

RESUMEN

Transporte _Autotaxi

Se ha informado a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado sobre la posible existencia de obstáculos al libre acceso en el sector del Autotaxi de Madrid. En concreto, el interesado cuestiona como contrarios a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) diversos requisitos para el otorgamiento de autorizaciones o licencias de autotaxi: que el solicitante esté domiciliado en Madrid; que tenga carácter de persona física; que no pueda poseer más de 3 licencias y que se limite el número de nuevas autorizaciones sobre la base de consideraciones de tipo económico. Dichos requisitos se encuentran recogidos en 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 y en la Ordenanza del Taxi de la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta (APC).

Esta Secretaría considera que el requisito de domiciliación puede constituir un requisito contrario a la LGUM (artículos 3.2 y 18.2.a)). Asimismo, con respecto al resto de requisitos tratados (personalidad jurídica del solicitante y número de licencias), se recomienda su revisión a fin de garantizar que se ajustan a los principios de necesidad y proporcionalidad.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)



28/1447

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 23 de octubre de 2014, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado un escrito en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) informando sobre la existencia de obstáculos al libre acceso en el sector del Autotaxi de Madrid.

En concreto, se cuestionan los requisitos para el otorgamiento de autorizaciones o licencias de autotaxi, recogidos en 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 y en la Ordenanza del Taxi de la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta (APC). En esa línea, se plantea si algunos de los requisitos establecidos por la norma para el otorgamiento de licencias (que el solicitante esté domiciliado en Madrid; que tenga carácter de persona física; que no pueda poseer más de 3 licencias y que se limite el número de nuevas autorizaciones sobre la base de consideraciones de tipo económico) podrían ser contrarios a los principios recogidos en la LGUM.

Adicionalmente, se cuestiona la barrera que, de facto, estaría suponiendo la falta de convocatorias de concursos públicos por parte del Ayuntamiento de Madrid.

Este informe se pronuncia exclusivamente sobre aquellas cuestiones que podrían considerarse dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

II. MARCO NORMATIVO

El artículo 148.1.5º de la CE atribuye a las Comunidades Autónomas (CCAA) competencia sobre el transporte terrestre, otorgándoles competencias legislativas y de ejecución respecto de los transportes por carretera, tanto urbanos como interurbanos, siempre y cuando discurran íntegramente por su territorio (reiterado ello por la jurisprudencia constitucional en pronunciamientos como el de la Sentencia 118/1996, de 27 de junio, del Tribunal Constitucional),



lo que ha llevado a que las CCAA establezcan su propia normativa en materia de transporte urbano.

En el caso de Madrid se dispone de una norma que regula el servicio del taxi de manera integral, la cual remite a ulterior desarrollo reglamentario.

Asimismo, por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye competencias a los Entes locales en materia de “transporte público de viajeros”, ello dentro del marco previsto por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Es aquí donde se encuadra la Ordenanza de Madrid.

De este modo, dentro de este reparto competencial, y a nuestro objeto de estudio cabe tener en cuenta las siguientes normas:

a) Normativa autonómica

- **Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid**
- **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**

Cabe prestar especial atención a los requisitos recogidos en el Decreto 74/2005, de 28 de julio, en tanto que es donde se concretan los requisitos para el otorgamiento de licencias.

Así, el Capítulo II, relativo al otorgamiento de licencias municipales, concreta en los artículos 7 y siguientes un sistema que responde a la *“necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, la calidad del mismo, y el alcance del umbral mínimo de rentabilidad en su explotación”* (artículo 7).

En dicha línea, la norma concreta el número máximo de licencias a otorgar por cada municipio en función de baremos determinados en función de la población, donde cada municipio puede acordar cupos o contingentes específicos siempre que el ratio entre licencias por habitantes sea menor a los límites establecidos por la norma. Por contra, en caso de que lo que pretenda el municipio sea aumentar el ratio de licencias, se advierte que deberá apoyarse en *“un estudio técnico económico en el que se acredite la necesidad y conveniencia de aumentar el número de licencias en relación con la oferta y la demanda existente en su ámbito territorial”* (artículo 9).



