

INFORME LGUM 4/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (26/26009 Transporte de viajeros por carretera. Benidorm-Lisboa)

Ref. LGUM/26/04

1. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de marzo de 2026 ha tenido entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito de reclamación presentado por la representación de un operador económico en el sector del transporte de viajeros por carretera, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

Con fecha de 12 de marzo de 2026, la SECUM dio traslado de la misma y de la documentación obrante en el expediente a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), en su condición de Punto de Contacto (PUC) de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que emitiera las observaciones previstas en el artículo 26 de la LGUM.

En particular, la reclamación se formula frente a la Resolución de la Subdirección General de Gestión del Transporte por Carretera y Ferrocarril del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible por la que se autoriza la explotación de un servicio regular internacional de transporte de viajeros por carretera entre Benidorm (España) y Lisboa (Portugal), estableciendo como condición la prohibición expresa de realizar transporte interior (cabotaje).

El reclamante entiende, en síntesis, que la prohibición de cabotaje vulnera los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. Considera que la resolución administrativa impugnada se limita a aplicar su normativa nacional sin una motivación específica pese a que el Reglamento (CE) 1073/2009 solo permite restringir el cabotaje cuando hay riesgos para la viabilidad de un servicio público comparable, problemas de cohesión territorial, congestión o seguridad vial u otras razones imperiosas justificadas.

Junto al escrito se aporta , entre otros documentos, la Decisión de la Comisión Europea de 16 de abril de 2025, dictada al amparo del artículo 8.8 del Reglamento (CE) n.º 1073/2009, en relación con la explotación de la línea internacional Tréveris-Madrid/Barcelona, la Decisión de la Comisión, así como el [Estudio E/CNMC/006/19, de 29 de junio de 2022, sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús \(E/CNMC/006/19\)](#), de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

La presente reclamación debe analizarse a la luz del marco normativo aplicable al transporte internacional de viajeros por carretera y, en particular, conforme a las previsiones de la LGUM.



		17/03/2026	
		PÁG. 1/7	



2.1. Normativa europea

El [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) establece en su artículo 56 la prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión. Asimismo, el artículo 96.1 impide a los Estados miembros imponer precios o condiciones que constituyan ayudas o mecanismos de protección selectiva. Por otra parte, el artículo 101.1 considera incompatibles con el mercado interior los acuerdos o prácticas que restrinjan la competencia, incluyendo la aplicación de condiciones desiguales que generen desventajas competitivas.

También cabe citar el [Reglamento \(CE\) n.º 1073/2009](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre, de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006.

Conforme a dicho Reglamento, la explotación de servicios internacionales exige la previa obtención de una licencia comunitaria, pudiendo los Estados miembros extender su validez a transportes nacionales (art.4). Los servicios regulares requieren autorización, que podrá denegarse únicamente en los supuestos expresamente previstos, entre ellos, cuando el servicio propuesto afecte gravemente a la viabilidad de un servicio público comparable, previo análisis detallado (artículos 5.1 y 8.4).

En materia de cabotaje, dicho Reglamento reconoce el derecho de los transportistas titulares de licencia comunitaria a realizar este tipo de transporte sin discriminación, siempre que se efectúe en el marco de un servicio internacional y con la excepción de los servicios urbanos o periurbanos (art. 14). Las condiciones nacionales aplicables deben imponerse de forma equivalente a operadores nacionales y no residentes, evitando toda discriminación directa o indirecta.

El artículo 14 establece, como regla general, que cualquier transportista de viajeros por carretera titular de una licencia comunitaria podrá efectuar transporte de cabotaje en las condiciones previstas en el propio Reglamento y sin discriminación por razón de nacionalidad o lugar de establecimiento. Por su parte, el artículo 15.c) incluye entre las operaciones de cabotaje los servicios prestados por un transportista no residente en el marco de un servicio regular internacional, salvo aquellos que cubran necesidades urbanas, periurbanas o entre estas y su área circundante. En todo caso, el cabotaje no puede realizarse de manera independiente del servicio internacional principal.

