

INFORME. ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/005/25 DENEGACIÓN LICENCIAS TAXI MADRID

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de enero de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 21 de enero de 2025, trece sociedades de responsabilidad limitada unipersonal dirigieron a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), con relación a la Resolución de 16 de enero de 2025 dictada por la Directora General de gestión y vigilancia de la circulación del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegó a cada una las citadas sociedades la concesión de quince licencias de taxi y de las correspondientes autorizaciones de transporte público discrecional interurbano (en adelante, Resolución de 16 de enero de 2025).
2. El 21 de enero de 2024, la SECUM remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) la reclamación al amparo del artículo 26.5 de la LGUM.

3. El 28 de enero de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA

4. En la Resolución desestimatoria de 16 de enero de 2025 se declara, por un lado, que el *“Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Transportes de la Comunidad de Madrid (en adelante, RTCM) establece que para la prestación del servicio de transporte de viajeros en taxi se precisa la obtención de una licencia de auto taxi, cuya concesión corresponde al Ayuntamiento de Madrid mediante uno de los siguientes procedimientos: 1) **Otorgamiento de nuevas licencias** de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 7 del RTCM y las limitaciones cuantitativas y excepciones establecidas en los artículos 8 y 9, ambos del RTCM, a través de un sistema de concurso público en los términos que contempla el artículo 6 de la Ordenanza Reguladora del Taxi, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de noviembre de 2012. 2) **Transmisión de licencias existentes** mediante solicitud presentada al efecto y acreditación de los requisitos”*.
5. Y, por otro lado, la Resolución de 16 de enero de 2025 señala que *“dado que en la actualidad no hay abierto ningún procedimiento de otorgamiento de nuevas licencias ni el interesado ha solicitado la transmisión inter vivos o mortis causa de licencia de auto taxi alguna, no procede acceder a lo solicitado por la presentación de dichas solicitudes al margen de ambos procedimientos”*.
6. La Reclamante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la denegación de las licencias de taxi efectuada en la Resolución de 16 de enero de 2025. Concretamente, vulneraría tanto los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM como la prohibición de establecer requisitos de naturaleza económica del artículo 18.2.g) LGUM.

3. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN O ESTABLECIMIENTO

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

7. La actividad económica consistente en la prestación de servicios de transporte de viajeros, en tramos urbanos o interurbanos, en automóviles de turismo, ya sea en la modalidad de taxi o de arrendamiento de vehículos con conductor, está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.

8. Así consta, por ejemplo, en los informes UM/006/24 de 13 de febrero de 2024¹, UM/003/24 de 23 de enero de 2024² y UM/022/23 de 25 de abril de 2023³ (modalidad de taxi), sí como en el informe UM/060/14 de 18 de noviembre de 2014⁴ y expediente UM/085/15⁵ (modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor).

3.2. Valoración sobre la compatibilidad de la actividad administrativa con la libertad de establecimiento o circulación

9. En primer lugar, y como recordamos en nuestro anterior UM/022/23 de 25 de abril de 2023⁶, el Tribunal Supremo, en la Sentencia 921/2018 de 4 de junio de 2018, de la (recurso 438/2017), concibió el servicio de taxis como un *“servicio de interés público y respecto al que las Administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad”* y que, en consecuencia, está *“sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características”*. No obstante, posteriormente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 08 de junio de 2023 (asunto C-50/21) ha declarado en su apartado 81 que no queda suficientemente acreditado que se haya confiado a los prestadores de servicios de taxi *“una misión específica de servicio público mediante actos del poder público suficientemente precisos en este sentido”*.
10. Por un lado, la exigencia de una autorización o licencia previas y específicas para el ejercicio de una actividad de transporte de viajeros como la del taxi o del arrendamiento de vehículos con conductor, estaría justificada en el artículo 17.1.c) LGUM, que la requiere *“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”*. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 08 de junio de 2023 (asunto C-50/21) admitió la posibilidad de requerir una licencia específica para los servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor, siempre que la misma se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de

¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um00624>.

