

**INFORME LGUM 11/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE
OBTÁCULOS 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 (28/26010
Autorización transporte vehículos *tuktuk*)**

Ref. LGUM/28/11/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de abril de 2026, la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) recibió un escrito de un operador económico en el que se ponía de manifiesto la posible existencia de obstáculos o barreras a la unidad de mercado, conforme al procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), en el ámbito del transporte turístico mediante vehículos tipo *tuktuk*.

El 6 de abril de 2026, la SECUM trasladó la documentación a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA), en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones pertinentes conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis de la documentación incorporada al expediente se desprenden los siguientes hechos relevantes:

El operador económico desarrolla una actividad consistente en la prestación de servicios turísticos mediante rutas guiadas preprogramadas, utilizando vehículos eléctricos con conductor tipo *tuktuk*, en ciudades como Madrid y Alicante. Indica que, en el caso de Alicante, actualmente habría cesado su actividad en la ciudad como consecuencia de las supuestas dificultades para la prestación del servicio, derivadas tanto de actuaciones del Ayuntamiento de Alicante como de la incoación de múltiples expedientes sancionadores por parte del Servicio Territorial de Transportes de Alicante, dependiente de la Generalitat Valenciana.

En este sentido, se señala que, con fecha 5 de noviembre de 2025, el Servicio de Tráfico, Transportes, Movilidad y Accesibilidad del Ayuntamiento de Alicante notificó al operador que, a partir del 10 de noviembre de 2025 (inclusive), los vehículos tipo *tuktuk* no podrían acceder al casco antiguo de la ciudad, de conformidad con lo previsto 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 en el Anillo I – Casco Antiguo. En dicha comunicación se indicaba que la nueva regulación no permitía el acceso ni la circulación de este tipo de vehículos en el citado ámbito, quedando sin efecto las autorizaciones previamente concedidas.

Asimismo, según el informante, tras la aprobación de la citada Ordenanza ZBE, el operador habría recibido más de un centenar de notificaciones de incoación de procedimientos sancionadores. A título ilustrativo, se aporta un acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador, de fecha 29 de septiembre de 2025, con nombramiento de instructor, dictado por la Direcció General d'Obres Públiques, Transports i Mobilitat Sostenible de la Generalitat Valenciana, a través de su Servicio Territorial de Transportes de Alicante, en el que se imputan los siguientes hechos:



		28/04/2026	
		PÁG. 1/13	



“REALIZAR TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS EN VEHÍCULOS DESTINADOS A ALQUILER CON CONDUCTOR SIN CUMPLIR LOS REQUISITOS REGLAMENTARIAMENTE EXIGIDOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN QUE EN SU CASO RESULTA PRECEPTIVA, AL EFECTUARSE EN UN VEHÍCULO CLASIFICADO COMO AUTOMÓVIL DE TRES RUEDAS DISTINTO DE LOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN DE TRANSPORTE COMO VEHÍCULO DE TURISMO. EL CONDUCTOR MANIFIESTA QUE LOS PASAJEROS CONTRATARON EL SERVICIO EN LA PUERTA DEL MAR, ABONANDO 49 EUROS. TRANSPORTA 2 PERSONAS”.

En dicho acuerdo se señala que la conducta descrita podría ser constitutiva de infracción administrativa, sancionable conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en relación con el artículo 204 del Real Decreto 70/2019, previéndose, de acuerdo con el artículo 143 de la citada ley, la imposición de una sanción de 2.001,00 euros.

Disconforme con esta situación, el operador interpuso recurso de alzada al amparo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹. No obstante, mediante comunicación notificada el 9 de febrero de 2026, el Ayuntamiento indicó que la comunicación de 5 de noviembre de 2025 tenía carácter meramente informativo y no constituía un acto administrativo recurrible, al no decidir sobre el fondo del asunto ni producir efectos jurídicos directos, de conformidad con lo previsto en la citada ley.

