

INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CON RELACIÓN A LA DENEGACIÓN POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID DE LICENCIAS PARA TAXI ADAPTADO

UM/003/24

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de enero de 2024

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 8 de enero de 2024 tuvieron entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital cuatro solicitudes de operadores a través de las cuales se informó, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), sobre obstáculos o barreras al ejercicio de la actividad económica, particularmente en lo relativo a la obtención de licencias para la actividad de taxi adaptado. La Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) acordó de oficio la acumulación de los expedientes debido a su conexión e identidad sustancial.

En síntesis, el Ayuntamiento denegó las licencias solicitadas, confirmando su decisión mediante la resolución de un recurso de reposición, al estimar que los

interesados pretendían su obtención al margen del procedimiento legal y reglamentariamente establecido, pues existe un cupo de licencias de autotaxi, restricción que salvaguarda razones imperiosas de interés general de manera proporcionada.

Los interesados consideran que dicha interpretación supone un obstáculo a la actividad económica y alegan, en síntesis, lo siguiente:

- Que en la actualidad no se cumple en Madrid el porcentaje del 5% de taxi adaptado que prevé el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.
- Que si bien la Ordenanza municipal del taxi de Madrid sujeta el otorgamiento de licencias a concurso público, dicho otorgamiento está condicionado a la consulta previa a las asociaciones interesadas, lo cual supone la previa consulta a eventuales competidores de forma contraria al artículo 18.2.d) LGUM.
- Que, de hecho, tales concursos nunca se han convocado desde que la ordenanza fue aprobada, de modo que no sería posible el acceso para nuevos operadores económicos.
- Que el número de licencias está restringido según los artículo 8 y 9 del 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 de la Comunidad de Madrid a 2 licencias de taxi por cada 1.000 habitantes en municipios de más de 500.000 habitantes de derecho, lo cual sería contrario al mandato del Real Decreto 1544/2007 y al artículo 18.2.d) LGUM, al tratarse de un requisito de naturaleza económica.
- Que, en consecuencia, la limitación cuantitativa para ejercer la actividad de taxi adaptado o eurotaxi puede constituir un límite a la actividad económica discriminatorio, no necesario y desproporcionado.

Los informantes aportan junto a sus escritos las solicitudes de licencia para la prestación de servicio de autotaxi; las solicitudes de certificación de silencio positivo y sendas resoluciones denegatorias de las licencias.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

- “1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.*
- 2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

El concepto de “actividad económica” se define en el apartado b) del anexo de la LGUM como “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.*”

El caso que nos ocupa versa sobre la actividad de autotaxi, lo cual se ha de considerar una actividad sometida a la LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

III.1. Normativa aplicable

III.1.1. Normativa sobre taxi

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 autónoma¹.

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 completo²; 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 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 auto-taxi en cada uno de los distintos municipios en función de su volumen de

¹ 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 discrecionales de viajeros, de tal manera que también corresponde a éstas su ordenación y regulación.

² 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.

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.

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 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. Según el artículo 2 del citado decreto se requiere una licencia municipal para la realización de servicios de transporte público urbano de viajeros en automóviles de turismo. Por su parte, el artículo 7 señala que *“El otorgamiento de las licencias de autotaxi se arbitrará conforme a las reglas establecidas en los artículos siguientes y vendrá determinado, en todo caso, por la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público y la calidad del servicio, así como por el alcance del umbral mínimo de rentabilidad en su explotación”.*

En particular, a tenor de las reglas a que se remite el artículo 7, existen cupos al número de licencias, que se establecen en el artículo 8, siendo aplicable al caso de Madrid el límite de *“2 licencias por cada 1.000 habitantes”*, sin perjuicio de que se pueda establecer un módulo o contingente específico en los municipios, si se apoya en un estudio técnico (artículo 9).

El apartado 3 del citado artículo 8 impone obligaciones a la Administración para asegurar la suficiencia de vehículos adaptados *“La Administración mediante planes periódicos velará porque el colectivo de minusválidos disponga de suficientes vehículos adaptados que cubran las necesidades de las mismas”.*

El artículo 10.2, sobre los requisitos para la obtención de las licencias, remite a posibles exigencias adicionales por vía de ordenanza municipal: *“El municipio podrá exigir en la correspondiente Ordenanza, para optar al otorgamiento de licencias que, junto a los requisitos referidos en el número anterior, se cumplan otros específicos”.*

La Ordenanza del Taxi de Madrid regula en su artículo 6 el otorgamiento de nuevas licencias mediante concurso público, previa consulta a las asociaciones representativas de los titulares de licencias, en los siguientes términos⁵:

⁵ Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012, modificada por la Ordenanza 8/2021, de 1 de junio, por la que se modifica la Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012.

