

INFORME LGUM 19/2025, 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 (28/25024 Vehículos Tuk Tuk ZBE. Alicante)

Ref. LGUM/28/19/25

1. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de noviembre de 2025 se recibió en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito presentado por un operador particular, mediante el cual se aportaba información relativa a la posible existencia de obstáculos a la libertad de ejercicio, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

El 17 de noviembre de 2025, la SECUM trasladó la información y documentación presentada a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia), en su calidad de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones oportunas conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis efectuado de la documentación del expediente por este Punto de Contacto (PUC) se desprenden, en síntesis, los siguientes antecedentes:

- El operador comunicó el 25 de marzo de 2025 el alta permanente de un vehículo como vehículo de servicio público;
- el 16 de mayo de 2025 presentó declaración responsable para el ejercicio de actividad de empresa de turismo activo y ecoturismo en la Comunitat Valenciana, adaptada al Decreto 4/2024;
- el 26 de junio de 2025 fue inscrito en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana bajo el epígrafe “A8: Actividades recreativas vehículos a motor”;
- el 10 de julio de 2025 comunicó el alta de tres vehículos adicionales con acceso permanente, aportando el resguardo de grabación de cuatro vehículos en el sistema de acceso al centro histórico;
- finalmente, el 5 de noviembre de 2025 el Servicio de Tráfico, Transportes, Movilidad y Accesibilidad del Ayuntamiento de Alicante le notificó que, a partir del 10 de noviembre inclusive, los vehículos tipo *tuctuc* no podrían acceder al Casco Antiguo de Alicante, conforme a lo establecido en el Anexo II de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (BOP n.º 5, de 9 de enero de 2025), por la que se actualiza el régimen de acceso y circulación al Anillo I – Casco Antiguo de Alicante.

El operador informante considera que dicha prohibición constituye un obstáculo al libre acceso a las actividades económicas y vulnera los principios de no discriminación y necesidad y proporcionalidad de la LGUM, así como el artículo 4 de la Ley 40/2015 y el artículo 14 de la Constitución, al carecer —según su parecer— de justificación y motivación adecuadas.



FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 1/17	



2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable.

2.1. Normativa europea

En el ámbito de la normativa europea se han de considerar [la Directiva 2008/50/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, así como a [la Directiva 2004/107/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

2.2. Normativa estatal

En primer lugar, dado que la actividad económica objeto del presente expediente consiste en la prestación de servicios de transporte turístico en vehículos *tuctuc* mediante rutas cerradas por la ciudad de Alicante, debe recordarse que las competencias en materia de transporte se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas conforme al artículo 148.1.5.^a de la Constitución Española.

Asimismo, al tratarse de una actividad vinculada al turismo, también resulta de aplicación el artículo 148.1.18.^a CE, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. En consecuencia, el régimen jurídico aplicable a esta modalidad de transporte turístico se encuentra recogido, en su caso, en la normativa autonómica específica y en las ordenanzas municipales que regulan este servicio en cada término local.

Por otra parte, atendiendo a la materia analizada, han de considerarse igualmente los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 43 y 45 de la Constitución Española, relativos, respectivamente, a la protección de la salud, y a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo, respectivamente.

Cabe mencionar, asimismo, la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) (LES), cuyo objeto es “[...] introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible”.

Esta norma, en su artículo 93, establece los principios que las Administraciones Públicas deberán atender a la hora de llevar a cabo la regulación del sector del transporte:

“La regulación de las actividades de transporte por las Administraciones Públicas atenderá a los siguientes principios:

- a) La garantía de los derechos de los operadores y usuarios, en especial los derechos de igualdad en el acceso a los mercados de transporte, participación, queja y reclamación.*
- b) La promoción de las condiciones que propicien la competencia.*
- c) La gestión eficiente por parte de los operadores y de las Administraciones Públicas.*
- d) La coherencia entre los niveles de inversión y calidad del servicio y las necesidades y preferencias de los usuarios.*
- e) El fomento de los medios de transporte de menor coste material y energético y de la intermodalidad”.*

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 2/17	



Por su parte, el artículo 94 LES incorpora una referencia expresa a la promoción de la competencia en los mercados de transporte, sentando las bases para su clasificación conforme a distintos modelos de competencia intramodal:

“(...) Los mercados de transporte se clasificarán de acuerdo con alguno de los siguientes modelos de competencia intramodal:

a) Mercados con acceso libre, a los que puede accederse libremente con sólo cumplir los requisitos previstos en la legislación vigente.

b) Mercados con acceso restringido, en exclusividad o en concurrencia con un número limitado de operadores. Corresponde al Ministerio de Fomento establecer el procedimiento y las condiciones de concurrencia competitiva para el acceso a estos mercados.

c) Mercados en los que no es posible la competencia, reservados a un operador en exclusiva.

3. La clasificación de los mercados de transporte abarcará, al menos:

a) El transporte de mercancías y de viajeros (...).”.

A su vez, el artículo 95.1 LES define los servicios de transporte de interés público del siguiente modo:

“Son servicios de interés público aquéllos que las empresas operadoras no prestarían si tuviesen en cuenta exclusivamente su propio interés comercial y que resulten necesarios para asegurar el servicio de transporte, a través de cualquier modo de transporte, entre distintas localidades o para garantizar su prestación en condiciones razonablemente aceptables de frecuencia, precio, calidad o universalidad”.

