámites oportunos, dicte sentencia estimando el mismo, anulando los artículos 4 a), 4 b), 4 d), 4 f), 5.3, 6 d) y disposición transitoria del Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, de la Generalitat de Cataluña, por el que se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación, con expresa imposición de costas a la parte demandada”*.

TERCERO.- Con fecha 30 de noviembre de 2017 la representación procesal de ACERTAX presentó escrito de desistimiento, y mediante decreto de 23 de enero de 2018 se la tuvo por desistida.

CUARTO.- Contestada la demanda por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, por la del SINDICAT DEL TAXI DE CATANLUYA y por la del INSTITUT METROPOLITA DEL TAXI, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondiera.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo de este recurso la audiencia del día 11 de mayo de 2022, prolongándose la deliberación a sesiones posteriores.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Son antecedentes de interés para resolver el litigio, a la vista de los documentos aportados a los autos y de los que integran el expediente administrativo, los siguientes:

1.- Con fecha 10 de noviembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial de la Generalitat de Catalunya el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, por el que se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación.

2.- El 7 de diciembre de 2016 un operador presentó ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y frente al Decreto citado, reclamación por la vía del artículo 26 de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

3.- En el trámite previsto por el citado artículo 26 emitieron informe la CNMC - de 20 de diciembre de 2016 - y la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) -de 30 de diciembre de 2016-, que cuestionaban la necesidad y proporcionalidad del régimen y de los requisitos de acceso a la actividad de mediación en los servicios de autotaxi establecidos por el Decreto 314/2016, además de advertir que algunas de sus previsiones podían resultar contrarias al principio de simplificación de cargas. Y también lo hizo la Comunidad Autónoma de Andalucía con fecha 10 de enero de 2017, en un sentido coincidente con los anteriores. Asimismo, si bien al margen del procedimiento del artículo 26, la Autoridad Catalana de Competencia hizo público un informe de regulación de fecha 23 de noviembre de 2016 crítico con el régimen establecido en el Decreto 314/2016 desde el punto de vista de las restricciones a la competencia, y en los términos que resultan del propio informe.

4.- El 12 de enero de 2017 la SECUM notificó al operador interesado la desestimación por silencio de la reclamación al no haber adoptado la autoridad competente resolución en el plazo establecido. Y con fecha de entrada del día siguiente presentó el referido operador solicitud de interposición de recurso contencioso administrativo en los términos del artículo 27 de la Ley 20/2013.

5.- El 10 de febrero de 2017 la Comisión remitió requerimiento previo del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya. Requerimiento que no mereció contestación alguna.

6.- Finalmente, con fecha 8 de mayo de 2017 el Abogado del Estado, en representación de la CNMC, presentó el recurso que dio origen a los presentes

autos y que ha sido tramitado conforme a lo dispuesto en los artículos 127 bis y siguientes de la LJCA.

SEGUNDO.- La demanda aborda el fondo de la cuestión planteada después de exponer la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento una regulación como la contenida en la LGUM y referirse a su aplicación en el contexto de la Unión Europea siguiendo los principios fijados por la doctrina del Tribunal de Justicia y las directrices contenidas en las últimas Recomendaciones de la Comisión Europea de 2014 y 2015. También alude a su necesaria incardinación dentro de la organización territorial del Estado, así como a la constitucionalidad de la Ley en los términos y con las limitaciones que resultan de las sentencias del Tribunal Constitucional núm. 79/2017, de 22 de junio; 110/2017 y 111/2017, de 5 de octubre de 2017; y 119/2017 de 31 de octubre 2017.

Se refiere a la normativa sectorial aplicable sobre la base de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte terrestre, recordando que 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, por lo que corresponde a las mismas su ordenación y regulación, siendo así que la Comunidad Autónoma de Cataluña optó por disciplinar esta materia mediante la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi, cuyo objeto es regular los servicios de taxi urbano e interurbano en Cataluña, incluyendo dentro de dicha regulación la de los servicios de mediación en la contratación del taxi.

Al objeto de desarrollar reglamentariamente los artículos 29 y 39 sirve, precisamente, la aprobación del Decreto cuestionado, y en su demanda considera el Abogado del Estado que resultan contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad, en los términos que los consagra el artículo 5 de la LGUM, así como al de simplificación de cargas contemplado en el artículo 7, determinadas previsiones del Decreto en materia de acceso y ejercicio de la actividad de mediación en la comercialización de servicios de taxi urbano e interurbano en Cataluña.

Dice la demanda al respecto, y de manera literal, lo siguiente:

“1. El ejercicio de la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios de taxi queda sometido al régimen de comunicación previa por parte de la empresa de mediación (art. 5), en la que pone en conocimiento de la Administración que cumple una serie de requisitos recogidos en el art. 4, lo que obliga a calificarla, con mayor precisión como declaración responsable, desde la perspectiva LGUM.

