

## **INFORME DE 13 DE MARZO DE 2019 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 SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA UN VEHÍCULO AUTOTAXI DE NUEVE PLAZAS (UM/009/19).**

### **I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 8 de febrero de 2019 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 taxi por parte del Ayuntamiento de Chiclana. La reclamación puede resumirse en estos términos:

- Que el operador es titular de una licencia de taxi en el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.
- Que el 31 de octubre de 2018 solicitó al Ayuntamiento de dicha localidad la autorización para prestar la actividad en un vehículo de nueve plazas adaptado a minusválidos.
- Que dicha solicitud debe considerarse denegada por el transcurso de tres meses sin que haya recibido respuesta.

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 de la actividad**

El artículo 149.1.21<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> 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<sup>1</sup>.

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 nueve plazas como definitoria 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, también en el ámbito estatal, la Orden de 4 de febrero de 1993 dispone en su artículo 43.g) una limitación general a cinco plazas de los vehículos de autotaxi: *“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”*<sup>2</sup>.

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 completo<sup>3</sup>; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa, de tal manera que las normas autonómicas han de ser completadas con la regulación estatal; y, en concreto, con la LOTT; el Reglamento Nacional

---

<sup>1</sup> Sin perjuicio de ello, 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 discretionales de viajeros, de tal manera que también corresponde a éstas su ordenación y regulación.

<sup>2</sup> 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). Por su parte, el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, aprobado por Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, señala que los autotaxis no excederán de 7 plazas, salvo excepciones (artículo 2 en relación con el artículo 7)

<sup>3</sup> Así, Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo, del País Vasco; Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi, de Cataluña; Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana; o Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón, entre otras.

de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros y la citada Orden de 4 de febrero de 1993<sup>4</sup>.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la regulación legal de la actividad de taxi se contiene Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (Ley 2/2003). El artículo 14 de la citada Ley dispone la exigencia de licencia para acceder a la actividad, y establece la regla general de que los vehículos tengan cinco plazas, incluido el conductor:

1. La prestación de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo de hasta nueve plazas, incluido el conductor, precisará la previa obtención de la correspondiente licencia otorgada por el Ayuntamiento o, en su caso, por el ente que resulte competente en el supuesto de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta a las que se refiere el artículo 18 de esta Ley. Dichas licencias corresponderán a una categoría única denominándose licencias de autotaxis.

2. Los servicios de transporte en automóviles de turismo se autorizarán, como norma general, para cinco plazas incluido el conductor, y tendrán carácter discrecional, debiéndose realizar, con la salvedad prevista en el apartado siguiente, mediante la contratación global por el transportista de la capacidad total del vehículo.

3. No obstante, en aquellos casos en que se justifique suficientemente que la demanda de transporte no se encuentra debidamente atendida con los servicios de transporte regular y discrecional existentes en el municipio de que se trate, la licencia municipal y, en su caso, la autorización de transporte interurbano podrán otorgarse para vehículos de capacidad superior a cinco plazas, incluido el conductor, e incluso admitirse la contratación por plazas con pago individual.

Reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que procede la autorización de cobro por plaza con pago individual, el aumento de plazas y el procedimiento a seguir al efecto.

El desarrollo reglamentario de lo anterior se llevó a cabo mediante el Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros en Automóviles de Turismo de Andalucía, aprobado por Decreto 35/2012, de 21 de febrero, cuyo artículo 31 establece la previsión general de que los vehículos tengan cinco plazas, señalando posibles excepciones, lo cual incluye el caso de municipios costeros:

3. Con carácter general, y sin perjuicio de las excepciones previstas en este Reglamento, los vehículos destinados al servicio de taxi contarán con una capacidad de cinco plazas incluido el conductor o conductora, salvo los vehículos que presten sus servicios en municipios de menos de 10.000 habitantes que no pertenezcan a un Área Territorial de Prestación Conjunta, o aquellos con alguna de las siguientes circunstancias especiales: ser municipios costeros, tener

---

<sup>4</sup> 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.

núcleos de población dispersos u otras circunstancias similares reflejadas por el Ayuntamiento en su solicitud de autorización que acredite lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo. En estos supuestos especiales, el vehículo destinado al servicio de taxi podrá contar con una capacidad máxima de nueve plazas, incluida la del conductor o conductora, siempre que lo autorice la Consejería competente en la materia.

