

EL SERVICIO DE TAXIS

Por

RAFAEL ENTRENA CUESTA

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA DEL SERVICIO DE TAXIS: LOS LLAMADOS SERVICIOS PÚBLICOS IMPROPIOS O VIRTUALES: A) *Planteamiento*. B) *Los servicios públicos impropios o virtuales*. C) *Crítica de los mismos*. D) *Conclusiones*.—III. CREACIÓN DEL SERVICIO: A) *Introducción*. B) *Elementos de la autorización exigida para prestar el servicio de taxis*. C) *Encuadramiento de dicha autorización dentro de la teoría general de las autorizaciones de policía*. D) *Procedimiento para otorgar la autorización*.—IV. PRESTACIÓN DEL SERVICIO: A) *Relaciones entre el servicio y la Administración*. B) *Relaciones entre el servicio y los usuarios*.—V. EXTINCIÓN DEL SERVICIO: A) *Extinción por voluntad del titular de la autorización*. B) *Extinción por actos de la Administración: El problema de la revocación de la licencia*.

I.—INTRODUCCIÓN.

El año 1957 fueron aprobadas por los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona las Ordenanzas reguladoras del servicio de taxis en los respectivos Municipios (1). Esta circunstancia, unida a la amable invitación que el profesor GARRIDO FALLA nos formuló para que dirigiésemos un Seminario a sus alumnos en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, nos llevaron a ocuparnos de nuevo de una serie de problemas en que comenzamos a pensar durante otro Seminario al que asistimos, esta vez como alumnos, en la Facultad de Derecho de la misma Universidad, bajo la dirección de los profesores JORDANA DE POZAS y GARCÍA DE ENTERRÍA. Las páginas que siguen constituyen, en gran medida, el resultado de las investigaciones realizadas en ambos Seminarios. Al darlos a la imprenta importa resaltar que el tema

(1) Las Ordenanzas de Barcelona fueron aprobadas por el Ayuntamiento en pleno, con el título de Ordenanzas Municipales del Servicio público de auto-taxis en el término municipal de Barcelona, el 29 de julio de 1957. Las de Madrid, tituladas Ordenanza municipal para el servicio urbano del transporte automóvil de alquiler con y sin aparato taxímetro, el 6 de marzo de 1957 y el 7 de junio del mismo año.

escogido como objeto de nuestra investigación, el servicio de taxis, nos dará ocasión, pese a su singularidad, para el estudio de alguno de los problemas que actualmente tiene planteada la doctrina *ius* administrativa. Concretamente, el de los servicios públicos impropios o virtuales y el de las llamadas autorizaciones *ut facias* o, también, autorizaciones constitutivas de relaciones entre la Administración y los particulares.

De ambas categorías se afirma que están en crisis. Respecto de la primera, son de todos conocidas las numerosas páginas que los autores han dedicado al particular (2). Las monografías relativas a la segunda, aunque menos conocidas en nuestra patria, posiblemente no tienen que envidiar a aquéllas en cuanto a su cantidad y a la calidad de quienes las elaboraron. Baste citar que en el curso de un año se han publicado en Italia dos libros y tres artículos de revista sobre este tema y se celebró un congreso para el estudio de alguna de las numerosas cuestiones a que da lugar (3). Como ha señalado BERTRAND RUSSELL, el número de publicaciones sobre una materia, como el número de grados de la temperatura de una persona, marca el estado de salubridad de la misma. Cuando son elevadas, las materias o cuerpos de que se trata, puede afirmarse que están enfermos, necesitados de atención. No es difícil, por tanto, dados los datos que acabamos de exponer, afirmar la situación de crisis en que se en-

(2) Sobre la crisis del servicio público, vid. especialmente DE CORALL, *La crise de la notion juridique du service public*, París, 1954; VEDEL, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, «Etudes et documents du Conseil d'Etat», París, 1954; CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, segunda edición, París, 1957, y RIVERO, *Hauriou et l'avènement de la notion de service public*, «L'évolution du Droit Public», 1956, págs. 461-471.

(3) «Como todas las creaciones del hombre, ha escrito SANDULLI, las categorías jurídicas atraviesan sus períodos de crisis. Frecuentes indicios que florecen en partes diversas en la doctrina del Derecho administrativo señalan cómo una categoría que atraviesa actualmente una fase de crisis, la de la autorización» (*Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, «Riv. Trim. di Dir. Pubb.», 1957, 4, pág. 784). Vid. sobre este tema recientemente *Atti del convegno di Diritto Amministrativo*, Roma, 7-8, 1955. «Nuova Rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1955, págs. 1451 y ss.; BODDA, *Autorizzazioni amministrative, con particolare riferimento alle licenze di commercio*, «Nuova Rassegna di Legislazione e Giurisprudenza», 1955, págs. 1451 y ss.; SPAGNUOLO VICORITA, V.: *Considerazioni in tema di forme, finalità ed organi della disciplina pubblica dell'attività economica*, «Riv. Trim. di Dir. Pubb.», 1957, págs. 386 y ss.; *Atti del secondo Convegno di diritto amministrativo in materia di licenze edilizie, città di Castello*, 1957; FRANCHINI, *Le autorizzazione amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'Amministrazione e i privati*, Milán, 1957.

cuentra la teoría de las autorizaciones administrativas y, en consecuencia, la necesidad de investigaciones sobre las mismas.

Esperamos que a lo largo de este estudio hayamos podido aclarar algunas de las dudas que los estudiosos del Derecho administrativo tienen planteadas acerca de las cuestiones que aquí tratamos. No es necesario señalar, conocido cuanto precede, la postura metodológica que la propia elaboración de este trabajo encierra: partimos de la necesidad de estudiar los problemas de la parte general del Derecho administrativo en el propio terreno donde surgen y se desarrollan: dentro de la parte especial de esta rama del Derecho.

II.—NATURALEZA DEL SERVICIO DE TAXIS: LOS LLAMADOS SERVICIOS PÚBLICOS IMPROPIOS O VIRTUALES.

A) El primer problema a considerar al iniciar el estudio del servicio de taxis es el de su naturaleza. Si interrogamos a un profano sobre este particular, con toda seguridad responderá que nos encontramos en presencia de un servicio público. Pero esta circunstancia no debe llevarnos a aceptar su opinión. En el mundo del Derecho las palabras tienen un significado distinto que en el de la calle. Aunque la frontera entre la lengua jurídica y la lengua corriente es incierta, como ha señalado RIVERO, conviene cuidarse de no incorporar en el mundo jurídico un término del lenguaje vulgar, hasta tanto no aclare el estatuto jurídico del objeto a que se aplica (4).

De afirmar que el servicio de taxis es un servicio público, estaríamos contraviniendo las opiniones de la doctrina y las disposiciones del Derecho positivo sobre esta categoría jurídica. Aunque no falten textos que emplean lisa y llanamente el término *servicio público* para el servicio de taxis, como ocurre con el capítulo 12 del Código de Circulación de 25 de septiembre de 1934 y con la propia Ordenanza reglamentadora de este servicio en Barcelona, es lo cierto que la regulación que ambos textos legales contienen discrepa de la que se ha convenido en aplicar a esta categoría. La inexactitud con que en aquéllos se emplea es evidente, como veremos con más detenimiento en el apartado III.

Ante esta circunstancia, los autores de los diversos países se han englo-

(4) *Hauriou et l'avènement...*, cit., pág. 463.

bado el servicio de taxis dentro de los que llaman servicios públicos impropios o virtuales (5). Ello nos sitúa de forma directa y apremiante ante la necesidad de estudiar los orígenes de esta categoría jurídica y su admisión en España para ver si su aceptación se encuentra justificada. Dicho con otras palabras, es necesario averiguar si el término que se propone aclara el instituto jurídico del objeto a que se aplica.

B) Aunque el régimen que se asigna por los autores que aceptan esta terminología es idéntico para los servicios públicos impropios y virtuales, los orígenes de ambas expresiones son distintos (6). Mientras que la categoría de los servicios públicos impropios es fruto de las investigaciones de DE VALLES, la de los servicios públicos virtuales tiene su origen en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés y en los comentarios que de la misma nos ofrecen los autores de aquel país. Pasemos a estudiarlas para ver, seguidamente, cómo han sido recogidas en nuestra patria.

a) Como decimos, el término servicio público impropio es creación de Arnaldo DE VALLES en su monografía sobre *I servizi pubblici*, publicada formando parte del *Primo Trattato* de ORLANDO en 1930 (7).

En la opinión de este autor, la idea informadora de la noción de servicio público es la de que éste sea establecido para el público; es decir, para la masa indeterminada de ciudadanos que se encuentran en la necesidad y con las condiciones de reclamarlo. Es, por tanto, un concepto objetivo, fundado en la función que desarrolla. Esto hace —añade— que el Derecho positivo trate como servicios públicos, tanto los ejercitados por entes públicos como los prestados por los particulares mediante la correspondiente autorización. En el primer caso, la actividad es pública desde el punto de vista subjetivo; en el segundo, es privada y sólo se

(5) Sic. DE VALLES, *I servizi pubblici*, *Primo Trattato* de ORLANDO, VI, p. 1.^o, Milán, 1930, pág. 617; GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Milán, 1950, páginas 171 y ss.