También resulta aplicable al presente caso la [Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública](#), cuyo artículo 1 como objeto: “establecer las bases para que la población alcance y mantenga el mayor nivel de salud posible a través de las políticas, programas, servicios, y en general actuaciones de toda índole desarrolladas por los poderes públicos [...] con la finalidad de actuar sobre los procesos y factores que más influyen en la salud [...]”.

El artículo 12 regula la vigilancia de la salud pública, definiéndola como el conjunto de actividades destinadas a recoger, analizar, interpretar y difundir información sobre la salud de la población y los factores que la condicionan. En su apartado 2 se establece expresamente que dicha vigilancia tendrá en cuenta, entre otros:

“Los riesgos ambientales y sus efectos en la salud, incluida la presencia de los agentes contaminantes en el medio ambiente y en las personas”.

Del mismo modo, el artículo 27 regula las actuaciones para proteger la salud. Según su apartado 1:

“La protección de la salud es el conjunto de actuaciones, prestaciones y servicios dirigidos a prevenir efectos adversos que los productos, elementos y procesos del entorno, agentes físicos, químicos y biológicos puedan tener sobre la salud y el bienestar de la población”.

También se ha de citar el artículo 7 del [Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial](#), que atribuye a los municipios determinadas competencias en la materia. En particular:

“a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad [...].

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas [...].

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 3/17	



g) La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales”.

Asimismo, su artículo 18 prevé expresamente la posibilidad de limitar accesos y modificar itinerarios:

“Cuando razones de seguridad o fluidez de la circulación lo aconsejen, o por motivos medioambientales, se podrá ordenar por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos, o la utilización de arcones o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto”.

En cuanto a la normativa aplicable al ámbito local, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la [Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local](#) (en adelante, LRBRL) que, en su artículo 25, delimita las competencias del municipio en los siguientes términos:

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

[...] g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

[...] 3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.

A su vez el artículo 27.3.j) de la LRBRL incluye entre las competencias delegables por el Estado y las Comunidades Autónomas a los municipios el ejercicio de las funciones relativas a: *“Promoción y gestión turística”.*

Adicionalmente, debe mencionarse lo dispuesto en el artículo 84 LRBRL, relativo a los medios de intervención de las entidades locales sobre las actividades de los ciudadanos:

“1. Las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades y servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administración Común.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma”.

Por su parte, el artículo 84.bis LRBRL establece la regla general de no exigencia de licencia para el ejercicio de actividades económicas, salvo en supuestos excepcionales:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia y otro medio de control preventivo. No obstante, podrá exigirse una licencia y otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 4/17	



a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) 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”.

A su vez, el artículo 86 permite la iniciativa pública en la actividad económica, pero bajo determinadas condiciones y se establece una reserva a favor de las Entidades Locales en determinados servicios esenciales:

“1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Del análisis de estos preceptos se desprende claramente la diferencia entre el transporte público de viajeros, considerado un servicio esencial reservado a la Administración municipal, y la regulación del transporte colectivo urbano, competencia más amplia que puede comprender modalidades como el transporte turístico de viajeros —actividad económica sujeta a LGUM y a la normativa local y autonómica específica—.

También debe tenerse en cuenta la [Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera](#), cuyo objeto es “establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza”.

El artículo 2.1 establece que la Ley se aplica a todas las fuentes de los contaminantes incluidos en el Anexo I y asociados a las actividades potencialmente contaminadoras enumeradas en el Anexo IV, entre las cuales se incluyen distintos medios de transporte por carretera (turismos eléctricos, motocicletas, ciclomotores, motos >50 cm³) y diversas emisiones derivadas del tráfico (evaporación de gasolina, desgaste de neumáticos y frenos, abrasión del pavimento, resuspensión de polvo).

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 5/17	



En cuanto a la potestad local para imponer restricciones de tráfico, el artículo 16.4 dispone:

“Las entidades locales podrán elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas. Para la elaboración de estos planes y programas se deberá tener en cuenta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas comunidades autónomas.

Asimismo, las entidades locales, con el objeto de alcanzar los objetivos de esta ley, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

Los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica”.

Por su parte, el art.14.3 de la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), señala:

“Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023”.

Esta norma ha sido desarrollada por el [Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones](#). En su artículo 2.2 se recoge que *“En el marco del desarrollo de sus competencias en materia de medio ambiente urbano, corresponde a las entidades locales la regulación de las ZBE, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, las cuales estarán contempladas en los planes de movilidad urbana sostenible”.* Según el artículo 2.3, *“Las ZBE será delimitadas y reguladas por las entidades locales en su normativa municipal”.*

Las Zonas de Bajas Emisiones deben cumplir una serie de objetivos que son establecidos en el artículo 3 del RD 1052/2022:

“1. La implantación de las ZBE deberá contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos principales:

a) Mejorar la calidad del aire.

b) Mitigar el cambio climático.

2. Se velará porque las medidas asociadas al cumplimiento de estos objetivos promuevan:

a) El cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

b) El impulso del cambio modal hacia modos de transporte más sostenibles.

c) La promoción de la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte”.