“1. El otorgamiento de nuevas licencias de autotaxi corresponde al Ayuntamiento de Madrid y se realizará mediante concurso público previa consulta a las asociaciones representativas de los titulares de licencias.

2. El Ayuntamiento de Madrid aprobará las bases de las convocatorias en las cuales se determinará el procedimiento a seguir y los criterios a valorar para las adjudicaciones que, en todo caso, deberán garantizar los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, libre concurrencia y no discriminación

(...)”

Según la misma ordenanza, las licencias son transmisibles en las condiciones previstas en su artículo 7.

Por su parte, el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establece en su artículo 8 que el porcentaje del 5% de las licencias de taxi corresponderán a taxi adaptado, a cuyo efecto los ayuntamientos deberán llevar a cabo la correspondiente planificación:

“1. En todos los municipios, los ayuntamientos promoverán que al menos un 5 por ciento, o fracción, de las licencias de taxi correspondan a vehículos adaptados, conforme al anexo VII. Los titulares de las licencias solicitarán voluntariamente que su taxi sea adaptado; pero si no se cubre el citado porcentaje, los ayuntamientos exigirán a las últimas licencias que se concedan que su autotaxi sea accesible.

2. Estos autotaxis prestarán servicio de forma prioritaria a las personas con discapacidad, pero, en caso de estar libres de estos servicios, estarán en igualdad con los demás autotaxis no adaptados para dar servicio a cualquier ciudadano sin discapacidad.

3. Lo establecido en los anteriores apartados 1 y 2 se planificará por los ayuntamientos antes del año desde la entrada en vigor de este real decreto. La ejecución de lo establecido en dichos dos subapartados no podrá superar los diez años, tras la entrada en vigor de este real decreto.

(...)”

Al respecto, el artículo 21 de la ordenanza, sobre el taxi adaptado o eurotaxi, dispone: “1. Los vehículos eurotaxi deberán cumplir los requisitos y condiciones previstos en la normativa en materia de accesibilidad y estarán exceptuados de cumplir las características relacionadas en el artículo 17.1. b). El apartado 2 del mismo artículo establece lo siguiente: “(...) El Ayuntamiento adoptará las medidas oportunas para que los vehículos eurotaxi alcancen y mantengan el porcentaje de la flota de autotaxi establecido en la normativa de accesibilidad”.

III.1.2. Principios de la LGUM

Por lo que respecta a la LGUM, el artículo 5 exige que toda medida limitativa de la actividad económica satisfaga el principio de necesidad y de proporcionalidad, en este último caso asegurando su adecuación a la razón imperiosa de interés general que se pretenda salvaguardar y su carácter menos restrictivo posible de la actividad económica:

“Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones 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, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la adopción de una medida limitativa de la actividad económica están previstas 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:

“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.”

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM permite la intervención en la actividad económica mediante un régimen autorizatorio previsto en norma con rango de Ley, *“Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.*

El preámbulo de la LGUM vendría a justificar el régimen autorizatorio para la actividad de taxi:

“(…) la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley”.

Junto a ello, el artículo 18.2.d) 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. El artículo 18.2.d) se refiere a *“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 el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”* Por su parte, el artículo 10.e) de la Ley 17/2009 prohíbe los: *“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.”*

III.2. Aplicación de los principios de la LGUM

Según lo indicado, las informantes han solicitado que se les otorguen nuevas licencia de autotaxi en la modalidad de taxi adaptado (o eurotaxi). Dichas solicitudes se han desestimado con base en que la actividad de eurotaxi requiere, o bien, la previa obtención de una licencia de taxi mediante concurso, por razones de transparencia y libre concurrencia, sin que en este momento esté abierto ningún concurso a tal fin, o bien la transmisión de una licencia existente y la adscripción a esta de un vehículo que cumpla los requisitos del eurotaxi.

