

INFORME LGUM 2/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/24002-3-4-5 Licencia taxi adaptado)

Ref. LGUM/28/02/24

1. ANTECEDENTES

Con fecha 8 de enero de 2024 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escritos presentados por la representación de cuatro operadores económicos, aportando información sobre obstáculos o barreras a la libertad de establecimiento en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en el ámbito de la obtención de licencias de vehículos taxi adaptados a personas con discapacidad en la ciudad de Madrid.

Con fecha 11 de enero de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de los escritos de información presentados y de toda la documentación que obra en los citados expedientes, en su condición de punto de contacto (PUC) en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que formulara las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM. Asimismo, se comunicó que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la SECUM acordó de oficio la acumulación de estos expedientes bajo el número de referencia 28/24002, debido a la íntima conexión e identidad sustancial que guardaban todas las solicitudes.

En particular, del análisis por este PUC de la documentación suministrada se pueden extraer antecedentes de hecho de interés para el análisis del asunto:

- Con fecha 27 de junio de 2023, los operadores económicos presentaron ante el Ayuntamiento de Madrid solicitudes de obtención de licencia de autotaxi adaptados para personas con discapacidad.
- Con fecha 11 de octubre de 2023, los interesados en los expedientes 28/24002, 28/24003 y 28/24004 solicitaron de expedición de certificado del silencio administrativo positivo de las referidas solicitudes de otorgamiento de nuevas licencias de autotaxi.
- Por resolución de 18 de octubre de 2023, la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid denegó cada una de las solicitudes presentadas.
- Con fecha 17 de noviembre y 20 de noviembre de 2023 se interpusieron por los interesados recursos de reposición contra las citadas resoluciones de fecha 18 de octubre de 2023, esgrimiendo que el sistema de concurso público no era el adecuado; que en el procedimiento de adjudicación no deberían participar los representantes de las licencias ya existentes; y que no se cumplía el cupo de 5% para taxis adaptados.
- Con fecha 5 de diciembre de 2023 se emitieron certificaciones de silencio administrativo negativo de las solicitudes presentadas el 27 de junio para los interesados de los expedientes 28/24002, 28/24003 y 28/24004.



FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFAE	30/01/2024	PÁGINA 1/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Con fecha 15 de diciembre de 2023, la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación resolvió los expedientes de recurso, desestimando tales impugnaciones, por considerar que debían ser concedidas mediante concurso (al tratarse de una concesión de un uso del viario público) y que el cupo del 5% era el adecuado, favoreciendo la adaptación de los vehículos afectos a licencias ya existentes.

Las interesadas consideran que las resoluciones emitidas suponen un obstáculo o barrera incompatible con el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos a la luz de los principios establecidos en la LGUM.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la concreta materia sobre la que recae el presente procedimiento de información, se citan a continuación, algunos de los principales referentes normativos de aplicación.

La actividad de taxi tradicionalmente ha estado sometida a una importante intervención y reglamentación administrativa. En concreto, la regulación de este servicio se efectúa, fundamentalmente, por la normativa autonómica y por las ordenanzas que sobre la materia han ido adoptando los municipios.

Las Comunidades Autónomas han ido regulando la materia de referencia, sobre la base del reparto competencial en materia de transportes terrestres recogido en los artículos 148.1.5º y 149.1.21º CE (en virtud del cual las CCAA ostentan la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurran íntegramente por su territorio), y de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 118/1996, de 27 de junio, donde se declara que la Administración del Estado sólo tiene competencia para regular los transportes interautonómicos, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la legislación y ejecución de los transportes por carretera, tanto urbanos como interurbanos que se desarrollen en el interior de su territorio.

El principal referente normativo a nivel estatal sobre el transporte discrecional en vehículos de turismo es la [Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, LOTT). En su artículo 1.1.1º se dispone que se rigen por esta norma: *“Los transportes por carretera, considerándose como tales aquellos que se realicen en vehículos de motor o conjuntos que circulen sin camino de rodadura fijo, y sin medios fijos de captación de energía, por toda clase de vías terrestres, urbanas o interurbanas, de carácter público y, asimismo, por las de carácter privado cuando el transporte sea público”*.

