

Expediente 2022/PCD-EMORD/000001

INFORME FINAL DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA REGULADORA DEL SERVICIO DE TAXI EN EL ÁREA TERRITORIAL DE PRESTACIÓN CONJUNTA DE LA COMARCA DE PAMPLONA.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y del artículo 21.1.c) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno Foral, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona inició una consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de modificación de la ordenanza reguladora del servicio de taxi en el área territorial de prestación conjunta de la Comarca de Pamplona, cuyo objeto es la posibilidad de ofrecer a la ciudadanía vehículos con mayor número de plazas, aunque sea a costa de reducir la capacidad del maletero, siempre y cuando el cliente así lo desee y se cumplan las condiciones de seguridad, así como la realización de pequeños cambios, adaptaciones y correcciones en la ordenanza en vigor.

Esta consulta pública fue sometida a la participación ciudadana y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma mediante su publicación en la página web de la Mancomunidad, habilitando la posibilidad de presentar sugerencias o aportaciones desde el día 27 de septiembre al 26 de octubre de 2022.

Transcurrido el referido plazo han sido presentadas aportaciones y sugerencias por la Asociación de Consumidores de Navarra Irache y por don Unai Molinuevo Landaluce, cuyo análisis constituye el objeto del presente informe.

1) Aportaciones realizadas por la Asociación de Consumidores de Navarra Irache.

Tras considerar positivamente la iniciativa de modificación de la ordenanza, la Asociación de Consumidores Irache plantea que se debe avanzar en mejorar la oferta del servicio de taxi, ya que existe una demanda creciente del mismo, ligada en parte al ocio de los usuarios que no está siendo satisfecha, sin perjuicio de que esta ausencia de oferta se traslada a otros lugares, como por ejemplo la estación de tren.

Analizada esta aportación hay que señalar que el Departamento de Transporte de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona realiza una serie de controles ordinarios sobre la prestación del servicio por los titulares de licencias de taxi, como, por ejemplo: el control periódico del servicio, la evaluación de datos de las reclamaciones, de los servicios eurotaxi y de los servicios a demanda, los análisis de datos de la encuesta de demanda y satisfacción de los clientes de taxi, etc... Del análisis conjunto de los anteriores datos, se ha detectado:

- Un aumento de la demanda del taxi, en especial a partir de la primavera de 2022, coincidiendo con la eliminación de la mayor parte de las restricciones impuestas por la pandemia COVID-19.
- Una falta de oferta, en especial, en determinados momentos y lugares.

Son especialmente significativos los datos obtenidos en la última encuesta de satisfacción de los clientes de taxi realizada en mayo de 2022, con un importante descenso de la satisfacción global y la calidad percibida. Analizados estos datos con detalle se comprueba que la mayor insatisfacción se encuentra en los atributos relacionados con la disponibilidad del taxi.

Por este motivo, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona ha planificado una serie de medidas para hacer frente a esta situación y mejorar lo oferta del servicio en estos momentos y lugares. Son medidas como: el control de las licencias para detectar aquellas que no dan servicio o dan un servicio bajo, la ampliación del número máximo de vehículos con capacidad de 8 y 9 plazas, el establecimiento de servicios mínimos en horarios y momentos donde se ha detectado falta de servicio, el otorgamiento de 20 nuevas licencias, o la autorización a determinados vehículos a aumentar su capacidad de 5 a 7 plazas.

Todas estas medidas tenderán a mejorar el servicio en general y el solicitado por la Asociación de Consumidores Irache (noche, fines de semana, conciertos en Navarra Arena,...) sin ser obstáculo para que en un futuro puedan desarrollarse otras específicas. Sin embargo, de todas las medidas citadas y de otras que se pudieran desarrollar en el futuro, solo la citada en último lugar, la autorización a determinados vehículos a aumentar su capacidad de 5 plazas a 7, requiere la modificación de la Ordenanza Reguladora, de ahí que no se haya contemplado la adopción de otras modificaciones en la Ordenanza.

2) Aportaciones realizadas por don Unai Molinuevo Landaluce.

Con fecha 26 de octubre de 2022, don Unai Molinuevo Landaluce presenta diversas propuestas y aportaciones en relación con la modificación de la ordenanza reguladora del servicio de taxi en el área territorial de prestación conjunta del servicio de taxi en la Comarca de Pamplona y, asimismo, solicita la entrega de una copia de las mismas a los miembros de la permanente de la entidad.

En lo referente a las sugerencias y aportaciones formuladas por el interesado, las mismas van a ser informadas seguidamente según su orden de presentación.

1. Jornada laboral y eficacia económica

Tras indicar que en la ordenanza no existe ningún artículo que defina, hable o mencione la variable “tiempo” y de señalar que no existe ningún convenio que hable de las condiciones para los profesionales del sector en el Área de Prestación Conjunta de la

Comarca de Pamplona, formula varias preguntas que considera que debieran definirse en la propuesta de modificación de la ordenanza para, finalmente, plantear la sugerencia de introducir en la ordenanza un nuevo artículo que recoja y responda diferentes aspectos relacionados con la rentabilidad económica del servicio y el tiempo que debe dedicarse al mismo.

Como ya se señaló en anteriores ocasiones, las tarifas actualmente vigentes están sustentadas en datos de esta administración y de la asociación Teletaxi San Fermín que trabajaron conjuntamente para establecer las tarifas 2019 y establecer un mecanismo de actualización. Estas tarifas se consideran equilibradas y se sustentan en una estructura de costes e ingresos que establece una demanda potencial acorde a las características de la Comarca de Pamplona, y a unos costes concretos. Aspectos detallados en el informe de tarifas 2023 (Expte. 2022/pcd-gen-mcp/000300).