Según el artículo 4.2, *“La superficie de la ZBE de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 3 y proporcional a los mismos”.* En cuanto a la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental, el artículo 5.2 prevé lo siguiente:

“De acuerdo con la definición de ZBE del artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, las medidas indicadas en el apartado anterior incluirán prohibiciones o restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, según su potencial contaminante. A estos efectos, se empleará la clasificación establecida en el

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 6/17	



anexo II.E del Real Decreto 2822/1998¹, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, y sus futuras actualizaciones. Así, las prohibiciones o restricciones de acceso afectarán prioritariamente a los vehículos con más potencial contaminante y serán proporcionales a los objetivos de calidad del aire y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero que se hayan dispuesto, lo cual deberá estar suficientemente motivado.

Asimismo, cuando se permita el acceso de vehículos motorizados, se priorizará el acceso de los vehículos cero emisiones previstos en el apartado E del citado anexo”.

En su artículo 5 contempla la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental, disponiendo:

“1. Con objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 3, el proyecto de ZBE deberá incluir medidas encaminadas a impulsar el cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles, priorizando la movilidad activa y el transporte público.

Con relación al transporte urbano de mercancías, las entidades locales velarán por potenciar los vehículos cero emisiones, la «ciclogística» y las soluciones de optimización ambiental de los repartos, con el fin de garantizar que dicha actividad es cero emisiones.

2. De acuerdo con la definición de ZBE del artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, las medidas indicadas en el apartado anterior incluirán prohibiciones o restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, según su potencial contaminante. A estos efectos, se empleará la clasificación establecida en el anexo II.E del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, y sus futuras actualizaciones. Así, las prohibiciones o restricciones de acceso afectarán prioritariamente a los vehículos con más potencial contaminante y serán proporcionales a los objetivos de calidad del aire y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero que se hayan dispuesto, lo cual deberá estar suficientemente motivado.

Asimismo, cuando se permita el acceso de vehículos motorizados, se priorizará el acceso de los vehículos cero emisiones previstos en el apartado E del citado anexo.

3. Únicamente, y en casos debidamente justificados, se podrán establecer excepciones a las restricciones previstas en el apartado 2, siempre y cuando garanticen el cumplimiento de lo establecido en los artículos 3 y 4”.

Con respecto a los requerimientos de las ZBE en materia de calidad del aire, el artículo 7.1 establece que “El proyecto de ZBE definirá objetivos cuantificables de calidad del aire que comporten una mejora respecto de la situación de partida en el interior de su perímetro. En todo caso, los objetivos permitirán cumplir con los valores límite de calidad del aire previstos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire”. En cuanto a los requerimientos de las ZBE en materia de cambio climático, impulso del cambio modal y eficiencia energética, el artículo 8.1 establece que “Las entidades locales deberán definir objetivos para 2030 medibles y cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las ZBE, de modo coherente con los objetivos establecidos en el PNIEC [...]”. Para finalizar, con respecto a los requerimientos de las ZBE en materia de ruido, el artículo 9.1 establece lo siguiente:

“Las ZBE deberán incorporar los objetivos de calidad acústica que sean aplicables en las áreas en las que se encuentren, de acuerdo a la zonificación acústica establecida por la autoridad competente, según los artículos

¹ Entre las diferentes definiciones que se regulan en esta norma en el [apartado A de su Anexo II](#) “Definiciones y categorías de vehículos” no aparece el vehículo *tuctuc* como tal, si bien se ofrecen definiciones como la de ciclomotor de tres ruedas (“Vehículo de tres ruedas, provisto de un motor de cilindrada no superior a 50 cm³, si es de combustión interna, y con una velocidad máxima por construcción no superior a 45 km/h”) o vehículo de tres ruedas (“Automóvil de tres ruedas simétricas, provisto de un motor de cilindrada superior a 50 cm³, si es de combustión interna, y/o con una velocidad máxima por construcción superior a 45 km/h”).

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 7/17	



5, 13 y 14 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Las ZBE contribuirán a la mejora de la calidad acústica para alcanzar estos valores, en caso de superarse, o mantenerlos en caso contrario”.

Por último, debe tenerse en consideración lo expresado en la [Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#) (en adelante, LPAP). Concretamente, los siguientes artículos:

“Artículo 84. Necesidad de título habilitante.

1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.

[...] Artículo 86. Títulos habilitantes.

[...] 2. El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión”.

[...] Artículo 92. Autorizaciones.

1. Las autorizaciones se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen.

[...] 3. Las autorizaciones habrán de otorgarse por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, será de cuatro años”.

2.3. Normativa autonómica

El artículo del 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio](#), establece las materias en las que “En el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución [...]”. Entre tales materias, el punto 6 incluye la “protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección”.

Merece citarse, asimismo, la [Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana](#), que en su artículo 2 establece:

“1. Las administraciones públicas facilitarán la movilidad de las personas como elemento esencial de su calidad de vida y de sus posibilidades de progreso en relación con el desarrollo de sus oportunidades de acceso al trabajo, a la formación, a los servicios y al ocio.

2. Las administraciones públicas orientarán el crecimiento de la movilidad de manera que satisfagan simultáneamente los siguientes objetivos:

[...] b) La mejora de la accesibilidad de toda la ciudadanía en orden a garantizar la igualdad en el acceso al empleo, formación, servicios, relaciones sociales, ocio, cultura y a las demás oportunidades que ofrecen las sociedades avanzadas.

c) La salud y la calidad del entorno y del medio ambiente, con la consiguiente disminución de los niveles de ruido y emisiones atmosféricas, especialmente las que puedan afectar de manera directa a la salud y el bienestar de las personas.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 8/17	



d) La disminución de los consumos energéticos específicos, potenciando la utilización de los modos de transporte en tal sentido más eficientes, y promoviendo la progresiva utilización de fuentes renovables [...]”.