Las reclamantes cuestionan las limitaciones cuantitativas a la actividad de taxi y el que tenga lugar en dichos concursos la intervención de competidores. Asimismo, consideran que se debe acceder a su solicitud en cumplimiento de la normativa específica sobre taxi adaptado, que exige un porcentaje del 5% de tales vehículos con respecto al total de autotaxis en circulación.

III.2.1. Restricciones cuantitativas a la actividad de autotaxi

Según lo señalado, las resoluciones denegatorias de la autoridad competente señalaron que las limitaciones cuantitativas impuestas por la normativa impedían la obtención de nuevas licencias de taxi al margen del procedimiento establecido.

De modo particular, la resolución denegatoria de 18 de octubre de 2023 se fundamentó en la imposibilidad de otorgar nuevas licencias al no estar abierto ningún procedimiento a tal fin, debiendo los interesados en prestar la actividad de taxi adaptado obtener la transmisión de una licencia y adscribir a esta un vehículo con las características requeridas para el eurotaxi⁶.

Por su parte, la resolución de 15 de diciembre de 2023, que resolvió el recurso de reposición frente a la resolución anterior, confirmó dicha necesidad de obtener nuevas licencias mediante concurso o la posibilidad de adscribir un eurotaxi a una licencia obtenida por transmisión⁷. De modo particular, la resolución justificó la idoneidad del concurso al garantizar el acceso a todos los interesados en términos de igualdad concurrencial⁸. A ello añadió la conformidad de tal limitación con la normativa de transporte y la LGUM, en este último caso al estar limitado

⁶ Señaló: “el Ayuntamiento de Madrid no tiene abierto ningún concurso público de otorgamiento de nuevas licencias de autotaxi, por lo que las personas interesadas en adquirir la titularidad de una licencia de autotaxi podrán seguir el procedimiento de transmisión de licencias”, añadiendo que “en ningún momento se limita el acceso al ejercicio de la actividad del transporte en taxi, dado que cualquier persona interesada en el ejercicio de la actividad de esta modalidad de transporte puede acceder al mismo mediante la adquisición de una licencia por el procedimiento de transmisión que la normativa de transportes autonómica y local contempla, a cuyo efecto se puede adscribir los vehículos que reúnan las características generales y requisitos específicos, como un eurotaxi, como vehículo especialmente adaptado para el transporte de personas que se desplazan en silla de ruedas, como garantía de accesibilidad del servicio”.

⁷ En particular, señaló: “a la vista de la normativa de transportes, el simple hecho de presentar una solicitud de obtención de licencia en ningún caso justifica su concesión si no se ha observado alguno de los dos procedimientos legalmente previstos. Una mera solicitud no puede determinar en ningún caso el derecho a la obtención de una licencia de autotaxi, siendo contrario al ordenamiento establecido legalmente. La solicitud y el recurso del interesado trata de eludir no solo los procedimientos legal y reglamentariamente establecidos por la normativa autonómica y municipal de transporte, sino que pretende obtener de forma antijurídica una ventaja en evidente infracción de los principios de publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación y concurrencia”.

⁸ Señaló que “el establecimiento del procedimiento de concurso garantiza el principio de igualdad en la concurrencia y en el acceso de forma simultánea en la participación para todos los interesados en la obtención de nuevas licencias. En la convocatoria del concurso se especifican los requisitos establecidos en la normativa para acceder a la obtención de las nuevas licencias de autotaxi”.

el número de operadores y al existir tarifas reguladas⁹. En definitiva, la idoneidad del cupo de licencias en términos de la LGUM se justificó en estos términos:

“La existencia de un cupo de licencias de autotaxi cumple la esencia de las reglas de necesidad y proporcionalidad de la LGUM por los siguientes motivos:

- Es apta y útil para la consecución de las razones imperiosas de interés general reguladas en la LGUM y el artículo 3.11 de la Ley 17/2009).*
- Resulta indispensable por no existir un medio más proporcional y menos restrictivo de la libertad económica de acuerdo con lo expresamente previsto por la legislación estatal y autonómica para su consecución, escogiéndose aquella menos gravosa y restrictiva para los derechos de los operadores.*
- Modera los intereses contrapuestos y comunes de otras modalidades de transporte y la actividad del taxi, alcanzando una equilibrada ponderación entre las ventajas y los perjuicios generados al limitar un derecho con el fin de proteger otro derecho”.*

Al respecto de tal fundamentación de la autoridad competente cabría efectuar las siguientes consideraciones:

Según lo señalado la Ley 20/1998 de la Comunidad de Madrid establece un régimen de autorización administrativa para acceder al mercado, con la posibilidad de fijar un *numerus clausus* de operadores para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte¹⁰. En desarrollo de lo anterior, el Decreto 74/2005 establece limitaciones al número de licencias de autotaxi (en el caso de Madrid, 2 licencias por cada 1.000 habitantes).