Asimismo, la norma concreta los requisitos de los solicitantes que, dentro de los cupos descritos, quieran obtener una licencia (artículo 10). Entre los mismos, al objeto de este informe cabe destacar los siguientes:

- *“Ser persona física, no pudiendo otorgarse las licencias de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes.”* (artículo 10.1.a))
(...)
- *“Estar domiciliado en el territorio de la Comunidad de Madrid”* (10.1.c)
(...)
- *“Un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. El número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento.”* (10.3)

b) Normativa local

- **Ordenanza Reguladora del Taxi de la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta**

La Ordenanza encuadra la ordenación del Taxi para la ciudad de Madrid y su área de prestación conjunta, dentro del marco descrito por Decreto 74/2005, de 28 de julio. Así, establece que *“el otorgamiento de nuevas licencias se realizará mediante concurso público previa consulta de las asociaciones representativas de los titulares de licencias”* (artículo 6).

Asimismo, se recoge en el artículo 4 una relación de requisitos para el otorgamiento de la autorización, que coincide casi totalmente con los enumerados por el Decreto 74/2005, de 28 de julio, y de los cuales conviene destacar:

- *“Ser persona física, no pudiendo otorgarse licencias de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes”* (art 4.a)
- *“Estar domiciliado en la Comunidad de Madrid”* (artículo 4.1.c))

De este modo, todos los comentarios que se realizan en el presente informe en relación a la norma autonómica se entenderán referidos también a los contenidos en la Ordenanza Reguladora del Taxi en tanto guarden identidad sustancial.



III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios de transporte público de mercancías por carretera en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: 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.”

La actividad de prestación de servicios de autotaxi, definida como transporte discrecional de viajeros, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo **artículo 2** establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

En este punto, cabe matizar que en la medida en que el taxi se entienda como un servicio público sometido a tarifa regulada su regulación debe entenderse sometida a ciertas particularidades según la LGUM.

- Así, el artículo 17.1.c) de la LGUM considera que se podrá establecer la exigencia de una autorización (...) cuando (...) *“en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado¹”*.
- De igual forma el artículo 20.4 establece una excepción específica al principio de eficacia en todo el territorio nacional 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*

¹ En concreto la exposición de motivos de la norma establece que *“(...) 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 prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, (...) 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 distintas previsiones del artículo 17.1 de esta Ley”*



en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas².”

Tal y como ha manifestado esta Secretaría en el informe relativo a la actividad de arrendamiento con conductor en vehículos de turismo (VTC)³, si bien la LGUM otorga en sus artículo 17 y 20 un tratamiento singular a los servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, conviene señalar que ello no significa que se excluya a dichos servicios del ámbito de aplicación de la norma. En consecuencia los requisitos a los que se sujeta el régimen de autorización deberán en todo caso quedar sujetos al necesario cumplimiento del resto de principios de la ley y particularmente al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 y al principio de no discriminación del artículo 3.

b) Análisis de los requisitos para el otorgamiento de licencias de autotaxi en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Como se ha comentado anteriormente, el conjunto de requisitos asociados al régimen de intervención de los autotaxis (en este caso la autorización a través de licencias) está sujeto a los principios recogidos en la LGUM, esto es: no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9.1.).

En esta línea, el artículo 9.2.b) establece que, en particular, las autoridades garantizarán que las autorizaciones, licencias y concesiones cumplen con los principios enunciados anteriormente.

De este modo, cabe plantearse el encaje de los requisitos contenidos en el Decreto 74/2005, de 28 de julio, requisitos que luego replica de forma casi idéntica la Ordenanza Municipal. En concreto, cabe analizar los siguientes:

- Ser persona física.

² De nuevo, la exposición de motivos de la norma considera que *“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.”*

³ [Informe 28/32 Transportes: alquiler de vehículos con conductor](#)



El artículo 10.1.a) establece que para la obtención de licencias municipales de autotaxi será necesario acreditar ante el órgano competente que se es persona física, no pudiendo otorgarse las licencias de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes.

Esta Secretaría considera que el requisito de la forma jurídica del titular de la licencia podría no encontrar encaje con el artículo 5 de la LGUM. En esta línea, no se aprecia conexión directa de este requisito con lo establecido en el artículo 7 del Decreto, que fija los objetivos/determinantes para el otorgamiento de las licencias de autotaxi. Estos objetivos son: la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público; la calidad del servicio; y el alcance de un umbral mínimo de rentabilidad.