En relación a la jornada laboral, el mercado al que atiende el sector del taxi, no es otro que la movilidad de los clientes de taxi en el ATPCCP, es por su propia naturaleza variable en el tiempo: variable a lo largo de las distintas horas del día con horas punta y valle, variable a lo largo de los diferentes días de la semana según su actividad, y variable a lo largo de los distintos meses del año. El establecimiento de restricciones, limitaciones o regulaciones horarias vía ordenanza se considera negativo por las rigideces que podría establecer provocando nuevos problemas para el adecuado ajuste de la oferta a la demanda y para con la organización y planificación de los profesionales. El ajuste de la oferta a esa demanda debe ser uno de los objetivos de una adecuada gestión por parte de los taxistas que es consustancial a toda actividad empresarial como así lo expresa el artículo 35 “Organización del servicio”, quedando en cualquier modo habilitada la posible intervención de la Administración en el punto cuarto de ese mismo artículo en caso de considerarse necesario, lo que permitiría ser más preciso y flexible con la situación concreta que se detecte.

Plantea además el interesado que no hay ningún convenio que hable de las condiciones para los profesionales del sector en el Área de Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona y que por ello debiera de definirse en la ordenanza en qué condiciones se va a crear un convenio que recoja diferentes cuestiones que seguidamente relaciona de forma pormenorizada. Asimismo, resalta que para lograr un salario similar al de un trabajador de baja cualificación de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, el taxista o los asalariados tienen que trabajar 759 horas más al año de promedio.

A la sugerencia anterior debe responderse en primer lugar, que la comparación que efectúa entre el personal del sector con los trabajadores de la Mancomunidad carece de sentido ya que no existe relación alguna entre la Mancomunidad -como empleador- con los taxistas -como empleados- y, en segundo lugar, respecto a la solicitud de incluir y definir en la ordenanza las condiciones en las que se va a crear un convenio colectivo debido a la inexistencia de convenio que regule las condiciones para los profesionales del sector en el

Área de Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona, cabe informar que dicha ausencia de norma convencional no obsta para que exista un convenio colectivo de ámbito estatal, en concreto, el VIII Convenio colectivo nacional para el sector de auto-taxis (Boletín Oficial del Estado número 117, de 17 de mayo de 2017) que es de aplicación al personal asalariado.

Finalmente, hay que tener presente que los titulares de las licencias de taxi son trabajadores por cuenta propia y, salvo que la Mancomunidad establezca una organización del servicio en atención al interés público del mismo, pueden trabajar las horas y en las franjas horarias que consideren oportunos.

Por todo lo expuesto, no se considera conveniente admitir la aportación analizada en este punto.

2. Definición, aclaración y matización del artículo 12 de la ordenanza reguladora del servicio de taxi en la Comarca de Pamplona.

Plantea esta aportación que el artículo 12 de la ordenanza que se ocupa de la extinción de las licencias de taxi no es claro y requiere definir el proceso de extinción de licencias con el fin de no encontrar “conceptos jurídicos indeterminados” y por ello, sugiere una revisión de dicho precepto en aras de definir en qué circunstancias se ha de dar, en qué indicadores se va a basar, cómo ha de ser el proceso, qué causas lo justifican y bajo qué términos y condiciones se ha de resolver.

Motiva su propuesta de modificación en la situación de crisis existente en el sector que requiere la búsqueda de un equilibrio entre satisfacción de la demanda y que garantice una rentabilidad mínima razonable.

En lo que se refiere a esta aportación, debe tenerse en cuenta que la regulación de la extinción de las licencias en la ordenanza tiene como referente el artículo 14.1.c) de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, precepto que contempla, entre otras, como causa de revocación de las licencias de taxi, la revocación por razones de oportunidad con derecho a la correspondiente indemnización económica que se calculará de conformidad con los parámetros objetivos que determinen su valor real, sin añadir nada más al respecto, sin perjuicio de que en su punto 2 el citado precepto dispone que el procedimiento para la extinción de una licencia de taxi se determinará en las correspondientes Ordenanzas. Es precisamente, en base a dicha habilitación legal, que el artículo 12 de la ordenanza regula el procedimiento de extinción de las licencias de taxi.

Asimismo, hay que señalar que el concepto jurídico “parámetros objetivos que determinen su valor real” que se considera indeterminado, se encuentra recogido en la Ley Foral del Taxi y no en la Ordenanza reguladora del servicio de taxi en el Área Territorial de Prestación Conjunta.

A la luz de lo expuesto, cabe indicar que la revocación debe basarse en motivos de oportunidad y no de legalidad, pues para este último supuesto se encuentra la figura de la revisión de oficio, oportunidad que debe ser entendida como cambio de criterio al margen de razón alguna de legalidad, lo que conlleva que para valorar la concurrencia o no de dichas razones de oportunidad la Administración que revoca el acto debe analizar caso por caso y de forma individualizada las razones concurrentes en cada situación que pudieran motivar su ejercicio. Ello determina la imposibilidad de establecer a priori los supuestos que componen el concepto “parámetros objetivos que determinen su valor real” porque habrá de valorarse la concurrencia de estos parámetros en el momento en que se produzca el hecho causante que pudiera o no dar lugar a la revocación.

Así, no es oportuno generalizar los supuestos que pudieran dar origen a la utilización de la figura de la revocación por cuanto al tratarse de una potestad discrecional y no de una obligación para la Administración, cabe su ejercicio por parte de ésta siempre que la misma valore las circunstancias concurrentes caso por caso.

En base a lo expuesto, no se considera oportuno admitir la aportación analizada en este punto.

