

INFORME DE 17 DE DICIEMBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LICENCIAS DE AUTOTAXI (UM/061/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto una reclamación de un particular, presentada al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a los requisitos para la obtención de licencias de auto-taxi en Madrid. El contenido de la reclamación puede resumirse en los siguientes términos:

- Que la actividad de auto-taxi se encuentra incluida en el ámbito de aplicación de la mencionada LGUM (art. 2), en tanto forma parte de la categoría *“actividades económicas en condiciones de mercado”* y es mencionada expresamente el Preámbulo de la Ley.
- Que la LGUM prescribe en su art. 16 que *“el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley...”* y en su art. 18.2 que *“serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación... 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”*.
- Que la LGUM establece en su art. 5 que *“las autoridades que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica... 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”*, siendo esta razón limitada a una serie de supuestos previstos en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.
- Que la citada Ley 17/2009 señala en su art. 10 que *“en ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de: g) 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”*.

- Que el art. 28.1 de la LGUM habilita a los operadores económicos, consumidores y usuarios, así como organizaciones representativas, a informar a la SECUM sobre *“cualesquiera obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esta Ley”*.
- Que, sobre esta base jurídica, por un lado, según la normativa aplicable al sector en la Comunidad Autónoma de Madrid [Real 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], para obtener licencias de auto-taxi se exigen requisitos que pueden constituir obstáculos o barreras al libre ejercicio de la actividad. En concreto, estos requisitos son (art. 10): i) la condición de persona física (apartado 1, letra a), ii) la domiciliación en el territorio de la Comunidad de Madrid (apartado 1, letra c); y iii) la limitación de 3 licencias por titular (apartado 3).
- Que, además, *“el otorgamiento de las licencias de autotaxi... 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”* (art. 7 de la citada norma). A estos efectos, el Reglamento contempla un baremo para determinar limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias (art. 8), si bien con carácter excepcional se prevé la posibilidad de sobrepasar el número máximo de licencias a otorgar cumpliendo, como mínimo, tres requisitos: i) apoyo de un estudio técnico económico, ii) acreditación de la necesidad y conveniencia de la excepción, y iii) justificación del alcance del umbral de rentabilidad mínima en su explotación (art. 9).
- Que, por otro lado, según la normativa aplicable al sector en la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta (APC) [Ordenanza 2012/74, de 28 de noviembre de 2012, publicada en el BOCM de 13 de diciembre de 2012], *“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”*, por lo que la Administración municipal, al no convocar concurso público, limita el acceso al mercado, constituyendo así un obstáculo o barrera al libre ejercicio de la actividad de auto-taxi.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Régimen jurídico de los servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo

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. 148.1.5ª de la Constitución asigna a las comunidades autónomas el transporte intracomunitario, es decir, el que se constriña al ámbito territorial de una comunidad autónoma¹.

A la vista de lo regulado en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, 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 completo²; otro, se limita a regular ciertos aspectos del servicio de autotaxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa³, 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 y el Reglamento de 16 de marzo de 1979. 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 dispone:

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 Y ello sin perjuicio de la delegación de facultades a las comunidades autónomas en autorizaciones sujetas a normativa estatal (art. 5 de la Ley Orgánica 5/1987): “Respecto a los servicios de transporte público discrecional... prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma, se delegan en la Comunidad Autónoma que resulte competente con arreglo a las normas que se establecen en el artículo siguiente las siguientes funciones: a) El otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios...”

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

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”.

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 Autónomas⁴.

Constituye, por tanto, el marco normativo relevante en la materia, en lo que a la denuncia que se estudia interesa:

- **Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, cuya última redacción procede de la Ley 9/2013, de 4 de julio;
- Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (**ROTT**);
- Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid;
- Decreto de 14 de marzo de 1979, que aprueba el Reglamento nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transporte en automóviles ligeros, todavía vigente⁵.
- 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.
- Ordenanza reguladora del Taxi de la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta, de 28 de noviembre de 2012⁶.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ BOCM de 13 de diciembre de 2012. El Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el día 30 de julio de 2014, aprobó una modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012 (BOCM de 13 de agosto de 2014). El área de prestación conjunta engloba un total de 46 municipios.