La entidad informante considera que la apertura de estos procedimientos sancionadores, así como el volumen acumulado de las sanciones —que superaría los 20.000 euros, incluyendo tanto las derivadas de la supuesta prestación sin autorización como las relativas al acceso a la ZBE— vulnera los principios de proporcionalidad y no discriminación recogidos en el artículo 43.1.g) de la LOTT, en conexión con los principios establecidos en los artículos 3 y 5 de la LGUM. En particular, sostiene que no resulta exigible autorización conforme a la LOTT y que su exigencia, basada en la consideración de que se trata de transporte de viajeros en un vehículo distinto del turismo, resulta desproporcionada y discriminatoria.

Asimismo, el operador alega que los vehículos tipo *tuktuk* no pueden equipararse ni a taxis ni a vehículos de transporte con conductor (VTC) y que, al no superar los 40 km/h, quedarían excluidos del ámbito de aplicación de la normativa que exige autorización administrativa. En consecuencia, considera que las sanciones impuestas carecen de cobertura legal. En este sentido, invoca el artículo 27 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual únicamente constituyen infracciones administrativas las conductas tipificadas como tales en una norma con rango de ley. Dado que los vehículos tipo *tuktuk* no se encontrarían expresamente regulados en la LOTT, entiende que las sanciones impuestas vulneran el principio de tipicidad.

En definitiva, el operador concluye que la incoación de estos procedimientos sancionadores constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios y resulta contraria a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación que informan la LGUM.

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

Por un lado, debe tenerse en cuenta el [Reglamento \(UE\) n.º 168/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos. Según los artículos 3 y 4 de este

¹ Cabe hacer notar que esta situación fue puesta en conocimiento de la SECUM por la entidad informante, en el marco de los procedimientos de protección de operadores económicos al amparo de la LGUM, emitiéndose informes por dicha Secretaría, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y por esta Agencia.

		28/04/2026	
		PÁG. 2/13	



Reglamento, los vehículos *tuktuk* entran en la categoría L5e-A (art. 4.2.i): “vehículo L5e-A (*triciclo*), vehículo concebido principalmente para el transporte de pasajeros”).

Asimismo, en el ámbito de la normativa europea en materia de calidad del aire, deben considerarse 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.

Por último, cabe mencionar la [Directiva \(UE\) 2024/2881](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, cuyo Anexo I establece los estándares de calidad del aire fijados por la UE. El apartado B), letra g), punto IV) del Anexo VIII prevé el establecimiento de sistemas de restricciones de acceso urbano a los vehículos, incluidas las zonas de bajas emisiones y las zonas de cero emisiones, así como el establecimiento de calles peatonales o el fomento de vehículos compartidos.

2.2. Normativa estatal

La actividad analizada —prestación de servicios de transporte turístico mediante vehículos tipo *tuktuk*— se incardina en ámbitos competenciales compartidos entre distintos niveles territoriales. De conformidad con el artículo 148.1.5.ª de la Constitución Española (CE), las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de transporte, y, en virtud del artículo 148.1. 18.ªCE, también en materia de promoción y ordenación del turismo. En consecuencia, el régimen jurídico aplicable se completa con la normativa autonómica y las ordenanzas municipales correspondientes.

Asimismo, deben tenerse en cuenta los artículos 43 y 45 CE, relativos a la protección de la salud y al derecho a un medio ambiente adecuado, que actúan como fundamento de posibles intervenciones públicas en esta materia.

La [Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, LOTT) y su desarrollo reglamentario mediante el [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, ROTT) establecen el régimen jurídico aplicable a la actividad de transporte terrestre.

En particular, el artículo 42 de la LOTT determina, con carácter general, la exigencia de autorización administrativa previa para la realización de transporte público de viajeros y mercancías. No obstante, el propio precepto contempla determinadas excepciones, entre ellas la relativa a los transportes realizados en vehículos cuya velocidad máxima autorizada no supere los 40 km/h, si bien dicha exención no excluye el cumplimiento del resto de requisitos normativos que resulten de aplicación.

Por su parte, el artículo 43 de la LOTT regula los requisitos para la obtención de las autorizaciones, incluyendo la posibilidad de establecer condiciones específicas vinculadas a la adecuada prestación del servicio, que deben respetar, en todo caso, los principios de proporcionalidad y no discriminación.

Asimismo, el artículo 48.3 prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas, en el ejercicio de competencias delegadas en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, introduzcan modulaciones en el régimen de proporcionalidad, siempre que estas resulten menos restrictivas.