3. Incorporación en la ordenanza la periodicidad en la revisión de las tarifas.

El interesado plantea la oportunidad de incluir en la ordenanza el establecimiento de una periodicidad mínima para la revisión y, si procediera, la revaloración de tarifas, en sintonía con lo regulado en ordenanzas de taxi de las principales capitales. Concretamente propone la incorporación en la ordenanza de los siguientes textos:

“A) Corresponde a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona la aprobación del régimen y la estructura de las tarifas aplicables a los servicios urbanos de taxi. La revisión de tarifas será anual, salvo que concurren circunstancias justificadas que aconsejen una revisión extraordinaria”.

B) La revisión extraordinaria se ejecutará a petición de cualquiera de las partes implicadas cuando concurren circunstancias justificadas como cambios de tipos impositivos, cambios sustanciales de precios en materias primas para el sector o cualquier otra circunstancia anómala.

C) La fijación de las tarifas aplicables a los servicios urbanos de taxi se ajustará a lo que prevé la normativa vigente en materia de precios.

D) Las tarifas han de garantizar siempre la cobertura del coste del servicio y la obtención de un beneficio empresarial razonable”.

La inclusión de la presente aportación en la ordenanza no se considera oportuna puesto que la tramitación del expediente de tarifas del servicio de taxi del Área de

Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona ya se inicia a instancia de Mancomunidad o de los interesados con sujeción a las determinaciones establecidas por el artículo 40 de la Ley Foral 9/2005, del Taxi, lo que garantiza, entre otros aspectos, que la misma se someta a aspectos indisponibles por parte de los interesados como son: el sometimiento al régimen de precios autorizados -extremo exigido por el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios-; la conciliación entre la adecuada explotación económica del servicio de taxi con el fomento de su uso como transporte público; y la audiencia de las asociaciones profesionales representativas del sector del taxi y de los consumidores y usuarios.

Como muestra de este funcionamiento indicar que todos los años, de oficio por la administración o a instancia de las asociaciones de taxistas, se ha tramitado el correspondiente expediente de tarifas de taxi, en algunos casos se decidió justificadamente por el mantenimiento de las tarifas, y en otros la decisión fue una subida concreta, existiendo algún año, como ocurrió en 2013, en los que se tramitó hasta dos expedientes de tarifas que supusieron dos subidas tarifarias.

Los ejemplos y comentarios que vierte sobre la falta de actualizaciones tarifarias en situaciones excepcionales o comparaciones con otras administraciones son, según entiende esta parte, parciales y sesgados y pueden dar lugar a confusión.

Así, por ejemplo, cita que *“hubo algún año en el que el Gobierno de Navarra actualizó las tarifas interurbanas en mitad de un ejercicio debido a una brutal escalada de precio de los carburantes y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se negó a hacerlo.”* Esto se explica porque el Gobierno de Navarra para la actualización de las tarifas interurbanas, en ese momento, utilizaba directamente el IPC Navarro interanual, sin embargo, en aquel momento para las tarifas urbanas la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona utilizaba una estructura de costes en la que ya venía recogida el precio del gasóleo como un indicador a actualizar, por lo tanto, las fluctuaciones del precio de los carburantes ya estaban recogidas en las tarifas urbanas.

Por otro lado, también expone que *“se modificó el impuesto sobre el valor añadido (IVA) a mitad de un ejercicio y no se repercutió en las tarifas hasta pasados varios años”*. Sobre esta afirmación señalar que fue el 1 de septiembre de 2012 cuando se procedió a la subida del IVA repercutido del 8 al 10% y, efectivamente, éste no se corrigió en ese momento, pero no fue pasados varios años sino el 1 enero del 2013 (BON 250 del 26 de diciembre de 2012), y el motivo del retraso de estos 4 meses fue debido principalmente al tiempo necesario en el procedimiento administrativo para la aprobación de las tarifas y a que en ese momento nos encontrábamos en pleno debate con el sector para la reestructuración tarifaria que finalmente también llegaría como una actualización extraordinaria en el BON del 5 de julio de 2013.

A este respecto señalar, que en esta actualización extraordinaria de 2013 que supuso un incremento adicional del 2,5%, la asociación de consumidores Irache manifestó su desacuerdo, a lo cual el informe del 20 de diciembre de 2012 en respuesta a las alegaciones recibidas respondió:

“La argumentación desarrollada por la Asociación de Consumidores Irache es correcta pero tal y como se ha explicado en el apartado de Análisis el periodo de entrada no está determinado e incluso sería muy probable que se aplicaran en la segunda parte del año. Lo que sí se ha determinado es que supondría una subida respecto a las tarifas 2013 aprobadas de 2,5% aproximadamente que repercutiría directamente en los usuarios.

Esta situación sería similar a la repercusión que tuvo la subida del 8 al 10% de IVA en las tarifas en septiembre de 2012 en la que su falta de adecuación hasta la subida de tarifas del 2013 fue asumida en este caso concreto por el colectivo de taxistas.

Por lo tanto, sería un efecto temporal siempre y cuando, tal y como se hizo con la última subida en el IVA aplicado, en la próxima actualización tarifaria se tenga en cuenta esta variación tarifaria y se compensen el exceso que es asumido por los usuarios como se ha hecho en otras ocasiones cuando el perjudicado ha sido el sector del taxi. “

Por lo tanto, la no adecuación en tiempo de la repercusión del aumento del IVA en el año 2012 que cita, fue ya reconocida por la Mancomunidad, si bien, su repercusión temporal fue muy contenida y menor que otras como la subida extraordinaria de 2013 que benefició en este caso a los taxistas.