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).

El art. 41 ROTT no excepciona el servicio de auto-taxi de la general exigencia de título habilitante para el transporte público por carretera.

En lo que a la presente reclamación interesa, 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 prevé en su artículo 2 [Exigencia de licencia municipal]: *“Para la realización de servicios de transporte público urbano de viajeros en automóviles de turismo será preciso obtener previamente la licencia municipal que habilite para su prestación”*.

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

La reclamación sintetiza su queja en los siguientes aspectos de la normativa del auto-taxi de la comunidad y el municipio de Madrid:

1. Se impide en base a requisitos **económicos** que nuevas personas puedan ser titulares de nuevas licencias de auto-taxi. En el caso del municipio de Madrid, no se convocan **concursos** públicos que permitan acceder a nuevas licencias.
2. Se impide que una **persona jurídica** sea titular de licencia de auto-taxi.
3. Se obliga a que el titular de la licencia tenga su **domicilio** en la Comunidad de Madrid.
4. Se impide que se pueda ser titular de más de **tres licencias** en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

A continuación se tratan separadamente cada uno de esos requisitos y consideraciones.

II.2.1. Respecto de la vinculación de requisitos económicos a la concesión de licencias de auto-taxi

La reclamación señala la existencia de requisitos económicos para la concesión de licencias consistentes en la garantía de un umbral mínimo de rentabilidad. A tal fin, la oferta de licencias se sujeta a posibles limitaciones cuantitativas. En atención a tales limitaciones, en el caso de Madrid, en la práctica, el

⁷ A su vez, como regla, se establece como requisito para obtener la licencia municipal de auto-taxi *“obtener simultáneamente la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóvil de turismo”* Vid. art. 10.1. i) 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.

Ayuntamiento no estaría celebrando concursos para la adjudicación de nuevas licencias.

La citada Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos 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. En particular el art. 9.3 de dicha Ley permite predeterminar el número máximo de licencias de auto-taxi en cada uno de los distintos municipios, cuando se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte:

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.

En desarrollo de lo anterior, el citado Decreto 74/2005, de 28 de julio, establece (art. 7):

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.

A tal fin, el mismo Decreto 74/2005 establece las siguientes limitaciones cuantitativas (art. 8 “Limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias”):

1. Como regla general, el número máximo de licencias a otorgar por cada municipio se determinará de acuerdo con el siguiente baremo:
 - Municipios de hasta 100.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 2.000 habitantes.
 - Municipios de 100.001 a 500.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 1.500 habitantes.
 - Municipios de más de 500.000 habitantes de derecho: 2 licencias por cada 1.000 habitantes.

El art. 9 del Decreto 74/2005 establece una serie de excepciones a las limitaciones cuantitativas:

1. *Excepcionalmente los municipios podrán establecer un módulo o contingente específico, aun cuando del mismo resulte un número de licencias superior al que correspondería por aplicación del baremo general, determinado en el artículo anterior, siempre y cuando se apoye en un estudio técnico económico, en el cual el municipio deberá en todo caso acreditar la necesidad y conveniencia de aumentar el número de licencias en relación con la oferta y demanda existente*

en su ámbito territorial, así como justificar el alcance del umbral de rentabilidad mínima en su explotación. Para acreditar dicha necesidad y conveniencia se analizará:

- a) La situación del servicio en calidad y cobertura antes del otorgamiento de nuevas licencias.*
- b) La configuración urbanística y de población del municipio.*
- c) Las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio.*
- d) La repercusión en el conjunto del transporte de las nuevas licencias a otorgar.*

2. En todo caso habrá de tenerse en cuenta la existencia de servicios regulares de viajeros, el grado de desarrollo de los medios de transporte urbano colectivo, las vías de comunicación, la existencia de servicios públicos que, aun estando fuera del término municipal, sean utilizados por sus habitantes (aeropuertos, hospitales, etcétera), la población flotante, la consideración turística, administrativa y universitaria del municipio, y cualesquiera otros factores que puedan influir en la oferta y demanda de transporte

3. En el expediente que a este efecto se tramite se dará audiencia a las asociaciones representativas del sector del transporte en autotaxi, y a las asociaciones de consumidores y usuarios.