(6) Resulta curioso observar la ignorancia recíproca en que respecto de las doctrinas elaboradas sobre algunas de las categorías fundamentales del Derecho administrativo, se encuentran los autores de algunos países. Esta circunstancia es la que ha llevado recientemente a RIVERO a distinguir entre países de doctrina jurídico-administrativa cerrada y de doctrina jurídico-administrativa abierta, citando a Francia y Alemania como ejemplos típicos de los primeros, y considerando a España como la muestra más acabada de sincretismo doctrinal. (*Cours de Droit administratif comparé*. *Les cours de Droit*, París, 1956-57, págs. 123 y 144 y ss.)

(7) Cfr. págs. 395 y 396.

somete a ciertas normas de Derecho público. De aquí que si bien existen muchas analogías entre ambas actividades, también se den notables diferencias. No se puede precisar abiertamente cuál de los dos tipos sea el *propio* y cuál el *impropio*, pero como no se trata de buscar la preferencia entre ambos sistemas —concluye—, sino de delimitar la noción jurídica de las dos categorías, pueden llamarse servicios públicos en el sentido propio los que son también públicos desde el punto de vista subjetivo, porque éste es el elemento que determina el carácter público de los distintos institutos. Serán, en cambio, servicios públicos en sentido impropio, según este autor, aquellos que desde el punto de vista subjetivo constituyen actividades privadas y reciben el nombre, no la cualidad, de públicos, por la tradición y por el uso común en razón de su función, pero que, sin embargo, como actividad privada están sujetos a un régimen especial de Derecho público, porque pueden estar regulados por esta rama del Derecho muchas de las relaciones entre sus titulares y los entes públicos de una parte, y con los particulares destinatarios del servicio, de otra.

De servicio público propio sólo puede hablarse, por tanto, cuando es asumido por un ente público y se ejercita por el mismo, sea directamente sea por medio de concesionarios. En cambio, para que se dé el servicio público impropio se requieren los siguientes requisitos:

1) Que se trate de una actividad dirigida al público sin distinción de personas. Es lo que DE VALLES llama *La destinazione al pubblico dell'attività privata*.

2) La obligatoriedad de una tarifa.

3) Lo que mejor califica la naturaleza del servicio público impropio es el acto administrativo en virtud del cual se establece. Este acto es una autorización (8).

b) Mientras que, como se ha visto, el término servicio público impropio tiene un origen doctrinal, el de los servicios públicos virtuales constituye fundamentalmente una creación de la jurisprudencia del *Conseil d'Etat*. Como en el caso de Italia, sin embargo, podemos citar aquí un autor que ha sido el encargado de dar cuerpo al término que examinamos. Nos referimos a CHENOT, que, basándose en las tesis mantenidas por LAROQUE en su comentario a diversos *arrêts* de los años 1932 y si-

(8) Op. cit., págs. 613 y ss.

güientes, ha defendido reiteradamente, primero como comisario del Gobierno en las conclusiones del arrêt *Radio-atlantique* y después en diversas monografías, que, si una actividad privada presenta un interés general suficientemente caracterizado y además está subordinada a una autorización administrativa porque se ejerce sobre el dominio público, dicha actividad constituirá un *servicio público virtual*, de donde derivará la exigencia de someterla a un régimen especial (9).

Los requisitos, por tanto, para que se dé un servicio público virtual, son los siguientes:

- 1.º La necesidad de una autorización, que se prestará para el ejercicio de actividades en bienes integrantes del dominio público.
- 2.º Que la actividad que se presta sea de interés general.
- 3.º La existencia de un régimen especial consistente fundamentalmente en la necesidad de realizar determinadas prestaciones y de someter a tarificación la actividad que se desarrolla (10).

c) En nuestra patria, los servicios públicos impropios o virtuales no han sido objeto hasta ahora de un estudio general, habiendo sido principalmente ALBÍ el defensor de los mismos en su versión italiana, que recoge a través de las páginas que BIELSA les dedica (11). En la opinión del autor español la exigencia de que el servicio público sea prestada por la Administración o por un particular concedente de la misma, debe considerarse como un prejuicio doctrinal del que conviene liberarse para

(9) Cfr. sobre los servicios públicos virtuales: WALINE, *Vicissitudes récentes de la notion de service public*, «Revue administrative», 1948, 5, págs. 23 y ss.; CHENOT, *La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat*, «Études et Documents», 1950, págs. 77 y ss., Idem, *Organisation économique de l'Etat*, París, 1951, págs. 288 y ss.; WALINE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6.ª ed., París, 1952, págs. 309 y ss.; BUTTGEBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, París, 1952, págs. 392 y ss. y *passim*; LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, París, 1953, 556 y ss.

(10) Conviene señalar que la categoría de los servicios públicos virtuales ha sido sometida a duras críticas por algunos de los más renombrados autores franceses y en especial por WALINE, que no ve en la misma sino un intento de justificar los excesos cometidos por la Administración al emplear prerrogativas que no le habían sido previamente atribuidas por preceptos de rango legal (*Traité*, cit., pág. 313).

(11) Cfr. ALBÍ, *El servicio público municipal y sus modos de gestión*, «Revista de Estudios de la Vida local», núm. 35, págs. 652 y ss., núm. 36, págs. 876 y *passim*; BIELSA, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1955, I, págs. 477 y ss. ALVAREZ SENDÍN denomina a estos servicios *servicios de necesidad*, citando el de taxis como una de sus manifestaciones (*Tratado General de Derecho Administrativo*, I, Barcelona, 1958, páginas 495-497).

adoptar la tesis de que existen servicios públicos que no son efectuados por la Administración ni por el concesionario en representación de ésta. En todo caso, mantiene la diferencia entre servicios públicos propios e impropios con arreglo a las bases que hemos visto sienta DE VALLES. En consecuencia, viene a considerar los servicios públicos impropios, que el denomina empresa reglamentada, como una de las formas de gestión de los servicios públicos.

En cuanto a los servicios públicos virtuales, su existencia ha sido defendida entre nosotros por ALVAREZ GENDIN en su Tratado. Lo que más importa señalar, sin embargo, respecto de este tipo de servicios es que puede verse una influencia de la tesis del Consejo de Estado, elaborada por CHENOT, en algunos de los preceptos que se contienen en el título 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.

Según el artículo 1.º de este Reglamento, en efecto, las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de sus administrados... 4.º) «en los servicios de particulares destinados al público mediante la autorización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa». El artículo 17 especifica que en la reglamentación de estos servicios corresponderá a las Corporaciones locales otorgar la autorización, aprobar las tarifas del servicio, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación, las garantías de interés público y las sanciones aplicables en caso de infracción, así como los supuestos en que procediere revocar la autorización.

Como se ve, las influencias de la teoría del servicio público virtual son evidentes: Se parte, para regular un servicio, de la doble circunstancia de que tenga interés general y que se preste en los bienes de dominio público. Ambos extremos concurren en el supuesto del servicio de taxis y por ello, acertadamente, la ordenanza reglamentadora de este servicio en Madrid se refiere repetidas veces a este Reglamento como complemento de las normas que en ella se contienen.

C) Parece llegado el momento de realizar el examen crítico de las teorías y preceptos legales que hasta ahora hemos expuesto. Como se ve, las categorías de los servicios públicos impropios y los virtuales coinciden en todo, excepto en la base de que parten: para que se dé un servicio

público virtual es necesario que se preste en bienes de dominio público. Por ello, al realizar la crítica que nos proponemos, ofreceremos unas objeciones oponibles sólo a quienes defienden la existencia de los servicios públicos virtuales y otras aplicables a ambas categorías. Empecemos por el primer tipo de objeciones:

a) La referencia a la titularidad del dominio público como circunstancia justificativa de la reglamentación de las actividades que sobre el mismo se desarrollan, constituye, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA en varias ocasiones, un paso atrás en la evolución del Derecho administrativo (12). Puede considerarse, en efecto, una supervivencia de la teoría del dominio eminente, que sólo tiene razón de ser antes de que se elabore el concepto de soberanía. Se confunde la propiedad del territorio con la soberanía sobre el mismo y como consecuencia de ésta, con la potestad de imperio sobre todos los ciudadanos. Pretender basar la posibilidad de regular una actividad en la circunstancia de que se ejercite sobre los bienes que a un ente público corresponden, es tan absurdo, según afirma el citado autor, como que un casero pretendiese reglamentar las actividades de los inquilinos por la simple circunstancia de que habitan en una casa que a él le pertenece. Razones como las expuestas han movido a la doctrina y al Derecho positivo de los diversos países a abandonar la teoría del *lien indivisible*, abandono que, sin embargo, no ha sido definitivo, con lo que vuelve a darse un nuevo ejemplo del fenómeno de la inercia de las técnicas en el Derecho administrativo.

Nuestro Consejo de Estado, en dictamen de 7 de julio de 1948, se ha expresado en forma terminante en contra de la tesis del *lien indivisible* al examinar las pretensiones de una Diputación Foral de regular los transportes por carretera basándose en la circunstancia de que a ella le correspondía la titularidad de la misma. Sus razones fueron las que siguen: «La facultad ordenadora de servicio público de los transportes no emana de la titularidad del dominio público, que es la carretera sobre la cual los transportes deben realizarse, sino del poder de policía en general; las facultades de la Administración en la materia no son las meras facultades de un propietario para ordenar el usar de sus cosas, sino las facultades superiores en cuanto poder público para ordenar al bien común

(12) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ordenación jurídica de los transportes madrileños*, Madrid, 1954, págs. 26 y ss., y *Problemas actuales del régimen local*, Sevilla, 1958, págs. 48 y ss. y 72 y ss.

una actividad social de los administrados. Si de otro modo fuese, habría que salvar del régimen dispuesto por la Administración Central, no sólo el transporte realizado sobre las carreteras de las provincias aforadas, sino también el que se cumple sobre todos los caminos y carreteras provinciales y municipales de España, lo que, además de ser absurdo, iría expresamente contra la Ley de 27 de diciembre de 1947».