En resumen, esta administración analiza y promueve unas tarifas equilibradas entre la suficiencia del servicio y la rentabilidad económica de la actividad conforme a la legislación y al procedimiento administrativo que se considera suficiente y adecuado.

En base a lo expuesto, no se considera oportuno admitir la aportación analizada en este punto.

4. Régimen sancionador.

El interesado propone que se estudie el Título VII (Infracciones y sanciones) de la ordenanza reguladora del servicio público de Transporte Urbano Comarcal de la Comarca de Pamplona y basándose en él, se incorpore a la ordenanza del taxi un nuevo artículo (servicios no cobrados) que recoja como infracción con su correspondiente sanción, la falta de pago por los usuarios del servicio. Además, plantea que se contemple que la Mancomunidad preste asistencia jurídica y se presente como acusación ante sucesos de esta índole y también ante cualquier tipo de agresión.

La sugerencia planteada no puede ser atendida puesto que la misma olvida que, a diferencia de lo que sucede con el Transporte Urbano Comarcal (que es un servicio público), el servicio de taxi es un servicio público impropio, es decir, es un servicio privado de interés público.

Así, la intervención de la Administración en la reglamentación de la prestación del servicio de taxi se efectúa en aras de preservar el interés público.

Ello determina que la relación entre el prestador del servicio y los usuarios del mismo, es una relación de derecho privado, en la que la Administración no tiene competencia para intervenir, salvo en los supuestos legalmente , debiendo sustanciarse las vicisitudes derivadas de supuestos de impago a través de la interposición de reclamación ante la Junta Arbitral de Transportes de Navarra, prevista en el artículo 45 de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, o a través de las correspondientes acciones civiles de reclamación de cantidad.

A mayor abundamiento de lo anterior, cabe señalar que la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, recoge en su artículo 42.2.a) el deber de los usuarios de cumplir las reglas de utilización del servicio que se establezcan teniendo, entre otros, el deber de pagar el servicio de acuerdo con las tarifas vigentes.

Por otro lado, el artículo 43.3.2.a) de la citada Ley Foral establece entre los derechos del titular de la licencia o autorización y del conductor del taxi, el derecho al cobro del servicio, lo que determina que el hecho de no abonar el servicio prestado pudiera suponer, previa instrucción del expediente que acreditase fehacientemente los hechos, una infracción de carácter leve recogida en el artículo 61.h) de la Ley Foral del Taxi y que tipifica como tal infracción "El incumplimiento por los usuarios de las obligaciones que les correspondan, salvo que la normativa en la que se contengan dichas reglas considere expresamente su incumplimiento como infracción grave".

Tampoco puede estimarse la propuesta referente a la oportunidad de prestación de asistencia jurídica y personación de la Mancomunidad ante supuestos de falta de pago y agresiones puesto que en relación con la personación como acusación particular hay que distinguir entre acusación popular y acusación particular.

La acusación particular puede ser ejercida por quien ha sido víctima u ofendido por el delito (artículo 109 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y artículo 11 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito).

La condición de víctima la tiene "toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito" (art. 2 de la citada Ley 4/2015, de 27 de abril).

Sobre el concepto de ofendido, la Sentencia del Tribunal Supremo 797/2015 de 24 de noviembre de 2015 (Roj STS 5212/2015) señala que "El ofendido por el delito, agraviado o sujeto pasivo del mismo, es el titular del bien jurídico protegido por la norma penal, que ha

sido lesionado o puesto en peligro por el hecho delictivo. El perjudicado es quien ha sufrido un perjuicio o daño, patrimonial o moral por la comisión del hecho delictivo, e incluye tanto a la víctima directa como a los terceros (artículo 113 CP). “

Debe, por tanto, distinguirse entre el ofendido o víctima (que es el titular del bien jurídico protegido por la norma) y el perjudicado. El primero puede ejercitar la acción particular, mientras que el perjudicado podrá ejercitar una acción civil (artículo 110 LECrim) o la acusación popular.

En el caso de un delito de lesiones, la Mancomunidad no entraría en la definición de víctima ni de ofendido, puesto que no se puede “lesionar” a una persona jurídica tal y como se tipifican los delitos en los artículos 147 y siguientes del Código Penal.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la doctrina mayoritaria considera que el bien jurídico protegido en las lesiones es la salud de las personas, en sus vertientes física y psíquica.

Por lo tanto, la Mancomunidad no puede personarse como acusación particular y, en caso de hacerlo, la personación será denegada por los tribunales, ya que legalmente no es víctima, ni ofendido ni perjudicado.

En relación con la personación en los procesos penales por parte de las personas jurídico públicas como acusación popular los tribunales las excluyen con carácter general salvo que haya una ley que recoja esa opción (como es el caso en los delitos de violencia contra la mujer), ya que la acción pública penal corresponde al ministerio Fiscal.

En este sentido, se pueden citar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria nº 320/2020 de 30 de septiembre de 2020 (Roj SAP S 607/2020) y el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona nº 94/2020 de 30 de enero de 2020 (Roj AAPB 1843/2020).