La Ordenanza municipal del Taxi de Madrid (BOCAM 297, de 13/12/2012) sujeta el otorgamiento de licencias a concurso público, previa consulta a las asociaciones interesadas (art. 6.1)⁸. Esto último, por sí solo, merece un reproche en cuanto supone la previa consulta a eventuales competidores de forma contraria al artículo 18.2.g LGUM⁹. La reclamación señala que, en la práctica, tales concursos no se estarían convocando, de manera que no resultaría posible acceder a la actividad.

Por lo que se refiere a la normativa estatal, la Ley 16/1987, en redacción dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, se refiere a las limitaciones cuantitativas en los siguientes términos (art. 48.2):

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.

⁸ Art. 6.1 “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”.

⁹ Dicho artículo prohíbe tanto requisitos económicos como la “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”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 91 de la Ley 16/1987 incluye restricciones geográficas en estos términos:

Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

Así pues, tanto la normativa autonómica como la estatal admiten la posibilidad de limitaciones cuantitativas, y la compartimentación geográfica asociada a las mismas, en el régimen autorizador de la actividad.

La CNMC, entre otros organismos, ha criticado la existencia de limitaciones cuantitativas al acceso a la actividad de autotaxi¹⁰. 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 y restricciones geográficas 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, sin

¹⁰ 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”.

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.

Al respecto de la compartimentación geográfica, cuestión relacionada con las limitaciones cuantitativas para el acceso a la actividad, los informes señalaron lo siguiente¹¹:

Esta regulación supone una restricción a la libre competencia consistente en limitar la capacidad de auto-organización de los operadores y una limitación geográfica para ofrecer sus servicios en el mercado, así como un encarecimiento de los costes para poder operar que tendrá consecuencias vía precios menos eficientes, menor variedad y menor innovación en los operadores y los usuarios de dichos servicios.

¹¹ Los títulos administrativos habilitantes para el servicio de auto-taxi se encuentran sometidos a una condición de territorialidad. El citado Decreto 74/2005 establece (artículo 5): “*La competencia para el otorgamiento de las licencias de autotaxi corresponderá al municipio en cuyo término se pretenda desarrollar la actividad de transporte urbano*”. Asimismo, el artículo 6 señala: “[...] *las licencias de autotaxi únicamente habilitarán para realizar servicios urbanos. A estos efectos se considerará que tienen tal carácter los que se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal. Así, los servicios urbanos de taxi sólo pueden prestarse en el municipio en el cual se ha obtenido la licencia urbana*”. De otro lado, el ROTT (art. 125) establece la obligación de iniciar el servicio de transporte discrecional de viajeros, con carácter general, en el municipio en que se encuentre domiciliada la autorización de transporte. La mencionada Ley 20/1998 sólo autoriza a iniciar servicios interurbanos en el término municipal para el cual se ha expedido la licencia urbana o en el municipio donde se ha expedido la autorización interurbana (artículo 22). Este hecho imposibilita que los servicios interurbanos puedan iniciarse en cualquier otro municipio (por ejemplo, allí donde han finalizado un servicio).

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 reguladas¹². Asimismo, la LGUM admite que las actividades de tal tipo pueden quedar excluidas del principio de eficacia en todo el territorio nacional (art. 20.4)¹³. El preámbulo de la LGUM menciona expresamente la actividad de taxi al tratar de 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 reguladas¹⁴.

Sin embargo, tal consideración de la actividad de taxi como de servicio público no puede afirmarse de manera categórica. Como ha señalado el Consejo de Estado en el citado Dictamen sobre el Proyecto de Reglamento del Taxi de la

¹² 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*”.

¹³ Art. 20.4.2º: “*El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas*”.

¹⁴ 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*”.

Comunidad de Madrid, de 21 de julio de 2005, el servicio de taxi no es propiamente un servicio público, sino un servicio *al* público, es decir, una actividad privada de marcado interés general:

El servicio de autotaxis no es un servicio público, sino un servicio al público. Y ello porque no existe disposición alguna que declare su publicatio. El servicio de autoaxi es una actividad privada dirigida al público y de un mercado interés general, calificada doctrinal y jurisprudencialmente unas veces de servicio público virtual o impropio y otras veces de servicio privado de interés público, que requiere una autorización administrativa (Reglamento de Ordenación de los transportes terrestres, artículo 41.6) no meramente policial sino de funcionamiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988 y 9 de marzo de 1988, entre otras) que las asemeja en parte a las concesiones, pero que no las sujeta al régimen de éstas.