² <https://www.cnmc.es/expedientes/um00324>.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02223>.

⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/um06014>.

⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/um08515>.

⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02223>.

antemano, que excluyan cualquier arbitrariedad y no se solapen con otros controles ya efectuados, sino que respondan a necesidades particulares. En este sentido, el artículo 2 del Decreto autonómico 74/2005, de 28 de julio⁷, exige expresamente una licencia para la realización de servicios de transporte público urbano de viajeros en automóviles de turismo. El régimen jurídico de su concesión está regulado en los artículos 2 a 19 del Decreto 74/2005.

11. Por otro lado, de la mencionada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 08 de junio de 2023 (asunto C-50/21) así como de las posteriores Sentencias del Tribunal Supremo que la han aplicado⁸, se desprende que una limitación general en el número de licencias para el transporte de viajeros con conductor únicamente resultaría admisible en determinados casos. Concretamente, cuando quede acreditado que dicha limitación sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente, y que la citada limitación no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.
12. Por tanto, únicamente cabría invocar, como razones imperiosas de interés general de las señaladas por los artículos 5 LGUM y 3.11 de la Ley 17/2009⁹, los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, por una parte, y de protección del medio ambiente, por otra¹⁰. En este sentido, el artículo 6.3 de la Ordenanza municipal Reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de noviembre de 2012¹¹ incluye determinados criterios medioambientales que deben contener los pliegos del concurso público de adjudicación de licencias¹².
13. En este supuesto concreto, el reclamante discute que solo puedan adjudicarse licencias o autorizaciones para la prestación del servicio de taxi mediante concurso público o bien a través de la transmisión de una licencia ya concedida anteriormente por la autoridad competente.

⁷ BOCM 4 de agosto de 2005.

⁸ Entre otras, las SSTS 41/2024, de 15 de enero de 2024 (RC 3380/21), 628/2024 de 15 de abril de 2024 (RC 9138/2022) y 1831/2024 de 18 de noviembre de 2024 (RC 596/2023).

⁹ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

¹⁰ Véase Apartado 83 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 08 de junio de 2023 (asunto C-50/21).

¹¹ [https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/2012/12/13/\(1\)/con/20210622/spa/html](https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/2012/12/13/(1)/con/20210622/spa/html).

¹² Entre otros, eficiencia energética, uso de combustibles renovables o minimización de emisiones de CO2 y otros contaminantes.

14. La Ley 20/1998 de la Comunidad de Madrid establece un régimen de autorización administrativa para acceder al mercado, con la posibilidad de fijar un numerus clausus de operadores para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte. Aunque el Decreto autonómico 74/2005, de 28 de julio no contempla el procedimiento del concurso público, el artículo 10 del Real Decreto estatal 763/1979, de 16 de marzo¹³ sí prevé expresamente la adjudicación de licencias de taxi mediante concurso, sometiéndose su procedimiento a las normas de contratación local. Por su parte, el artículo 6.1 de la Ordenanza municipal Reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de noviembre de 2012¹⁴ declara que el otorgamiento de nuevas licencias de auto taxi corresponde al Ayuntamiento de Madrid y se realizará únicamente “*mediante concurso público previa consulta a las asociaciones representativas de los titulares de licencias*”.
15. Por lo tanto, en relación con los actos concretos a los que se refiere la reclamación, no se aprecia una vulneración de las previsiones de la LGUM.
16. Ello sin perjuicio de la conveniencia de que por la autoridad competente se lleven a cabo revisiones periódicas de los sistemas de asignación mediante concurso público de licencias previsto en la Ordenanza municipal del Taxi. Asimismo, resulta relevante que, tras esas revisiones, la autoridad justifique en cada caso los motivos para convocatoria o no de un concurso a la vista de la doctrina jurisprudencial, incluida la del TJUE, antes expuesta.

¹³ Por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros.

¹⁴ [https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/2012/12/13/\(1\)/con/20210622/spa/html](https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/2012/12/13/(1)/con/20210622/spa/html).