El Auto nº 376/2017, de 30 de octubre de 2017 del Juzgado de Instrucción Nº 3 de Pamplona/Iruña (Roj AJI 36/2017) indica “(...) QUINTO.- Finalmente, ha de indicarse la falta de legitimación activa del Ayuntamiento de Pamplona para interponer la presente querrela como acusación popular en aplicación tanto de la jurisprudencia constitucional (Sentencias 129/2001 ; 311/2006 ; 8/2008 y 38/2008 así como del Tribunal Supremo (Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2007 o sentencia 149/2013 de 26 de febrero). Esta última sentencia se hace eco de la preocupación que supone la creciente vocación participativa de las personas jurídico públicas en procesos penales, preocupación basada por un lado en que esta mecánica puede afectar al derecho de defensa, y por otro lado porque estas acusaciones públicas no pueden tener un interés en el proceso penal distinto al representado por el Ministerio Fiscal, órgano llamado a ejercer la acción de la Justicia en los términos del art. 124 de la Constitución. Como indica la sentencia dictada "la acción pública

penal pertenece en exclusiva al Ministerio Fiscal, conforme al artículo 124 CE Esto arrastra una consecuencia: ninguna administración puede arrogarse una acción pública penal con la excusa de su posible conexión con alguna de sus competencias. El Gobierno de una Comunidad Autónoma puede ser competente, por ejemplo, en materia de protección del medio ambiente, pero eso no le legitima para ejercer acciones públicas penales por delito ecológico. Cuando en el ejercicio de sus competencias, observa la posible comisión de un tipo penal, conforme a las normas reguladoras del procedimiento administrativo, debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, con suspensión del expediente sancionador. Una persona jurídica pública puede, en principio, ejercer la acusación particular en cuanto "ofendido", o "perjudicado" por el delito, en los mismos términos que un particular, pero no puede invocar sus atribuciones y competencias como elemento que le atribuya un interés suficiente para la personación como acusador "público". Ni puede enmascarar esa condición, bajo la fórmula de una acusación popular reservada a los ciudadanos, pero no a las Administraciones. La acción popular, es una concesión a la participación del pueblo en la Justicia; no a la participación de más poderes en la Justicia.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2001, de 4 de junio excluye con carácter general la personación como acusación popular de personas jurídicas públicas, al señalar que el art. 125 de la Constitución se refiere a "los ciudadanos" considerando como tales las personas privadas, sean físicas o jurídicas, pero no puede asimilarse este concepto a la administración pública y, más concretamente, a los órganos de poder de la comunidad política". La Sentencia del Tribunal Constitucional 311/2006, de 23 de octubre admite la personación de una administración autonómica en un caso de violencia de género por la existencia de una norma con rango de ley que prevé la concreta legitimación de una persona jurídica pública en ciertos delitos de violencia contra la mujer. En definitiva, se sostiene sencillamente que no hay habilitación legislativa general para que las personas jurídicas públicas ejerzan la acción popular, por lo que ha de ser un concreto precepto de Ley el que recoja esa opción. Por tanto, fuera de las concretas hipótesis legales de delitos de violencia contra la mujer, rige la normativa general de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y puede concluirse que de la lectura conjunta de los arts. 124 y 125 de la Constitución se desprende que un ente público territorial no puede ejercer una acción popular y que la acción pública penal sólo corresponde al Ministerio Fiscal".

Este Auto fue confirmado por el Auto nº 25/2019, de 25 de enero de 2019 (Roj AAP NA122/2019) dictado por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Pamplona/Iruña.

Por lo tanto, la Mancomunidad no puede personarse como acusación popular ya que no hay ninguna ley que le habilite para ello en este tipo de delitos y, en caso de hacerlo, la personación será denegada por los tribunales.

Asimismo, dicho planteamiento supondría obviar la condición de Administración Pública que ostenta la Mancomunidad de Pamplona y el principio recogido en el artículo 103.1 de la Constitución que dispone que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En base a todo lo expuesto, no procede incluir la sugerencia objeto de análisis.

5. Asalariados o chóferes.

El interesado expone que en otras ordenanzas de taxi se define que la jornada laboral máxima para los asalariados es de 40 horas semanales de trabajo efectivo estableciéndose en algunos casos que entre el final de una jornada y el inicio de la siguiente han de transcurrir, como mínimo, doce horas.

Añade que en esas otras ordenanzas se establece que se entiende por trabajo efectivo, así como una compensación para el supuesto que el trabajador asalariado trabaje en día de descanso junto con el establecimiento de un descanso semanal obligatorio de dos días a la semana para el taxista asalariado.

De conformidad con lo anterior, solicita que estos aspectos sean incorporados a la ordenanza y, además, que se aclare y defina como han de ser contratados estos chóferes y asalariados para dar amparo legal a la contratación de los mismos.

En relación con esta sugerencia, cabe informar que cada legislación autonómica regula de una manera distinta la contratación de asalariados en el sector del taxi. La regulación del trabajo de las personas asalariadas en el taxi en la Comarca de Pamplona viene recogida en la Ley Foral del taxi y se considera suficientemente regulada.

“Artículo 20. Prestación del servicio con personal contratado.

1. El titular de la licencia podrá contratar un máximo de un conductor para cubrir horas valle, fines de semana, días festivos o vísperas de festivo, acontecimientos singulares, fiestas patronales o similares.

2. El tiempo total anual de prestación del servicio de taxi a través de un conductor contratado no podrá rebasar el tiempo de prestación de servicio por parte del titular de la licencia.

3. En el supuesto de invalidez del titular, incapacidad laboral transitoria, interrupción de la prestación del servicio debidamente autorizada, fallecimiento, jubilación y demás situaciones sobrevenidas debidamente acreditadas que impidan la prestación personal del servicio, podrán explotarse temporalmente la licencia mediante la contratación de personal sin la limitación establecida en el apartado 2. En todo caso, la duración máxima de esta situación no podrá sobrepasar los dos años.