En efecto, la indicada naturaleza del servicio de los autotaxis y de su licencia comporta que no les sea trasladable, sin más, el régimen y las categorías propias del servicio público y de la relación concesional. Antes al contrario, el carácter privado de la actividad implica que la Administración sólo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador si está específicamente habilitada para ello en una norma de rango legal, de conformidad con los criterios sentados reiteradamente por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

En definitiva, 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 son adecuados desde el punto de vista económico para garantizar la adecuada prestación del servicio. A ello hay que unir que la actividad de taxi no se trata de una actividad de servicio público en sentido estricto. En vista de ello, esta Comisión considera que sólo podría exigirse autorización en caso de que pudiese motivarse ésta desde los principios de necesidad y mínima distorsión competitiva. Adicionalmente, aunque se aceptase la exigencia de licencia, ello no impide la aplicación del resto de principios de la LGUM, y particularmente, de los principios de necesidad y, especialmente, de proporcionalidad previstos en el artículo 5.2:

Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior [principio de necesidad], 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.

En conclusión, esta Comisión se ha pronunciado anteriormente a favor de la supresión de las limitaciones cuantitativas a la actividad de taxi. A ello hay que unir que la actividad de taxi no es, en sentido estricto, un servicio público. 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 y de restricciones geográficas a la misma, en línea con recomendaciones anteriores de la CNMC.

II.2.2. Exigencia de que el solicitante de la licencia municipal de auto-taxi sea una persona física.

La reclamación señala que la normativa autonómica exige al solicitante de una licencia ser persona física. Tal requisito no se contiene en la Ley 20/1998, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, sino sólo en el Decreto 74/2005 (art. 10.1 a) y en la Ordenanza del Taxi de Madrid [art. 4 a)].

La reclamante considera que este requisito no respeta la exigencia de la LGUM de proporcionalidad en los requisitos exigidos para la obtención de autorización.

Como es sabido, el artículo 5 de la LGUM prevé lo siguiente en términos de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades públicas:

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.*

Asimismo, el art. 9 de la LGUM exige que las autoridades competentes velen, en sus actuaciones, por la observancia de los principios de la Ley y, en particular, en lo relativo a medios de intervención y exigencias para el ejercicio de la actividad:

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: [...]*
 - 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.[...]*

Del mismo modo, a tenor de lo dispuesto en el art. 39 bis LRJAP, cuando una Administración Pública tenga intención de adoptar una iniciativa normativa restrictiva de la libertad de empresa o que impongan barreras a la prestación de servicios, deberá seguir un criterio de adecuación:

[Las Administraciones públicas deberán] *elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.*

En análogo sentido, el artículo 4 de la Ley de Economía Sostenible dispone que, en el ejercicio de sus potestades normativas/reglamentarias, las Administraciones Públicas deben actuar de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

Esta Comisión coincide con los argumentos de la reclamante sobre la falta de proporcionalidad de tal exigencia limitativa sobre la forma organizativa del titular de la licencia, que supone una evidente barrera de acceso a la actividad para los empresarios que decidan constituirse como personas jurídicas, sin que se expliciten los motivos de interés general que justificarían tal requisito.

El propio ROTT, en su artículo 42.1 (Requisito para la obtención del Título habilitante para el transporte público por carretera) permite a las personas jurídicas ser titulares de autorizaciones administrativas:

Para el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes para la prestación de los servicios de transporte público por carretera, o para la realización de las actividades auxiliares y complementarias del mismo, será necesario cumplir los siguientes requisitos:

a) Ser persona física, no pudiendo otorgarse los títulos de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes, o bien persona jurídica, debiendo revestir en ese caso la forma de sociedad mercantil, sociedad anónima laboral o cooperativa de trabajo asociado.

A diferencia de lo que sucede en la Comunidad de Madrid, otras Comunidades Autónomas permiten el otorgamiento de las licencias de taxi tanto a personas físicas como jurídicas, lo que sería muestra de la falta de razones de interés general en tal limitación¹⁵.