El artículo 9 dispone el concepto y los tipos de planes de movilidad:

“1. Los planes de movilidad son los instrumentos que concretan, en un ámbito o implantación determinada, los objetivos planteados en esta ley y, en particular, el paulatino progreso hacia patrones más equilibrados de movilidad, con participación creciente de los modos no motorizados y del transporte público que deberá ser accesible. Tales planes definen igualmente las acciones y estrategias a emprender en orden a alcanzar tales objetivos, sirviendo, por lo tanto, de marco de referencia a la planificación concreta en materia de servicios públicos de transporte, de infraestructuras y del resto de acciones en relación con el acondicionamiento del espacio urbano.

2. Los planes de movilidad serán de los siguientes tipos:

a) Planes municipales de movilidad [...]”.

Estos planes son regulados en el artículo 10:

“1. Los planes municipales de movilidad incluirán un análisis de los parámetros esenciales que definan la movilidad en el momento en el que se formulen con respeto al principio de accesibilidad universal, los objetivos en relación con su evolución a medio y largo plazo y aquellas determinaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos. Con anterioridad a la aprobación de los planes por parte del ayuntamiento, habrá de solicitarse informe previo del órgano competente en materia de movilidad de la Generalitat.

2. La definición de parámetros y objetivos señalados en el punto anterior se acompañará de los indicadores que se estimen pertinentes en relación con el volumen total del desplazamiento y su reparto modal, y los niveles asociados de consumos energéticos, ocupación del espacio público, ruido y emisiones atmosféricas, particularizando las de efecto invernadero. La evolución de estos últimos parámetros tenderá a su reducción progresiva de acuerdo con los ritmos y límites que reglamentariamente se establezcan en relación con el desarrollo de las políticas energéticas y ambientales.

[...] 8. Los ayuntamientos tendrán la obligación de redactar planes de movilidad en aquellos ámbitos concretos de su término municipal con una problemática de movilidad específica tales como centros históricos, zonas de concentración terciarias, estadios deportivos, zonas comerciales, de turismo y de ocio nocturno, zonas con elevados flujos de compradores o visitantes, zonas acústicamente saturadas y otras zonas con usos determinados como transporte, carga y descarga de mercancías.

9. Las acciones municipales en relación tanto con la movilidad como con los restantes elementos que la condicionen se ceñirán a la estrategia marcada en los correspondientes planes [...]”.

También se ha de mencionar la [Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana](#), cuyo objeto, según su artículo 1, es “la promoción y ordenación de la actividad turística de la Comunitat Valenciana y el impulso de actividades de ocio vinculadas a la misma, el fomento y modernización de su sector turístico, [...] así como proporcionar un marco normativo para la acción de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana que facilite la preservación y mejora de los recursos turísticos y su planificación y vertebración en el territorio”.

El artículo 3 de esta norma recoge una serie de definiciones a los efectos de esta ley y de la normativa que la desarrolla. Así, entre las definiciones establecidas serían de interés para el presente caso:

“a) Actividad turística: la destinada a proporcionar cualquiera de los servicios de alojamiento, restauración, intermediación, información, asistencia, entretenimiento y disfrute de los recursos y productos turísticos de la Comunitat Valenciana, o prestar cualquier otro servicio relacionado con el turismo que reglamentariamente se determine.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 9/17	



[...] d) *Empresa turística: persona física o jurídica, o comunidad de bienes, que, en nombre propio, de forma permanente o temporal y con ánimo de lucro, se dedica al desarrollo de una actividad turística o a la prestación de algún servicio turístico.*

[...] i) *Ocio: conjunto de actividades voluntariamente elegidas donde la persona participante es el actor principal, que constituyen una vivencia lúdica y que son susceptibles de transformar nuestras sociedades convirtiéndolas en más humanas e inclusivas, desde el respeto y con el límite de los derechos del resto de la ciudadanía.*

j) *Producto turístico: bien o servicio que es utilizado para el consumo turístico compuesto por una serie de elementos tangibles o intangibles que incluyen recursos y atractivos, equipamientos e infraestructuras, servicios y actividades recreativas e imágenes y valores simbólicos cuya finalidad es satisfacer los requerimientos y expectativas de las personas usuarios de servicios turísticos.*

k) *Recursos turísticos: bienes, valores, elementos o manifestaciones de la realidad física, geográfica, natural, cultural, histórica, social o económica que sean susceptibles de generar flujos o corrientes turísticas.*

l) *Sector turístico: conjunto de personas físicas y jurídicas que desarrollan alguna forma de actividad turística o participan en ella.*

m) *Servicio turístico: acción o prestación que tiene por objeto atender algún interés o necesidad de las personas usuarias de servicios turísticos, identificables por separado, y que no está necesariamente ligada con otros productos y servicios en el desarrollo de la actividad turística.*

[...] o) *Turismo: actividades que realizan las personas usuarias de servicios turísticos durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual de residencia, por periodos temporales determinados.*

p) *Turismo accesible e inclusivo: disponibilidad de instalaciones, infraestructuras, transportes y recursos seguros, cómodos y de fácil acceso para todas las personas y especialmente para aquellas con diversidad funcional, mayores y menores, de forma que todos puedan disfrutar de los mismos servicios y productos independientemente de sus capacidades.*

q) *Turismo sostenible: modelo de planificación turística que pretende contribuir de forma efectiva a los objetivos de desarrollo sostenible y que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para conciliar el desarrollo de la actividad turística con la protección del medio ambiente, la racionalización en el uso de los recursos naturales, la recualificación paisajística y las necesidades de la sociedad receptora [...].*

El artículo 36 regula el impulso del turismo en los siguientes términos:

“1. Se entiende por impulso del turismo la actividad encaminada a la potenciación de la oferta turística de la Comunitat Valenciana a través de medidas concretas tendentes a la mejora de la competitividad, el empleo y la internacionalización de las empresas y sus profesionales.