4. La contratación del personal requerirá la previa autorización del municipio o entidad local competente en el Área Territorial de Prestación Conjunta, que se

solicitará por el titular de la licencia. Las solicitudes de autorización para la contratación de personal se entenderán estimadas si en el plazo de un mes el municipio o entidad local competente en el Área Territorial de Prestación Conjunta no hubiera dictado y notificado resolución expresa. Una vez obtenida la autorización se aportará en el plazo de un mes, ante la entidad competente, copia del contrato y el alta en la Seguridad Social del trabajador, o alta en el régimen de autónomos.

Cuando por el parentesco existente entre las partes, la persona contratada no pueda encontrarse de alta en el régimen general de la Seguridad Social, deberá encontrarse de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos.

5. El titular de la licencia será el responsable ante el municipio o entidad local competente en un Área Territorial de Prestación Conjunta en relación con la adecuada prestación del servicio de taxi.”

Debe señalarse además que resulta de aplicación el VIII Convenio colectivo nacional para el sector de auto-taxis (Boletín Oficial del Estado número 117, de 17 de mayo de 2017) en el que la cuestión que se sugiere se encuentra regulada, todo ello sin perjuicio de que lo solicitado es una cuestión que excede de la competencia de esta Entidad Local, al tratarse los convenios colectivos normas laborales fruto de la negociación entre trabajadores y sus empleadores.

En base a lo expuesto, no se considera oportuno admitir la aportación analizada en este punto.

6. Sindicación.

En esta aportación el interesado, tras exponer que en la ordenanza no hay definido ningún aspecto recogido en lo relativo al derecho de ser representado sindicalmente ante la Mancomunidad por parte de los taxistas y de los asalariados, solicita la inclusión de un artículo que recoja y defina este derecho. Asimismo, plantea que se reconozca la representación sindical como voz y parte legítima ante los procesos de modificación de las estructuras de costes, del marco tarifario o de cualquier otra cuestión que afecte a los profesionales del sector y que se considere la participación por los autores de propuestas en los procesos participativos.

El artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, recoge el derecho de los trabajadores a participar en la empresa a través de los órganos de representación regulados en el Título II y que son los delegados de personal y los comités de empresa.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene tener presente que el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores, dispone que el mismo será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de

organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario.

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona no ostenta la condición de empleador o empresario respecto a los taxistas, al no desempeñar éstos ningún servicio por cuenta ajena dentro del ámbito de organización y dirección de la mismas.

Por el contrario, los taxistas desempeñan una actividad económica o profesional por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de la Mancomunidad, la cual se rige por la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Cuestión diferente a la expuesta es el poder que ostenta la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, reconocido jurisprudencialmente, de ordenar y regular determinados aspectos del servicio en atención a carácter del mismo como servicio privado de interés general, aspecto que determina que su prestación implica una relación de sujeción especial con la Administración pero esto no convierte la prestación del servicio en una relación laboral por cuenta ajena, ni confiere a la Administración la condición de empresario o empleador, notas ambas de las cuales podría derivarse la aplicación del Estatuto de los Trabajadores.

Debe señalarse, además, que el artículo 52 de la Ley Foral del Taxi regula las Asociaciones profesionales representativas del sector del taxi, como entidades asociativas de las que pueden formar parte los titulares de las licencias y los titulares de autorizaciones que carezcan de licencia, disponiendo la audiencia de las mismas en cada materia en que dicha audiencia resulte preceptiva. En base a ello, cabe considerar a dichas asociaciones entidades representativas de los intereses de los taxistas integrados en las mismas y que ostentan la representación de los mismos en los trámites de audiencia.

En relación con esta cuestión, cabe recordar que las personas titulares de licencias y de autorizaciones que carezcan de licencias, pueden constituir y formar parte de las asociaciones que consideren oportunas de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Por otro lado, debe considerarse que la ordenanza es una disposición normativa con carácter reglamentario cuyo objeto es la regulación de los servicios de taxi urbano en el Área Territorial de Prestación Conjunta del Servicio de Taxi en la Comarca de Pamplona y no un convenio colectivo, cuyo objeto sea la regulación de los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral por cuenta ajena y que son fruto de la negociación colectiva desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios.

Finalmente, respecto a la sugerencia de participación de la representación sindical en los procesos de modificación de estructuras de costes del marco tarifario o de cualquier

otra cuestión que afecte a los profesionales del sector, cabe informar que esta participación es un trámite que ya se realiza a través de las asociaciones del sector ya que, por una parte, el artículo 40.1 de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, requiere la audiencia previa de las asociaciones profesionales representativas del sector del taxi para la aprobación del régimen tarifario aplicable a los servicios urbanos y, por otra parte, el artículo 4.1.c) en conexión con el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconoce la condición de interesados en el procedimiento administrativo a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y colectivos en los términos que la Ley reconozca lo que implica su audiencia en todas aquellas cuestiones que afecten a los profesionales del sector y garantiza su participación en todo aquello que afecte a sus intereses.

En virtud de lo anterior, no cabe estimar la presente sugerencia.

7. Estudios, control y seguimiento.

En esta sugerencia el interesado propone incluir en la ordenanza la obligación de la Mancomunidad de realizar los estudios pertinentes necesarios después de cada modificación significativa de la misma o tras un tiempo prudencial, para mantener actualizados los parámetros que sustenten los aspectos económicos y laborales.

Examinada la sugerencia indicada no se considera oportuno su estimación debido a que el control planteado ya se encuentra contemplado por el artículo 130.1. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se ocupa de la evaluación normativa y que, en este sentido, dispone que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos. En este sentido hay que indicar que, desde la aprobación de la Ordenanza reguladora en el año 2005, ha sido objeto de modificación ya sea de oficio o a instancia de los taxistas en los años 2006, 2009, 2013, 2014, 2017, 2018 y 2020.