2. Es preciso tener la condición de persona jurídica (sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa). Este requisito se considera como esencial a los efectos de la obligada comunicación previa al inicio de actividad (art. 4 a) y disp. trans).

3. *Es preciso disponer de un local abierto al público o, alternativamente, de un sistema telemático de atención al cliente que permitan atender todas aquellas cuestiones que puedan ser planteadas por las personas usuarias (art. 4 b).*

4. *Se exige tener contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil, por un importe mínimo que determina en cada caso el órgano competente en función del número de licencias de taxi vinculadas (art. 4 d).*

5. *Es necesario justificar la vinculación de la empresa de mediación con los titulares de un número mínimo de licencias, a determinar por la Administración competente en términos de proporcionalidad, en función del número de licencias de taxi del municipio o área de que se trate (art. 4 f).*

6. *La obligada comunicación previa al inicio de actividad debe incluir el listado identificativo del número de licencias vinculadas a la empresa de intermediación (art. 5.3).*

7. *Para ejercer la actividad de mediación es preciso llevar un Registro de servicios en el que consten los datos referidos al período de un año, identificativos particulares de cada servicio: día, hora, destino, datos del o de la taxista que lo realiza, número de licencia, móvil de la emisora y cualquier otra petición del cliente. La empresa de mediación tiene que obtener la autorización de la persona titular de la licencia de taxi correspondiente para ceder los datos personales a la Administración (art. 6 d).*

8. *Las asociaciones profesionales tendrán que constituir en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto una sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa para gestionar el ejercicio de la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios de taxi (disposición transitoria)”.
Por ello, solicita el Abogado del Estado se anulen, precisamente, los artículos 4.a), 4.b), 4.d), 4.f), 5.3, 6.d) y la Disposición Transitoria. Preceptos cuyo tenor literal es el siguiente:*

“Artículo 4. Requisitos para acceder y desarrollar la actividad de mediación.

Pueden desarrollar la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios de taxi las empresas que cumplan los siguientes requisitos:

a) *Ser persona jurídica, en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa legalmente constituida.*

b) *Disponer de un local abierto al público o, alternativamente, de un sistema telemático de atención al cliente que permitan atender todas aquellas cuestiones que puedan ser planteadas por las personas usuarias.*

(...)

d) *Tener contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil por el importe mínimo que determine en cada caso el órgano competente en función del número de licencias de taxi vinculadas y atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad.*

(...)

f) *Justificar la vinculación de la empresa de mediación con los titulares de un número mínimo de licencias, según se determine en cada caso por la Administración competente en términos de proporcionalidad, en función del número de licencias de taxi del municipio o área de que se trate. A estos efectos hay que valorar, a criterio de la Administración competente, el nivel de oferta a garantizar en función del número total de licencias existentes en el ámbito territorial correspondiente, y el volumen de población a atender. En el caso de comunicaciones que se dirijan a la Administración de la Generalidad de Cataluña, el número mínimo de licencias es el que se determina mediante Orden del Departamento competente en materia de transporte.*

(...)"

"Artículo 5. Comunicación previa al inicio de la actividad

(...)

3. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados f) y g), la comunicación previa se tiene que acompañar de un listado identificativo del número de licencias vinculadas a la empresa, con indicación de sus titulares, y de un ejemplar de las normas internas de funcionamiento que se proponen".

"Artículo 6. Obligaciones en el ejercicio de la actividad de mediación.

Las empresas que prestan la actividad de mediación están obligadas a:

(...)

d) *Llevar un Registro de servicios en el que consten los datos referidos al periodo de un año, identificativos particulares de cada servicio: día, hora, destino, datos del o de la taxista que lo realiza, núm. de licencia, móvil de la emisora y cualquier otra petición del cliente".*

"Disposición Transitoria. Adaptación de las empresas de mediación.

Las empresas que lleven a cabo la actividad de mediación en la entrada en vigor de este Decreto, dispondrán del plazo de un año para adaptar su actividad, de acuerdo con las condiciones establecidas en este Decreto. En concreto, las asociaciones profesionales tendrán que constituir en el plazo de un año desde la

entrada en vigor de este Decreto, una sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa para gestionar el ejercicio de la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios de taxi”.

Tras recordar qué se entiende por razones imperiosas de interés general conforme a lo establecido en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, las limitaciones que al respecto recoge el artículo 17 de la LGUM, así como la exigencia que el artículo 9 de la misma Ley impone a las autoridades en el ámbito de su respectiva actuación con el fin de garantizar los principios que rigen esta materia, la demanda describe a continuación la interpretación que ha de seguirse acerca del alcance de los principios de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con la jurisprudencia europea que cita.