⁹ *“Por tanto, no es fruto de una interpretación de la Administración, sino de la literalidad de la legislación de transporte y la de garantía de unidad del mercado, que motiva en las razones imperiosas de interés general previamente citadas, tanto el sometimiento a autorización administrativa previa como la limitación del número de operadores. No es interpretable sino una manifestación razonada del legislador la necesidad de modular los operadores del mercado del transporte para garantizar la concurrencia competitiva, porque expresamente los incluye y protege, exigiendo autorización previa para su acceso y ejercicio cuando existe limitación del número de operadores del mercado, basado en el uso intensivo del dominio público viario y en la idea de servicio público sometidos a tarifas reguladas para no poner en riesgo la adecuada prestación del servicio a los viajeros como destinatarios finales, como se invoca en la LGUM.”*

¹⁰ *Se cita nuevamente para mayor comodidad: “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 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 de transporte”.*

Finalmente, la Ordenanza municipal sujeta el otorgamiento de licencias a concurso público. También la normativa estatal se refiere en la Ley 16/1987 a las limitaciones cuantitativas al taxi (artículo 48.2)¹¹.

Así pues, tanto la normativa autonómica como la estatal admiten la posibilidad de limitaciones cuantitativas en el régimen autorizador de la actividad.

Sin perjuicio de ello, debe recordarse que, tal como declaró la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de junio de 2023 (recurso 1/2018), que anuló diversas restricciones a la actividad de taxi previstas en la Ordenanza de Málaga, incluyendo la limitación del número de licencias, toda medida limitativa de la actividad económica ha de estar fundamentada en razones de necesidad y de proporcionalidad y, en el caso de este último principio, ha de justificarse que no existe una medida menos restrictiva de la actividad económica¹².

A eso se añade que, según ha informado mediante nota de prensa el CGPJ, el Tribunal Supremo ha anulado recientemente actos desestimatorios de licencias de VTC fundamentados en la ratio 1/30 declarando, con cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 8 de junio de 2023 (asunto C-50/21), que: *“Esa resolución del TJUE lleva al Supremo a la estimación parcial del recurso de Maxi Mobility Spain porque la denegación por la Comunidad de Madrid de su solicitud se sustentó exclusivamente en la norma que limita las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a una de estas por cada treinta autorizaciones de transporte público de viajeros en vehículos de turismo. Y esa restricción, recuerda la Sala, sólo es ajustada al Derecho europeo en el caso de que concurran imperiosas razones de interés general que la justifiquen”*¹³.

¹¹ “2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor”.

¹² “No cuestionamos con este pronunciamiento la competencia ni la regulación del Ayuntamiento de Málaga, sino que exclusivamente revisamos que la autoridad local ha dictado los preceptos impugnados apoyándose únicamente en las limitaciones previstas en la legislación autonómica sectorial, sin acreditar que podían existir limitaciones con una interpretación menos restrictiva a la regulada para conjugar la protección del interés general y el ejercicio de una competencia efectiva en dicho sector económico”.

¹³ Nota de prensa de 17 de enero de 2024, “El Tribunal Supremo estima un recurso contra la denegación de 1.000 licencias VTC por la Comunidad de Madrid que aplicó el límite de 1 licencia por cada 30 de taxi”, disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-estima-un-recurso-contr-la-denegacion-de-1-000-licencias-VTC-por-la-Comunidad-de-Madrid-que-aplico-el-limite-de-1-licencia-por-cada-30-de-taxi>

En este caso, la resolución del recurso de reposición, si bien realiza una ponderación del principio de necesidad y proporcionalidad, esta parece más bien formal, sin explicarse realmente los motivos por los que el cupo de licencias de autotaxi es la medida menos restrictiva posible en este caso. Junto a ello, debe observarse que la razón prevista en el artículo 7 del Decreto 74/2005 consistente en que la actividad “*alcance del umbral mínimo de rentabilidad en su explotación*” constituiría una razón económica en la que no se podrían justificar las limitaciones impuestas, como declara, entre otras, la citada STJUE en el asunto C-50/21¹⁴.