El mismo juicio negativo merece tal requisito al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía¹⁶:

¹⁵ Por ejemplo, art. 8 de la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi de Cataluña. No obstante, otras normas con rango de ley sí establecen como requisito para ser titular de una licencia de auto-taxi, la condición de persona física [así, Ley Foral de Taxi Navarra 9/2005, de 6 de julio, art. 6.1.a), Ley 4/2013, de 30 de mayo del transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia, art. 5. En este último caso, el Consello Galego da Competencia en el INFORME IPN 2/2002 sobre el Anteproyecto de la Ley de Transporte de personas en vehículos de turismo en Galicia, señaló que “No está justificado restringir la forma organizativa por la que puede optar el titular de la licencia. Se recomienda la supresión de este requisito ...”

¹⁶ Informe N 14/11, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo. En análogo sentido se manifiestan el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, en su Informe sobre el marco regulador y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa la libre competencia en el sector (2008), y el Tribunal

Este es el caso, por ejemplo, de la disposición que establece que sólo las personas físicas pueden ser solicitantes de licencias para la prestación del servicio de taxi en la Comunidad de Andalucía (art. 27.1.a), lo que supone una restricción injustificada a la competencia, al impedir que se presten los servicios de transporte bajo determinadas figuras organizativas y que, además, vulneraría la libertad de empresa, y singularmente, la capacidad de autoorganización del empresario, al excluir la posibilidad de que las personas jurídicas puedan ser solicitantes de la licencia municipal de taxi. Téngase en cuenta, además, que la libertad de autoorganización solo puede sujetarse a límites o requisitos que supongan la plasmación de otros derechos y valores constitucionales (STC 192/2003, de 27 de octubre y STC 147/1986, de 25 de noviembre).

La CNMC, al Informar sobre el Proyecto de Real Decreto Estatuto concesional de la red de expendedurías de tabaco y timbre (IPN 112/13) también ha tenido oportunidad de manifestarse en sentido contrario a la introducción de requisitos que limitan el acceso a concesiones a personas físicas (“*el requisito de ser persona física restringe artificialmente la competencia, impidiendo que personas jurídicas puedan acceder a la titularidad de las concesiones*”).

Conviene asimismo traer a colación sobre este concreto requisito, las consideraciones realizadas por el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Proyecto de Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid, de 21 de julio de 2005, dictamen en el que se pronunció en contra de ciertas previsiones del mismo en su versión proyecto que se han mantenido en el texto definitivo:

En este orden de cosas, determinadas previsiones, tales como las relativas a que sólo las personas físicas puedan ser titulares de licencias (art. 10.1); que un titular no pueda disponer de más de tres licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (art. 10.3) y que la persona que transmita una licencia de autotaxi no podrá volver a obtener ninguna otra en el mismo o en diferente municipio, hasta transcurridos dos años (art. 17) no son propias de una disposición de rango reglamentario y, por consiguiente, deberían suprimirse...

En conclusión, esta Comisión considera que la exigencia limitativa sobre la forma organizativa del titular de la licencia, además de tener carácter discriminatorio, constituye una evidente barrera de acceso a la actividad para los empresarios que decidan constituirse como personas jurídicas, sin que se expliciten los motivos de interés general que justificarían tal requisito. En consecuencia, este requisito debería suprimirse.

II.2.3. Sobre la obligación de que el solicitante de la licencia municipal de auto-taxi tenga su domicilio en la Comunidad de Madrid.

El artículo 10.1 del Decreto 74/2005 señala el requisito del titular de la autorización consistente en “*c) Estar domiciliado en la Comunidad de Madrid*”. En los mismos términos figura tal exigencia en la Ordenanza municipal de Madrid

de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, en su Informe relativo al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunitat Valenciana (2011).

(art. 4.c). En cambio, tal requisito no se contiene en la Ley 20/1998 de la Comunidad de Madrid, lo cual es de por sí criticable¹⁷.

A juicio de la CNMC, las exigencias de domiciliación del titular de la licencia previstas en la normativa autonómica y municipal de Madrid no están justificadas.