Además, conforme al artículo 16.2, la prestación de cabotaje queda sujeta, sin perjuicio de la normativa comunitaria, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en el Estado miembro de acogida en lo relativo a autorizaciones, procedimientos de licitación, localidades atendidas, continuidad, frecuencia e itinerarios. El artículo 16.4 exige que dichas disposiciones se apliquen a los transportistas no residentes en las mismas condiciones que a los operadores del Estado miembro de acogida, a fin de evitar cualquier forma de discriminación, ya sea manifiesta o encubierta, basada en la nacionalidad o el lugar de establecimiento.

También resulta aplicable el [Reglamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo. Su artículo 1 dispone su objeto y ámbito de aplicación:

“1. El objetivo del presente Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más

		17/03/2026	
		PÁG. 2/7	



frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.

[...] 2. El presente Reglamento se aplicará a la explotación nacional e internacional de servicios públicos de transporte de viajeros [...] por carretera, a excepción de los servicios que se exploten esencialmente por su interés histórico o finalidad cultural [...].

El artículo 2 define el transporte público de viajeros como los “servicios de transporte de viajeros de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua”.

Por su parte, los artículos 3, 4 y 5 regulan los contratos de servicios relacionados con este tipo de transporte, su contenido mínimo y las reglas generales aplicables a su adjudicación.

2.2. Normativa estatal

En el ámbito estatal, resulta de aplicación la [Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (LOTT), que en artículo 1.1.1.º incluye, dentro de su ámbito de aplicación los transportes por carretera realizados con vehículos de motor por cualquier tipo de vía terrestre, ya sea pública o privada, siempre que el transporte tenga carácter público.

El artículo 42.1 establece que la realización de transporte público de viajeros o mercancías exige disponer de la correspondiente autorización administrativa, otorgada por la Administración General del Estado o, en su caso, por la comunidad autónoma competente cuando exista delegación.

Asimismo, el artículo 48.1 dispone que la concesión de autorizaciones de transporte público tiene carácter reglado, pudiendo denegarse únicamente cuando no se cumplan los requisitos legalmente exigidos.

Según el artículo 62.2, se consideran transportes públicos aquellos realizados por cuenta ajena y mediante retribución económica. El artículo 63.1.a) define el transporte de viajeros como aquel destinado al desplazamiento de personas —y, en su caso, animales de compañía y equipajes— en vehículos adecuados para dicha finalidad.

El artículo 64.1 caracteriza como transportes públicos regulares de viajeros los realizados conforme a itinerarios, calendarios y horarios prefijados. Por su parte, el artículo 65.3 califica como transportes internacionales aquellos cuyo itinerario discurre en parte por el territorio de otros Estados. Dentro de los servicios regulares, el artículo 67 considera de uso general aquellos dirigidos a satisfacer una demanda accesible a cualquier interesado.

La regulación sobre la prestación y concesión de los servicios públicos regulares se recoge en los artículos 70 y siguientes de la LOTT.

En materia de transporte internacional, el artículo 106 dispone que los servicios que transcurran parcialmente por territorio español con vehículos no matriculados en España se regirán por los convenios y normas internacionales aplicables. Asimismo, el artículo 107 limita la realización de transportes con origen y destino en España en vehículos extranjeros a los supuestos permitidos por la normativa europea sobre cabotaje o por un convenio internacional suscrito por España.

El artículo 140.13 tipifica como infracción muy grave la realización de transporte interior en España con vehículos matriculados en el extranjero en incumplimiento de las condiciones que definen las operaciones de cabotaje conforme a la normativa de la Unión Europea, incluso cuando el operador cuente con licencia comunitaria.