A lo anterior se añade la CNMC, entre otros organismos, ha criticado la existencia de limitaciones cuantitativas al acceso a la actividad de autotaxi¹⁵. Al respecto debe hacerse referencia a los informes de la CNMC IPN/002/14 (Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres) e IPN/003/14 (Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor).

Dichos informes vinieron precedidos del Informe IPN 41/10 (Reales Decretos Ómnibus. Reglamento de Transporte Terrestre). En este último, la entonces CNC se mostró favorable a la supresión del establecimiento de límites cuantitativos en el otorgamiento de títulos habilitantes que supuso, en su momento, la Ley 25/2009. Sin embargo, la posterior Ley 9/2013, de 4 de julio, restableció la posibilidad de imponer limitaciones cuantitativas a la actividad. Los citados informes de la CNMC, relativos a sendos proyectos de modificación de las disposiciones de desarrollo de la Ley 16/1987, en redacción por dicha Ley 9/2013, fueron muy críticos con el restablecimiento de posibles limitaciones cuantitativas en el sector del transporte, y en particular en el de autotaxi:

“La introducción de requisitos de acceso a la actividad, así como de un mecanismo de regulación de oferta acompañado de una compartimentación geográfica del mercado suponen restricciones a la competencia de gravedad,

¹⁴ Apartado 71: “*el objetivo de garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi también debe considerarse un motivo de carácter puramente económico que no puede constituir una razón imperiosa de interés general, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior de la presente sentencia*”.

¹⁵ Por ejemplo, la autoridad de competencia de Aragón en el “Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector” (2008) señaló: “*La decisión de fijar un contingente máximo de licencias de auto-taxi resulta contraria a la regla general que dispone nuestro texto constitucional para el ejercicio de cualquier actividad económica, y que no es otra que el de la prevalencia de la libertad, también en su afirmación de libertad de empresa. Una restricción de este tipo –que, en realidad, no sólo limita sino que puede llegar a excluir la libertad de empresa para todo aquél que pudiera estar interesado en el ejercicio de esa actividad económica– puede, aunque de modo harto difícil, ser lícita pero siempre y cuando satisfaga una exigencia elemental de proporcionalidad, en el sentido de responder a una justificación bastante con respaldo en valores constitucionales que sólo podrán alcanzarse con la decisión adoptada*”.

sin que se haya incluido en el texto normativo ni en la MAIN una argumentación fundada que evalúe la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en aras de la justificación, en su caso, de su existencia.

Estas restricciones suponen un evidente perjuicio directo para los operadores del mercado, tanto los actuales como los potenciales, que verán aumentar sus costes para acceder al mercado, así como para los usuarios, que verán restringidas las opciones de elección de los prestadores del servicio”.

Asimismo, sobre los mecanismos reguladores de la oferta (limitación cuantitativa al acceso), los informes añadieron lo siguiente:

“El PRD atribuiría a la Administración competente la potestad de determinar, en sustitución del mercado, cuándo dejaría de existir un “equilibrio adecuado” entre prestadores de servicios de transporte público en relación con los potenciales usuarios (test de mercado). Esta amplia potestad de denegar el acceso a nuevos operadores, que atribuye a la Administración la capacidad de controlar la oferta en un sector por un mecanismo tan intervencionista como el propuesto, supone la introducción, de forma no necesaria y desproporcionada, de una barrera de entrada administrativa a esta actividad y la total exclusión del mercado como mecanismo de asignación eficiente en la determinación de la oferta de este concreto servicio. Esto es fuente de ineficiencias de toda índole que finalmente terminarán por perjudicar al consumidor y, además, acrecienta el riesgo de captura del regulador por parte de los incumbentes y de captura de rentas originada por la información asimétrica”.

Por último, se indicó que la Ley 20/2013 salvaguardaba la libre circulación y prestación de servicios en el territorio español, de modo que cualquier restricción a tales libertades debía ser objeto de rigurosa justificación: “[La Ley 20/2013] afirma que dicha unidad se fundamenta en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda, salvo excepciones que deberían ser objeto de rigurosa justificación, obstaculizarla directa o indirectamente”.