La LOTT establece en su artículo 4.3 que *“En el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial, que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios”*.

El artículo 42.1 establece que *“La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello [...]”*. Según el artículo 48.1 de la LOTT *“El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello”*. En su apartado 2 este artículo establece lo siguiente:

“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”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 2/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Según el artículo 49.1 de la LOTT “Con carácter general, las autorizaciones de transporte serán intrasferibles, salvo a favor de los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación o incapacidad física o legal de éste”. Ahora bien, según el apartado 2, “reglamentariamente podrá establecerse la transmisibilidad de las autorizaciones de transporte” a diferentes destinatarios por “limitaciones de la antigüedad de los vehículos a los que, en su caso, hayan de estar referidas”.

Esta norma ha sido desarrollada por el [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, ROTT), que en su artículo 33.1 hace mención de la necesidad de autorización para realizar transporte público de viajeros recogida en el artículo 42.1 de la LOTT.

Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, se aprobó la [Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos](#). En su artículo 2 se determina que “será de aplicación a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, realizados con vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fija, ni medios externos de captación de energía, por toda clase de vías públicas, así como el que se realice por vías privadas cuando el transporte sea público”.

Conforme al artículo 3.1 “Para la realización de servicios de transporte urbano de viajeros o de mercancías será necesaria la obtención del correspondiente título habilitante, con las excepciones que para tal obligatoriedad se establezcan en las normas estatales o autonómicas de los transportes interurbanos”.

En cuanto a los órganos competentes para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte, el artículo 4.1 establece que serían los municipios, salvo para los VTC. Según el artículo 4.4, “Las competencias municipales sobre los transportes de viajeros se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Madrid y del Estado que regulan dichos transportes”.

El artículo 5 define a los transportes discrecionales como aquellos “que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido”. El artículo 8 de la Ley 20/1998 hace referencia a los servicios discrecionales:

- “1. Para la realización de servicios de transporte discrecional urbano de viajeros será necesaria la previa obtención del correspondiente título habilitante.
2. Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte discrecional de viajeros habilitarán para realizar tanto transporte urbano como interurbano dentro del ámbito a que las mismas estén referidas.
3. Los municipios podrán otorgar autorizaciones habilitantes para realizar transporte discrecional de carácter urbano.
4. En defecto de normas específicamente dictadas al efecto por la Comunidad de Madrid, serán de aplicación al otorgamiento, modificación, utilización y extinción de dichas autorizaciones las reglas por las que, en cada momento, se rijan las autorizaciones de transporte interurbano de ámbito nacional o autonómico”.

La regulación específica sobre el régimen de otorgamiento de licencias y autorizaciones de autotaxi se encuentra recogida en el artículo 9 que, en sus apartados 1 y 3, dispone:

- “1. Para la realización de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo será necesaria la previa obtención de la correspondiente licencia habilitante, otorgada por el Ayuntamiento del municipio en que esté residenciado el vehículo.

Las licencias municipales para la prestación de servicios de transporte urbano en automóviles de turismo corresponderán a una categoría única, denominándose licencia de auto-taxi.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 3/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



[...] 3. 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”.

Esta norma con rango de Ley ha sido desarrollada por el [Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo](#), que a su vez ha sido modificado por el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno y recientemente por el Decreto 271/2023, de 20 de diciembre, del Consejo de Gobierno. Así, el artículo 2 del Decreto 74/2005 establece la obligación de obtener licencia municipal de auto-taxi (artículo 3) para poder prestar servicios de transporte público urbano. Según el artículo 5 será el municipio donde se pretenda desarrollar la actividad el que tenga la competencia para su otorgamiento.

El régimen de otorgamiento de las licencias se encuentra regulado a partir del artículo 7, estableciéndose en éste 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”.

Se recogen, además, una serie de limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias que vienen establecidas en el artículo 8 (el artículo 9 regula las posibles excepciones):

“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.