Desde el punto de vista material, la LOTT distingue entre transporte público y privado (artículo 62), definiendo el primero como aquel que se realiza por cuenta ajena mediante retribución económica. A su vez, el transporte de viajeros se caracteriza por tener por objeto el desplazamiento de personas en vehículos habilitados para tal fin (artículo 63).

		28/04/2026	
		PÁG. 3/13	



Conviene señalar que los vehículos tipo *tuktuk* no se encuentran expresamente contemplados en la regulación específica de determinadas modalidades de transporte, como el arrendamiento de vehículos con conductor (artículo 91 LOTT), lo que puede plantear cuestiones interpretativas en relación con su encaje en el régimen jurídico vigente.

En relación con el régimen sancionador, la LOTT tipifica como infracción muy grave la realización de actividades de transporte público sin cumplir los requisitos exigidos para la obtención o mantenimiento de la correspondiente autorización (artículo 140.16), en términos que son desarrollados por el ROTT.

Desde la perspectiva económica, la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) (LES), establece en sus artículos 93 a 95 los principios de regulación del transporte, destacando la promoción de la competencia, la eficiencia, la sostenibilidad y la garantía de acceso en condiciones de igualdad. Esta norma distingue, además, entre distintos modelos de mercado (acceso libre, restringido o en exclusiva) y define los servicios de transporte de interés público.

En materia de salud pública, la [Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública](#) refuerza la relevancia de los riesgos ambientales —incluida la contaminación— como factores determinantes de la salud, habilitando actuaciones preventivas por parte de los poderes públicos.

Por lo que respecta a las competencias municipales, [el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial](#) (aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre) atribuye a los municipios, entre otras, la regulación, ordenación y control del tráfico en vías urbanas, incluyendo la posibilidad de restringir la circulación por motivos medioambientales o de seguridad (art.7). 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”.

Estas facultades se complementan con lo dispuesto en la [Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local](#) (en adelante, LRBRL) que reconoce competencias municipales en materia de movilidad, transporte urbano (art.25), así como en gestión y promoción turística (artículo 27.3.j)), así como la posibilidad de intervenir en la actividad económica mediante autorizaciones o controles, si bien con carácter general se favorecen mecanismos menos restrictivos como la declaración responsable (arts. 84 y 84 bis).

En concreto, el artículo 84 de la 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”.

		28/04/2026	
		PÁG. 4/13	



Y el artículo 84.bis de la 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:

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.

En este marco, la utilización del dominio público se somete a lo dispuesto en la [Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#) (en adelante, LPAP) que exige título habilitante (autorización o concesión) para su ocupación, debiendo garantizarse, en su caso, los principios de concurrencia cuando el número de autorizaciones sea limitado. A tal efecto, han de considerarse los siguientes preceptos:

“Artículo 84. Necesidad de título habilitante.

		28/04/2026	
		PÁG. 5/13	



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”.

Desde la perspectiva medioambiental, la [Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera](#)², habilita a las entidades locales para adoptar medidas de restricción del tráfico con el fin de mejorar la calidad del aire. En concreto, su 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”.

En esta línea, la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), impone a los municipios de más de 50.000 habitantes la obligación de establecer zonas de bajas emisiones (ZBE), desarrolladas por el [Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones](#).

Este último dispone que las ZBE deben ser delimitadas y reguladas por las entidades locales en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente urbano, debiendo integrarse en los planes de movilidad urbana sostenible y concretarse a través de la correspondiente normativa municipal (arts. 2.2 y 2.3).

En cuanto a su finalidad, las ZBE deben orientarse principalmente a la mejora de la calidad del aire y a la mitigación del cambio climático, promoviendo adicionalmente objetivos como la mejora de la calidad acústica, la eficiencia energética y el cambio modal hacia formas de movilidad más sostenibles (art. 3).

² 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).

		28/04/2026	
		PÁG. 6/13	



Desde el punto de vista de su configuración, la superficie de la ZBE debe ser adecuada y proporcionada a los objetivos perseguidos (art. 4.2), y las medidas que se adopten —incluidas las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento— deben basarse en el potencial contaminante de los vehículos, afectar prioritariamente a los más contaminantes y estar debidamente motivadas (art. 5.2). Asimismo, cuando se permita el acceso de vehículos motorizados, debe priorizarse el de los vehículos de cero emisiones.