En este sentido, resulta conveniente señalar que existen otras normas reguladoras del servicio del taxi que no condicionan de una forma tan restrictiva la concesión de licencias a la forma jurídica del titular, como sucede con la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi de Cataluña, que permite ser titulares tanto a personas físicas como jurídicas, en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa de trabajo asociado⁴.

Así, cabría cuestionar la necesidad y la proporcionalidad del requisito. Por otra parte, más allá de esta apreciación, se tiene que la incorporación de dicho requisito podría estar generando un efecto restrictivo o distorsionador en la actividad económica, como así ha señalado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia⁵.

- Estar domiciliado en el territorio de la Comunidad de Madrid (10.1.c)

El artículo 10.1.c) establece que para la obtención de licencias municipales de autotaxi será necesario residir en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Este requisito podría considerarse contrario al artículo 3.2. de la LGUM, que fija que ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o

⁴ Ley 19/2003, de 4 de julio, del taxi **Artículo 8. 1.** “*El otorgamiento de las licencias de taxi queda sometido al cumplimiento de las siguientes condiciones: a) Ser una persona física o jurídica, en forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa de trabajo asociado. (...)*”

⁵ IPN 41/10. “Reales decretos ómnibus. Reglamento de Transporte Terrestre”, de la Comisión Nacional de la Competencia, pág.19.



indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

En esta línea se orienta el artículo 18.2.a)⁶ que recoge como requisitos prohibidos todos aquellos requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio que estén basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

- Número máximo de licencias

El artículo 10.3 establece que un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Además, dispone que el número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento.

La limitación del número de licencias es común en la regulación del autotaxi en las distintas CCAA. En este aspecto, el análisis de necesidad lleva de nuevo al artículo 7 del Decreto, mencionado anteriormente. Parece que la razón con la que conecta directamente sería la de alcanzar unos umbrales mínimos de rentabilidad. En este punto, al objeto de análisis resulta relevante detenerse en las condiciones que se establecen para los municipios que quieran elevar el contingente.

En este sentido, el artículo 9.1 fija que en caso de elevarse el contingente, el municipio deberá justificarlo sobre la base de un *“estudio técnico económico, en el cual 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”*. Seguidamente, además, establece que *“en el expediente que a este efecto se tramite se dará audiencia a las asociaciones representativas del sector del transporte en autotaxi”*.

⁶ Artículo 18. *Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.*
(...)

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

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador (...)



De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18.2.g) estas cuestiones podrían considerarse actuaciones prohibidas, por tratarse de “*requisitos de naturaleza económica*”, donde además se produce una “*intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones*”, todo ello de acuerdo con 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.

De este modo, al margen del análisis de la cifra en torno a la cual se fija el contingente por conductor⁷, que debería encontrar necesario acomodo en los principios de necesidad y proporcionalidad, parece que la forma de determinarla podría contener consideraciones contrarias a la LGUM. En todo caso, debería entenderse que la relación con la oferta y la demanda existente se basa en indicadores de tipo objetivo y vinculados, por ejemplo, con la necesidad de no poner en riesgo la adecuada prestación del servicio. En este mismo sentido debería entenderse que la audiencia a las asociaciones representativas forma parte de un proceso de audiencia general dado a los posibles interesados sin que dichas asociaciones asuman competencias de intervención en el proceso.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

De acuerdo con lo señalado en este informe, esta Secretaría considera que el requisito de domiciliación puede constituir un requisito contrario a la LGUM. Asimismo, se recomienda la revisión del resto de requisitos tratados (número de licencias y personalidad jurídica del solicitante) a fin de garantizar que estos se ajustan al principio de necesidad y proporcionalidad.

Una vez recibida la información en el marco de este procedimiento, esta Secretaría la remitió como punto de contacto especialmente interesado al punto de la Comunidad de Madrid, no habiendo recibido propuesta de actuación concreta al respecto.

⁷ En este punto, cabe señalar que el criterio para la determinación del número de licencias por conductor varía según Comunidades Autónomas. Por ejemplo, en el caso de Canarias, la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias posibilita un “*máximo de 5 licencias y/o autorizaciones en municipios con más de 200.000 habitantes de derecho y con más de 1000 licencias de taxis.*”



Se recuerda al interesado que, en virtud del artículo 27 de la LGUM la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 18 de diciembre de 2014

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