4. No obstante, en el caso de vehículos adaptados para el transporte de personas en silla de ruedas, se admitirá una capacidad de cinco plazas más una, siempre que en el correspondiente certificado de características conste que una de las plazas corresponde a una persona usuaria de silla de ruedas. En ningún caso se podrá transportar con dichos vehículos simultáneamente más de seis personas, incluido el conductor o conductora y la persona usuaria de silla de ruedas, sin perjuicio de lo contemplado en el apartado 3 de este artículo.

Junto al anterior, el artículo 45 del Reglamento autoriza el incremento del número de plazas en zonas rurales o de baja densidad de población, en las que la demanda de transporte no se encuentre suficientemente atendida<sup>5</sup>.

La Orden de la Consejería de Fomento y Vivienda de 23 de julio de 2014<sup>6</sup> regula el procedimiento de autorización del aumento de capacidad de las autorizaciones de transporte público interurbano de viajeros en vehículos de autotaxi. Dicha Orden aclara en su exposición de motivos que la misma se ciñe a las licencias interurbanas, correspondiendo a los Ayuntamientos decidir sobre las licencias municipales<sup>7</sup>. Las solicitudes de ampliación de plaza en licencias interurbanas podrán pedirse por el Ayuntamiento, por la persona interesada o por

---

<sup>5</sup> Art. 45, cit.: “1. En aquellas áreas rurales o zonas de baja densidad de población, considerándose ésta cuando el número de habitantes por kilómetro cuadrado no sea superior a 15, y donde la demanda de transportes no se encuentre suficientemente atendida por los servicios regulares y discrecionales existentes, podrá autorizarse el incremento de plazas de los vehículos hasta un máximo de nueve incluido el conductor o conductora, en vehículos homologados para dicha capacidad, y la contratación por plaza con pago individual de los servicios con el fin de facilitar la comunicación de núcleos de población dispersos entre sí y el acceso de la población, especialmente aquélla con necesidades especiales, a los centros de servicios y enlaces con otros transportes”.

<sup>6</sup> Orden de la Consejería de Fomento y Vivienda de 23 de julio de 2014, por la que se regula el procedimiento de autorización de aumento de capacidad de las autorizaciones de transporte público interurbano de viajeros en vehículos auto-taxi (BO Junta de Andalucía núm. 147, de 30 de julio de 2014).

<sup>7</sup> Y ello de acuerdo con la competencia que les otorga el artículo 9.8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (“Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales”). En esa línea, el artículo 4 del Reglamento señala la posibilidad de que los municipios establezcan mediante ordenanza previsiones sobre plazas de los vehículos, en el marco de lo que establezca el propio Reglamento: “Los municipios en que se pretenda establecer el servicio de taxi podrán aprobar las Ordenanzas aplicables al establecimiento y prestación del mismo, en las que se regularán, como mínimo, los extremos que se indican a continuación, dentro del marco de lo establecido en el presente Reglamento: [...] i) Previsión, en su caso, de plazas o vehículos adaptados para el transporte de personas con discapacidad”.

asociaciones que estimen la existencia de una necesidad de movilidad no cubierta, dando en estos dos últimos casos, opción al Ayuntamiento afectado para que exprese su oposición. A la solicitud deberá acompañarse un informe justificativo sobre el número de licencias del municipio, que analice la oferta de servicios de transporte existentes en el mismo, y evalúe la demanda de transporte del municipio. La Orden precisa el porcentaje de vehículos para los que se podrá autorizar un aumento de plazas en función de los casos (municipios costeros, núcleos de población dispersos, etc.)<sup>8</sup>.

Finalmente, cabe referirse a la Ordenanza Municipal reguladora del servicio de Taxi en Chiclana de la Frontera (Ordenanza del Taxi)<sup>9</sup>. El artículo 27 de la citada Ordenanza establece en cinco plazas incluido el conductor la capacidad máxima de los vehículos<sup>10</sup>:

2. Los vehículos destinados al servicio de taxi contarán con una capacidad de cinco plazas incluido el conductor.

3. No obstante lo anterior y para el supuesto de vehículo adaptado al transporte de personas con movilidad reducida, se admitirá una capacidad máxima de seis plazas, siempre que en el correspondiente certificado de características técnicas 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.