El Real Decreto también exige que las ZBE incorporen medidas dirigidas a fomentar la movilidad activa, el transporte público y soluciones logísticas sostenibles, así como que las eventuales excepciones a las restricciones estén debidamente justificadas y sean coherentes con los objetivos ambientales definidos (art. 5).

Por último, se establece la necesidad de definir objetivos cuantificables de mejora de la calidad del aire, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y cumplimiento de los estándares acústicos aplicables, garantizando que las medidas adoptadas contribuyan de manera efectiva a dichos fines (arts. 7, 8 y 9).

2.3. Normativa autonómica

En el ámbito autonómico, el artículo 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio](#) atribuye a la Generalitat competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, incluyendo la posibilidad de establecer normas adicionales de protección.

En materia de movilidad, la [Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana](#) establece como principios la mejora de la accesibilidad, la sostenibilidad ambiental, la reducción de emisiones y del ruido, así como la eficiencia energética.

En particular, su artículo 2 dispone que las administraciones públicas deben facilitar la movilidad como elemento esencial de la calidad de vida y orientar su desarrollo hacia objetivos como la accesibilidad universal, la protección de la salud y del medio ambiente —mediante la reducción de emisiones y ruido— y la eficiencia en el uso de la energía.

Igualmente, esta norma prevé la elaboración de planes de movilidad —especialmente a nivel municipal— como instrumentos de planificación dirigidos a promover modelos de movilidad más equilibrados, con mayor peso del transporte público y de los modos no motorizados (art. 9). Estos planes definen las estrategias y actuaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos y sirven de marco de referencia para la planificación del transporte, las infraestructuras y la ordenación del espacio urbano.

En este sentido, el artículo 10 establece que los planes municipales de movilidad deben incluir un análisis de la situación de partida, objetivos a medio y largo plazo e indicadores relativos, entre otros, al reparto modal, el consumo energético, la ocupación del espacio público, el ruido y las emisiones. Asimismo, impone a los ayuntamientos la obligación de elaborar estos planes en ámbitos con problemáticas específicas —como centros históricos, zonas turísticas o áreas con elevada afluencia de visitantes—, debiendo las actuaciones municipales en materia de movilidad ajustarse a la estrategia definida en los mismos.

Por su parte, [Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana](#) establece el marco general para la ordenación y promoción de la actividad turística, orientado a su desarrollo sostenible, la mejora de la competitividad del sector y la puesta en valor de los recursos turísticos (art. 1).

A estos efectos, la norma define de manera amplia la actividad turística, comprendiendo, entre otras, las actividades de ocio, entretenimiento y prestación de servicios vinculados al disfrute de los recursos

		28/04/2026	
		PÁG. 7/13	



turísticos, así como el concepto de empresa turística como aquella que, con ánimo de lucro, presta este tipo de servicios (art. 3). Asimismo, incorpora principios como el turismo sostenible, accesible e inclusivo, que integran consideraciones económicas, sociales y medioambientales.

En relación con la intervención pública, la ley atribuye a las administraciones funciones de impulso del turismo orientadas a la diversificación de la oferta, la desestacionalización, la sostenibilidad y la mejora de la competitividad de los destinos y empresas turísticas (arts. 36 a 38), incluyendo actuaciones en materia de infraestructuras, calidad de los servicios e innovación.

Desde la perspectiva del acceso a la actividad, la norma reconoce el principio de libertad de establecimiento y ejercicio de las actividades turísticas, en línea con la normativa básica estatal, de modo que, con carácter general, el inicio de la actividad se articula mediante mecanismos de comunicación o declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de control posterior por parte de la Administración (art. 53). En este sentido, las actividades de ocio, entretenimiento y turismo activo se incluyen expresamente dentro del ámbito de las empresas turísticas (arts. 52 y 55).