[...] 4. *La acción del impulso del turismo perseguirá los siguientes objetivos:*

a) *Diversificación, segmentación y desestacionalización de la oferta turística, así como impulso del desarrollo turístico sostenible.*

b) *Puesta en valor y conservación de los recursos turísticos vinculados esencialmente al patrimonio cultural y natural, en coordinación con el resto de administraciones con competencias en el mismo, así como revitalización y difusión de las costumbres, fiestas, tradiciones o gastronomía de la Comunitat Valenciana.*

c) *Modernización de la oferta turística mediante la actualización de instalaciones, infraestructuras y servicios y la mejora de la productividad y competitividad [...].*

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 10/17	



El artículo 37 establece el concepto de competitividad turística. Así, “Se entiende por impulso de la competitividad turística a la actuación de las administraciones públicas encaminada a la potenciación de la oferta turística de la Comunitat Valenciana a través de medidas concretas tendentes a la mejora de la competitividad de los destinos, de las empresas, los productos y el acceso al mercado laboral de los profesionales del sector, así como a la asimilación y aprovechamiento del conocimiento transferido”.

El artículo 38 regula las acciones necesarias para impulsar la precitada competitividad. Entre tales acciones cabe citar:

“[...] b) Creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras y de servicios que promuevan un desarrollo sostenible, responsable y eficiente en el turismo valenciano.

c) Fomento de la modernización del tejido empresarial, la configuración de productos turísticos y el posicionamiento de estos en los mercados.

d) Impulso de la calidad de la oferta y la prestación de servicios turísticos innovadores mediante la mejora continua de la hospitalidad, la sostenibilidad y la accesibilidad integral.

[...] g) Respaldo a iniciativas emprendedoras vinculadas a actividades turísticas y de ocio así como a servicios dirigidos al disfrute del producto turístico [...].”

A su vez, el artículo 52 incluye entre las actividades y servicios turísticos los de “Entretenimiento, [...] culturales [...] y cualesquiera que conlleven esparcimiento y ocio, así como otros servicios complementarios cuando se ofrezcan con fines turísticos, o puedan conllevar dichos fines” (apartado e) y los de “Difusión, asesoramiento e información sobre recursos y manifestaciones históricas, artísticas, culturales o cualesquiera otras de carácter turístico de la Comunitat Valenciana [...]” (apartado f).

El artículo 53 regula el ejercicio de la actividad y prestación de servicios turísticos en los siguientes términos:

“1. El ejercicio de la actividad turística empresarial es libre y cualquier prestador de servicios turísticos podrá establecerse libremente en la Comunitat Valenciana, sin otras limitaciones que las establecidas en la presente ley y demás normas legales y reglamentarias aplicables, de conformidad con la legislación civil y mercantil.

2. En el marco de lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y demás normas con rango de legislación básica que las desarrollen o sustituyan, para la realización de las actividades y prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior, las empresas turísticas y prestadoras de servicios pondrán en conocimiento de la administración turística el inicio y cese de su actividad o las modificaciones que durante la misma pudieran producirse, mediante la presentación, según los casos, de una comunicación o declaración responsable, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administración común de las administraciones públicas, o normas que la sustituyan. Posteriormente, el órgano competente inscribirá de oficio a las empresas en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana o cancelará la inscripción en dicho registro, según lo comunicado, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tenga atribuidas y de lo establecido en el apartado tres del presente artículo.

[...] 5. La modalidad y, en su caso, clasificación con la que se inscriba la actividad o el establecimiento en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana se mantendrá en tanto sean susceptibles los requisitos tenidos en cuenta al efectuarla, y mientras persista su carácter turístico, pudiendo revisarse de oficio o a petición de parte, previa instrucción del oportuno procedimiento. Dicha revisión podrá dar lugar a una variación de su clasificación o a la baja del mismo en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana. La resolución de este tipo de procedimientos deberá notificarse en el plazo máximo de seis meses desde que se hubiese iniciado”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 11/17	



El artículo 55.1.c) de esta norma recoge que la actividad de entretenimiento y ocio y el turismo activo estarían incluidas dentro del grupo de empresas que se consideran turísticas. Y en base a lo expresado en los artículos 53 y 55 precitados, estas empresas deben cumplir lo establecido en el artículo 77, que regula la naturaleza y la inscripción en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana:

“1. El Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana tiene naturaleza administrativa y depende del departamento del Consell que tenga atribuida la competencia en materia de turismo. En el mismo se inscribirán las personas que ejerzan profesiones turísticas, empresas y establecimientos turísticos de la Comunitat Valenciana.

2. El registro será público, la inscripción será gratuita y su régimen de organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente.

[...] 5. La inscripción de las personas que ejerzan profesional turísticas, empresas y establecimientos turísticos se practicará de oficio una vez recibida, en su caso, la comunicación o declaración responsable de inicio de actividad debidamente cumplimentada, así como los requisitos que se determinen reglamentariamente para su inscripción [...].