También el Derecho positivo abandona cada vez con más frecuencia la tesis expuesta, como se ve en el Reglamento de 27 de enero de 1956, regulador del Servicio del Gas, en el que se distingue claramente las facultades de la Administración Central en uso de su soberanía, y de las corporaciones locales como titulares del dominio en orden a la reglamentación del citado servicio (13).

Con carácter más general, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 establece en los apartados 2 y 3 de su artículo 58 que será de aplicación sobre sus preceptos los del Reglamento de Servicios «cuando la utilización de bienes de uso público fuesen como la base necesaria para la prestación de un servicio público municipal o provincial» (14).

Pero, como se ve, el abandono de la postura que criticamos no ha sido absoluto, puesto que precisamente el mismo Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales va a apoyarse en el hecho de que unos servicios se presten al público mediante la autorización especial o privativa de bienes de dominio público para hacerlas objeto de un tratamiento especial, señalando incluso en el apartado 2 de su artículo 17 que las autorizaciones para prestar estos servicios se otorgarán con arreglo al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. La falta de unidad de criterio en dos Reglamentos que se dictan con escasa diferencia de días por los mismos organismos y que son en gran parte complementarios, no puede ser más flagrante. Como no puede resultar más absurdo que para reglamentar el servicio de taxis haya que basarse en el hecho, completamente accesorio, de que este servicio se preste sobre bienes de dominio público. Mucho más en consonancia con la doctrina y el Derecho positivo actual habría sido permitir a las Corporaciones locales la reglamentación de

(13) Cfr. CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de la doctrina legal, 1948-49*, Madrid, 1950, págs. 161 y 162.

(14) Vid. sobre este punto GARCÍA DE ENTERRÍA, *El servicio público del gas, en Problemas...*, cit., págs. 72 y ss.

aquellas actividades privadas que por el objeto sobre que recayesen y los particulares a que se destinasen fuesen consideradas como de interés general.

Si hubiéramos de elegir, por tanto, entre la categoría del servicio público impropio y la del servicio público virtual, nos inclinariamos necesariamente por la primera, ya que no les son oponibles objeciones tan fundamentales como las que se acaban de recoger. Pero es el caso que tampoco el término servicio público impropio nos parece aceptable, por las razones que pasamos a exponer:

b) La primera razón para rechazar la aceptación de las categorías examinadas es la imprecisión misma de la noción de servicios público, con toda justicia considerada como «una de las más inciertas y nebulosas de cuantas existen en el campo del Derecho público» (15). Si un concepto ya de por sí impreciso se le califica con adjetivos como el de impropio o virtual, corremos el peligro de hacerlo completamente inservible.

Pero es que, además, como ya hemos puesto de manifiesto, si una categoría jurídica sólo debe ser aceptada cuando aclara el régimen del objeto a que se aplica, es lo cierto que tal no ocurre con las que estamos criticando. Los autores parecen estar de acuerdo en estimar que se da servicio público cuando la satisfacción de fines de interés general es asumida por un ente público que desarrolla en tal sentido una actividad por sí o por tercera persona. Pues bien: estas circunstancias no se dan en el caso de los servicios públicos impropios o virtuales, donde, como advierten los propios creadores de ambos términos, la actividad que se presta continúa siendo privada, y no existe sino una reglamentación realizada a través de la autorización que faculta a particulares para el ejercicio de la misma.

La afirmación que precede nos conduce al terreno en el que debe centrarse el problema que tenemos planteado: para prestar estos pretendidos servicios públicos impropios o virtuales, se exige una autorización y como consecuencia de su otorgamiento el particular quedará obligado a realizar su actividad dentro de los límites que se contienen en la citada autorización o de los preceptos que se fijan en el Regla-

(15) ALESSI, *Sistema Istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, 1953, pág. 344 (nota). Vid. una crítica de los llamados servicios públicos impropios en GARCÍA-TREVIJANO, *Aspectos de la Administración económica*, en el número 12 de esta REVISTA, págs. 27 y ss.

mento, en el caso presente la ordenanza de taxis, regulador de la actividad de que se trate y disposiciones complementarias. Está claro, por ello, que las medidas que se aplican constituyen medidas típicas de la actividad de policía administrativa. Si las técnicas empleadas son entonces técnicas de policía, habrá que huir del empleo de un término que nos haga pensar en las técnicas de servicio público. De la misma forma que se disciplinan numerosas empresas particulares —las llamadas empresas o establecimientos privados de utilidad pública— en consideración de la importancia para la colectividad de los bienes que producen, también se regulan con medidas de policía otras empresas por razón del interés de los servicios que prestan. Son, por tanto, medidas de policía, como lo demuestra, por lo demás, el hecho de que la base legal para la regulación actual del servicio de taxis se encuentre, aparte de los preceptos del Código de Circulación, en los del título 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que, como es sabido, llevan como epígrafe «intervención administrativa en la actividad privada» (16).

De no adoptar esta postura, se podría llegar a considerar con un poco de buena voluntad, como ha señalado FORTI con su peculiar agudeza, como servicio público el del propietario de una tahona que su-

(16) Como puede apreciarse no estimamos conveniente sustituir el término policía por el de intervencionismo, como proponen algunos autores cuya tesis ha sido la seguida por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y ello por varias razones. En primer lugar, el término intervencionismo puede inducir a confusión. El Estado interviene las actividades de los administrados tanto en los supuestos que pretenden incluirse bajo esta denominación, como cuando promueven aquellas actividades mediante las medidas de fomento o cuando las suple o sustituye prestando servicios públicos. En segundo lugar, no creemos que puedan oponerse serias objeciones para considerar como limitaciones a la actividad de los particulares, las obligaciones positivas de hacer que se les impone. Finalmente, no resulta aconsejable crear una nueva categoría jurídica cuando las antiguas pueden cumplir la misma finalidad que las que ahora se establecen. Si las actividades que ahora asume la Administración se realizan aplicando los medios tradicionales de policía administrativa, es decir, si reciben el mismo tratamiento jurídico que aquellas otras que tradicionalmente integran la policía, deberán también considerarse como manifestaciones de la policía administrativa. No existe razón para crear una nueva categoría, la del intervencionismo en sentido estricto, cuando sus funciones eran realizadas perfectamente por la de policía administrativa, de vieja tradición en nuestro ordenamiento jurídico. Esto resulta evidente, por lo demás, si se tienen en cuenta los medios a través de los cuales las Corporaciones Locales pueden intervenir las actividades de sus administrados según el artículo 5.º del Reglamento de servicios antes citado. Basta la simple lectura de dicho artículo para comprobar que los medios a que alude son los tradicionales de la policía administrativa (Cfr. GARRIDO FALLA, *Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid, 1954, págs. 116 y ss.).

ministra el pan a todo un barrio; sobre todo si se tiene en cuenta que el interés de la Administración pública podrá descubrirse en las medidas de policía de diverso tipo relativas a la producción del pan. Pero está claro que por este camino dejaría de existir actividad privada (17).

D) De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de rechazar los términos servicio público impropio y servicio público virtual. Si las medidas que regulan esos servicios son de policía, deberemos emplear otro término que esté más en consecuencia con los usuales en esta zona de la actividad administrativa. Proponemos por ello que se consideren estos servicios como servicios de *interés público*, con lo que correrán paralelos con los establecimientos privados de utilidad pública ampliamente estudiados por la doctrina. Son, por tanto, servicios privados, pero por el interés que ofrecen para la colectividad, la Administración podrá someterlos a una serie de controles que se iniciarán con la exigencia de la autorización, y se mantendrán a lo largo del desarrollo de la actividad autorizada mediante la necesidad de someterse no ya a las condiciones, términos y modos que a dicha autorización se añadan, sino, lo que será más frecuente, a toda una disposición de carácter reglamentario. Este es justamente el caso del servicio de taxis, que, por tanto, debe ser considerado como un *servicio de interés público*. Servicio privado, pero que, por ser de utilidad general, está sometido a una intensa regulación a través de medidas de policía. Como ha señalado FRANCHINI, el definir un servicio o una actividad como «de interés público» o de «utilidad pública» sirve para indicar que estas actividades, aunque continúen siendo privadas, tienen una relevancia que trasciende los términos estrictos del interés privado, por lo que deben ser tenidas en consideración para la consecución indirecta de los fines públicos. Pero de aquí no cabe deducir que las actividades en cuestión sean expresión concreta de servicios públicos (18).

(17) *Lezioni di Diritto amministrativo*, I, 253, Nápoles, 1926, pág. 253.

(18) Cfr. FRANCHINI, *L'autorizzazioni...*, cit., págs. 124 y 125. La circunstancia de que mediante la prestación de los servicios de interés público, y de la reglamentación que de los mismos se efectúa se cumplan finalidades de servicio público, no debe llevarnos a la conclusión de que estamos en presencia de un servicio público. No importa los fines que se persiguen, sino las técnicas empleadas por la Administración para conseguirlos. El moderno Derecho administrativo emplea cada vez con más frecuencia lo que podríamos denominar el intercambio de las técnicas. Es decir, el empleo de unas técnicas que tradicionalmente se aplicaron en una zona de la actuación

III.—CREACIÓN DEL SERVICIO.

