

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BOTELLA CARRETERO, Jorge: *El régimen jurídico del servicio de auto-taxis*, Ed. Tirant lo Blanch, 2002.

Dos son las peculiaridades de este extenso estudio jurídico, una atribuible a la elección de la materia, otra ligada al autor. Sobre la primera, permítaseme introducir una breve nota personal. El Profesor Jorge BOTELLA inicia cada curso académico, ante los alumnos de la Licenciatura en Tecnología de los Alimentos en la asignatura de Derecho Alimentario y Normalización, sirviéndose de la frase con que Carlos SANTIAGO NINO abre el capítulo sobre el contexto del Derecho en uno de los libros «*más importantes de análisis filosófico del Derecho*» —en palabras del prologuista, Albert CALSAMIGLIA—: «*el Derecho, como el aire, está en todas partes*» (\*). Tras la aseveración, de insultante obviedad para el jurista —que no tanto para estudiantes de ciencias—, no duda en buscar apoyo en múltiples y variadas muestras de la realidad cotidiana, procurando, en cualquier caso, salir airoso de aquella máxima de ORTEGA Y GASSET de que el hombre es, al final y siempre, prisionero de sus ejemplos.

Así, el Profesor BOTELLA podría bien describir, como hipotética situación vivida todos los días en cualquiera de nuestras grandes ciudades, la de una persona al borde de la acera alzando la mano al grito de «¡taxi!». El Derecho está en todas partes: desde la pintura de los vehículos y otros distintivos externos —que en un mismo municipio (o área unificada) habrán de ser los mismos—, pasan-

do por características técnicas y modelos de contadores taquicronométricos, o el régimen de licencias para el desarrollo de la actividad, hasta los requisitos o condiciones de quienes acceden a la profesión, reglas cuyo incumplimiento activa los mecanismos del régimen sancionador, en mayor o menor grado, en función de la calificación dada a la concreta infracción. Esto es, puro Derecho: presupuesto de hecho, consecuencia y sanción, según la clásica doctrina pedagógica de la estructura de la norma.

El régimen jurídico del auto-taxi no se caracteriza, precisamente, por el hecho de haber gozado de particular predicamento como objeto de exhaustivo estudio y análisis por parte de publicistas, para conocimiento de los protagonistas del propio sector (agentes, instituciones, organismos públicos y privados en el ámbito más amplio de los transportes terrestres, etc.) o de la comunidad jurídica, así como para otros interesados en la materia. La elección del tema es, pues, un acierto.

La segunda peculiaridad, ligada al autor, sería la madurez investigadora. De ella da buena cuenta el prologuista y mentor, Ángel MENÉNDEZ REXACH, director del trabajo del que la obra trae causa, quien no duda en alabar esa madurez mostrada a través de la labor de investigación realizada y que trasluce, no ya sólo del contenido del trabajo —pero sobre todo del contenido— cuanto por la estructura de la que se le ha dotado, exhaustividad y rigor en la exposición, completísima referencia a los distintos bloques de sentencias (Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y Tribu-

(\*) Carlos SANTIAGO NINO, *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, 1999.

nal Constitucional) y, en fin, por la claridad de ideas y el modo sencillo —y conciso, que no simple— en que son expuestas.

Acertadamente reconocido por el prologuista, un elogio más que cabe hacer a la obra es que por exhaustividad, por rigor científico, bibliografía manejada, índices de sentencias y de conceptos, claridad —en fin— de ideas sobre el fondo, bien podría tratarse de una «*disertación escrita que presenta a la universidad el aspirante a título de doctor en una facultad*» (DRAE, *dixit*) con la que el autor habría accedido al máximo grado académico. No obstante lo anterior, podría haberse despojado a la obra de algunas de estas características en su paso por la imprenta para su publicación, más en lo tocante a párrafos de introducción que a los propiamente recopilatorios, de más fácil justificación en cualquier texto de una extensión considerable. Una muestra, quizá, de fidelidad a las pautas y cánones del clásico manual de Umberto Eco sobre la realización de Tesis Doctorales.

La obra cumple un cometido, de entrada, con la sola presencia en las bases de datos bibliográficas, pues hasta su aparición apenas había acudido a los trabajos de Rafael ENTRENA CUESTA, de ESTERAS GONZÁLEZ —más recientes—, de J. LERALTA —una visión histórica—, la perspectiva desde el ámbito de la libertad de empresa y la prestación del servicio de taxis de J. M.<sup>o</sup> SOCIAS CAMACHO, del año 2000, sin olvidar el trabajo de VILLAR PALASÍ sobre los servicios públicos impropios o virtuales, todos ellos aparecidos en revistas científicas o en obras más generalistas, en ningún caso verdaderas monografías como la de referencia. Con esta obra se golpea, pues, dos veces, quedando abocada —y para bien— a convertirse en referente obligado. A título ilustrativo, *cfr.* el reciente trabajo «Los transportes urbanos», de Elisa CARBONELL PORRAS y Tomás CANO CAMPOS, en la segunda edición del *Tratado de Derecho Municipal II* (Santiago MUÑOZ MACHADO, Director), Civitas, 2003.