La disposición transitoria tercera de la Ordenanza concede un plazo de diez años de adaptación al citado número de plazas para los vehículos que excediesen de dicho número a la fecha de entrada en vigor<sup>11</sup>.

Tal limitación general a cinco plazas para los vehículos adscritos a autorizaciones de autotaxi, si bien era habitual en las diversas comunidades autónomas y municipios, y se mantiene en algún caso, ha venido experimentando cambios tendentes a la ampliación del número de plazas<sup>12</sup>. La

---

<sup>8</sup> Para el caso de municipios costeros, podrá concederse el aumento hasta nueve plazas en la licencia interurbana con el límite del diez por ciento del total de licencias del municipio, reduciéndose al cinco por ciento si dicho municipio cuenta con transporte regular de viajeros.

<sup>9</sup> Boletín Oficial de la Provincia núm. 62, de fecha 02.04.14 (modificada mediante acuerdo publicado en el BOP núm. 242, de 19.12.14). El texto puede localizarse asimismo en el siguiente [enlace](#) de la web municipal.

<sup>10</sup> Señala el preámbulo de la Ordenanza que “*pretende dotar de mayor claridad a cuestiones como el número de plazas de los vehículos (artículo 27)*”.

<sup>11</sup> Los vehículos que a la entrada en vigor de la presente Ordenanza tengan asignados un número de plazas superior a 5, incluido el conductor, se adaptarán al número de plazas indicado en el artículo 27 de la presente Ordenanza en un plazo máximo de 10 años, a contar desde la entrada en vigor de la presente ordenanza.

<sup>12</sup> Mantienen la regla general de cinco plazas, con posibilidad de ampliar el número de plazas en casos justificados, por ejemplo, el País Vasco (artículo 28 del Decreto 243/2002, de 15 de

mayoría de normas autonómicas recientes han permitido ampliaciones con carácter general de hasta siete plazas, con posibilidad de llegar a nueve<sup>13</sup>. En otros casos, la Ley se limita a señalar que los taxis tendrán una capacidad de entre cinco y nueve plazas, lo que deja abierta la posibilidad de que las autorizaciones se refieran a vehículos de más de cinco plazas<sup>14</sup>.

## **II.2) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM**

El Ayuntamiento de Chiclana habría denegado por silencio administrativo la autorización para la obtención de una autorización para un vehículo de nueve plazas en lugar de las cinco de que dispone el actual vehículo del interesado. El reclamante considera dicha denegación contraria al libre establecimiento y circulación garantizado por la LGUM.

Con carácter previo, debe aclararse que, en la medida en que la solicitud se remitió al Ayuntamiento, el objeto de la reclamación vendría limitado a la denegación por silencio de una autorización para el transporte urbano en autotaxi.

A juicio de esta Comisión, la limitación sobre número de plazas de autotaxi resulta contraria al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en la LGUM. Además, dicha regulación podría constituir un requisito de naturaleza económica prohibido por dicha LGUM. Debe añadirse que esta Comisión ya ha mostrado un parecer similar en un asunto anterior relativo a la Comunidad de Madrid, a cuyas consideraciones procede remitirse, sin perjuicio de lo que a continuación se indica<sup>15</sup>.

### **1) Vulneración del principio de necesidad y proporcionalidad**

La medida contenida en el artículo 27 de la Ordenanza, consistente en limitar a cinco el número de plazas de los vehículos de autotaxi, no respeta el principio

---

octubre), Cataluña (artículo 20 de la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi) o Madrid (artículo 22.1 del Decreto 74/2005, desarrollado por Orden de 14 de diciembre de 2012).

<sup>13</sup> Así, pueden citarse los casos de Extremadura (artículo 5 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre), Baleares (Decreto 56/2016, de 16 de septiembre), Navarra (artículo 22.3 de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, en modificación por la Ley Foral 21/2018, de 30 de octubre), Valencia (artículo 13 de la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi, el cual contempla la ampliación a nueve cuando lo solicite el titular de la licencia); Galicia (artículo 25 de la Ley 4/2013, de 30 de mayo, del Taxi) o Castilla La Mancha (artículo 45 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, según modificación por Ley 1/2018, de 11 de enero).

<sup>14</sup> Es el caso, por ejemplo, de Aragón (artículo 17.1 de la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi), Región de Murcia (artículo 17 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, del Taxi), Canarias (artículo 6.3 del Decreto 74/2012, de 2 de agosto) o Castilla y León (Ley 9/2018, de 20 de diciembre).