A) Uno de los principios generales en nuestro Derecho administrativo es el de la exigencia de una disposición de carácter general para la creación de los servicios públicos. Una vez creado el servicio público, podrá elegir la Administración entre las distintas formas de prestación que la doctrina ha elaborado y regula el Derecho positivo. Como la satisfacción de las necesidades que mediante la prestación de los servicios públicos se persigue, ha sido asumida por la Administración pública, será necesario, para que un particular pueda realizarla, que aquélla le transfiera las facultades que en este sentido le corresponden. Se exige el acto de concesión al particular del servicio de que se trate. Como quiera que la concesión se otorga mediante un contrato, para la formulación de este contrato será necesario adoptar alguna de las formas que se establecen en el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado modificado por Ley de 20 de diciembre de 1952, o en el Reglamento de contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, si no existen otras normas específicas en la materia (19).

La situación es distinta en el caso del servicio de taxis. No existe aquí, como hemos señalado reiteradamente, un servicio público, sino

administrativa para el logro de metas distintas de las que presidieron su nacimiento. Así, finalidades de fomento se cumplen a través del empleo de medidas de policía; como ocurre, por ejemplo, con la orden de 11 de agosto de 1953 sobre proyección obligatoria de películas de producción nacional. Medidas de policía son igualmente las que emplean en numerosas ocasiones para la persecución de finalidades de servicio público. El servicio que estamos realizando constituye un claro ejemplo de ello. Esta proliferación de la actuación policial del Estado, que cada vez persigue más sus fines mediante el establecimiento de limitaciones, ha dado lugar a que ROBSON llegue incluso a afirmar que *although it is often said that the rise of the social service state is the leading characteristic of the 20th century, many of the most important modern functions, of Government consist of regulatory powers... rather than of service powers (Administrative Law in England, 1914-1918, en «British Government since 1918», 3.ª impresión, Londres, 1957, págs. 110-111)*. Los ejemplos de servicios de interés público en nuestro Derecho positivo son muy numerosos. Este carácter tendrán los servicios prestados por los guías, guías-intérpretes y Correos de turismo, cuyo Reglamento fué aprobado por O. de 17 de julio de 1952. Igual naturaleza puede asignarse a las profesiones sanitarias, por lo que ZANOBINI entiende que su regulación no debe considerarse como una manifestación de la policía administrativa (Vid. sobre este punto ENTRENA CUESTA, *Apuntes de Derecho administrativo (Parte Especial)*, Madrid, 1958-1959, págs. 122 y ss.).

(19) Vid. sobre esta materia ENTRENA CUESTA, *Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración*, en esta REVISTA, núm. 24, págs. 29 a 74.

simplemente un servicio de interés público; los particulares prestan una actividad íntimamente conexiónada con los intereses colectivos, por lo que la Administración no puede desentenderse de la manera en que la realizan. Pero esta actividad continúa siendo actividad privada; la Administración no la ha tomado para sí. Por ello, los únicos medios que puede emplear para regularla son los tradicionales de la policía administrativa.

En efecto, tanto el Código de circulación en sus artículos 175 y siguientes, como el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, establecen el requisito de la autorización previa para la prestación de aquellos servicios que se realizan mediante la utilización especial o privativa de los bienes de dominio público; entre estos servicios debe incluirse el que estamos estudiando.

Ello nos conduce a estudiar los elementos, caracteres y procedimiento de otorgamiento de la autorización para el establecimiento del servicio de taxis.

B) En otro lugar hemos definido la autorización de policía, jugando con las ideas que a principios de siglo expusiera DONATI, como «una declaración de voluntad de la Administración pública con la que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, de que ya era titular, previa valoración de la oportunidad de tal ejercicio con relación a aquella zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar» (20). En esta definición se contienen los diversos elementos de la autorización de policía, que se concretarán en cada caso según la materia de que se trate. Veamos cuáles son estos elementos en lo que a la autorización para el establecimiento del servicio de taxis se refiere.

a) El sujeto activo de toda autorización de policía es la Administración pública, entendido este término en sentido amplio. Es decir, tanto la Administración estatal como los entes públicos menores. ¿A cuál de estas esferas de la Administración corresponde autorizar el establecimiento de una empresa de taxis?

Como ha subrayado GARCÍA DE ENTERRÍA, en materia de transportes municipales se da una oposición entre las normas específicas de cada uno de los medios de transporte y las que se contienen en la Ley de

(20) Cfr. nuestros *Apuntes*, cit. pág. 49 y ss.; DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, «Archivio giuridico», 1903, pág. 22.

Régimen local y preceptos que la desarrollan. Mientras que las primeras atribuyen la competencia para otorgar los servicios públicos de transporte a la Administración central, las segundas consideran a las Corporaciones Locales como los entes indicados para regular los servicios públicos que se prestan dentro del término municipal. Esta oposición se resuelve a favor de los preceptos citados en primer lugar, con lo que, salvo los supuestos que el referido autor contempla, el órgano competente para conceder los servicios públicos municipales estará encuadrado en la Administración central (21).

Dicha oposición no se da en el supuesto del servicio de taxis, y ello precisamente porque no se trata de un verdadero servicio público. Tanto el Código de circulación como el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales, como, finalmente, las ordenanzas reglamentadoras de taxis de los diversos Municipios, atribuyen a los Ayuntamientos la competencia para otorgar la autorización para el establecimiento del servicio que estamos estudiando.

b) Mediante la autorización de policía, en segundo lugar, se permite a otro sujeto el ejercicio de un derecho. Obsérvese que en este supuesto el sujeto a que se refiere la autorización no ha de ser precisamente un sujeto público, una Administración pública. Quiere decir entonces que los destinatarios de las autorizaciones de policía pueden ser los siguientes:

1.º Otro sujeto público. Si el ordenamiento jurídico establece la prohibición de ejercitar una determinada actividad con la reserva de autorización, dicha prohibición afectará tanto a los sujetos privados como a los sujetos públicos que pretendan desarrollar la actividad en cuestión. Así, si el Estado pretende, por ejemplo, edificar, deberá solicitar la autorización pertinente del Ayuntamiento del término municipal en que haya de levantarse el edificio de que se trate.

2.º El destinatario normal de la orden de policía, sin embargo, será un sujeto privado.

Los problemas a plantearnos en el supuesto de la autorización para el establecimiento del servicio de taxis son los siguientes: 1) ¿Podrá organizar el Servicio de taxis un ente público?; 2) En cuanto a los suje-

(21) *La ordenación jurídica*, cit., págs. 10 y ss.

tos privados, ¿pueden ser destinatarios de la autorización sólo las personas físicas o también las personas jurídicas?

En lo que se refiere a la primera cuestión, no creemos exista inconveniente en admitir la posibilidad de que el mismo Municipio organice el servicio de taxis, sometiéndose a idénticas normas que los particulares, siempre que se observen los demás preceptos reguladores de este tipo de actividad municipal.

En cuanto a la posibilidad de que las personas jurídicas organicen el servicio de taxis, en principio parece necesario resolver la cuestión en sentido positivo. Sin embargo, serán las Ordenanzas reglamentadoras del servicio en cada Municipio las encargadas de precisar este extremo. Así, mientras que las que lo regulan en Barcelona establecen en su artículo 654 que no podrán ser titulares de un permiso de circulación de auto-taxis las personas jurídicas, las de Madrid, aunque no se refieren expresamente a esta cuestión, admiten implícitamente dicha posibilidad cuando en el apartado e) de su artículo 11 señalan que no podrá figurar más de tres licencias a nombre de una misma persona o *empresa*.

Resuelta la cuestión del destinatario de la autorización, interesa señalar los requisitos que éste ha de reunir. A este respecto es necesario distinguir entre el titular de la autorización, el conductor del vehículo y el vehículo mismo.

En cuanto al primero, se exige como norma que tenga dos años de residencia en el Municipio y se establece en ocasiones determinadas incompatibilidades. Así, no podrán obtener la autorización, según el artículo 11 de la Ordenanza de Madrid: 1.º Los concejales durante el período de su mandato, tanto para sí como para sus cónyuges y descendientes en línea directa o colateral. 2.º Los funcionarios, empleados y subalternos municipales, ya personalmente o por medio de tercero, y aun sus cónyuges o descendientes en línea directa o colateral. 3.º El personal, jefes, oficiales, clase de tropa y soldados o agentes del Cuerpo gubernativo de Policía de Tráfico. 4.º Los agentes de Circulación de Obras Públicas. Todas estas incompatibilidades alcanzan también a la imposición de personas extrañas y rigen tan sólo desde la fecha de aprobación de las citadas ordenanzas. Se establece igualmente una limitación en cuanto al número de autorizaciones de que puede ser titular una persona, número que se fija en tres en la ordenanza de Madrid, como hemos visto, y en dos, según el artículo 654, de las de Barcelona.

En cuanto al conductor, el requisito principal que se le exige es el de que se halle en posesión del carnet municipal de conductor especial para esta clase de automóviles.

Finalmente, el vehículo deberá reunir determinadas condiciones de antigüedad, número de plazas, pintura, etc., etc.

c) Como se señala en la definición, el sujeto autorizado era ya titular del derecho que se le permite ejercitar. Esta nota constituye el dato más característico de las autorizaciones de policía y concretamente de aquellas que se otorgan para el establecimiento del servicio de taxis, lo que permite distinguirlas de los demás actos administrativos negociales que más parecido ofrecen con las mismas.

En efecto, mientras que la persona que pretende prestar un servicio público carece del derecho para realizar esta actividad, puesto que mediante la creación del servicio ha sido reservada para sí por la Administración, en el caso del particular que presta un servicio de taxis la actividad continúa siendo privada, y, si bien es cierto que a través de la autorización se amplía la esfera jurídica del destinatario de la misma, ello se verifica mediante lo que la doctrina italiana ha denominado la *remozione di limiti*, la remoción de los límites impuestos por razón de policía de los derechos que originariamente corresponden al titular. No existe aquí un *trasferimento di facoltà* del ente público al particular.

Decíamos que la nota que nos ocupa nos permite distinguir la autorización de la dispensa. En efecto, mientras que la actividad sometida a previa autorización es en sí lícita y sólo a efectos de controlarla se prohíbe que se ejercite, aquella objeto de la dispensa es por su propia esencia ilícita. Cuando se establece la prohibición general de que se preste el servicio de taxis sin el previo otorgamiento de la autorización pertinente, únicamente se persigue examinar en cada caso si la persona que solicita la autorización reúne las condiciones que la Ley exige para el ejercicio de la actividad que se pretende desarrollar. En cambio, cuando se prohíbe aquella actividad que mediante la dispensa va a poder ejercitarse, no se piensa en esta posibilidad, que, en consecuencia, tendrá un carácter excepcional. Mediante la dispensa, al consentir una actividad institucionalmente prohibida se viene, en sustancia, a crear en el destinatario un derecho que antes no tenía. La dispensa, por lo tanto, a diferencia de lo que ocurre con la autorización para que se preste el servicio de taxis, permite, en vía excepcional y particular, a un individuo que

no siga el *iter* trazado e impuesto por la Ley y seguido normalmente por todos los ciudadanos (22).

d) Finalmente, el otorgamiento de la autorización se verifica previa valoración de la oportunidad del ejercicio de ese derecho del que ya era titular el destinatario de aquélla con relación a la zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar. Este requisito, que frecuentemente es olvidado por los autores nos permite distinguir la autorización de policía de la autorización de tutela.

Aplicado al caso que examinamos, quiere decir que el Ayuntamiento que otorga la autorización para el servicio de taxis deberá examinar previamente si el solicitante de la misma reúne los requisitos que las disposiciones vigentes establecen a este respecto, y, una vez verificado este examen, resolverá con arreglo a lo que aconseje el interés del Municipio.

C) Una vez estudiados los elementos de la autorización para la prestación del servicio de taxis, interesa encuadrarla dentro de las distintas clases de autorizaciones de policía que estudia la doctrina. Las autorizaciones de policía pueden clasificarse en: de número limitado o de número ilimitado; transmisibles e intransmisibles; de otorgamiento discrecional o de otorgamiento reglado; puras o sujetas a condición, término o modo.

a) Puede hablarse de autorizaciones de número limitado cuando la Administración fija el número de las que se pueden otorgar en cada momento. Lo contrario ocurre con las de número ilimitado. Esta distinción tiene importancia no sólo en cuanto a la posibilidad de otorgamiento de las autorizaciones, sino también en cuanto al régimen de las mismas, como veremos inmediatamente. Pues bien: el número de las autorizaciones de taxis será normalmente limitado, manifestándose en este sentido las ordenanzas reglamentadoras de este servicio en *Madrid* y *Barcelona*, que estamos tomando fundamentalmente en consideración para el desarrollo de nuestro estudio.

b) La regla general en cuanto a la transmisibilidad de las autorizaciones de policía es la de que dichas autorizaciones no son transmisibles cuando se otorgan en consideración a las circunstancias personales

(22) Vid. SANDULLI, *Notazioni...*, cit., págs. 797 y ss., y FRANCHINI, *Le autorizzazioni...*, cit., págs. 32 y 33.

de su destinatario; es decir, cuando se trata de autorizaciones *in tuitu persone*. En el caso contrario, serán transmisibles (23).

El Reglamento de servicios de las Corporaciones locales, sin embargo, establece en su artículo 13 unos principios que difieren de los tradicionales fijados por la doctrina y por el Derecho positivo. Con arreglo a esta disposición, el punto de partida para averiguar si son transmisibles o intransmisibles las autorizaciones, es el carácter limitado o ilimitado del número de las mismas. En el primer supuesto, si el número es limitado, la autorización es intransmisible; en el supuesto contrario, si el número de autorizaciones es ilimitado, hay que establecer, a su vez, la siguiente clasificación:

1) Las autorizaciones relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio, serán, en todo caso, transmisibles. Basta para ello que el particular al que originariamente se otorga la autorización lo comunique por escrito a la Corporación.

2) Las relativas a actividades sobre bienes de dominio público serán o no transmisibles según se prevea reglamentariamente o al otorgarlas.

3) Igual principio se establece en cuanto a las autorizaciones concernientes a las cualidades de un sujeto. También en este caso habrá que estar a lo que establezcan las normas vigentes o a lo que se prescriba en el momento del otorgamiento.

Así las cosas, resulta evidente que, si el número de las autorizaciones para la prestación del servicio de taxis es limitado, dicha autorización será intransmisible. En este sentido se expresa el artículo 3.º de la Ordenanza de Madrid.

Sin embargo, al contemplar la Ordenanza que regula el servicio de taxis en Barcelona, nos encontramos con la sorpresa de que, después de establecer en su artículo 687 el número limitado de las autorizaciones para la prestación de este servicio, dispone taxativamente en el artículo 693 que «los permisos municipales de circulación de auto-taxis serán transmisibles, pero el titular que solicite la transmisión deberá notificar al excelentísimo Ayuntamiento el precio de enajenación de ser la transmisión a título oneroso, o el valor que se fije, si es a título lucrativo. La oposición entre este precepto y el artículo 13 del Reglamento de Servicios de las corporaciones locales no puede ser más evidente. Esta

(23) Vid. VIRCA, *La potestà de polizia*, Milán, 1954, pág. 138.

circunstancia sólo puede explicarse por el olvido absoluto que los redactores de la ordenanza que ahora contemplamos han tenido del citado Reglamento, ya que las solas referencias que se hacen en otros textos positivos se refieren al Código de circulación, único que, por lo visto, se entiende debe regular el servicio de taxis. Pero, dado, en primer lugar, que el referido Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales constituye justamente la base de la reglamentación del servicio que estudiamos; en segundo lugar, que una ordenanza tiene rango inferior a un reglamento, y, finalmente, que la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento, no cabe otra solución que mantener la ilegalidad del artículo 693, cuyo apartado 1 hemos transcrito.

c) Son autorizaciones de otorgamiento reglado aquellas en que la Ley enumera los presupuestos de hecho necesarios para que se otorgue la autorización, dándose los cuales la Administración queda vinculada para efectuar dicho otorgamiento. En cambio, en las de otorgamiento discrecional dispone la Administración de amplias facultades discrecionales en cuanto al otorgamiento de las autorizaciones en relación con la naturaleza de la actividad que se pretende desarrollar o con la condición del solicitante (24).

Se nos plantea el problema de averiguar dentro de cuál de estos dos grupos deben encuadrarse las autorizaciones para la prestación del servicio de taxis. Aparte el hecho de que en principio, pese a la clasificación que acabamos de establecer, en toda autorización se da un matiz discrecional, no parece procedente considerar como autorizaciones de otorgamiento reglado las que se exigen para la prestación del servicio de taxis. En ocasiones, las Ordenanzas que lo regulan establecen algunos criterios de preferencia entre los distintos solicitantes. Así, las de Barcelona señalan que «los nuevos permisos de circulación se librarán siempre con carácter absolutamente preferente a favor de los solicitantes que sean titulares de carnet municipal de conductor de auto-taxi... y acrediten su condición de productor taxista al servicio de un titular de permiso municipal de auto-taxi con una antelación de seis meses (art. 690, párrafo 2). Estas mismas Ordenanzas establecen que si hay más solicitantes que permisos a librar, se asignarán por sorteo público, y que si el número de permisos cuyo libramiento haya acordado el excelentísimo Ayuntamiento fuera superior al de solicitantes, se adjudicarán libre-

(24) Cfr. autor, op. cit., pág. 131.

mente las restantes mediante subasta, celebrada con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de contratación de las Corporaciones Locales.

Las Ordenanzas del servicio de taxis en Madrid guardan, en cambio, silencio sobre este particular, por lo que habrá que estimar que el Ayuntamiento podrá discrecionalmente apreciar las condiciones de los solicitantes y de los vehículos que vayan a dedicar al servicio para otorgar las autorizaciones a aquellos que, reuniendo los requisitos que el Derecho positivo exige, considere conveniente (25).

d) Son autorizaciones puras aquellas que simplemente remueven los límites que se establecen por la prohibición general al ejercicio de un determinado derecho. En cambio, en las autorizaciones sujetas a condición, término o modo, los actos administrativos autorizatorios, al mismo tiempo que facultan al particular para el ejercicio de las actividades que antes les estaban prohibidas, establecen algunas condiciones, fijan algún término y señalan modo al ejercicio de esta actividad. Cuando a los elementos naturales de la autorización se añade una condición, la eficacia de aquélla se hace depender de un suceso futuro e incierto. Cuando la autorización está sujeta a término, se fija un plazo, una vez transcurrido el cual la autorización comenzará o cesará de producir sus efectos.

(25) La distinción que acabamos de establecer es de importancia capital no sólo en cuanto al otorgamiento, sino también en cuanto a los términos que la autorización puede otorgarse. En efecto, si el otorgamiento de la autorización es reglado, la Administración una vez que concurren las condiciones exigidas por la Ley, deberá resolver la solicitud del particular en sentido positivo, mientras que tendrá necesariamente que denegar la autorización cuando no se den dichas circunstancias. En cambio en las de otorgamiento discrecional, como ya hemos señalado, la Administración puede valorar las circunstancias que concurren y resolver conforme estime conveniente.

Pero de aquí derivan otras consecuencias. En las autorizaciones de otorgamiento reglado, como acabamos de señalar, la Administración sólo puede decir sí, si concurren las circunstancias que la Ley prescribe, o no, si no se dan estas circunstancias. En cambio, en las de otorgamiento discrecional, la Administración dispondrá de otras alternativas. No se puede decir sí o no, sino que tendrá facultad también para otorgar las autorizaciones, pero estableciendo condiciones (empleando aquí la palabra *condición* en sentido amplio) al ejercicio de la actividad autorizada. Puede darse, en efecto, que dicho ejercicio sin el mantenimiento de alguna limitación, puede ser nocivo para el orden público y entonces, en vez de denegar la autorización solicitada, será más beneficioso para los intereses del particular y más en armonía con la *proporcionalidad*, que ha de presidir la aplicación de todas las medidas de policía, permitir el ejercicio del derecho a que se refiere la autorización solicitada pero sometiendo dicho ejercicio a determinadas limitaciones. (Cfr. D. MAYER, *Derecho administrativo alemán*, II, Buenos Aires, 1950, págs. 59 y ss.; LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidenziali*, Milán, 1941, 77 y ss. y *passim*.)

tos. Finalmente, en el supuesto de las autorizaciones a las que se añade un modo, el particular cuya actividad se autorice verá gravada dicha actividad mediante la carga de comportarse de la forma que se establezca (26).

La diferencia fundamental entre las autorizaciones sujetas a condición y a modo, radica en los efectos del incumplimiento de dichos elementos accidentales: mientras en el supuesto de la condición, si no se cumple el suceso futuro e incierto en que aquélla consiste, deja de producir sus efectos la autorización si la condición es resolutoria, en el de la carga, en caso de incumplimiento se derivará para el particular una sanción que, como ha señalado FRANCHINI, unas veces será de carácter meramente represivo, otras se dirigirá a constreñir a los autorizados al cumplimiento de la carga, y otras llegará incluso a ocasionar que se retire la autorización (27). En todo caso, el incumplimiento de la carga no conduce necesariamente a la ineficacia de la autorización otorgada. Por esta razón, el empleo de aquélla como elemento accidental de las autorizaciones es mucho más frecuente que el de la condición en materia de autorizaciones de policía, toda vez que su régimen se encuentra mucho más en consonancia con el principio de la proporcionalidad, propia de toda la actuación administrativa en este terreno (28).

Planteadas así las cosas, nos interesa ahora averiguar dentro de cuál de las categorías expuestas debe incluirse la autorización para el servicio de taxis. Por supuesto que de antemano habrá que rechazar la posibilidad de calificar la autorización como pura. Tampoco podrá considerarse como autorización a término. Parece, entonces, que sólo nos queda elegir entre las autorizaciones sujetas a condición y aquellas a las que se añade una carga.

Si la propia naturaleza de la actividad de policía a que ya nos hemos referido induce, *a priori*, a inclinarse en caso de duda en favor de la segunda solución, el examen de la regulación que del servicio de taxis se contiene en las Ordenanzas que están sirviendo de apoyo a nuestro estudio, e incluso de los textos legales que a éstas les sirven de base, son

(26) Vid. sobre la distinción expuesta MAYER, op. y loc. cit.

(27) Cfr. FRANCHINI, *Le autorizzazioni*, cit., págs. 59 y 60.

(28) Sobre la proporcionalidad y demás notas de las medidas de policía, vid. nuestros *Apuntes*, cit., págs. 26 y ss., y bibl. allí citada.

argumentos que definitivamente obligan a rechazar la calificación de autorizaciones condicionales.

En efecto, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece en su artículo 17 que en la reglamentación de los servicios privados prestados al público corresponderá a las Corporaciones locales otorgar la autorización, aprobar las tarifas del servicio, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación, las garantías del interés público y sanciones aplicables en caso de infracción, así como los supuestos en que procediere revocar la autorización. Por tanto, las Corporaciones locales, además de otorgar la autorización, podrán regular todo el régimen de prestación del servicio. De acuerdo con estas premisas, las Ordenanzas tantas veces citadas regulan, como veremos en el apartado siguiente, la posibilidad del descanso semanal, las horas de servicio que han de prestar diariamente e incluso algunos servicios que mediante los taxis se han de prestar con carácter obligatorio. Se establecen igualmente las sanciones que el Ayuntamiento puede aplicar como consecuencia del incumplimiento por los propietarios o los conductores de los taxis de las obligaciones que se les imponen, etc., etc. Los efectos, por tanto, son los propios de las cargas y no los de las condicionés.

Pudiera pensarse por ello que hemos llegado a la solución que buscábamos. Ahora bien: la doctrina ha comenzado a llamar la atención sobre el hecho de que en ocasiones no es ya una simple carga o conjunto de cargas lo que se impone en el momento de otorgar la autorización, sino toda una reglamentación, que se establece independientemente incluso de la autorización misma y que se aplicará a aquellos particulares que realicen la actividad para que la autorización faculta. En tal sentido, se ha ocupado FRANCHINI de las que llama autorizaciones constitutivas de relaciones entre la Administración y los particulares.

Advierte este autor que en ocasiones es necesario el control constante de la Administración sobre la actividad autorizada, surgiendo así una serie de obligaciones y comportamientos impuestos al sujeto autorizado y correlativamente una serie de actividades desarrolladas por la Administración pública, todo lo cual es expresión de una relación especial que se ha engendrado entre la Administración y el sujeto autorizado. La Administración pública —añade— se encuentra en estos casos dotada, respecto del sujeto autorizado, de poderes especiales de control y direc-

ción que le permite controlar, ordenar, prohibir y, en consecuencia, modificar las modalidades de ejercicio del derecho. La Administración se encuentra, en consecuencia, en una relación de supremacía especial frente al particular. El sujeto que entra en una relación de sujeción especial se somete, en virtud del acto que constituye la relación, inmediatamente a todo un conjunto de normas que integran un verdadero ordenamiento jurídico. Puede afirmarse por ello que el particular, mediante la autorización, renuncia, a cambio de que sea removida la prohibición previamente establecida, a una parte de su libertad (29). Esta es justamente la situación en que se encuentra el particular al que se otorga una actuación para ejercer la industria del servicio de taxis.

No puede, por tanto, hablarse aquí ya simplemente del establecimiento de cargas cuando se otorga la autorización, sino de la creación de toda una reglamentación de la actividad a desarrollar en las reglamentaciones, que es lo que conduce a FRANCHINI a hablar como hemos visto de las autorizaciones constitutivas de relaciones entre la Administración y los particulares.

No nos parecen, sin embargo, aceptables las conclusiones a que llega el autor italiano (30). Existen ya unas categorías acuñadas por la doctrina jurídica que permiten situar exactamente el fenómeno que ahora nos interesa calificar. Lo que ocurre en el caso presente, y en general en los que nosotros hemos denominado servicios de interés público, es que la autorización actúa simplemente como acto condición que coloca a los sujetos a que se otorga en una situación legal o reglamentaria. Detrás del acto condición aparece siempre, como han señalado DUEZ y DEBEYRE, una situación jurídica general que ha sido transportada en virtud del efecto atributivo de dicho acto sobre la cabeza de un individuo determinado o de una categoría de individuos (31). Esta situación jurídica general es la que se establece en la ordenanza reglamentadora del servicio de taxis del Municipio en que esta actividad haya de desarrollarse y demás normas complementarias. La autorización que faculta

(29) *Le autorizzazioni*, cit., págs. 67 y ss.

(30) Vid. una crítica de la postura de FRANCHINI en la recensión de GIANNINI a la obra de aquél, publicada en la «*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*», 1954, 4, pág. 910.

(31) *Traité de Droit administratif*, París, 1952, pág. 217.

para prestar el servicio no hará sino constituir el cauce para que se apliquen a su destinatario las normas que constituyen el acto-regla (Ordenanza de taxis) que regula el servicio.

Mediante la autorización, el titular de la industria que va a prestar el servicio de taxis se sitúa en uno de los que GIANNINI ha calificado como ordenamientos jurídicos seccionales, es decir, aquellos ordenamientos que, como los estatales, son establecidos y organizados por el Estado mediante sus leyes y para fines de interés general, pero que difieren de éstos porque no se componen de oficios y funcionarios públicos, ni tienen una figura jurídica propia de órganos o de cualquier otro tipo, sino que se componen de personas físicas, de empresas privadas, etc.; en una palabra, de sujetos que tienen ya subjetividad en el ordenamiento general del Estado, los cuales desarrollan determinadas actividades de tipo profesional. Todos estos particulares son sujetos de los ordenamientos seccionales por el hecho de desarrollar una actividad determinada. Existe, como se dice, una pertenencia necesaria al ordenamiento seccional, y para desarrollar su actividad tienen necesidad de un acto de la autoridad que es la autorización, la cual automáticamente, *ope legis*, les convierte en sujetos del ordenamiento seccional y les somete al mismo (32).

Las afirmaciones que acabamos de realizar son de la mayor importancia en cuanto al régimen del servicio que estamos estudiando. Como el titular de la autorización se encuentra en una situación legal o reglamentaria, para modificar el régimen del servicio que presta no podrá recurrirse a un acto individual, sino que será necesaria una disposición administrativa del mismo rango de la que establece dicho régimen. La existencia de la autorización no puede constituir un obstáculo a esta modificación, puesto que, como advierten DUEZ y DEBEYRE, los actos condiciones no crean la situación en que, como consecuencia de los mismos, se va a encontrar el destinatario de aquéllos. Al modificar la situación general, el acto-regla no modifica el acto-condición en su efecto atributivo. La posición jurídica del beneficiario del acto-condición no es diferente a la del individuo investido automáticamente de la situación jurídica general: tanto uno como otro deben soportar las modificaciones

(32) Cfr. GIANNINI, *Lezioni di Diritto amministrativo*, I, Milán, 1950, págs. 171 y ss. Recientemente, del mismo autor, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, en «Riv. Trim. di Dir. Pubbl.», 1958, 2 págs. 619 y ss.

aportadas a esta situación por actos-reglas regulados (33). Pero —insistimos nosotros— sólo mediante actos-reglas podrán establecerse las citadas modificaciones.

D) Tanto la ordenanza reglamentadora del servicio de taxis de Madrid como la de Barcelona regulan el procedimiento para otorgar la autorización que se exige para poder prestar el servicio de taxis. Este procedimiento es el característico en estos supuestos: instancia del particular acompañada de los documentos acreditativos de que reúne las condiciones exigidas por el Derecho vigente; verificación administrativa de la concurrencia de tales requisitos; examen de la oportunidad del otorgamiento de la autorización y finalmente acto resolutorio. En el caso de Barcelona, como hemos visto, se establecen algunos criterios de preferencia, e igualmente se fija el sistema de subasta como medio de otorgamiento en el caso de que sean más el número de solicitantes que el de licencias que puedan otorgarse. Ninguna de las dos Ordenanzas, sin embargo, contienen prescripción alguna en cuanto a problema tan importante como el del silencio administrativo ante la petición formulada. Es necesario, por ello, ante la posibilidad de que este silencio se produzca, acudir a los principios que establecen las normas complementarias de aquéllas, concretamente el Reglamento de servicios de las Corporaciones locales.

Los preceptos que el referido Reglamento dedica a esta cuestión suponen una inversión de los principios generales en materia de silencio administrativo. En efecto, frente al principio general del valor negativo del silencio de la Administración, el Reglamento de servicios de las corporaciones locales establece justamente la regla inversa. El silencio en este terreno se interpreta en sentido positivo. Esta regla sólo quiebra en una ocasión: cuando las licencias solicitadas se refieren a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimonial. En este supuesto se aplica la regla general y el silencio se interpreta en sentido negativo. Quiere decir, por ello, que, dado que el punto de partida para regular el servicio de taxis es el hecho de que se preste sobre el dominio público, en el caso de silencio administrativo deberá entenderse denegada la autorización que se solicita (34).

(33) Cfr. DUEZ Y DEBEYRE, op. cit., págs. 217 y ss.

(34) La peculiaridad que acabamos de exponer, acerca de la interpretación del

IV.—PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

Para estudiar la prestación del servicio de taxis conviene distinguir, de un lado, las relaciones entre el titular del mismo y la Administración, y de otro, las que se establecen entre aquél y los usuarios.

A) El efecto, de toda autorización consiste, como ya conocemos, en remover los límites que mediante la prohibición general se establecen,

silencio administrativo en las normas reguladoras de la Administración local, plantea dos problemas: en primer lugar, la razón de la inversión de los términos en que tradicionalmente se plantea la doctrina del silencio administrativo, y, en segundo lugar, la causa de la excepción apuntada, es decir, de la vuelta a la regla general. Para resolver ambas cuestiones es necesario remontarnos a la esencia misma de la doctrina del silencio administrativo. Cuando la Administración no actúa, el Derecho administrativo da un valor negativo a este silencio porque en caso contrario, por la simple negligencia de un funcionario en ocasiones, se convertiría, como ha señalado ROYO-VILLANOVA, el administrado en administrador, puesto que se le atribuirán funciones que originariamente pertenecían a la Administración. Ahora bien, estas razones no son aplicables en el supuesto de la autorización de policía. Como hemos tenido buen cuidado de resaltar en las páginas anteriores, por medio de las autorizaciones no se confiere al particular algo que previamente perteneciera a la Administración, sino que simplemente se le faculta para el ejercicio de un derecho del que ya era titular. Por ello, en el supuesto de que el silencio se interprete en sentido positivo, no serán aplicables los razonamientos expuestos, puesto que aquí no se convierte el administrado en administrador, ya que la actividad que va a poder ejercitar por esta interpretación positiva del silencio le corresponde antes a él, y no a la administración. Pero ¿cómo se explica entonces la excepción a esta excepción, es decir, la vuelta a la regla general en materia de silencio administrativo cuando se trata de licencias que se refieren a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales? Para responder a esta pregunta basta con aplicar los principios que acabamos de exponer. Si el silencio se interpreta en sentido positivo, surgiría el mismo inconveniente que ha determinado la asignación de un valor negativo a la inactividad de la Administración. Esta licencia se refiere al ejercicio de un derecho que ciertamente corresponde al particular, pero como va a ejercitarse sobre bienes que corresponden a la Administración, surge entonces la necesidad de aplicar las cautelas que entraña la interpretación negativa del silencio.

Conviene señalar en todo caso que estos principios rigen sólo en la esfera local. En el proyecto de Ley de procedimiento administrativo se extendían a la esfera central; pero al redactarse definitivamente la Ley, se limitó la aplicación del silencio positivo a los casos de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de las funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. (Cfr. sobre estas cuestiones GARRIDO FALLA, *La llamada doctrina del silencio administrativo*, en esta REVISTA, núm. 16, págs. 85 y ss.) Mismo autor, *El silencio administrativo en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, «Revista de Estudios de la Vida local», núm. 91, págs. 54 y ss.; sobre el silencio administrativo en la nueva Ley de procedimiento, GONZÁLEZ PÉREZ, *El silencio administrativo en la nueva Ley de procedimiento*, «Documentación administrativa», núms. 8-9.

Como consecuencia de la autorización, el particular va a poder realizar una actividad que antes le estaba prohibida. Pero ello no quiere decir que haya de realizarla; como norma, la actividad autorizada podrá o no ejercitarse.

Este no es el caso de la autorización para el establecimiento del servicio de taxis, en virtud de la cual su titular se coloca en una situación legal y reglamentaria, entre los más importantes de cuyos elementos integrantes figura la obligación de prestar el servicio. La fuente de esta obligación se encuentra, por tanto, en la Ordenanza que regula el servicio. No en el acto individual que permite realizarlo.

Es importante subrayar este extremo porque constituye una diferencia fundamental entre el servicio que estamos estudiando y en general entre todos los servicios de interés público y los servicios públicos. En el caso de los servicios públicos prestados por particulares, la concesión se otorga en virtud de un contrato que se estipula entre la Administración y el concesionario, y como consecuencia de este contrato, aquélla tendrá el derecho de exigir de éste la prestación del servicio. En cambio, en el supuesto de los servicios de interés público, no puede hablarse de un derecho de la Administración a que se preste el servicio. Si el Ayuntamiento quiere velar por esta prestación tendrá que hacerlo velando por la observancia de las normas que regulan el servicio, y dispondrá en tal sentido de las facultades sancionadoras que dichas normas le otorgan. Pero no actuará como un acreedor frente al obligado, sino como ente dotado de la potestad de imperio que ejercita frente a quienes a través de la autorización se encuentran en una situación de sujeción especial respecto del mismo (35).

Además de prestar el servicio, dicha prestación deberá efectuarse en la forma prescrita por las normas vigentes. Estas establecen el número de horas que debe prestarse el servicio diariamente —ocho horas en Barcelona y diez en Madrid—, fijan las horas en que los conductores del vehículo pueden efectuar sus comidas, señalan el orden de preferencia a seguir en el caso de que varias personas requieran simultáneamente la prestación del servicio, etc., etc.

No es necesario advertir, puesto que ya lo hemos señalado reiteradamente, que las tarifas del servicio deberán ser aprobadas por el Ayuntamiento.

(35) SÍC. DE VALLES, *I servizi pubblici*, cit., págs. 625 y 626.

B) En la relación entre el servicio y los particulares interesa subrayar la obligación que al titular de aquél corresponde de prestarlo a cuantas personas lo requieran. Esta obligación, que no se halla recogida en ningún texto legal, puede considerarse como un principio general del ordenamiento jurídico administrativo, consecuencia de la propia naturaleza de aquellos servicios entre los que hemos incluido el servicio de taxis. Una nota esencial de los mismos es la que DE VALLES ha denominado la *destinazione al pubblico*, y consecuencia de este destino al uso de la colectividad es la obligación expuesta (36).

Una vez que se estipule el contrato entre el titular del servicio y el particular, la relación que se establece estará sometida al Derecho privado, si bien deberán observarse las prescripciones que a este respecto contienen las Ordenanzas reglamentadoras del servicio expuestas con anterioridad.

Cuestión de capital importancia en este punto es la de la situación del particular en el supuesto de que el titular del servicio infrinja la reglamentación del mismo. DE VALLES y BUTTGENBACH han estudiado este problema, resolviéndolo en sentido similar.