De impecable ejecución resulta la estructura introductoria, la cual presenta un relato histórico basado en referencias a regulaciones de «triple confluen-

cia», en palabras del autor: legislación general de transporte, legislación de régimen local y la específica sobre el servicio de auto-taxis, estructura de referencia a un Derecho positivo sectorial que se mantiene seguidamente, a lo largo del resto de capítulos de la obra. Al igual que sucediera en el sector de las telecomunicaciones en sus inicios, aquí también hubo periodos en los que el intervencionismo público brillaba por su ausencia, sin más sometimiento de la actividad que a lo dispuesto por unas normas sobre aspectos técnicos de los vehículos. Son los años de la explotación libre, que coinciden con el momento de expansión y desarrollo del servicio. El paso al intervencionismo parece producirse en dos fases, una primera, amparada en un concepto amplio de servicio público, que permitirá, a modo de título legitimador, la actividad de la Administración, si bien, como acertadamente se apunta, cabe hablar más de un servicio *al* público que de un verdadero servicio público. Para una consolidación de esta categorización habrá de esperarse a la «*ola municipalizadora*» de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, iniciada en 1924 pero realmente rescatada, a los efectos de aplicarla al sector del transporte —autobuses, tranvías y ferrocarriles—, en la II República, a través de la Ley Municipal de 1935: era el primer reconocimiento competencial expreso a favor del municipio en materia de transportes terrestres; en definitiva, un ejemplo vivo del principio de subsidiariedad.

La consolidación de una regulación general del servicio se produciría, empero, en el periodo comprendido entre la legislación de transportes de 1947 y la evolución de ésta hacia el Reglamento Nacional del año 1979. En efecto, en esos años hemos de ubicar normas de trascendental importancia en el ámbito local, como la Ley de Régimen Local de 1955 o los Reglamentos de (i) Bienes de las Entidades Locales y de (ii) Servicios de las Corporaciones Locales, del mismo año, sin perjuicio de la primera disposición de ámbito nacional, de 1964, sobre el transporte de viajeros, auténtico punto de inflexión en la regulación del sector, toda vez que supuso no sólo

una amplia y completa regulación del servicio de auto-taxi, sino —en pureza— una verdadera sustracción de competencias municipales sobre la materia, ya que su objeto era *«la regulación con carácter general del servicio de transporte urbano de viajeros en automóviles de alquiler con o sin aparato taxímetro»*.

La obra apunta los grandes temas en torno a los cuales gira una actividad privada reglamentada o servicio público impropio. Ahora bien, algunas cuestiones han quedado abiertas, con un amplio margen para un más profundo tratamiento, como ahora veremos.

Antes nótese, sin embargo, que el esfuerzo realizado por el autor al desgarrar con minuciosidad el marco normativo actual del servicio, y el que realiza en el capítulo tercero sobre el régimen jurídico del propio servicio, cumplen con creces una misión ciertamente ardua: por un lado, ofrecer una completa visión teórica del encaje de la actividad en el marco competencial, con un repaso temporal actualizado que ofrece una instantánea *«foto fija»* del momento y deja entrever los pasos que podrían —sería lo deseable— producirse en las CC.AA. en breve, y, por otro, presentado ya el abanico de normas según distribución por régimen competencial, ofrecer una completa panorámica del acceso a la profesión, la prestación del servicio y su régimen tarifario, el título habilitante y el régimen sancionador.

El cierre del trabajo, en forma de epílogo, es una crítica al análisis de la actividad en el marco del derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE), llevado a cabo por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. El autor no dirige su crítica contra la existencia de limitaciones normativas, sino frente a que exista normativa de rango inferior a la Ley, de ámbito material más amplio que simples medidas de policía administrativa (i.e., imposición de determinados días de descanso semanal, justificados por motivos de seguridad), como son los casos de limitación en el número de licencias, condiciones de acceso o los supuestos y requisitos de transmisibilidad. Críticas fundadas, en todo caso, al referirse a no pocas Sentencias del Tribunal Supremo que justifican la existencia de dichas re-

glamentaciones, a veces con tan desafortunados razonamientos como el carácter tradicional del intervencionismo sobre la actividad o que la concurrencia de razonabilidad, la ausencia de arbitrariedad, la entrada en juego de otros intereses dignos de protección o la propia índole de la actividad justifican la exigencia de acomodación de una determinada actividad, teóricamente amparada por el artículo 38, a las normas específicas que regulen la actividad.

Coincido con el autor en que se echa en falta una regulación más amplia y completa, por parte de las CC.AA., sobre el servicio de taxi, siguiendo el ejemplo de la comentada en la obra Ley 2/2000, de 29 de junio, del País Vasco, máxime cuando, a mayor abundamiento, sobre la base de la STC 118/1996 y completado el desarrollo estatutario —entiéndase bien, en la materia de referencia—, no puede incidirse ya en materia de transportes intracomunitarios. Así, el Reglamento de 1979 (citado en la obra como RNSUITAL) sólo subsiste con carácter supletorio en las CC.AA. que hayan optado por normar sustancialmente en la materia, para lo que están habilitadas competencialmente.