No obstante, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona realiza periódicamente un estudio de demanda y satisfacción del servicio. Como mínimo se realiza cada dos años, si bien en algunos periodos, por motivos de necesidad u oportunidad, se realiza cada año. Así, en los últimos 15 años se han realizado 12 estudios y el resultado de estos estudios se traslada a las asociaciones representativas del sector del taxi para, posteriormente, valorarlo conjuntamente y adoptar las medidas oportunas.

En virtud de lo anterior, no cabe estimar la presente sugerencia.

8. Prevención de riesgos laborales y vigilancia de la salud.

Se plantea la sugerencia de definición en la ordenanza de las obligaciones, pautas y medidas a tomar por la Mancomunidad en la vigilancia de la salud y la prevención de riesgos laborales, motivando ello en las circunstancias en las que se encuentran algunas paradas así como los problemas tanto físicos como psicológicos que acarrea la prestación del servicio en algunos horarios.

Al amparo de lo ya señalado en la respuesta dada a la sugerencia sexta, no puede estimarse esta propuesta debido al régimen de trabajo por cuenta propia en que se desarrolla el servicio y que implica su exclusión de la aplicación al mismo del Estatuto de los Trabajadores y su inclusión dentro del ámbito de aplicación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

De conformidad con lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, no es exigible el establecimiento de obligaciones a la Mancomunidad en relación con la prevención de riesgos laborales y vigilancia de la salud de los taxistas, ya que el ámbito de aplicación de las obligaciones impuestas a los empresarios en esta materia por la antedicha Ley y por sus disposiciones de desarrollo o complementarias, son las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas

Sin perjuicio de lo expuesto, debe informarse que las Administraciones competentes en materia de prevención editan guías en relación con esta materia. Constituyen ejemplos de dichas actuaciones tanto la “Guía de buenas prácticas preventivas para autónomos y pymes” editada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Activa Mutua como el documento “Factores de riesgo psicosocial y riesgos asociados en el sector del transporte por carretera” del Instituto Nacional de Seguridad Social en el Trabajo.

9. Zonificación y continuo urbano.

El interesado refiere que la última modificación de la Ley Foral del Taxi eliminó el concepto de “continuo urbano” lo que generó la ampliación sin límites y sin rigor técnico las áreas de prestación conjunta que se materializó en la Comarca de Pamplona, las cuales han cedido sus taxis a los núcleos urbanos centrales, lo que provoca que estas áreas queden desatendidas.

Así, señala que en las ansias de crecer de la Mancomunidad se ha llegado a meter en el mismo saco recónditas poblaciones rurales considerándolas como urbanas lo que implica el disparate de tener que aplicar tarifas urbanas en zonas que distan mucho de serlo y plantea que alguien debería hacerse cargo del sobrecoste de desplazarse hasta estas áreas para prestar un servicio de taxi

Prosigue informando que es obvio que las tarifas en vigor no garantizan la rentabilidad para estos servicios, ni tan siquiera garantizan el acceso al servicio del taxi a estas zonas pues han cedido sus taxis a los núcleos urbanos centrales, sin perjuicio de que el suplemento telefónico no cubre los largos desplazamientos desde el núcleo urbano de población con parada de taxi o TUC más cercano.

Por lo expuesto, propone que la modificación de la ordenanza aclare y defina estos asuntos recogiendo como se ha de proceder ante estos servicios de taxi rural altamente deficitarios; quien y como ha de soportar estos costes; cómo se van a determinar estas áreas y definir como se tiene que operar en ellas, sin olvidar que estas poblaciones rurales tienen el derecho de ser atendidos en igualdad de condiciones máxime considerando la generalmente edad avanzada de estas personas que requiere una ayuda que roza y pasa más allá los límites de un servicio de taxi.

Asimismo, propone que se dote de una partida presupuestaria para la lucha de la despoblación rural en el Área Territorial de Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona y garantice el acceso o acercamiento del taxi a estos ciudadanos y que se apoye la labor de las principales emisoras de taxi que mantiene la disponibilidad y el servicio en estas áreas rurales.

Finalmente sugiere que se defina en la ordenanza los servicios y desplazamientos que se van a subvencionar y en base a que premisas se va a hacer, señalando que considera que las mismas subvenciones que reciben los titulares de licencia de vehículos eurotaxis se deberían extender a toda la flota lo que implicaría que no se incurriría en agravios comparativos y además redundaría en un mejor servicio y atención en áreas no cercanas a los núcleos urbanos centrales.

Es cierto que la modificación de la Ley Foral del Taxi realizada en 2018 ha permitido que determinados municipios se integren recientemente en el Área Territorial de Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona del servicio del taxi. Sin entrar en la conveniencia o no de estas integraciones, ni en la valoración sobre “las ansias de crecer de la Mancomunidad” mencionada, es importante señalar que en los últimos 5 años se han incorporado 11 municipios (Etxauri, Legarda, Monreal, Muruzabal, Odieta, Tiebas-Muruarte de Reta, Ultzama, Uterga, Biurrun Olcoz, Adiós y Úcar) a los 19 existentes desde la creación del área, sin embargo, estos 11 municipios representan solo el 4% de la población y solo en dos ellos existía una licencia de taxi, que se incorporaron conforme a lo recogido en la Ley Foral del Taxi.