La representación de la CNMC argumenta así en torno a las razones por las que cada uno de los preceptos impugnados, y las limitaciones que dice suponen -adopción de una determinada forma jurídica, exigencia de disponer de un local físico o de sistemas telemáticos de atención al cliente, de tener contratada una póliza de seguro por el importe mínimo que determine el órgano competente en función del número de licencias de taxi vinculadas al servicio de mediación, así como la llevanza de un Registro de servicios-, se apartan de dichos principios.

Recuerda que las razones económicas, que son las que a su juicio inspiran las normas recurridas, no pueden constituir razones imperiosas de interés general de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE.

E invoca finalmente el principio de simplificación de cargas al que se refiere el artículo 7 de la LGUM y que supone también infringido desde el momento en que la regulación que recurre *“... impone a los operadores de ese mercado adicionales cargas administrativas, particularmente en forma de llevanza de Registros, elaboración de documentos, conservación de documentos y puesta a disposición de las Administraciones públicas competentes de los mismos, la necesidad de recabar autorizaciones para el uso de datos de terceros, así como deberes de información a clientes, etc.”.*

TERCERO.- Para analizar la legalidad del Decreto 314/2016 desde el punto de vista de la virtualidad de los principios que garantiza la LGUM es conveniente poner de manifiesto que ya en su preámbulo hay una referencia explícita a los motivos que inspiran su regulación, al señalar que han de arbitrarse normas que *“... protejan de modo efectivo los derechos de las personas usuarias y establezcan unas pautas de comportamiento en la contratación que incentiven la transparencia y la formalidad de las transacciones comerciales y eviten la proliferación de intermediarios y comisionistas que no operen de acuerdo con la legalidad fijada, que encarecen el servicio e introducen prácticas rechazables...”*, precisando como finalidad de interés público a la que sirve la de *“... garantizar los derechos de las personas usuarias, y evitar la actuación de organizaciones que, sin los requerimientos necesarios de solvencia profesional y técnica y ante la falta de mecanismos de defensa para los clientes, pueden suponer un riesgo cierto de fraude o incumplimiento de las*

obligaciones adquiridas”. Y añade que “...los requerimientos para desarrollar la actividad y las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi mediante una empresa de mediación son fijados por el Decreto con una finalidad de interés público incuestionable, que es garantizar los derechos de las personas usuarias, y evitar la actuación de organizaciones que, sin los requerimientos necesarios de solvencia profesional y técnica y ante la falta de mecanismos de defensa para los clientes, pueden suponer un riesgo cierto de fraude o incumplimiento de las obligaciones adquiridas”.

Hemos de anticipar ya que un detenido análisis de los preceptos recurridos desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad que invoca el Abogado del Estado, y en el que se tome como posible justificación de una regulación limitativa del acceso a una actividad económica la concurrencia de razones imperiosas de interés general, no evidencia que se haya vulnerado la LGUM.

En efecto, y como decíamos, el Decreto recurrido menciona expresamente como fines principales de la regulación que incorpora acerca de la contratación y comercialización de servicios de taxi y del régimen jurídico de la actividad de mediación, la protección del usuario del servicio y la prevención del fraude y del incumplimiento de las obligaciones adquiridas.

Pues bien, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al que se remite el artículo 5.1 de la LGUM, incluye, de manera también expresa, entre las razones imperiosas de interés general “la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores” así como “... la lucha contra el fraude”, ambos objetivos declarados del Decreto 314/2016.

Pero es que, además, esas razones están presentes, a juicio de esta Sala, en la regulación contenida en los artículos que cuestiona la CNMC, y son expuestas de manera gráfica en la contestación a la demanda cuando la Generalitat de Cataluña contrapone las circunstancias en las que se contrata el servicio de taxi de manera directa con el profesional que lo conduce, y las que concurren cuando se hace telefónicamente o telemáticamente, mediante una aplicación, a través de una empresa mediadora, supuesto este que es el que regula el Decreto. Es en este caso cuando cobran plena justificación las exigencias que se contienen en los artículos controvertidos, que persigue, dice, incentivar la transparencia y la formalidad de las transacciones comerciales y evitar la proliferación de intermediarios y comisionistas que no operan de acuerdo con la legalidad fijada, que encarecen el servicio e introducen prácticas rechazables.

Así, y en primer término, es necesario que se trate de una persona jurídica en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa legalmente constituida (artículo 4.a), que disponga de un local abierto al público o, alternativamente, de un sistema telemático de atención al cliente que permitan atender todas aquellas cuestiones que puedan ser planteadas por las personas usuarias (art. 4 b).