Adicionalmente, la ley prevé la inscripción de las empresas y actividades en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana, de carácter público y naturaleza administrativa, como instrumento de control, planificación y conocimiento del sector, realizándose dicha inscripción, con carácter general, de oficio tras la presentación de la correspondiente comunicación o declaración responsable (art. 77)

Por último, el [Decreto 4/2024, de 4 de enero, del Consell, regulador del turismo activo y el ecoturismo en la Comunitat Valenciana](#), desarrolla este marco en relación con estas actividades específicas, manteniendo igualmente el régimen de acceso basado en la comunicación o declaración responsable y su inscripción en el citado Registro.

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 regula el régimen de acceso, circulación y estacionamiento en el Anillo I – Casco Antiguo de Alicante, en el marco de la normativa en materia de movilidad urbana sostenible.

El artículo 1 de la Ordenanza define su objeto como la creación y gestión de la ZBE en el municipio de Alicante, en línea con lo dispuesto en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética. Asimismo, configura la ZBE como un ámbito delimitado en el que se establecen restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en función de su potencial contaminante, con la finalidad de mejorar la calidad del aire, mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar una movilidad más sostenible.

En cuanto a su implementación, el artículo 4 establece que la ZBE debe integrarse de forma coherente con los instrumentos municipales de planificación urbana, incluyendo el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), previendo además un periodo de moratoria inicial para facilitar la adaptación progresiva de los usuarios, tras el cual resulta de aplicación el correspondiente régimen sancionador.

Por su parte, el artículo 7 regula la señalización de la ZBE, exigiendo su adecuada identificación en los accesos y la indicación de las categorías de vehículos autorizados o restringidos.

El artículo 9 dispone, con carácter general, la prohibición de acceso, circulación y estacionamiento en el Anillo I para aquellos vehículos no incluidos en el Anexo II de la Ordenanza, si bien contempla la posibilidad de autorizar excepciones mediante resolución motivada por razones de interés general.

Asimismo, el artículo 10 prevé la adopción de medidas adicionales de restricción del tráfico en supuestos

		28/04/2026	
		PÁG. 8/13	



de episodios de contaminación, mediante limitaciones temporales o progresivas dirigidas a los vehículos más contaminantes.

El artículo 11 regula la creación de un Registro Municipal de vehículos autorizados en la ZBE, que permite el acceso temporal de determinados vehículos conforme a lo previsto en los anexos de la Ordenanza.

En particular, el Anexo II establece las categorías de vehículos con acceso permitido, entre las que se incluyen, entre otros, taxis, vehículos de transporte con conductor (VTC) y autobuses o microbuses que dispongan de distintivo ambiental B, C, ECO o CERO.

Por último, debe tenerse en cuenta el [Plan de Movilidad Urbana Sostenible](#) (PMUS) de Alicante, aprobado por la Junta de Gobierno Local el 16 de diciembre de 2013, que incorpora entre sus objetivos la reducción de emisiones y del ruido mediante el fomento de modos de transporte menos contaminantes.

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

Con carácter preliminar, procede señalar que el presente informe se circunscribe al análisis de las cuestiones planteadas por el informante en relación con la incoación de diversos procedimientos sancionadores por parte del Servicio Territorial de Transportes de Alicante, dependiente de la Comunitat Valenciana. En concreto, dichos procedimientos se fundamentan en la presunta realización de transporte público de viajeros sin disponer de la autorización exigible conforme a la normativa sectorial de transportes.

Por tanto, a diferencia de otros expedientes anteriores referidos específicamente al régimen de acceso de los vehículos tipo *tuktuk* a la Zona de Bajas Emisiones de Alicante, el objeto principal de este procedimiento se centra en determinar si la actuación sancionadora descrita —basada en la consideración de estos vehículos como medio de transporte público de viajeros sujeto a autorización— puede constituir un obstáculo injustificado o desproporcionado al acceso o ejercicio de una actividad económica.

Este análisis se realiza exclusivamente desde la perspectiva de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y no implica un pronunciamiento sobre la legalidad sectorial de fondo ni sustituye las competencias de la autoridad responsable que ha de pronunciarse en el marco de este procedimiento o de la jurisdicción competente.

La LGUM³ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en 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, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

De conformidad con su artículo 2, la LGUM resulta de aplicación a todas las actuaciones, disposiciones y medios de intervención de las Administraciones públicas que incidan en el acceso o ejercicio de actividades económicas. A estos efectos, el Anexo de la ley define «actividad económica» como cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que implique la ordenación de medios de producción o recursos humanos con la finalidad de intervenir en el mercado. En consecuencia, la prestación de servicios de transporte turístico mediante vehículos tipo *tuktuk* constituye una actividad económica plenamente incluida en su ámbito de aplicación.