No obstante, en el otorgamiento de la primera licencia el municipio podrá obviar los límites establecidos en el párrafo anterior.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, cada municipio podrá acordar cupos o contingentes específicos, conforme a los cuales la relación resultante entre el número de habitantes de derecho sea inferior a los límites establecidos en el apartado anterior, en el marco de un plan de reordenación del sector que contemple la amortización de parte de las existentes, o cuando se hayan aprobado normas limitativas a su plena utilización.

Asimismo, en los casos en que las circunstancias existentes entre la oferta y la demanda de los servicios de transporte público de viajeros en vehículo de turismo lo aconsejen al existir un desequilibrio entre ambas, los municipios podrán establecer planes de amortización de licencias municipales de autotaxi, de forma que quede garantizada la prestación de este tipo de servicios para los usuarios y la rentabilidad de la actividad para sus prestadores.

3. La Administración mediante planes periódicos velará porque el colectivo de minusválidos disponga de suficientes vehículos adaptados que cubran las necesidades de las mismas”.

En cuanto a la solicitud de licencia, el artículo 11 dispone que:

“1. Como regla general será preciso obtener simultáneamente la licencia municipal de autotaxi y la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóvil de turismo, debiendo presentarse la correspondiente solicitud conjunta ante el órgano municipal competente.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 4/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, excepcionalmente podrán otorgarse licencias de autotaxi, aun sin el otorgamiento simultáneo de la correspondiente autorización de transporte interurbano, cuando en el expediente quede suficientemente acreditada la necesidad y rentabilidad del servicio con carácter estrictamente urbano.

3. Sólo se admitirá una solicitud referida exclusivamente a la licencia municipal de autotaxi cuando el solicitante ya sea titular de autorización de transporte público interurbano con una antigüedad no inferior a cinco años, documentada en la correspondiente tarjeta de transporte de la clase VT que esté referida al vehículo de que se trate”.

Según el artículo 17.1 “Las licencias de autotaxi serán transmisibles a favor de cualquier persona física o jurídica que lo solicite, previa autorización del órgano municipal competente”.

Junto a lo anterior, ha de tenerse en cuenta la regulación establecida por 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](#). Según su artículo 8, en referencia al transporte en taxi adaptado:

“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”.

A nivel local, la concesión de las licencias de taxi en Madrid se encuentra regulada en la Ordenanza 8/2021, de 1 de junio, por la que se modifica la [Ordenanza Reguladora del Taxi, de 28 de noviembre de 2012](#). En el artículo 1.bis se define al vehículo eurotaxi o eurotaxi como aquel “vehículo autotaxi que cumpla las condiciones para ser calificado como accesible o adaptado en los términos previstos en la normativa reguladora de accesibilidad, acondicionado para que pueda entrar y salir, así como viajar, una persona en su propia silla de ruedas”. Según su artículo 2, su ámbito de aplicación son “los transportes públicos urbanos de viajeros realizados en vehículos autotaxi, de conformidad con lo previsto en la Ley 20/98 [...] y el Decreto 74/2005 [...] y demás disposiciones de desarrollo”.

Con arreglo al artículo 3 de la Ordenanza, “Para la prestación del servicio de taxi se requiere la obtención de autotaxi cuyo otorgamiento corresponde al Ayuntamiento de Madrid”. En correlación con esta competencia, el artículo 6.1 establece que “El otorgamiento de nuevas licencias corresponde al Ayuntamiento de Madrid y se realizará mediante concurso público previa consulta a las asociaciones representativas de los titulares de licencias”. Según el apartado 2 de este artículo, “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”. En cuanto a los criterios de valoración, el apartado 3.a) establece que deberá incluirse entre ellos “Las características de los vehículos que se adscriban a las licencias, especialmente en lo referente a la adaptación del vehículo para personas con movilidad reducida [...]”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 5/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



A continuación, el artículo 7.1, con respecto a la posibilidad de transmisión de las licencias, establece que *“Las licencias de autotaxi serán transmisibles, inter vivos o mortis causa, previa autorización, siempre que transmitente y adquirente reúnan los requisitos previstos en esta ordenanza”*.