Se trata de una exigencia proporcionada a la finalidad que persigue que no es otra que procurar unas mayores garantías a los usuarios del servicio, especialmente en relación a posibles incumplimientos. Es ilustrativa la referencia que la Generalitat demandada hace a la práctica habitual de contratación por personas físicas que vienen actuando como meros comisionistas en la contratación de taxis, imponiendo condiciones gravosas para los usuarios y contribuyendo al desprestigio para todo el sector, lo que claramente se conecta con el orden público.

En esto mismo incide la exigencia contenida en el artículo 4.d) consistente en tener contratada una póliza de seguro de responsabilidad civil por el importe mínimo que determine en cada caso el órgano competente en función del número de licencias de taxi vinculadas. Precepto que se remite además, y de manera expresa, a la necesaria observancia de los principios de necesidad y proporcionalidad como criterios a seguir para fijar el importe de la póliza.

No se advierte en qué medida, y siempre que no se vulneren dichos principios al determinar las condiciones en que haya de contratarse la póliza, la exigencia de un seguro de responsabilidad civil se encuentra proscrito en la LGUM cuando es evidente, por contra, la conveniencia de garantizar la solvencia del prestador del servicio, constituyendo además el número de licencias de taxi vinculadas un criterio para fijar el importe mínimo que resulta objetivo y adecuado a la finalidad perseguida.

La previsión del apartado f) del artículo 4, consistente en justificar la vinculación de la empresa de mediación con los titulares de un número mínimo de licencias en función del número de licencias de taxi del municipio o área de que se trate, opera en favor de la adecuada prestación del servicio de mediación y responde, asimismo, en definitiva, a la garantía de los derechos de los usuarios pues asegura la eficacia del servicio incluso en momentos de mayor demanda. Y directamente vinculado con ello está el requisito que prevé el artículo 5.3, que exige que la comunicación previa al inicio de la actividad se acompañe de un listado identificativo del número de licencias vinculadas a la empresa.

Desde luego, la necesidad de llevar un libro en el que se registren los servicios y en el que consten los datos referidos al período de un año, con las menciones que indica el mismo artículo 6.d) -día, hora, destino, datos del o de la taxista que lo realiza, número de licencia, móvil de la emisora y cualquier otra petición del cliente-, no parece tampoco una exigencia desproporcionada, y sí muy necesaria para garantizar la plena virtualidad de la responsabilidad del operador en caso de incumplimiento. Es, por otra parte, consustancial a cualquier actividad de naturaleza parecida a la de mediación en la contratación del servicio de taxi la constancia de registros tan elementales como los que menciona el artículo 6.d), por lo que difícilmente cabe apreciar en ello una exigencia contraria a los principios de proporcionalidad o necesidad.

Por último, la Disposición Transitoria no hace sino conceder un período de adaptación a las empresas que estuvieran ya prestando, a la entrada en vigor del Decreto, la actividad de mediación en la contratación y comercialización de servicios

de taxi, homogeneizando de este modo la situación de todos los operadores en el mercado y extendiendo a los mismos las exigencias que impone el Decreto.

En definitiva, entendemos que las condiciones y requisitos que imponen los preceptos recurridos tienen cobertura y justificación en la garantía de los derechos de los usuarios y en la prevención del fraude en la prestación de esta clase de servicios, y responden además de manera objetiva a las especificidades y características de los mismos.

Desde luego, la invocación del artículo 10.e) de la LGUM no tiene la eficacia que le atribuye el Abogado del Estado, pues las limitaciones al libre acceso a la actividad que derivan de los preceptos recurridos no derivan de consideraciones económicas sino, como hemos expuesto, de razones que cabe encuadrar sin esfuerzo en los supuestos del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, significadamente la garantía de los derechos de los usuarios o la prevención del fraude y, directamente relacionado con esto último, el orden público.

Otro tanto cabe decir respecto de la pretendida vulneración del principio de simplificación de cargas, toda vez que la interpretación que sugiere el artículo 7 de la LGUM en un asunto como el que ahora enjuiciamos pasa por ponderar la necesidad de realizar ciertos trámites (comunicación de inicio de actividad, conservación y presentación de documentos, suscripción de una póliza de seguro...) ante la finalidad a la que sirven los mismos, que enlaza con razones cuyo alcance es mucho mayor -como son, insistimos, la protección de los derechos de los usuarios o la prevención del fraude-.

Y es que el principio de simplificación de cargas no puede analizarse, como se hace en la demanda, desconectándolo de la finalidad que persiguen los trámites exigidos, sino que ha de realizarse valorando las limitaciones que la intervención administrativa supone en relación a la causa a la que obedecen, y que en este caso las justifica en atención a las razones de interés general perseguidas.

CUARTO.- Procede por todo ello la desestimación del recurso y la consiguiente imposición de las costas causadas a la Administración recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)** contra el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, de la Generalitat de Cataluña, por el que se determinan las condiciones específicas de

contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación.

Con expresa imposición de costas a la Administración demandante.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días, contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.