[...] 8. La finalidad básica del Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana es servir de instrumento de conocimiento del sector turístico de forma que facilite las actividades de control, programación y planificación atribuidas a la administración turística, así como el suministro de información a las personas interesadas”.

También cabe citar el artículo 7 [Decreto 4/2024, de 4 de enero, del Consell, regulador del turismo activo y el ecoturismo en la Comunitat Valenciana](#), que regula la inscripción de estas empresas en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana, en términos similares a los establecidos en el artículo 55 de la Ley 15/2018.

2.4 Normativa local

Cabe hacer mención a la [Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones](#) (ZBE) (BOP n.º 5, de 9 de enero de 2025), por la que se actualiza el régimen de acceso y circulación al Anillo I – Casco Antiguo de Alicante, en el marco de la normativa en materia de movilidad.

El artículo 1 define el objeto de la Ordenanza en los siguientes términos:

“Esta Ordenanza municipal establece la creación y gestión de la zona de bajas emisiones determinada en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, dentro del municipio de Alicante, así como en diversa normativa, citada en su mayoría en párrafos precedentes.

Se entiende por ZBE: el ámbito delimitado por una Administración Pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos.

Esta ZBE, se orienta más bien al fomento de la movilidad sostenible, la desincentivación de las alternativas más contaminantes y la educación ciudadana para generar hábitos más saludables. Las actuaciones en la ZBE se deben además conjugar con mejoras del espacio público para peatones y ciclistas e incrementar la masa verde y arbórea, ya que ésta contribuye de manera muy eficaz a mejorar el espacio público y reducir la temperatura ambiente. Esta ordenanza tiene por tanto también la finalidad de fomentar hábitos de movilidad más sostenible planteando soluciones que coadyuven en una mejora del espacio público, haciendo la ciudad más atractiva para peatones y ciclistas, que han de ser los protagonistas de la movilidad urbana del futuro”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 12/17	



El artículo 4.1 establece:

“La implementación de la ZBE debe estar integrada y ser coherente con los instrumentos municipales de planificación urbana estratégica y normativa de calidad del aire y de acción contra el ruido, así como con las medidas adoptadas por el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) y futuros planes municipales”.

Por su parte, el artículo 10 recoge medidas específicas de restricción del tráfico ante episodios de contaminación, en línea con el artículo 66 de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Vehículos del Ayuntamiento de Alicante (BOP n.º 250, de 30 de diciembre de 2011). Según este precepto: *“Se regulará el tráfico de los vehículos que se establezcan como más contaminantes en su circulación en la ZBE a que se refiere el Anexo I”*, aplicando los criterios definidos en el propio artículo, ya sea mediante restricciones temporales de acceso a zonas concretas y en horarios específicos para evitar la densificación del tráfico, o restricciones por fases a los vehículos más contaminantes cuando se superen los umbrales máximos de los indicadores de calidad del aire, conforme al protocolo de contaminación.

El artículo 11.1 prevé la existencia de un Registro Municipal de vehículos autorizados en la ZBE, gestionado por el Ayuntamiento, en el que se autoriza temporalmente el acceso, circulación y estacionamiento de los vehículos indicados en el Anexo I, así como la inscripción de los vehículos previstos en el apartado 2 del Anexo II².

A efectos de este expediente, debe considerarse además el [Plan de Movilidad Urbana Sostenible](#) (PMUS) de Alicante, aprobado por la Junta de Gobierno Local el 16 de diciembre de 2013.

En su Documento de Líneas Estratégicas y Propuestas de Actuación, el punto 2.1 recoge, entre sus objetivos ambientales, el de *“Reducir las emisiones y el ruido, mediante modos menos contaminantes”*.

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

Con carácter preliminar, procede señalar que este informe se circunscribe a las cuestiones planteadas en relación con las medidas restrictivas en materia de circulación y acceso de vehículos en las Zonas de Bajas Emisiones, adoptadas por la autoridad municipal en aplicación de la nueva Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Alicante (BOP n.º 5, de 9 de marzo de 2025). Dicha ordenanza actualiza el régimen de acceso y circulación al Anillo I – Casco Antiguo de Alicante y establece limitaciones que impiden al operador económico desarrollar su actividad en dicha zona mediante vehículos de transporte turístico tipo *tuctuc*.

La LGUM³ 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 LGUM 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 de «actividad económica» como:

² Entre los vehículos que pueden solicitar su inscripción en el registro para poder acceder a este Anillo I de ZBE no se incluye a los vehículos *tuctuc*.

³ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 13/17	



“[...] 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”.

La prestación del servicio de transporte urbano con fines turísticos constituye una actividad económica, en la que intervienen operadores económicos y, por tanto, se incluye dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Cabe señalar, con carácter previo, que este Punto de Contacto (PUC), al igual que la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), han tenido ocasión de pronunciarse en otros expedientes análogos sobre servicios de transporte turístico⁴.

En el presente procedimiento de información, incoado al amparo del artículo 28 de la LGUM, la controversia se centra en determinar si la actuación de la autoridad competente, consistente en limitar la circulación y el acceso de vehículos en las Zonas de Bajas Emisiones en aplicación del Anexo II de la ordenanza municipal correspondiente —y que imposibilita al informante desarrollar su actividad en dicha zona mediante vehículos de transporte turístico tipo *tuctuc*— constituye o no una barrera injustificada al acceso y ejercicio de actividades económicas a la luz de los principios de la LGUM.