Tanto la LGUM como la Ley de Bases del Régimen Local admiten la necesidad y proporcionalidad de someter a autorización las actividades de servicio público sujetas a tarifas reguladas¹⁶. El preámbulo de la LGUM menciona expresamente la actividad de taxi al tratar de los casos donde existe una limitación del número

¹⁶ Art. 17.1.c) de la LGUM, según el cual concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de autorización: “Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”, y art. 84 bis, 1, b) de la Ley de Bases del Régimen Local que admite la exigencia de licencia “Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas¹⁷.

Sin perjuicio de que la exposición de motivos de la LGUM parezca realizar ciertas excepciones relativas a la actividad de taxi, lo cierto es que determinados requisitos exigidos a tal actividad, y en particular lo relativo a limitaciones cuantitativas no parecen ni necesarios ni proporcionados. Dichos requisitos no serían adecuados desde el punto de vista económico para garantizar la adecuada prestación del servicio.

Además de lo anterior, según se adelantó, los informantes consideran que la intervención de las asociaciones de taxi en los concursos de otorgamiento de nuevas licencias constituye una intervención de competidores vedada por el artículo 18.2.d) 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 ejercicio¹⁸. En informes anteriores la CNMC puso de manifiesto el reproche que tal intervención supone¹⁹. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que la Sentencia del

¹⁷ Señala dicho preámbulo: *“Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley”*. Asimismo, el preámbulo añade la señalada excepción al principio de eficacia en todo el territorio nacional de la actividad de taxi: *“Este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta Ley”*.

¹⁸ Artículo 18.2.d): *“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 el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”*; artículo 10.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.”*

¹⁹ Por ejemplo, UM/61/14 (https://www.cnmc.es/sites/default/files/541361_9.pdf).

Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 (recurso 438/2017), rechazó tal alegación de la CNMC para el caso del régimen autorizatorio de la actividad de VTC²⁰.

En conclusión, esta Comisión se ha pronunciado anteriormente a favor de la supresión de las limitaciones cuantitativas a la actividad de taxi, las cuales solo se admitirían, según ha declarado recientemente el Tribunal Supremo, en caso de fundamentarse en razones imperiosas de interés general que en este caso no parecen suficientemente justificadas. En esa medida, se aconseja la supresión de las barreras injustificadas a la actividad que puede suponer la existencia de limitaciones cuantitativas al ejercicio de la actividad, en línea con recomendaciones anteriores de la CNMC.

III.2.2. Cumplimiento normativa sobre taxi adaptado

Las solicitudes de los informantes se refieren a la necesidad de dar cumplimiento a la normativa sobre taxi adaptado. En particular, según lo indicado, el Real Decreto 1544/2007 establece en su artículo 8 que un porcentaje del 5% o fracción de las licencias de taxi correspondan a vehículos adaptados, solicitando los titulares de las licencias voluntariamente que su taxi sea adaptado o exigiendo los ayuntamientos, caso de que no se cumpla el citado porcentajes, que las últimas licencias que se concedan sean de autotaxi accesible.

Como también se indicó, el artículo 21 de la Ordenanza del taxi de Madrid dispone que el Ayuntamiento *“adoptará las medidas oportunas para que los vehículos eurotaxi alcancen y mantengan el porcentaje de la flota de autotaxi establecido en la normativa de accesibilidad”*.

Al respecto de dicha obligación, la Resolución de 18 de octubre de 2023 se refirió al esfuerzo que viene efectuando la autoridad competente para alcanzar dicho porcentaje: *“Para alcanzar este objetivo está previsto el mantenimiento de las subvenciones para adquisición y transformación de vehículos adaptados”*²¹.

²⁰ En particular, la Sentencia señaló lo siguiente: *“En este caso es claro que ninguno de los requisitos que luego examinaremos supone la participación de los competidores -en este caso, se trataría de los taxis y sus organizaciones- en la concesión de autorizaciones o en la adopción de decisiones sobre el establecimiento para el ejercicio de la actividad. La participación que pudiera haber en órganos consultivos o de participación está contemplada en normas generales y no deriva de los requisitos ahora establecidos e impugnados, por lo que en tal caso resultaría ajena al presente litigio”*.