Por otro lado, todos estos municipios recientemente integrados pertenecen completamente al área denominada B, área que tiene unas tarifas con unos precios de hora y kilómetro coincidentes con las tarifas interurbanas, es decir, las tarifas de precio y hora en estos territorios no han variado tras su integración, y esta situación actual no es muy distinta

de la que ya existía en otros municipios integrados desde 2005, antes de las nuevas incorporaciones, como por ejemplo el caso de Esteribar. La problemática que se puede dar radica únicamente en los servicios iniciados en zonas muy alejadas del centro y que se correspondan con carreras cortas. Para esta problemática se barajó con el sector distintas alternativas como: una nueva zona tarifaria, un servicio mínimo, ..., todas estas posibilidades se valoran siempre comparándolas con la repercusión al sistema tarifario actual, con su fiabilidad y claridad, y valorando, por otro lado, el peso relativo de estos servicios con respecto al total. Atendiendo a este último criterio, el número de servicios con estas características se considera despreciable en comparación con el resto, por lo que se consideró, y se considera, no justificado adoptar medidas de modificación de la estructura tarifaria como las anteriormente mencionadas.

Finalmente señalar que, para atender las necesidades de movilidad de la población en estos entornos de baja densidad y más alejados, las administraciones públicas han impulsado el servicio de taxi regular a la demanda con pago individual en el que se fijan unos horarios y paradas y el servicio se presta en base a una concertación previa. Estos servicios han crecido en los últimos años y existen, entre otros, en: Esteribar, Ezcabarte, Cendea Cizur, Berrioplano, Valle de Egüés, Valle de Aranguren, Galar, ...

Respecto a la propuesta de definición en la ordenanza de los servicios a subvencionar, cabe informar que la misma carece de sentido debido a que la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona ya cuenta, por haberlo aprobado en su Asamblea General de 27 de junio de 2017, con una ordenanza reguladora de subvenciones para el servicio de taxi en el Área Territorial de Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona que se encuentra publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 188, de 28 de septiembre, de 2017, la cual define debidamente en su artículo 1 los objetos, materias, objetivos, proyectos, actividades o comportamientos susceptibles de subvención.

Asimismo, del propio concepto legal de la subvención consignado en el artículo 2 de la citada ordenanza, deriva la imposibilidad de equiparar las subvenciones de las licencias de los vehículos eurotaxi a toda la flota, por cuanto la subvención requiere la concurrencia, entre otros requisitos, del cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular o la concurrencia de una situación, que evidentemente no es similar en los vehículos eurotaxi que en el resto de vehículos.

En base a lo expuesto, no se considera oportuno admitir las aportaciones analizadas en este punto.

10. Entrega de sus aportaciones a los miembros de la permanente.

En lo concerniente a la solicitud que realiza el interesado referente a la entrega de su documento de sugerencias y aportaciones a los miembros de la Comisión Permanente,

debe informarse que las mismas no serán únicamente puestas a disposición de los miembros del citado órgano sino que serán facilitadas junto con el presente informe así como junto con el resto de documentación integrante del expediente a los miembros de la Asamblea General de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, por ser este último el órgano competente para la aprobación de la modificación de la ordenanza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 325 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en relación con el artículo 51.1 de la misma Ley Foral y con el artículo 16.4 de los Estatutos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

En este sentido, el artículo 325.1.a) de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra establece la competencia del Pleno de la entidad local para la aprobación inicial de reglamentos y ordenanzas locales.

Sin perjuicio de lo anterior, la competencia que reserva el artículo 325.1.a) de la Ley Foral de Administración Local de Navarra al Pleno de la Entidad Local, debe entenderse referida en el supuesto de las Mancomunidades a la Asamblea General, en virtud de dispuesto en el artículo 51.1 de la misma Ley Foral que señala que “Los órganos de Gobierno de las Mancomunidades deben ser representativos de los Ayuntamientos Mancomunados y ostentarán las atribuciones que los Estatutos les confieran. En todo caso, la Junta General u órgano superior de la entidad ostentará las atribuciones que, en los Ayuntamientos, corresponden al pleno”.

Finalmente, y en la línea establecida por la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, el artículo 16.4 de los Estatutos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, establece como atribución de la Asamblea “La aprobación del Reglamento orgánico así como las demás disposiciones generales cuya competencia corresponda a la Mancomunidad”.

Por todo lo expuesto, la competencia para la aprobación de la modificación de la ordenanza reguladora del servicio de taxi en el área territorial de prestación conjunta del servicio de taxi en la Comarca de Pamplona, corresponde a la Asamblea General de la Mancomunidad por lo que, en atención a ello las presentes sugerencias y aportaciones deberán ser remitidas a dicho órgano, del cual forman parte todos los miembros de la Comisión Permanente de Gobierno por lo que, en este punto, se cumple con la solicitud del interesado.

CONCLUSIONES.

1. De los dos escritos recibidos en el trámite de consulta pública previa de la modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi, solo uno contiene aportaciones concretas, el presentado por Don Unai Molinuevo Landaluce, por cuanto el documento presentado por la Asociación de Consumidores de Navarra Irache únicamente plantea de forma genérica que debe avanzarse en mejorar la oferta del servicio debido a la demanda creciente del mismo, ligada al ocio de los usuarios.

2. De las propuestas realizada por D. Unai Molinuevo Landaluce, y en base a los motivos expuestos en este informe, no se considera conveniente su admisión en el texto de la ordenanza cuya modificación se pretende, sin perjuicio de que las mismas deben ser trasladadas a los miembros de la Asamblea General en su condición de órgano competente para la aprobación de la modificación de la ordenanza reguladora del servicio de taxi en el Área Territorial de Prestación Conjunta de la Comarca de Pamplona, órgano a su vez del que forman parte todos los miembros de la Comisión Permanente de Gobierno.

Pamplona, 11 de noviembre de 2022.

Pedro Rezusta Zudaire
Técnico Área Transportes
(Firma digital)

Beatriz Aceña Laparra
Asesora Jurídica.
(Firma digital)