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

		28/04/2026	
		PÁG. 9/13	



En este sentido, tanto la SECUM como la CNMC y este Punto de Contacto (ACREA) han confirmado expresamente en expedientes análogos relativos a servicios de transporte turístico⁴ mediante vehículos tipo *tuktuk* la plena aplicabilidad de la LGUM a este tipo de actividades. Asimismo, se ha puesto de relieve la necesidad de someter las intervenciones públicas que inciden sobre su acceso y ejercicio a un juicio de conformidad con los principios recogidos en la LGUM.

En particular, un asunto referido a la misma autoridad competente fue analizado por la SECUM en el procedimiento tramitado al amparo del artículo 28 de la LGUM (expediente [28-0353 ACTIVIDADES TURÍSTICAS – Transporte Urbano Turístico \(TUCTUC\) Alicante](#)), así como por la CNMC en su informe [UM/050/25 – Vehículos tuk tuk Alicante- Alacant](#), y por esta Agencia en el expediente [28/25024 Vehículos Tuk Tuk ZBE. Alicante](#) (LGUM/28/19/25).

En el presente caso, la actuación administrativa consiste en la incoación de procedimientos sancionadores por carecer de autorización de transporte, partiendo de la calificación de la actividad como transporte público de viajeros.

Así, la cuestión controvertida radica en determinar si dicha calificación —como actividad sujeta a autorización administrativa— y la consiguiente aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, resultan compatibles con los principios y disposiciones de la LGUM.

La entidad informante sostiene que los vehículos tipo *tuktuk* no son equiparables a taxis ni a vehículos de transporte con conductor, al tratarse de vehículos eléctricos de baja velocidad destinados a la realización de rutas turísticas predeterminadas. Por ello, considera que la actividad no consistiría propiamente en el traslado de viajeros de un punto a otro a demanda de los usuarios, sino en la prestación de un servicio turístico organizado. Desde esta perspectiva, entiende que la exigencia de una autorización prevista para otros servicios de transporte de viajeros, así como la incoación de procedimientos sancionadores por carecer de ella, constituyen una barrera al ejercicio de la actividad.

Asimismo, el operador alega que la aplicación del régimen sancionador de la LOTT podría vulnerar el principio de tipicidad recogido en el artículo 27 de la Ley 40/2015, al entender que la conducta sancionada no encajaría adecuadamente en los tipos infractores previstos en la normativa sectorial. No obstante, debe precisarse que la apreciación definitiva sobre la tipicidad de la infracción y la adecuación de la calificación jurídica efectuada en cada expediente sancionador corresponde a los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes.

Desde la perspectiva de la unidad de mercado, el análisis debe centrarse en determinar si la exigencia de autorización y la actuación sancionadora asociada responden a una razón imperiosa de interés general, si resultan adecuadas para protegerla y si no existen medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica afectada.

A este respecto, el artículo 9 de la LGUM establece que todas las administraciones públicas deben respetar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

En particular, el artículo 5⁵ exige que cualquier límite al acceso o ejercicio de una actividad económica esté motivado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas

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

[26-0309 ACTIVIDADES DE LOS OPERADORES TURÍSTICOS – Transporte urbano turístico \(tuktuk\).](#)
[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.

		28/04/2026	
		PÁG. 10/13	



en el artículo 3.11⁶ 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). Asimismo, debe existir un nexo causal y una coherencia efectiva entre las medidas adoptadas y las razones que justifican su exigencia, y dichas medidas han de ser proporcionadas, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica afectada.

Por otra parte, el artículo 17 de la LGUM establece una graduación de los medios de intervención administrativa, reservando la autorización a supuestos en los que concurran razones justificadas por tasadas razones imperiosas de interés general y en los que no resulte suficiente un medio menos restrictivo, como la declaración responsable o la comunicación.

Ello se ve reforzado, en el ámbito local, por el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, que consagra la regla general de no sometimiento del ejercicio de actividades económicas a licencia o control preventivo, salvo cuando concurran razones específicas que lo justifiquen⁷.