²¹ Añadiendo, con más detalle, lo siguiente: *“La cuantía a percibir por los beneficiarios se ha ido incrementando progresivamente en los últimos años, llegando a alcanzar en la convocatoria de 2022 los 10.000 euros por taxi adaptado nuevo. Además, para 2023, ya se ha aprobado la nueva convocatoria de subvención que incluye la adquisición y adaptación de taxi adaptados, con un importe de 20.000 euros por vehículo nuevo y 10.000 por vehículo usado, publicada el 25 de mayo de 2023 en el BOCM. De hecho, la Propuesta de resolución*

Asimismo, la resolución municipal mencionó otras medidas favorables al eurotaxi como el régimen de descanso favorable o la exigencia de que la sustitución de vehículos tenga lugar mediante taxi adaptado²².

Por su parte, la resolución del recurso de reposición señaló que, tras sendas convocatorias en 2014, *“se alcanzó el objetivo previsto del 5% en atención a la flota efectiva, dando cumplimiento a las previsiones de la normativa estatal. Por lo expuesto, no se ajusta a la realidad la alegación del recurrente según la cual el Ayuntamiento no ha cumplido las prescripciones normativas ni en los plazos ni en el porcentaje que dispone la normativa estatal. Durante años, como ha quedado expuesto, estas medidas permitieron alcanzar y superar el cupo legalmente establecido, sin embargo, paulatinamente dicho porcentaje fue descendiendo”*.

A ello añadió que *“en la actualidad cualquier titular de licencia puede adscribir un eurotaxi a su licencia estando exento del régimen de descanso y pudiendo exhibir publicidad en el portón trasero (Artículo 38 bis de la ORT). Sin embargo, cuestiones ligadas a los mayores costes de adquisición y adaptación de los vehículos adaptados, la evolución de la industria automovilística, que limita la oferta de vehículos adaptados con distintivo medioambiental Cero y Eco, las restricciones por parte de las entidades de intermediación de la oferta de servicios a personas de movilidad reducida y la falta de aceptación de servicios por los taxistas por no cubrir los costes de los viajes, han provocado una reducción paulatina del número de vehículos adaptados y, por tanto, de la cobertura de los servicios destinados a PMR cuya prestación se ha visto mermada”*.

Así pues, según se desprende de lo resuelto por la autoridad competente, si bien en un momento anterior se cumplió el porcentaje de vehículos adaptados previsto en la normativa, en este momento dicho porcentaje no se estaría respetando por distintos motivos referidos a la mayor exigencia medioambiental que limita la oferta de vehículos, o debido a la menor rentabilidad del eurotaxi. Junto a ello, la autoridad competente se refiere a los esfuerzos que se están realizando para cumplir la normativa sobre taxi adaptado.

En definitiva, sin perjuicio del cuestionamiento del cupo o limitaciones cuantitativas a la actividad de taxi efectuada en el apartado anterior, se recomienda a la autoridad competente que, en línea con las actuaciones que viene efectuando, fomente el cumplimiento de los porcentajes exigibles en

provisional de los beneficiarios de las subvenciones por la adquisición de vehículos eurotaxi ya se ha publicado en el BOCM el 8 de septiembre.”

²² Como consecuencia de lo anterior, la Resolución terminó indicando que *“En los próximos meses se prevé un aumento del número de taxis adaptados que se incorporarán al servicio como consecuencia de la implementación conjunta de las diferentes medidas (...)”*.

materia de taxi adaptado a fin de remover los obstáculos o barreras al ejercicio de dicha actividad que puedan estarse produciendo.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de lo hasta ahora expuesto, cabe señalar que, sin perjuicio de que la normativa contemple la limitación cuantitativa de licencias de taxi, el Tribunal Supremo ha declarado recientemente que dichas restricciones solo se admitirían en caso de fundamentarse en razones imperiosas de interés general que en este caso no parecen suficientemente justificadas. Ello coincide con lo sostenido por esta Comisión en informes anteriores que señalan la exigencia de justificar en términos de necesidad y proporcionalidad toda restricción a la actividad económica, aconsejando en particular la supresión de tales cupos a la actividad de taxi. Asimismo, se considera que, en línea con las actuaciones que se vienen efectuando, la autoridad competente ha de fomentar el cumplimiento de los porcentajes exigibles en materia de taxi adaptado a fin de remover los obstáculos o barreras al ejercicio de dicha actividad que se puedan estar produciendo.