La entidad informante considera que dicha medida constituye un obstáculo al libre acceso a las actividades y servicios y vulnera los principios de no discriminación y de necesidad y proporcionalidad de la LGUM, incumpliendo igualmente el artículo 4 de la Ley 40/2015 y el principio de igualdad del artículo 14 CE, al no existir una justificación previa y proporcionada ni una motivación suficiente para la restricción establecida.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las administraciones públicas 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.

Por ello, tanto la propia Ordenanza Municipal reguladora la ZBE como las actuaciones administrativas y disposiciones dictadas en su aplicación que limiten el ejercicio de la precitada actividad de transporte turístico deben evaluarse a la luz del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM⁵.

⁴Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[26-0309 ACTIVIDADES DE LOS OPERADORES TURÍSTICOS – Transporte urbano turístico \(TUK TUK\).](#)
[28-0131 TRANSPORTE – Autobuses turísticos.](#)

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

⁵«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	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 14/17	



Por su parte, el artículo 17 regula la forma de intervención al acceso a la actividad, determinando en qué supuestos puede exigirse una autorización, una declaración responsable o una comunicación. La LGUM efectúa una graduación en los medios de intervención administrativa, considerando que la autorización es el instrumento que más limitaría el acceso a una actividad económica y su ejercicio, siendo la comunicación el de menor impacto de los tres.

En concreto, en el presente caso, para iniciar la actividad económica es necesaria una declaración responsable. De la documentación del expediente se desprende que el operador económico comenzó con un vehículo *tuctuc* y posteriormente incorporó otros tres.

El apartado 2 del artículo 17 de la LGUM permite exigir una declaración responsable para el acceso a una actividad económica cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En similares términos, el artículo 84.bis de la LRBRL, establece, con carácter general, la no exigibilidad de licencia o de otro medio de control preventivo; no obstante, habilita a las entidades locales para exigirlos cuando concurren circunstancias excepcionales, tales como: *“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, cuando el número de operadores económicos del mercado sea limitado”*.

Cuando la ocupación del dominio público no implique dicha limitación, la Administración debe optar por instrumentos menos restrictivos o distorsionadores para el ejercicio de la actividad económica, tales como la declaración responsable, la comunicación previa, o el libre acceso, según proceda en cada caso⁶.

En este sentido, y aunque no se cuestiona en este concreto asunto, cabe considerar que la exigencia inicial de declaración responsable se ajustaría al artículo 17.2 LGUM, al encontrarse fundamentada en atención a la limitación del dominio público, que obliga a compatibilizar distintos usos e intereses concurrentes (tráfico, seguridad vial, movilidad peatonal, etc.).

En el expediente analizado, el informante pone de manifiesto que, tras la entrada en vigor de la nueva Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE), el Servicio de Tráfico, Transportes, Movilidad y Accesibilidad del Ayuntamiento de Alicante le notificó que, a partir del 10 de noviembre, los vehículos *tuctuc* no podrían acceder al Casco Antiguo, conforme a lo establecido en su Anexo II, al configurarse la zona como ZBE por emisiones y ruido.

En el marco de las competencias atribuidas a las entidades locales (entre otras, con arreglo a LRBRL, Ley 33/2003, Ley 7/2021 y Real Decreto 1052/2022), los municipios están facultados, tanto para exigir autorizaciones para actividades económicas que impliquen uso del dominio público cuando existan límites de capacidad, como para establecer planes y ZBE, pudiendo restringir el acceso y la circulación por motivos medioambientales, de salud, congestión o seguridad a determinados vehículos.

Ahora bien, según el mencionado artículo 5 de la LGUM, 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 artículo 3.11 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)⁷. Además, deberá existir un nexo causal y coherencia entre el referido

⁶ Tal y como planteó la SECUM en el Informe emitido con ocasión del expediente sobre autobuses turísticos. [28.0131 TRANSPORTE – Autobuses turísticos](#).

⁷ «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

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 15/17	



límite o requisito con las razones que motivan su exigencia, y habrá de ser proporcionado, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En este sentido, aun cuando la medida pudiera responder a finalidades de interés público —como la reducción de la contaminación acústica, la minimización del tráfico en el Centro Histórico o la mejora de la seguridad vial—, el principio de necesidad y proporcionalidad impone a la Administración la carga de motivar que la restricción impuesta al ejercicio de la actividad económica de transporte turístico es adecuada para la consecución del objetivo de interés general perseguido (juicio de idoneidad) y, además, constituye el medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

No se nos oculta que el uso turístico de estos vehículos ha ido extendiéndose en diversas ciudades españolas, siendo la regulación local la encargada de establecer sus condiciones de prestación.

La proliferación de estos vehículos —aunque sean eléctricos y cumplan los requisitos técnicos— en una zona de acceso restringido podría incrementar el tráfico en un entorno donde el Ayuntamiento considera necesario limitar la circulación por razones de seguridad ciudadana. En un escenario de ampliación del acceso, podría ser necesario recurrir al sistema de concurrencia previsto en el artículo 92 LRBRL.

La SECUM, en informes relativos a actividades de transporte turístico análogas—entre ellos, los 26-0309 y 28-0131, en el ámbito del transporte en *tuctuc* y en los autobuses turísticos—, ha destacado que la Administración debe evaluar la incidencia de la actividad, habida cuenta de las características de los vehículos, así como de la propia modalidad de prestación del servicio, en atención a las razones de interés general a salvaguardar. Asimismo, la doctrina de la SECUM subraya la necesidad de motivar adecuadamente tanto la norma general⁸ como su aplicación al caso concreto, a fin de evitar trabas o barreras injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de actividades económicas.

En el caso que nos ocupa, y siguiendo el criterio mantenido por la SECUM, antes de imponer prohibiciones absolutas o limitaciones graves al acceso o ejercicio de la actividad de transporte turístico, resulta preceptivo valorar la incidencia real de la actividad en función del tipo de vehículo y su modalidad de prestación para determinar si la medida es idónea para reducir las externalidades negativas alegadas y la protección de la razón imperiosa de interés general invocada. Este deber encuentra fundamento en el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

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».

⁸ Conviene recordar que la doctrina jurisprudencial reciente del Tribunal Supremo y de diversos Tribunales Superiores de Justicia ha reiterado que cualquier restricción o limitación en ordenanzas de ZBE debe ir precedida de una acreditación de la inexistencia de alternativas menos restrictivas y de una justificación individualizada.

En supuestos donde no se ha realizado tal justificación, los tribunales han anulado las ordenanzas respectivas, como ocurre con la Ordenanza de ZBE del Ayuntamiento de Barcelona (*vid.*, por ejemplo, STS 30-1-24 y STS 11-4-24). En estas resoluciones se recoge expresamente que la Administración debe justificar, mediante informes técnicos y económicos, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las restricciones, así como la inexistencia de medidas alternativas que permitan alcanzar los objetivos previstos con menor lesión sobre la actividad económica.

Asimismo, puede traerse a colación la nulidad parcial de la Ordenanza 10/2021 de Madrid por insuficiencia de los informes de impacto económico y ambiental (STSJ Madrid 17-9-24), así como la declaración de nulidad de ordenanzas ZBE aprobadas sin plan de movilidad urbana sostenible (STSJ Extremadura 21-3-25), que muestran la importancia del cumplimiento escrupuloso de los procedimientos. Dichos instrumentos deben detallar, además, un calendario y sistema de evaluación del impacto de las medidas adoptadas, como recoge el artículo 7 del Real Decreto 1052/2022, entre otras garantías. Por tanto, la ausencia de un análisis objetivo y detallado sobre la eficacia real y el impacto de las medidas restrictivas constituye un motivo de nulidad parcial o total de la ordenanza respectiva, según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y Extremadura.

Otros precedentes judiciales sobre taxi, VTC y ZBE en ciudades españolas, en los que se pone de manifiesto la relevancia del principio de motivación reforzada y el análisis de alternativas menos restrictivas son: SAN 22-06-2023; STSJ Andalucía 6-06-2024 y STSJ Madrid 6-03-2019.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 16/17	



Por tanto, sólo se pueden imponer restricciones que respondan a una razón imperiosa de interés general y que sean proporcionadas al objetivo perseguido, lo que implica considerar alternativas menos restrictivas, como pudieran ser las limitaciones del número de vehículos, restricciones horarias, de rutas o itinerarios. Sólo si se demuestra que estas medidas intermedias o menos restrictivas son insuficientes para proteger el interés general, podría admitirse una restricción mayor.

A este respecto, y dada la naturaleza de la actividad económica afectada, debe señalarse que, conforme al marco regulatorio aplicable, este tipo de servicios de transporte se vincula a un objetivo eminentemente turístico. Por ello, las rutas que realizan discurren por los principales puntos de interés cultural, patrimonial, histórico o económico del municipio, especialmente en los cascos históricos.

Además, según la documentación aportada, los vehículos del operador son eléctricos, de modo que es razonable pensar que una prohibición vinculada a la ZBE solo podría justificarse, en su caso, por su eventual impacto acústico y no por emisiones contaminantes. Por ello, cualquier restricción a su circulación debe contar con una motivación especialmente reforzada. Máxime cuando el Real Decreto 1052/2022 promueve el acceso preferente de los vehículos de “cero emisiones”. En particular, su artículo 5 establece que *“las prohibiciones o restricciones de acceso afectarán prioritariamente a los vehículos con más potencial contaminante y serán proporcionales a los objetivos de calidad del aire y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero”*, exigiendo además que la motivación suficiente de tales restricciones conste en el expediente.

En consecuencia, la prohibición de acceso y circulación de *tuctuc* eléctricos requiere un análisis adecuado de alternativas menos restrictivas o lesivas para la actividad en cuestión, así como una justificación individualizada que explique por qué estos vehículos —que, conforme al marco normativo, deberían disfrutar de preferencia de acceso— no pueden circular en la zona afectada.

4. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este Punto de Contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que afecte al acceso o al ejercicio de una actividad económica debe ajustarse a los principios y previsiones de la LGUM.
- La adopción de medidas restrictivas en materia de circulación y acceso de vehículos en las Zonas de Bajas Emisiones, como las analizadas en el presente caso, en aplicación de lo previsto en el Anexo II de la Ordenanza Municipal Reguladora de la ZBE y que limitan geográficamente el ejercicio de la actividad de transporte turístico en vehículos eléctricos *tuctuc* exige una motivación suficiente en el expediente, conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en artículo 5 de la LGUM.

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

Joaquín Pérez Muñoz

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	04/12/2025	
		PÁG. 17/17	