En particular, carece de justificación en razones de necesidad y de proporcionalidad exigir que el domicilio o lugar de residencia efectiva del titular de la licencia esté en Madrid.

El lugar del domicilio del titular de la licencia no tiene por qué ser un elemento relevante dado que no tiene por qué afectar a la calidad del servicio ni se justifica que de tal restricción se derive beneficio alguno para los consumidores.

En definitiva, esta Comisión considera que el requisito de domiciliación del titular de la licencia de taxi contenido en la normativa autonómica no está justificado en términos de necesidad o proporcionalidad y debería suprimirse.

II.2.4. Respecto de la prohibición de ser titular de más de tres licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid

El reclamante también identifica en su escrito como obstáculo al libre ejercicio de la actividad de auto-taxi el que se establezca por el precitado Decreto 74/2005 que *“un mismo titular no pueda disponer de más de tres licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”*.

Tal requisito podría constituir una medida limitativa desproporcionada. En tal medida, al no estar adecuadamente justificado en razones de necesidad y de proporcionalidad, debería suprimirse.

II.2.5. Valoración conjunta de los apartados anteriores

Como se indicó en el apartado sobre limitaciones cuantitativas y restricciones geográficas a la actividad de taxi, si bien la exposición de motivos de la LGUM parece realizar ciertas excepciones relativas a esa actividad, dichas limitaciones cuantitativas no resultan necesarias ni proporcionadas, ni están justificadas económicamente para garantizar la adecuada prestación del servicio.

Además, en la medida en que la actividad de taxi no sea una actividad de servicio público en sentido estricto, sólo debería exigirse autorización en caso de que pudiese motivarse ésta desde los principios de necesidad y mínima distorsión competitiva. Y ello no impediría la aplicación del resto de principios de la LGUM, y particularmente, de los principios de necesidad y, especialmente, de proporcionalidad previsto en el artículo 5.2.

¹⁷ Como se dijo, la inclusión de este requisito en una norma de carácter reglamentario fue objeto de crítica por el Consejo de Estado en el citado informe al Proyecto de Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere al resto de requisitos analizados en el informe (exigencia de que el titular sea persona física, con domicilio en una determinada localidad y que el número de licencias en poder de ese titular esté limitado), no están justificados en términos de necesidad o proporcionalidad y deberían suprimirse.

En vista de lo anterior, y en atención a la realidad que resulta de las denuncias de los particulares, se aprecia que determinados requisitos propios de la actividad de taxi no parecen ni necesarios ni proporcionados. Por ello, se sugiere una revisión de la normativa relativa a esta actividad, a la luz de los anteriores principios, para su modernización que, por todos los motivos expuestos, sería deseable que se abordara con carácter ambicioso pero, en todo caso, eliminando los requisitos relacionados con la prestación del servicio que sean incompatibles con la LGUM.

III. CONCLUSIÓN

La presente reclamación cuestiona la conformidad con la LGUM de ciertos requisitos la prestación de servicios de autotaxi contenidos en la normativa reguladora de la Comunidad de Madrid. Los requisitos cuestionados y el criterio de la CNMC al respecto pueden sintetizarse de este modo:

- La reclamación cuestiona el establecimiento de limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias para el ejercicio de la actividad. Al respecto, esta Comisión ya ha expresado anteriormente su criterio favorable a la supresión de las limitaciones cuantitativas para el servicio de taxi.
- Esta Comisión coincide con los argumentos de la reclamante sobre la falta de proporcionalidad de la exigencia de que el titular de las licencias de taxi sea una persona física. Se considera que ello supone una evidente barrera de acceso a la actividad para los empresarios que decidan constituirse como personas jurídicas, sin que se expliciten los motivos de interés general que justificarían tal requisito, de manera que el mismo debería suprimirse.
- Esta Comisión considera que el requisito de domiciliación del titular de la licencia contenido en la normativa autonómica y municipal de Madrid no está justificado en términos de necesidad o proporcionalidad y debe suprimirse.
- La limitación a un número máximo de tres licencias que puede obtener un único titular no está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad, y por ello debería suprimirse.
- Esta Comisión sugiere la revisión amplia de la normativa relativa a esta actividad, a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad.