

INFORME DE 11 DE OCTUBRE DE 2016 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA DENEGACIÓN DE UN VISADO DE TRANSPORTES PARA UN VEHÍCULO AUTOTAXI (UM/131/16).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 5 de octubre de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de un operador, en el marco del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a barreras en la actividad de autotaxi por parte de la Comunidad Autónoma de Madrid. La reclamación puede resumirse en estos términos:

- Que el operador, con fecha 16 de diciembre de 2015, obtuvo del Ayuntamiento de Daganzo (Madrid) autorización para efectuar su actividad con un nuevo vehículo, en sustitución del anterior. Dicho nuevo vehículo tiene una capacidad de hasta 9 plazas.
- Que, tras solicitar a la Comunidad de Madrid la autorización para efectuar transporte interurbano en vehículo de turismo (VT) con el citado vehículo de hasta nueve plazas, por comunicación de 1 de abril de 2016 se le requirió para subsanación del siguiente modo: *“El número de plazas que figura en el permiso de circulación del vehículo debe ajustarse al número máximo permitido por la normativa de autotaxi (5 plazas o 6 plazas si una está habilitada para silla de ruedas)”*.
- Que, tras efectuar las oportunas alegaciones, por Resolución de 27 de septiembre de 2016 se le denegó la autorización de transporte público de viajeros VT con base en el artículo 22 del Decreto 74/2005, de 28 de julio y la Orden de 14 de diciembre de 2012, al tener el vehículo un número de plazas superior al permitido.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 26 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Regulación estatal y autonómica

El artículo 149.1.21^a de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia del transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por su parte, el art. 148.1.5^a de la Constitución asigna a las comunidades autónomas el transporte intracomunitario, es decir, el que se constriña al ámbito territorial de una comunidad autónoma.

A la vista de lo regulado en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y de las sentencias del Tribunal Constitucional 174/1995, de 23 de diciembre y 118/1996, de 27 de junio, la competencia para regular los autotaxis corresponde a las Comunidades Autónomas si el tráfico realizado discurre íntegramente por su territorio; y al Estado, si lo hace por el territorio de más de una Comunidad. Ahora bien, en virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, el Estado delegó en todas las Comunidades Autónomas las competencias relativas a los transportes discrecionales de viajeros, de tal manera que también corresponde a éstas su ordenación y regulación.

Las Comunidades Autónomas han regulado el servicio de autotaxis con arreglo a dos modelos: uno, disciplina la materia mediante norma de rango legal, con vocación de carácter completo¹; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa², de tal manera que las normas autonómicas han de ser completadas con la regulación estatal; y, en concreto, con la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres; el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros y la Orden de 4 de febrero de 1993³. Este último modelo es el seguido por la Comunidad de Madrid con la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

La regulación legal propia y específica de los autotaxis dictada por la Comunidad de Madrid está contenida en el artículo 9.3 de la precitada Ley 20/1998, que dispone⁴:

El régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a sus normas específicas, las cuales deberán seguir las reglas establecidas por la Comunidad de Madrid, previo informe del correspondiente órgano de participación y consulta. En especial, se podrán establecer reglas que predeterminen el número máximo de licencias de

¹ Así, Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo, del País Vasco y Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi, de Cataluña.

² Es el caso de Aragón, Navarra y la Comunidad Valenciana.

³ Orden de 4 de febrero de 1993 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional de viajeros por carretera (BOE nº 40, de 16 de febrero). La vigencia del Reglamento de Taxis se mantiene respecto de aquellas CCAA que no hayan regulado sobre la materia, siendo de aplicación supletoria en aquello que no esté contemplado en la normativa autonómica.

⁴ A su vez, la competencia municipal para ordenar y gestionar el servicio de autotaxis se reconoce por la Ley 7/1985, de 5 de abril, de Bases de Régimen Local (artículos 25.2 y 86.2), de modo que los Ayuntamientos pueden gestionar el servicio previamente configurado por las Comunidades Autónomas. En tal sentido, sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1986, 26 de abril de 1989, 8 de julio de 1991, 9 de julio de 1996 y 26 de enero de 1996) y Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid, de 21 de julio de 2005.

auto-taxi en cada uno de los distintos municipios en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general del transporte.

Tal como ha señalado el Consejo de Estado, “[e]ste precepto ni regula de manera completa la materia ni contiene una deslegalización en favor del Gobierno de la Comunidad de Madrid para hacerlo. Este puede disciplinarla por vía reglamentaria pero, al hacerlo y en aquello que no tiene una regulación legal específica y propia, debe fundar su actuación en la normativa de rango legal estatal que resulta de aplicación supletoria”.

En el ámbito autonómico, resulta asimismo aplicable el Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, así como la Orden de 14 de diciembre de 2012, de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, por la que se fijan criterios para autorizar la expedición de licencias de autotaxi a las que se le puedan adscribir vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor.

II.2) Sobre la regulación concretamente cuestionada

Según la LOTT, tanto el servicio de taxi como la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor quedan incluidos en la categoría de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas (o vehículos de turismo). La capacidad de 9 plazas como definitiva del vehículo de turismo figura asimismo en el artículo 47.2 del ROTT:

Turismo: Vehículo automóvil distinto de la motocicleta concebido y construido para el transporte de personas con una capacidad igual o inferior a 9 plazas incluida la del conductor.

Sin perjuicio de ello, la Orden de 4 de febrero de 1993 dispone en su artículo 43.g) (“Requisitos para la obtención de autorizaciones”) que el número de plazas del vehículo de autotaxi no podrá ser superior a cinco, incluida la del conductor. No obstante, en casos suficientemente justificados podrá expedirse autorización de transporte para turismos de capacidad superior a cinco plazas, pudiendo las Comunidades Autónomas que ostenten la competencia sobre estas autorizaciones por delegación del Estado en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1987, citada, establecer reglas a tal efecto⁵.

⁵ Artículo 43.g): “El número de plazas de vehículo no podrá ser superior a cinco, incluida la del conductor, debiendo figurar esta capacidad máxima tanto en el permiso de circulación como en el certificado de características. No obstante, en casos suficientemente justificados podrá expedirse autorización de transporte para turismos de capacidad superior a cinco plazas, pudiendo las Comunidades Autónomas que ostenten la competencia sobre estas autorizaciones por delegación del Estado en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, establecer reglas a tal efecto”. Por su parte, el Reglamento 763/1979, señalaba que los autotaxis no excederán de 7 plazas, salvo excepciones (artículo 2 en relación con el artículo 7).

Con relación a esto último, el Decreto 74/2005, de 28 de julio, además de regular la obtención de las oportunas licencias municipal y de transporte público discrecional interurbano (señalada autorización VT), contiene previsiones sobre el “Número de plazas” de los vehículos adscritos a la actividad de autotaxi. En particular, su artículo 22 señala que, como regla general, los vehículos de VT no deberán tener un número de plazas superior a 5, incluida la del conductor, o 6, caso de estar adaptados para silla de ruedas. Sólo en casos muy excepcionales y debidamente justificados, se podrá adscribir a la autorización un vehículo de capacidad superior:

1. Como regla general el número de plazas de los vehículos a los que hayan de referirse las licencias de autotaxi no podrá ser superior a cinco, incluida la del conductor, debiendo figurar esta capacidad máxima tanto en el permiso de circulación como en el certificado de características del vehículo.
2. No obstante, en el caso de vehículos adaptados para el transporte de personas en silla de ruedas se admitirá una capacidad máxima de seis plazas, siempre que en el correspondiente certificado de características conste que una de las plazas corresponde a la silla de ruedas. En ningún caso se podrá transportar con dichos vehículos simultáneamente más de cinco personas, incluido el conductor.
3. Sólo en casos muy excepcionales suficientemente justificados y de acuerdo con las reglas o criterios que fije al efecto la Comunidad de Madrid, previa consulta al Ayuntamiento correspondiente, a los afectados con carácter vinculante y a las asociaciones del sector, se podrá expedir nuevas licencias, o autorizar la transmisión de las existentes o la sustitución de los vehículos afectos a las mismas, para adscribirlos a turismos de capacidad superior a la indicada en los apartados anteriores

Dichas previsiones se han desarrollado por la Orden de 14 de diciembre de 2012, cuyo artículo único dispone que el número máximo de licencias adscritas a vehículos de hasta 9 plazas no podrá superar el 5% del total de licencias del municipio. Además, los interesados deberán justificar fehacientemente que en el último año han tenido demanda de servicios que no han podido atender por no tener capacidad suficiente en sus vehículos:

1. Autorizar la expedición de nuevas licencias de autotaxi, o autorizar la transmisión de las existentes o la sustitución de vehículos afectos a las mismas, para adscribirlos a turismos de hasta nueve plazas, incluido el conductor.
2. El número máximo de licencias adscritas a este tipo de vehículos no podrá superar, en ningún caso, al 5 por 100 del total de licencias del municipio.
3. Los interesados que soliciten la adscripción de sus licencias a vehículos de más de cinco plazas, deberán justificar fehacientemente que en el último año han tenido demanda de servicios que no han podido atender por no disponer de capacidad suficiente en sus vehículos.

Debe señalarse que tal limitación con carácter general a cinco plazas para los vehículos adscritos a autorizaciones de autotaxi es habitual en las distintas

comunidades autónomas y municipios⁶. Sin perjuicio de ello, en el caso de algunas comunidades autónomas se han permitido ampliaciones con carácter general de hasta siete plazas, con posibilidad de llegar a nueve (por ejemplo, artículo 5 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, o Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, en el caso de Baleares)⁷.

II.3) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

La Resolución de la Comunidad de Madrid deniega la licencia para transporte interurbano en VT en vehículo de hasta nueve plazas debido a que no se cumplen los requisitos de la recién citada Orden de 14 de diciembre de 2012. En particular, la Resolución dispone lo siguiente:

[L]a Orden de 14 de diciembre de 2012, de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, por la que se fijan los criterios para autorizar la expedición de licencias de autotaxi a las que se le pueden adscribir vehículos de hasta nueve plazas incluido el conductor, el número máximo de licencias adscritas a este tipo de vehículos no podrá superar, en ningún caso, el 5% del total de licencias del municipio.

Consultado el Registro de Titulares y Solicitantes de Licencias de Autotaxi, se comprueba que el municipio de La Villa de Daganzo cuenta en la actualidad con tres licencias de autotaxi.

En consecuencia, deniega la autorización en los siguientes términos:

DENEGAR a [...] la autorización de transporte público de viajeros VT, en vehículo de turismo con capacidad para trasladar simultáneamente a más de cinco personas, incluido el conductor.

⁶ Así, el artículo 28 del Decreto 243/2002, de 15 de octubre, que desarrolla la citada Ley 2/2000, del País Vasco, dispone: “Los vehículos de turismo deberán tener con carácter general una capacidad máxima de cinco plazas, incluida la del conductor o conductora, debiendo figurar esta capacidad tanto en el permiso de circulación como en la tarjeta de inspección técnica del vehículo. No obstante, en casos suficientemente justificados, esta capacidad podrá ampliarse hasta 9 plazas, mediante autorización del Ayuntamiento y de la Diputación Foral competentes en cada caso, siempre que se ajuste a lo dispuesto en la normativa vigente sobre vehículos y no afecte a la homologación del mismo, pudiendo establecerse en dicha autorización las condiciones de prestación del servicio”. En términos similares se expresa el artículo 20, apartados 2 y 3, de la Ley del Taxi de Cataluña, o el artículo 22 de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi de Navarra. Por su parte, el artículo 28 de la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de transporte urbano de Aragón, establece que, como regla general, las licencias de auto-taxi serán para cinco plazas. No obstante, podrán autorizarse taxis con mayor número de plazas exclusivamente para la realización de transporte urbano.

⁷ Artículo 5.1: “La autorización administrativa otorgada habilitará para la prestación del servicio mediante la utilización de un máximo de siete plazas, incluida la del conductor, con independencia de la capacidad técnica real del vehículo”. El apartado 2 se refiere a los casos en que el número de plazas podrá ser de 9 (entre otros casos, cuando el municipio en que se halle domiciliada la autorización carezca de comunicación mediante servicios de transporte regular de uso general de viajeros por carretera).

El reclamante considera que dicha denegación es contraria al principio de necesidad y proporcionalidad así como al de libre establecimiento y circulación de la LGUM.

Con carácter previo, debe aclararse que, sin perjuicio de las consideraciones que se efectúen sobre la eventual incompatibilidad con la LGUM de las disposiciones generales cuestionadas por la reclamante, el objeto de la reclamación se limita a la resolución denegatoria de autorización para el transporte interurbano en autotaxi. A juicio de la CNMC, dicha denegación es suficiente para considerar que existe una barrera al ejercicio de la actividad o, en términos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, una restricción a tal ejercicio, al obstaculizarse o restarse interés al ejercicio de la actividad (entre otras, Sentencia de 28 de enero de 2016, Rosanna Laezza, C-375/14, apartado 21)⁸.

A juicio de esta Comisión, la limitación sobre número de plazas de autotaxi contenida tanto en la Orden de 4 de febrero de 1993 como en el Decreto 74/2005 y en la Orden de 14 de diciembre de 2012 resulta contraria al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en la LGUM. Además, dicha regulación contendría requisitos prohibidos por dicha LGUM. Se desarrolla a continuación.

Sobre la vulneración del principio de necesidad y proporcionalidad

El artículo 5 contiene el principio de necesidad y proporcionalidad en la actuación de las autoridades competentes:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Las razones imperiosas de interés general serán las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio⁹. Para el caso de autorizaciones, dichas razones quedan

⁸ Citado apartado 21: “*En primer lugar, ha de recordarse que deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban el ejercicio de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés (sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, apartado 45 y jurisprudencia citada)*”.

⁹ Citado art. 3.11: 11. “*«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad*

limitadas, fundamentalmente, a las de “orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”, aunque también se pueden tener en consideración otras relativas a la existencia de un número limitado de operadores en el mercado, todo ello a tenor del artículo 17.1 LGUM.

El principio de necesidad y proporcionalidad ha sido objeto de una abundante jurisprudencia por parte del Tribunal de Justicia de la UE en materia de libertades de establecimiento y de circulación. Así, por ejemplo, la Sentencia de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C-591/13, apartado 63, dispuso lo siguiente:

63. Conforme a reiterada jurisprudencia, una normativa nacional sólo puede limitar la libertad de establecimiento si la restricción en cuestión está justificada por razones imperiosas de interés general. En tal supuesto es preciso, además, que esa restricción sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase la sentencia DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C., C-380/11, EU:C:2012:552, apartado 41 y jurisprudencia citada).

Así pues, mediando una razón imperiosa de interés general, la proporcionalidad de una medida consistirá en que sea adecuada al objetivo de que se trate (idoneidad) y que no vaya más allá de lo necesario para lograrlo (mínima restricción)¹⁰. A ello debe añadirse que la medida debe perseguir el objetivo invocado de forma coherente y sistemática¹¹.

De entrada, la normativa antes indicada sobre el número de plazas de autotaxis (Orden estatal, así como Decreto y Orden autonómicos) no señalan razón imperiosa de interés general (RIIG) alguna que justifique que dicha limitación a cinco plazas, incluido el conductor, con carácter general. Más allá de que las citadas normas no lo justifiquen, dicha razón imperiosa de interés general no se llega a intuir en modo alguno. No se aprecia que tal limitación responda a razones de orden público, seguridad pública, protección medioambiental o alguna otra de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. En particular, no se observa que con ello se salvaguarde la seguridad y la salud de los consumidores o de los destinatarios de servicios.

Es más, lejos de invocarse una RIIG que justifique esta limitación, la norma, de manera irracional y desproporcionada, llega a supeditar la eventual autorización

y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

¹⁰ Junto al asunto C-591/13, pueden citarse las Sentencias de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, C-390/99, apartado 33; de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, apartado 15; de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, apartado 35, y Corsten, apartado 39, entre otras muchas.

¹¹ Entre otras muchas, lo señala así la Sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary, C-98/14, apartado 64.

de vehículos de más de cinco plazas a que previamente no se haya podido prestar servicio a los consumidores, los cuales tendrían que haber acudido a otras opciones distintas de su primera elección, se supone, con un perjuicio para ellos al valorar esas otras opciones distintas como menos satisfactorias:

Los interesados que soliciten la adscripción de sus licencias a vehículos de más de cinco plazas, deberán justificar fehacientemente que en el último año han tenido demanda de servicios que no han podido atender por no disponer de capacidad suficiente en sus vehículos.