		17/03/2026	
		PÁG. 3/7	



El desarrollo reglamentario de esta ley se contiene en 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](#). Sus artículos 61 y siguientes regulan el transporte de viajeros y el régimen concesional, y su artículo 197.14 reproduce la infracción muy grave prevista en el artículo 140.13 de la Ley.

3. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El objeto del presente informe consiste en analizar, a la luz de los principios de la LGUM, la Resolución de 11 de febrero de 2026 por la que se autoriza la explotación de un servicio regular internacional de transporte de viajeros por carretera entre Benidorm y Lisboa, condicionando dicha autorización a la prohibición de realizar transporte interior (cabotaje). Este análisis no implica un pronunciamiento sobre la legalidad sectorial de fondo ni sustituye las competencias de la autoridad estatal responsable que ha de pronunciarse en el marco de esta reclamación.

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en todo el territorio nacional. Este principio 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, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente.

El artículo 2 de la LGUM delimita su ámbito de aplicación, que comprende el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, por tanto, todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten a dicho acceso o ejercicio. A estos efectos, el Anexo de esta misma Ley, en su apartado b), define «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, quedando excluidas las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, así como la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.

La prestación de servicios de transporte de viajeros por carretera constituye una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación de la LGUM. En este sentido, este Punto de Contacto —al igual que la SECUM y la CNMC— ha analizado diversos expedientes relacionados con este sector¹.

En el presente caso, la condición establecida en la resolución administrativa analizada consistente en la prohibición de realizar operaciones de transporte interior (cabotaje) afecta directamente al ejercicio de la actividad económica por parte del operador autorizado, al limitar su capacidad para prestar servicios en el mercado nacional en conexión con el servicio internacional autorizado. Por tanto, dicha limitación puede ser susceptible de análisis desde la óptica del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM².

¹ Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[26.0020 TRANSPORTE – Viajeros por carretera. Autobuses.](#)

[28.0042 TRANSPORTE – Viajeros por carretera. Autobuses.](#)

[28.0148 TRANSPORTE – Viajeros en autocar.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también otros informes de la [SECUM](#), así como los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

² «Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

		17/03/2026	
		PÁG. 4/7	



De acuerdo con dicho precepto, los requisitos que limiten el acceso o ejercicio de una actividad económica solo pueden imponerse para salvaguardar una razón imperiosa de interés general, entre las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009³, debiendo existir un nexo causal entre el requisito y el objetivo perseguido, así como garantizarse que no existe un medio menos restrictivo para alcanzar dicho fin.

Asimismo, el artículo 9 de la LGUM obliga a todas las administraciones públicas a observar los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad, proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia en todas las actuaciones, disposiciones y procedimientos que afecten a operadores económicos. Conforme a su apartado 2, dichos principios deben garantizarse de forma efectiva tanto en la configuración de los requisitos exigibles para el ejercicio de actividades económicas como en los actos administrativos dictados para su aplicación.

En consecuencia, cualquier limitación o restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica debe justificarse mediante una razón imperiosa de interés general, de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, y además debe acreditarse su proporcionalidad, de forma que el requisito impuesto constituya el medio menos restrictivo para alcanzar el fin legítimo perseguido.

En el ámbito específico del transporte internacional de viajeros por carretera, el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 establece el régimen de acceso al mercado de los servicios internacionales de autocares y autobuses. Conforme a dicha normativa, el cabotaje puede formar parte de la explotación de servicios internacionales y únicamente puede ser restringido cuando concurren circunstancias específicas debidamente justificadas, en particular cuando resulte necesario para proteger el equilibrio económico de servicios públicos de transporte o para salvaguardar objetivos de interés general.

A la luz de la información obrante en el expediente, la limitación impuesta al operador parece responder fundamentalmente a la aplicación del modelo concesional vigente en el transporte interurbano de viajeros por carretera en España. No obstante, la mera protección de un determinado modelo de organización del mercado o de operadores ya establecidos no constituye, por sí misma y de forma aislada, una razón imperiosa de interés general que permita restringir el acceso o ejercicio de una actividad económica.