<sup>15</sup> Asunto [UM/131/16](#) Autotaxi Daganzo. Sobre el mismo recayó el informe [SECUM 26.148](#), que se pronunció en línea con el de la CNMC, y señaló la necesidad de que la autoridad competente justifique la razón imperiosa de interés general que justifica tal limitación, y su proporcionalidad.

de necesidad y proporcionalidad previsto en la LGUM. De entrada, la propia regla general que limita a cinco el número de plazas de los taxis no es necesaria ni proporcionada. En el caso de la Ordenanza, la infracción de dicho principio es clara, pues no permite excepción alguna a esa regla general.

A tenor del artículo 5 de la LGUM, toda medida de una autoridad competente que limite las libertades de acceso y ejercicio a una actividad económica deberá ser necesaria y proporcionada:

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 son 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<sup>16</sup>.

Para el ámbito autorizatorio, el principio de necesidad y proporcionalidad figura en el artículo 17 LGUM, sobre títulos habilitantes para el acceso a una actividad. A tenor de dicho artículo, en esencia, las razones imperiosas de interés general que permiten considerar necesario y proporcionado un régimen autorizatorio son las de seguridad, salud y orden públicos, así como la protección del medio ambiente o la existencia de un número limitado de operadores en el mercado. A ello debe añadirse la exigencia del artículo 9.b) LGUM consistente en que, no solo el régimen de acceso mediante autorización, sino también los concretos requisitos que se exijan para el otorgamiento de dicha autorización, deban ser conformes con los principios de la LGUM, incluyendo el de necesidad y proporcionalidad, citado. Dicho de otro modo, no bastaría con considerar adecuado el régimen autorizatorio para la actividad de taxi, sino que el requisito

---

<sup>16</sup> Citado art. 3.11: «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 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».

(material) consistente en que el vehículo no tenga más de cinco plazas, debe también analizarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad.

El citado 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<sup>17</sup>. Con arreglo al mismo, 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)<sup>18</sup>. A ello debe añadirse que la medida debe perseguir el objetivo invocado de forma coherente y sistemática<sup>19</sup>.

La Ley 2/2003 de Andalucía y su Reglamento contienen la regla general de que la capacidad de los vehículos sea de cinco plazas, aunque dicho número de plazas podrá ampliarse por excepción. La Ordenanza, a la que específicamente se refiere el informe, establece en su artículo 27 una limitación taxativa a cinco plazas, sin contemplar la ampliación que en casos justificados contempla la Ley autonómica<sup>20</sup>.

Más allá de que la regla general legalmente prevista sobre la limitación a cinco del número de plazas sea cuestionable desde el punto de vista de su necesidad y proporcionalidad, la Ordenanza, en tanto omite dicha ampliación por excepción, resulta aún más restrictiva.

De entrada, la Ordenanza, en la cual se fundamentaría la denegación por silencio de la autorización solicitada, no explica la razón imperiosa de interés general que

---

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, la Sentencia de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C-591/13, apartado 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)”.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Entre otras muchas, Sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary, C-98/14, apartado 64.

<sup>20</sup> Artículo 27, cit.: “2. Los vehículos destinados al servicio de taxi contarán con una capacidad de cinco plazas incluido el conductor. 3. No obstante lo anterior y para el supuesto de vehículo adaptado al transporte de personas con movilidad reducida, se admitirá una capacidad máxima de seis plazas, siempre que en el correspondiente certificado de características técnicas 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”.

justifica la limitación estricta a cinco del número de plazas<sup>21</sup>. Por otro lado, dicha razón no se intuye de modo alguno. En el presente caso 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 17 de la Ley 3/2013. Tampoco se observa que con ello se salvaguarde la seguridad o la salud de los consumidores o de los destinatarios de servicios, más bien todo lo contrario. La circunstancia de que numerosas normas autonómicas recientes permitan realizar la actividad en vehículos de más de cinco plazas, es otra evidencia de la falta de necesidad de la restricción impuesta<sup>22</sup>.