En el artículo 21 se regulan los vehículos eurotaxi, en los siguientes términos:

“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).

2. El espacio destinado a la silla de ruedas podrá ser ocupado por asientos siempre que sea posible llevar a cabo el cambio de configuración por el conductor entre servicios consecutivos.

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”.

Para finalizar con el análisis de la Ordenanza, se ha de mencionar lo establecido en el artículo 38bis, en cuanto al régimen de licencias de autotaxi que tengan adscritos vehículos eurotaxi:

“1. Cualquier titular de licencia podrá adscribir un vehículo eurotaxi a su licencia.

2. Las licencias que tengan adscrito un vehículo eurotaxi estarán exentas del régimen general de descanso previsto en el artículo 37 y podrán exhibir publicidad en el exterior del vehículo en los términos a los que se refiere el artículo 26.4. b).

3. Los titulares de licencia de autotaxi que tengan adscrito un vehículo eurotaxi deberán cumplir las siguientes obligaciones:

a) Prestar servicio de modo prioritario a las personas con movilidad reducida.

b) Estar adscrito a una radioemisora o entidad de contratación por medios telemáticos, cuyos canales de comunicación han de ser accesibles para las personas con discapacidad, a través de aplicaciones y páginas web (vía texto).

c) Facilitar a los servicios municipales la información obtenida, a través de las radioemisoras o entidades de contratación por medios telemáticos, en relación con la prestación de los servicios realizados a personas con movilidad reducida, especialmente:

1.º El número y características de los servicios contratados.

2.º Los servicios demandados que no hayan podido ser atendidos.

3.º Las quejas y reclamaciones de los usuarios.

d) Retirar del vehículo la letra indicativa del día de libranza a que se refiere el apartado 2 del artículo 25”.

En cuanto al sentido del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el artículo 24 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) recoge:

“1. [...] El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

[...]2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 6/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver”.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM¹ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM² determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término «actividad económica» 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. 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 transporte urbano de viajeros en vehículo turismo (taxi) se considera una actividad económica incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

En el caso que nos ocupa, habrá de analizarse, en el marco del presente procedimiento de información promovido al amparo del artículo 28 de la LGUM, si las resoluciones por las que se deniegan las solicitudes

¹ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

² “Artículo 2. Ámbito de aplicación.

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”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 7/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de licencia para taxi adaptado constituyen o no un obstáculo a la libertad de ejercicio de una actividad económica incompatible con los principios establecidos en la LGUM.

Se ha de señalar, con carácter previo, que este punto de contacto, al igual que la SECUM, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros casos similares en expedientes anteriores en relación con el medio de intervención administrativa y con la concesión de licencia para llevar a cabo el transporte urbano de viajeros en vehículos turismo. De igual modo, la CNMC también ha emitido informes al respecto³.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las administraciones públicas (entre ellas, las entidades locales) están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. De este modo, el actuar las Administraciones Públicas deben velar por la observancia de dichos principios, especialmente cuando sus actos o actuaciones llevan aparejado un efecto directo o indirecto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

En el presente caso, el objeto del presente expediente consiste en la denegación de cuatro solicitudes de licencia presentadas por varios operadores económicos para poder desarrollar la actividad del taxi con vehículos adaptados en Madrid, ratificada en las respectivas resoluciones del recurso interpuesto contra dicha decisión. Tales actuaciones serán analizadas en este informe de forma conjunta, al haberse procedido a la acumulación de los expedientes de información presentados en relación a las mismas, debido a la íntima conexión e identidad sustancial que guardaban todas las solicitudes. Ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La LGUM establece la obligación de examinar bajo el principio de necesidad y proporcionalidad todas las actuaciones que supongan una limitación al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

Así, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM⁴, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el

³ Entre los expedientes tramitados por la SECUM, los últimos relacionados con las telecomunicaciones han sido:

[26.0201 TRANSPORTE – Taxi Motril.](#)

[26.0187 TRANSPORTE – Auto taxi. Mérida.](#)

[26.0177 TRANSPORTE – Taxi. Chiclana.](#)

[28.0190 TRANSPORTE – Taxis. Galicia.](#)

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SUM, en el [sector CNAE: H- Transporte y almacenamiento](#).

⁴ “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.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 8/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



artículo 3.11⁵ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica. Así pues, se ha de tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 17.1 de la LGUM, según el cual:

“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma con rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

[...] b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) 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 o tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

La LGUM, por tanto, posibilita de forma expresa el régimen de autorización cuando por utilización del dominio público o la existencia de servicios sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

La autoridad competente fundamenta su decisión en que actualmente el Ayuntamiento de Madrid no tiene abierto ningún concurso público de otorgamiento de licencias de autotaxis y, a este respecto, se comunica por dicha autoridad competente que las personas interesadas en adquirir la titularidad de una licencia de autotaxi pueden recurrir, en todo caso, al sistema de transmisión de licencias existentes. A juicio de dicha autoridad, se consideraría justificado el sistema de concurso público dado que la actividad económica afectada requiere de la ocupación del viario público y, por ende, de un cierto control sobre el número de licencias. Según el Ayuntamiento, además, en el procedimiento a seguir se garantizarían los principios de publicidad, igualdad, libre concurrencia y no discriminación. Asimismo, en la resolución desestimatoria, se informa que en los próximos meses está previsto el aumento de taxis adaptados que se incorporarán al servicio.

⁵ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por 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.”

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 9/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Tal y como se ha indicado anteriormente, en los procedimientos de concesión de licencias para vehículos autotaxi, la normativa sectorial de aplicación prevé la existencia de un número determinado de licencias en relación con el número de habitantes, rigiendo también ciertos límites en su otorgamiento (como sería el del incremento del umbral máximo de licencias para los vehículos adaptados) que derivan de la normativa en materia de accesibilidad, para favorecer el transporte de personas con movilidad reducida (como exige el artículo 8 del [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](#)).

Con respecto a los límites establecidos al otorgamiento de licencias de esta actividad (vgr. contingenciación del número de licencias, obligación de destinar nuevas licencias a vehículos adaptados, etc.), dado que los mismos afectan al acceso y el ejercicio de la actividad del taxi, habrán someterse al test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Por otro lado, en cuanto a la consulta a las asociaciones representativas de los titulares de licencias para valorar la necesidad de un procedimiento de concurso para otorgar nuevas licencias, no puede perderse de vista que en el artículo 18 de la LGUM se recogen ciertas actuaciones limitativas de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. En concreto, interesa traer a colación lo dispuesto en el artículo 18.2g):

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

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

Con arreglo a lo anterior, y según el criterio sentado por la SECUM, salvo que dicha consulta se configurara como una mera audiencia pública, este tipo de actuaciones puede suponer la intervención directa de competidores y como tal, estaría prohibida por el artículo 18.2 g) de la LGUM.

5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, este punto de contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que suponga una restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM debe ser necesaria y proporcionada, y por ende, habrá de estar motivada en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, debiendo razonarse su proporcionalidad, acreditando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.
- Así pues, las limitaciones y requisitos establecidos al otorgamiento de autorizaciones para el transporte de viajeros en vehículos turismo o autotaxi habrán de ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en los artículos 5 y 17 de la LGUM, así como lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación. Asimismo, en el presente caso habrá de atenderse también a lo establecido por la legislación en materia de accesibilidad para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con movilidad reducida, en el sentido señalado *ut supra*.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 10/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Por último, la decisión de convocatoria del concurso público no puede ser supeditada a la opinión de las organizaciones representativas de los titulares de licencias preexistentes, de acuerdo con lo expresado en el artículo 18.2.g) de la LGUM.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
La Dirección de la Agencia

P.S. El Secretario General (Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno)⁶

Luis Panea Bonafé

⁶ Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno, mediante el que se complementa el Acuerdo de 18 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suplencia de la persona titular de la Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	30/01/2024	PÁGINA 11/11
VERIFICACIÓN	Pk2jmQZKWA2JMFKWKGSYNK63E734E5	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	