Tampoco se ha justificado que tal limitación en el número de plazas cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad, por ser una medida idónea para salvaguardar una eventual RIIG, y por tratarse de la medida menos restrictiva de todas las posibles a adoptar.

Asimismo, para el caso de que tal restricción pudiese justificarse, no se proporciona explicación alguna en términos de necesidad y proporcionalidad sobre el hecho de que eventualmente puedan llegar a autorizarse únicamente el 5% de las licencias del municipio para vehículos de más de cinco plazas. El preámbulo de la Orden de 14 de diciembre de 2012 justifica la autorización excepcional de vehículos de siete plazas en los siguientes términos:

El momento actual de crisis hace preciso la adopción de medidas excepcionales que supongan un impulso económico, especialmente en el sector del taxi.

Otras explicaciones del citado preámbulo llevan a considerar que debería existir libertad para los operadores para tomar sus propias decisiones sobre el número de plazas del vehículo a emplear para el ejercicio de la actividad:

[S]e considera necesario aumentar el número de plazas de los vehículos a los que hayan de adscribirse las licencias de autotaxi, con la finalidad de atender las necesidades de transporte de determinados sectores tales como las familias integradas por más de cuatro miembros, turistas u otros grupos homogéneos de personas, incrementando, de esta forma, los niveles de calidad en la atención dispensada a los usuarios.

Tal requisito cuantitativo para la obtención excepcional de una autorización para vehículos de más de cinco plazas no se considera justificado en términos de necesidad y proporcionalidad.

En definitiva, *no se aprecia ninguna razón imperiosa de interés general que explique la limitación en el número de plazas de los vehículos de autotaxi que ha llevado a la denegación de la autorización solicitada.*

Requisitos de naturaleza económica e intervención de competidores

Junto a la ausencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen las limitaciones al ejercicio de la actividad de autotaxi en lo relativo al número de plazas de los vehículos, deben señalarse requisitos de naturaleza económica y

de intervención de competidores que han servido de base a la Resolución denegatoria de la autorización.

El artículo 18.2.g) LGUM prohíbe los requisitos de naturaleza económica mediante su remisión a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El citado artículo 18.2.g) dispone lo siguiente:

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

[...]

g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Los apartados e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009 disponen las prohibiciones de requisitos de naturaleza económica y la intervención de competidores en los siguientes términos:

En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente:

e) Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.

f) Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general.

Pues bien, el artículo 22.3 del Decreto 74/2005, aplicado para denegar la autorización, obliga a consultar a las asociaciones del sector a los fines de otorgamiento de autorizaciones para vehículos de más de cinco plazas, lo que supone la intervención de competidores en tal trámite:

3. Sólo en casos muy excepcionales suficientemente justificados y de acuerdo con las reglas o criterios que fije al efecto la Comunidad de Madrid, previa consulta al Ayuntamiento correspondiente, a los afectados con carácter vinculante y a las asociaciones del sector, se podrá expedir nuevas licencias, o autorizar la transmisión de las existentes o la sustitución de los vehículos afectos a las mismas, para adscribirlas a turismos de capacidad superior a la indicada en los apartados anteriores.

Por otro lado, la Orden de 14 de diciembre de 2012 incluye un requisito de naturaleza económica en la medida en que exige justificar la demanda no atendida de potenciales clientes de un vehículo de hasta nueve plazas, según lo ya indicado. El apartado relevante es el tercero del artículo único:

3. Los interesados que soliciten la adscripción de sus licencias a vehículos de más de cinco plazas, deberán justificar fehacientemente que en el último año han tenido demanda de servicios que no han podido atender por no disponer de capacidad suficiente en sus vehículos.

Junto a lo anterior, el hecho de que se exija la prestación del servicio en un determinado número de plazas lleva a pensar que la regulación esté incluyendo consideraciones de programación económica del sector, en términos contrarios a la Ley 17/2009, a la cual se remite la LGUM en este punto.

En particular, no debe descartarse que la limitación del número máximo de plazas del autotaxi con carácter general obedezca al propósito de no afectar a otras actividades conexas (singularmente la de alquiler de vehículos con conductor –o VTC- aunque también transporte discrecional en vehículos de más de nueve plazas). La eventual colisión entre esas actividades sería particularmente apreciable en el caso de grupos o de familias numerosas.