A la hora de analizar la limitación establecida por el Ayuntamiento de Chiclana, deben tenerse en consideración las siguientes circunstancias. Chiclana es un municipio costero de casi 84.000 habitantes, con una intensa actividad turística que puede suponer que se triplique su población en los meses de verano (llegando a alcanzar los 240.000 habitantes de población flotante). Pese a ello, y aunque en dichos meses de verano pueda registrarse la plena ocupación hotelera, la localidad cuenta únicamente con 35 autorizaciones de taxi<sup>23</sup>. Según señaló el reclamante en su solicitud de autorización de ampliación de plazas presentada ante el Ayuntamiento, ninguno de los taxis del municipio tendría nueve plazas, lo cual vendría a responder a lo previsto en el artículo 27 de la Ordenanza.

---

<sup>21</sup> Tampoco la Ley o el Reglamento autonómico son especialmente claros en este punto, más allá de una vaga alusión en este último a la posibilidad de autorizar vehículos de más de cinco plazas en circunstancias especiales, como municipios costeros, o en zonas de baja densidad de población debido a la necesidad de cubrir las carencias de los servicios de transporte regulares. El preámbulo señala lo siguiente: “El Capítulo IV establece los requisitos para dedicarse a la actividad del taxi y características de los vehículos. Se contemplan, además, excepciones a la regla general de cinco plazas, vinculadas a municipios con circunstancias especiales, como tener núcleos de población dispersos o carácter costero.”; “La excepción relativa a las zonas rurales permite que en áreas de baja densidad poblacional se utilicen taxis de más de 5 plazas y se permita la contratación con cobro por plaza en algunos días y horarios. Con ello se pretende suplir las carencias de los servicios de transporte regulares en zonas donde los mismos no pueden ser rentables, pero en los que existe una población cuyo derecho a la movilidad debe ser atendido.”

<sup>22</sup> Citados casos de Extremadura (artículo 5 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre), Baleares (Decreto 56/2016, de 16 de septiembre), Navarra (artículo 22.3 de la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, en modificación por la Ley Foral 21/2018, de 30 de octubre), Valencia (artículo 13 de la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi, el cual contempla la ampliación a nueve cuando lo solicite el titular de la licencia); Galicia (artículo 25 de la Ley 4/2013, de 30 de mayo, del Taxi) o Castilla La Mancha (artículo 45 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, según modificación por Ley 1/2018, de 11 de enero).

<sup>23</sup> Según información del [Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía](#), Chiclana cuenta con una extensión de 205,8 km. Según datos del [INE](#), su población es de 83.831 habitantes en 2018. A tenor del citado Instituto de Estadística autonómico, en 2017 el municipio contaba con [35 autorizaciones](#) de taxi. Según información de 2017 de la propia web del Ayuntamiento de Chiclana, [“Chiclana triplica su población durante el mes de agosto, alcanzando los 240.000 habitantes”](#). La nota de prensa municipal señala que durante dicho mes se alcanzó “un lleno técnico en los hoteles”.

Lo anterior exigiría, de por sí, que se explicase la razón imperiosa de interés general por la cual la autoridad competente no ha atendido siquiera, a la posibilidad prevista en la normativa autonómica de que se amplíe el número de plazas de los taxis fijado en cinco como regla general<sup>24</sup>.

En todo caso, la medida sería desproporcionada. No se observa, en los términos exigidos por la LGUM, la adecuación entre una supuesta razón de interés general a proteger y la concreta medida adoptada. Así lo señaló la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía en el informe emitido en el citado expediente UM/131/16, en el cual señaló la posible falta de necesidad y proporcionalidad de la denegación de una autorización para un taxi de nueve plazas que fue objeto de dicho expediente:

En cualquier caso, no existiría una relación causal entre las razones imperiosas de interés general tradicionales en este sector (como pudieran ser la seguridad, la calidad o la protección de los destinatarios del servicio) con la limitación de un número máximo de licencias de este determinado tipo de vehículos con una capacidad superior a cinco plazas.

## 2) Requisito de naturaleza económica

Tampoco cabría aceptar, como parece insinuar el preámbulo del Reglamento autonómico, que esté justificado limitar la capacidad de los autotaxis para favorecer a otros servicios conexos, incluidos los servicios de transporte regular.