En la opinión del primero de los autores citados puede verse aquí un interés legítimo de los particulares a provocar la acción de vigilancia que a la Administración corresponde (37). Según BUTTGENBACH, el particular que considere lesionados sus intereses como consecuencia de la infracción referida, podrá acudir a la Administración para provocar su actuación en orden a la aplicación de las sanciones que el Derecho positivo establece. Si la Administración no actúa o lo hace de forma diferente a como establecen las normas vigentes, los particulares podrán, según este autor, recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa (38).

Nosotros, sin embargo, no creemos que pueda admitirse la tesis expuesta. La única posibilidad que el ordenamiento jurídico ofrece es la de denunciar la infracción cometida de acuerdo con la facultad general que en este sentido se reconoce. Pero la Administración podrá dar a esta denuncia el cauce que estime conveniente, incluso su archivo sin tomarla en consideración. La potestad sancionatoria es normalmente discrecional en cuanto al *an habeatur*, es decir, en cuanto a las circunstan-

(36) Op. cit., 626 y 627.

(37) Op. cit., 627.

(38) *Théorie générale*, cit., 424 y ss.

cias en que debe ejercitarse. De lo cual no cabe deducir que cuando se ejercite no existan límites al ejercicio de dicha potestad, puesto que en el *quo modo habeatur* habrá que estar a la reglamentación que de las faltas y sanciones se establezca en cada caso (39).

V.—EXTINCIÓN DEL SERVICIO.

Para estudiar la extinción del servicio de taxis, o mejor, de la industria concreta que presta este servicio, conviene distinguir entre la extinción por voluntad del particular y aquella que se verifica por actos de la Administración.

A) Como, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto de las concesiones administrativas, no existe en el caso del servicio que estamos examinando, un contrato entre la Administración y el particular, en virtud del cual éste adquiera no sólo el derecho, sino también la obligación de prestar el servicio, el titular de la autorización para prestar el servicio de taxis podrá, en cualquier momento, renunciar a ella por actos expresos o tácitos. Como consecuencia de esta renuncia, dejará de estar sometido a la reglamentación del servicio, única fuente, como sabemos, de la obligación de prestarlo, y, en consecuencia, se extinguirá dicho servicio.

B) En cuanto a la extinción del servicio por actos de la Administración, el único supuesto que contemplan las Ordenanzas de Madrid y Barcelona es el de la revocación de la autorización para prestarlo, confiriendo en este sentido amplísimas facultades a los Municipios. En efecto, según el párrafo 2.º del artículo 2.º de la de Madrid, la licencia podrá ser retirada libremente por la Alcaldía Presidencia cuando el tenedor de la misma incumpla sus obligaciones, y de acuerdo con las causas que en tal sentido se determinan en la propia Ordenanza *o por cualquier otra circunstancia de interés superior o de orden público, sin que el titular tenga derecho a reclamación ni indemnización alguna*. La Ordenanza de Barcelona es todavía más explícita, estableciendo en el artículo 651 que el permiso municipal se otorga siempre a *precario*, por lo que puede ser retirado *en cualquier momento* por el Ayuntamiento,

(39) Cfr. sobre los límites del ejercicio de la potestad de policía nuestros *Apuntes*, cit., págs. 23 y ss.

de acuerdo con lo previsto en dicha Ordenanza. En ambos casos, por tanto, el particular se encuentra completamente indefenso ante la Administración: ésta podrá *retirar* en cualquier momento la licencia, y, además, sin que aquél pueda exigir una indemnización, ni siquiera reclamar contra la resolución que tan directamente le afecta.

La gravedad del régimen que se establece exige un estudio del mismo a la luz de la teoría general del Derecho administrativo y de los preceptos que se contienen en aquellas disposiciones que deben considerarse no sólo complementarias, sino también superiores a las Ordenanzas del servicio de taxis, que, en definitiva, no constituyen sino su desarrollo para un supuesto concreto. Así las cosas, nos encontramos con que en las normas transcritas se engloban, asignándoles un mismo régimen jurídico, dos supuestos que deben ser separados: el de caducidad y el de revocación de la licencia.

Aunque existen notorias discrepancias entre los autores acerca del concepto de la revocación y de sus diferencias respecto de la nulidad, parece que hoy se van poniendo de acuerdo en mantener que existe revocación cuando la eliminación de un acto administrativo se produce por razones de *oportunidad*, es decir, por una falta de adecuación entre los efectos del acto y el interés público, mientras que la anulación se determina por motivos de *legalidad*, o, lo que es igual, por una falta de adecuación entre los elementos del acto administrativo, alguno de los cuales está viciado, y el Derecho objetivo. Esta es la postura mantenida por ALESSI en su conocida monografía sobre este tema, y recientemente entre nosotros por GARRIDO FALLA (40). De acuerdo con estas ideas, habrá que considerar como casos de revocación de la licencia de taxis aquellos en que la razón que mueva al Ayuntamiento a dictar este acto, sea la circunstancia del interés superior o del orden público, es decir, razones de oportunidad. En los demás supuestos, cuando la causa de dicho acto sea el incumplimiento de sus obligaciones por parte del titular de la licencia, nos encontraremos ante un caso de caducidad.

Nada hay que objetar a las facultades que se confieren a los Municipios en cuanto a la caducidad de las licencias. Si su titular incumple las obligaciones que le incumben, corresponde a la propia esencia de la autorización y de los servicios de interés público, que la Administración

(40) ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, 2.ª ed., Milán, 1956; GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1958, págs. 505 y ss.

pueda declarar la caducidad de aquélla siguiendo a tal efecto el procedimiento que el Derecho positivo establezca.

La situación se complica al contemplar esas facultades de revocación que se otorgan a los Ayuntamientos en términos tan generales. Como es sabido, entre los principios comunmente admitidos en Derecho administrativo figura el de la irrevocabilidad de los actos de la Administración declaratorios de derechos en favor de los particulares. Este principio, sin embargo, es objeto de una especial interpretación en materia de autorizaciones de policía, donde, como consecuencia de la propia naturaleza de éstas, han cuidado tanto los autores como el Derecho positivo de templar su rigurosidad. En este sentido, es de capital importancia la regulación que se contiene en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, cuyo régimen merece ser estudiado con detenimiento.

En el artículo 16 del citado texto legal se distinguen dos supuestos de revocación de las autorizaciones o licencias de policía: el de la alteración de las circunstancias existentes cuando se verificó su otorgamiento, y el de la adopción de nuevos criterios de interpretación del interés público. La distinción es fundamental, en primer lugar, porque, en el caso de alteración de las circunstancias, las Corporaciones están obligadas a revocar las autorizaciones. Según el Reglamento, *deberán* revocarlas. En cambio, cuando la circunstancia por la cual se revoca la autorización es la adopción de nuevos criterios de interpretación del interés público, únicamente se les faculta para el ejercicio de la potestad de revocar: el artículo 16 establece que *podrán* revocarlas. Pero es que, además, a diferencia de lo que ocurre en el primer caso, en el supuesto de adopción de nuevos criterios de interpretación del interés público, los particulares tendrán derecho a indemnización.

Como se ve, la oposición entre el Reglamento de servicios y las Ordenanzas del servicio de taxis de Madrid y Barcelona es evidente: Mientras que, según éstas, el Ayuntamiento podrá revocar las licencias en todo caso, el Reglamento de servicios reconoce esta facultad únicamente en casos taxativos, aunque notoriamente amplios. Además, en oposición a lo que ocurre con las Ordenanzas, que niegan el derecho a indemnización de los particulares, el Reglamento les reconoce este derecho en el segundo de los supuestos que establece.

Esta oposición deberá resolverse, como hemos manifestado en otras ocasiones, a favor del Reglamento de servicios, lo que equivale a mante

ner la ilegalidad de las Ordenanzas de Madrid y Barcelona en este punto.

Pudiera objetarse que, en realidad, dichas Ordenanzas no están infringiendo el Reglamento de servicios, sino simplemente estableciendo la reserva por parte de la Administración de la potestad de revocar. Es decir, las autorizaciones se otorgarían subordinadas a la adopción del acuerdo revocatorio. Pero no creemos que puedan admitirse estos argumentos. En primer lugar, las Ordenanzas del servicio de taxis son verdaderos Reglamentos, la reserva de la revocación se establece en ellos y no en el acto de la autorización. No constituyen, por tanto, una verdadera reserva de revocación, sino un intento de derogación del Reglamento de servicios. En segundo lugar, aun en el caso de que pudiera verse una reserva de revocación en el supuesto que estamos examinando, habría que llegar a mantener igualmente la ilegalidad de establecerla, ya que por esta vía, de una parte se estarían desvirtuando, mediante elementos accidentales, los elementos naturales de la autorización (41), y, de otra, no sería difícil descubrir en esta postura un auténtico fraude a la Ley —en este caso el Reglamento de Servicios—, al intentar violarla mediante el empleo de procedimientos aparentemente legales.

Insistimos, por tanto, en que la autorización para prestar el servicio de taxis únicamente podrá ser revocada en los supuestos que recoge el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Es decir, cuando desaparezcan las condiciones existentes al verificarse su otorgamiento y cuando se adopten nuevos criterios de interpretación de lo que sea más conveniente para el interés público, si bien, en el segundo supuesto, el titular de la autorización deberá ser indemnizado. Y ello, independientemente de lo que se establezca en las Ordenanzas reglamentadoras del servicio o en el acto por el que se otorgue la autorización.

(41) Cfr. en este sentido LUCIFREDI, *L'atto amministrativo...* cit., pág. 77.