En esta línea, la Comisión Europea ha señalado, en un supuesto análogo, que la oposición al cabotaje no puede fundamentarse exclusivamente en la aplicación de la normativa concesional interna, sino que debe

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».

³ «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».

		17/03/2026	
		PÁG. 5/7	



basarse en una evaluación concreta conforme a los criterios previstos en el Reglamento (CE) n.º 1073/2009. En particular, en relación con la explotación de la línea internacional Tréveris-Madrid/Barcelona, la Decisión de la Comisión de 16 de abril de 2025, adoptada al amparo del artículo 8.8 del citado Reglamento, concluye que no existe una motivación específica por parte de la autoridad española para justificar la negativa a permitir el cabotaje solicitado por el operador económico.

Esta Decisión —al igual que la jurisprudencia relevante— ha sido invocada por el reclamante, a los efectos de fundamentar su reclamación. En particular, se cita también la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, recogida en las sentencias dictadas en los [asuntos C-482/23](#) y [C-684/23](#), en la que se subraya que cualquier restricción al acceso al mercado debe superar un estricto juicio de proporcionalidad y no puede traducirse en prohibiciones generales o automáticas.

Desde esta perspectiva, la prohibición absoluta del cabotaje constituye una medida restrictiva del ejercicio de la actividad económica. En concreto, una medida de esta naturaleza limita la posibilidad de que operadores autorizados para prestar servicios internacionales puedan optimizar la utilización de sus servicios mediante la captación de pasajeros en trayectos interiores⁴.

Asimismo, en términos de proporcionalidad, cabría valorar la existencia de alternativas regulatorias que, siendo potencialmente menos restrictivas, permitieran atender los objetivos de interés general invocados sin necesidad de excluir por completo la realización de operaciones de cabotaje. Entre dichas alternativas podrían considerarse, en su caso: la eventual introducción de limitaciones parciales vinculadas a determinados tramos, rutas o franjas horarias; la fijación de condiciones objetivas y no discriminatorias para el acceso a estaciones o infraestructuras de transporte; la realización de pruebas o análisis de equilibrio económico respecto de aquellos servicios sujetos a obligaciones de servicio público, con el fin de garantizar su adecuada viabilidad; o el establecimiento de obligaciones de información, transparencia y coordinación entre operadores y autoridades competentes como instrumentos complementarios para asegurar el correcto funcionamiento del sistema.

4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este punto de contacto considera:

- La prestación de servicios de transporte de viajeros por carretera constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.
- Cualquier limitación al acceso o ejercicio de dicha actividad debe ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la citada ley.
- La prohibición de realizar transporte interior de pasajeros (cabotaje) en el marco de un servicio internacional autorizado constituye una limitación al ejercicio de una actividad económica, por lo que debe analizarse a la luz del principio de necesidad y proporcionalidad, además de lo exigido por la normativa sectorial aplicable, en particular del Reglamento (CE) n.º 1073/2009. En consecuencia, la actuación administrativa impugnada debe estar debidamente motivada a tales efectos,

⁴ Desde la óptica de la competencia, las autoridades españolas —en particular la CNMC— han identificado en diversos informes, como el [Estudio E/CNMC/006/19, de 29 de junio de 2022, sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús](#) que el modelo concesional presenta barreras de entrada significativas y un elevado nivel de concentración. En este sentido, la introducción de restricciones adicionales al acceso al mercado —como una prohibición general del cabotaje en servicios internacionales— puede contribuir a reforzar dichas barreras y limitar la competencia efectiva en el sector.

		17/03/2026	
		PÁG. 6/7	



acreditando de forma específica las razones que justificarían la restricción y la inexistencia de alternativas regulatorias menos restrictivas para alcanzar los objetivos de interés general perseguidos.

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

El director de la Agencia

		17/03/2026	
		PÁG. 7/7	