Si así fuese, la Ordenanza estaría incurriendo en un requisito de naturaleza económica prohibido por el artículo 18.2.g) LGUM, en relación con el artículo 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio:

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

---

<sup>24</sup> Según el artículo 14.3, citado, de la Ley 2/2003, en aquellos casos en que la demanda no se encuentra debidamente atendida, cabe aceptar la ampliación del número de plazas. Por su parte, el Reglamento se refiere a dicha en el caso de "municipios costeros". Y ello sin perjuicio de que la Ley, de manera desproporcionada, exija supeditar la eventual autorización de vehículos de más de cinco plazas a la acreditación de que la demanda "no se encuentra debidamente atendida" con los servicios existentes. Dicho de otro modo, para que opere la ampliación excepcional a más de cinco plazas, es necesario acreditar que los consumidores están siendo desatendidos. Asimismo, el artículo 3 del Reglamento exige que la solicitud de ampliación del número de plazas incluya "Una evaluación de la demanda de transporte del municipio, indicando las causas que provocan que la misma no se halle suficientemente atendida".

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.

El apartado e) del artículo 10 de la Ley 17/2009 dispone las prohibiciones de requisitos de naturaleza económica en los siguientes términos:

En ningún caso se supeditarán 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.

A tenor de lo anterior, no cabría supeditar la ampliación a nueve del número de plazas a la prueba de que ello no afectaría a otros operadores, pues la eventual colisión con otras actividades sería apreciable en el caso de grupos o de familias numerosas.

En tal sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010, *Yellow Cab y otros* (C-338/09), apartado 51, consideró, en sede prejudicial, que el Derecho de la Unión Europea se opone a una normativa nacional que tiene en cuenta el perjuicio económico para un competidor a efectos del otorgamiento de una determinada autorización:

51. En cambio, conforme a la jurisprudencia reiterada, el objetivo de garantizar la rentabilidad de una línea de autobús competidora, como motivo de carácter puramente económico, no puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase la sentencia de 11 de marzo de 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, Rec. p. I-0000, apartado 55 y jurisprudencia citada).

Asimismo, debe darse al consumidor la posibilidad de elegir la opción que más convenga a sus necesidades. En un sentido similar se pronunció la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía en el informe emitido en el citado expediente UM/131/16, en el cual, además de señalar el posible carácter económico contrario a la LGUM de la denegación de una autorización para un taxi de nueve plazas que fue objeto de dicho expediente, añadió lo siguiente:

[M]ientras mayor sea la oferta de la prestación de servicios de transporte de viajeros en automóviles de turismo mejor se podrán atender las necesidades y preferencias de las personas usuarias de los mismos, mejorando de este modo los niveles de calidad en determinados sectores, tales como familias integradas por más de cuatro miembros, turistas u otros grupos homogéneos de personas, consiguiendo con ello

el pretendido objetivo de la norma en cuestión, como es, incrementar los niveles de calidad en la atención dispensada a los usuarios.

### **3) Necesidad de ponderar los principios de la LGUM en la actividad normativa y autorizatoria**

Finalmente, se recuerda que el artículo 9 de la LGUM exige a las autoridades competentes respetar los principios de dicha Ley tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria como, también, en el ámbito autorizatorio:

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 [...].

## **II. CONCLUSIONES**

**1º.** La reclamación a cuyos fines se emite el presente informe tiene origen en la denegación por silencio por parte del Ayuntamiento de Chiclana, de una autorización para el ejercicio de la actividad de transporte urbano en vehículo autotaxi de nueve plazas.

**2º.** La Ley Autonómica y su Reglamento establecen la regla general de que las autorizaciones de autotaxi se refieran a vehículos de cinco plazas, con posibilidad de ampliarse a nueve en casos justificados. La Ordenanza del Taxi de Chiclana establece un límite estricto en cinco plazas, sin contemplar la posibilidad de ampliación.

**3º.** La limitación general a cinco plazas no parece justificable en términos de necesidad y proporcionalidad, siendo la tendencia de la más reciente normativa autonómica permitir vehículos de siete o nueve plazas.

**4º.** En vista de lo anterior, la restricción analizada se considera innecesaria y desproporcionada, pudiendo constituir un requisito de naturaleza económica para el caso de que la restricción obedezca al propósito de proteger a sectores de actividad conexos al taxi. En vista de ello, debe recordarse la necesidad de que la actividad normativa y autorizatoria de las autoridades competentes se ajuste a los principios de la Ley de garantía de unidad de mercado, tal como establece el artículo 9 de dicha Ley.