Parte de las críticas vertidas sobre este particular parecen haber dado resultados, a tenor de la reciente publicación en el *«Boletín Oficial de Cataluña»* de la Ley 19/2002, de 4 de julio, del Taxi, que sujeta el ejercicio de la actividad a los principios de intervención administrativa, el equilibrio económico de la actividad y la suficiencia del servicio y la universalidad, accesibilidad, continuidad y el respeto a los derechos de los usuarios. No obstante, el debate abierto en torno a si debiera enmarcarse la actividad de un modo pleno en el ámbito de la libertad de empresa, sin limitación en el número de licencias, no ha quedado superado, pues el grado de intervencionismo y el propio régimen económico de explotación del servicio quizá lo desaconsejen.

En fin, la valiosa aportación que la obra ofrece al lector (que debe servir de motivo de satisfacción para el autor) es la sensación que deja, al cerrar la última de sus páginas, de haberse imbuido de todo lo que existe sobre la actividad,

## BIBLIOGRAFÍA

comprendiendo enseguida no ya sólo lo que hay hecho, sino, lo más importante, que queda margen para la reflexión y la creatividad.

En efecto, conectando con lo anterior, quedan, a mi juicio, temas abiertos, lo que bien puede estar justificado por tres razones. La primera, el carácter didáctico que se le ha querido dar a la obra; en segundo lugar, el alcance general y extenso del régimen jurídico; y tercero y último, porque se basa en una estructura descriptiva, que trata de presentar un régimen jurídico incompleto, disperso, anticuado y poco imaginativo de un modo sencillo, algo que logra con éxito.

De ahí que la parte final de la obra sea la más interesante y a la vez la menos desarrollada. Existe, pues, margen para profundizar en varios temas. Así, la naturaleza jurídica del servicio de auto-taxis utilizada por la regulación y por la jurisprudencia no es del agrado del autor. La razón en la que basa su descontento sería, básicamente, la confusión en torno a la calificación legal, que va desde los servicios públicos virtuales o impropios hasta el servicio público, pasando por el *cuasi* servicio público, la proximidad a un servicio público, pero algo más de una mera intervención administrativa, el servicio de interés público o una actividad privada de interés público. El autor se decanta por considerarlo una actividad privada fuertemente intervenida o actividad privada reglamentada —actividades «*disciplinadas*», que decía VILLAR PALASÍ—, lo que justifica por los siguientes argumentos: la titularidad de la actividad, criterio objetivo de la misma, el hecho de que se dirija al público, sometimiento al régimen de autorización, con *numerus clausus*, el sometimiento a una minuciosa reglamentación y al régimen tarifario. En definitiva, aceptado como bueno que el servicio de auto-taxis sea una actividad privada reglamentada, al no ser asumido como servicio público por los poderes públicos, debe respetarse el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa.

Una última reflexión. La inversión en atención y tiempo a tan «*peculiar*» tema no ha dañado lo más mínimo el prestigio del jurista; antes al contrario, no

puede por más que haber quedado consolidado y afianzado, a tenor del resultado. En fin, ya que es el propio autor quien se alegra de haber encontrado la reflexión de VILLAR PALASÍ que cita en su introducción (pág. 35), permítaseme concluir —medio en broma, medio en serio— sugiriendo que se anime el autor a redactar dos nuevas monografías: (i) la de las centrales lecheras y (ii) la de las panaderías, que también «*afectan a millones de personas*». Si en ellas lograra el excelente nivel alcanzado en esta obra, no sólo nos beneficiaríamos los lectores inquietos, sino que serían, igualmente, de cita obligada.

Salvador RODRÍGUEZ ARTACHO

CRESPO MONTES, L. F.: *Mitos y ritos de la Administración española*, INAP, Madrid, 2003, 446 págs.

Luis Fernando CRESPO MONTES está presente en la literatura administrativa española desde su ingreso en la Administración como «TAC», hace ya cuarenta años, como testimonian las páginas de «Documentación Administrativa». Toda una vida, por lo tanto; una vida, profesional se entiende, que comenzó, justamente, cuando estaba en sus inicios el proceso de reforma administrativa con el que España dio el primer paso hacia la modernidad. A ese proceso, que tiene por lo dicho asegurado un lugar de excepción en nuestra historia jurídico-política, dedicó el autor hace tres años un libro excelente (*Las reformas de la Administración Española: 1957-1967*, CEPC, Madrid, 2000), que arranca de la conferencia pronunciada por LÓPEZ RODÓ el 15 de septiembre de 1956 con motivo de la clausura del VIII Curso Internacional de Verano de Santiago de Compostela, sobre el tema «La reforma administrativa del Estado», y termina con el estudio de la Ley de Retribuciones de los Funcionarios Públicos de 1965, la crisis de la Comisión Superior de Personal y la creación de la Dirección General de la Función Pública, acontecimientos todos ellos vividos des-