En tal sentido, y aunque sin afirmarse el eventual objetivo de programación económica del sector, la sustituibilidad entre la actividad de autotaxi y la de VTC fue objeto de las consideraciones efectuadas por la Autoridad Catalana de la Competencia en un documento de reflexión sobre dichas actividades¹²:

Este grado de sustituibilidad del servicio entre taxi y VTC es especialmente importante en grandes ciudades y en destinos turísticos, pero también va adquiriendo importancia en zonas rurales. En las primeras cada vez es más habitual la contratación de vehículos con una mayor capacidad de pasajeros (por ejemplo, de familias numerosas o de grupos de turistas). Dado que el número habitual de plazas de un taxi es de 5 (vehículo estándar), éste no puede dar una respuesta adecuada a sus necesidades, de manera que la alternativa es contratar más de un taxi - con el sobrecoste asociado - o bien un servicio de VTC el cual, aparte de la mayor flexibilidad que el taxi en relación con el número de plazas, permite una negociación del precio. Respecto algunas zonas rurales, determinados consumidores (por ejemplo, personas de la tercera edad que

¹² Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor (Noviembre 2012)

necesitan un medio de transporte para ir al médico) a menudo necesitan un servicio de transporte discrecional, puerta a puerta, que necesariamente deben reservar previamente por teléfono. En estos casos, el VTC también es una alternativa real al taxi.

A juicio de esta Comisión, no cabría fundamentar la denegación de la presente autorización en el propósito de proteger una actividad (particularmente, en este caso la de VTC) frente a otra (autotaxi). Se trataría, según lo expuesto, de una motivación de tipo económico prohibida por la LGUM (art. 18.2.g).

En vista de lo anterior, se considera que la Comunidad de Madrid está obligada a atender a los términos del artículo 9 de la LGUM, el cual exige a las autoridades competentes respetar los principios de dicha Ley tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria como, también, en el ámbito autorizadorio:

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica [...].

En definitiva, a la señalada ausencia de RIIG que justifiquen la limitación de plazas para los autotaxis, se le une la *intervención de competidores en el otorgamiento de autorizaciones para autotaxis con más de cinco plazas, así como la existencia de razones de programación del sector de transporte al supeditarse a una determinada demanda y al favorecerse, en este punto, a otros subsectores de actividad (singularmente el VTC). En vista de ello, se concluye que, en atención al artículo 9 LGUM, la reclamación debería ser estimada, concediéndose la licencia solicitada.*

III. CONCLUSIONES

1º.- La reclamación a cuyos fines se emite el presente informe tiene origen en la denegación por parte de la Comunidad de Madrid de una autorización para el ejercicio de la actividad de transporte interurbano en vehículo autotaxi debido a que el vehículo al que estaría adscrito la autorización tiene más de cinco plazas,

que son las permitidas con carácter general por la normativa aplicable (en esencia, Decreto 74/2005 y Orden de 14 de diciembre de 2012).

2º.- A juicio de la CNMC dicha limitación general a un máximo de cinco plazas para vehículos de autotaxi resulta contraria al principio de necesidad y de proporcionalidad al no apreciarse ninguna razón imperiosa de interés general que la justifique.

3º.- Adicionalmente, la citada regulación es contraria al artículo 18.2.g) de la LGUM al incluir entre los trámites para la obtención de una autorización para un autotaxi de más de cinco plazas la intervención de competidores y al supeditar la obtención de esa autorización excepcional a la acreditación fehaciente de que no se ha podido atender a una demanda previa. Esto último, además, muestra la falta de razonabilidad de la limitación, pues la falta de prestación de servicios debido a la insuficiente capacidad del vehículo iría en contra del consumidor.

4º.- Tampoco podría aceptarse que la limitación del número máximo de plazas del autotaxi con carácter general obedezca al propósito de no afectar a otras actividades conexas (singularmente la de alquiler de vehículos con conductor – o VTC-). Se trataría asimismo de una programación del sector que la LGUM prohíbe.

5º- En atención al artículo 9 de la LGUM, que exige que la actuación de las autoridades competentes se ajuste a los principios de dicha Ley, incluido el ámbito autorizador, esta Comisión considera que la reclamación debería ser estimada, concediéndose la licencia solicitada.