En términos generales, la exigencia de autorización para determinadas modalidades de transporte de viajeros puede encontrar justificación en razones de seguridad vial, ordenación del tráfico, protección de los usuarios, utilización del dominio público o adecuada ordenación de la movilidad urbana. Ahora bien, desde la óptica de la LGUM, dicha exigencia debe aplicarse de forma motivada y justificada, atendiendo al tipo de actividad efectivamente desarrollada, conforme al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

En el caso analizado, resulta relevante distinguir entre una actividad de transporte público de viajeros en sentido estricto —orientada al traslado de personas entre puntos a demanda del usuario— y una actividad turística consistente en rutas guiadas, preprogramadas y asociadas al disfrute de recursos culturales, patrimoniales o turísticos del municipio.

Esta diferencia no excluye necesariamente la aplicación de la normativa de transportes, pero sí exige que la Administración motive adecuadamente por qué la actividad concreta afectada en el presente asunto debe quedar sometida al mismo régimen autorizatorio y sancionador previsto para otros servicios de transporte de viajeros⁸.

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».

⁶ «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».

⁷ Tal y como planteó la SECUM en el Informe emitido con ocasión del expediente sobre autobuses turísticos. [28.0131 TRANSPORTE – Autobuses turísticos](#).

⁸ Por otra parte, y en relación con la actividad de transportes turísticos, cabe recordar la doctrina de la SECUM, que ha señalado la conveniencia de que, con carácter previo a la imposición de limitaciones relevantes al acceso o ejercicio de

		28/04/2026	
		PÁG. 11/13	



Por ello, la aplicación automática del régimen sancionador de la LOTT, sin una valoración suficiente de las características específicas del servicio —vehículo utilizado, velocidad, recorrido, finalidad turística, forma de contratación, itinerario y condiciones de prestación— requiere de una justificación más detallada, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM.

Adicionalmente, en caso de que existan otros operadores o modalidades de movilidad turística comparables que desarrollen actividades similares bajo regímenes menos restrictivos, resultaría necesario que la actuación administrativa motive suficientemente las razones objetivas que fundamentan el distinto tratamiento, a fin de evitar posibles situaciones de restricción injustificada de la actividad económica.

En consecuencia, sin perjuicio de las competencias de la autoridad sectorial para la comprobación de los hechos y, en su caso, la aplicación del régimen sancionador correspondiente, resulta necesario que la actuación administrativa analizada motive de forma suficiente por qué la actividad desarrollada mediante vehículos tipo *tuktuk* debe calificarse como transporte público de viajeros sujeto a autorización, así como la razón imperiosa de interés general que sustentan dicha exigencia en este supuesto específico.

Asimismo, debería explicitarse por qué no resultarían suficientes instrumentos menos restrictivos —como controles *ex post* a través de la presentación de una comunicación o declaración responsable, o el establecimiento de autorizaciones específicas limitadas a determinados itinerarios— y por qué la eventual aplicación del régimen sancionador resulta proporcionada atendiendo a la naturaleza de la actividad, las características de los vehículos y el impacto real sobre los intereses públicos protegidos.

Por todo ello, desde la perspectiva de la unidad de mercado, la incoación reiterada de procedimientos sancionadores basada en la ausencia de autorización sectorial aconseja reforzar la motivación relativa a la necesidad y proporcionalidad de aplicar a esta concreta modalidad de servicio turístico el régimen autorizador y sancionador propio del transporte público de viajeros. Ello resulta especialmente relevante a fin de evitar que dicha actuación pueda generar efectos restrictivos no suficientemente justificados sobre el desarrollo de la precitada actividad de prestación de servicios.

4. CONCLUSIÓN

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

- La prestación de servicios turísticos mediante vehículos tipo *tuktuk* constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, por lo que cualquier actuación administrativa que incida en su acceso o ejercicio debe respetar los principios y disposiciones previstos en la misma, en particular el de necesidad y proporcionalidad.
- La exigencia de autorización administrativa en materia de transporte de viajeros puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, tales como la seguridad vial, la ordenación del tráfico, la protección de los usuarios o la adecuada utilización del dominio público.

No obstante, la aplicación de dicho régimen autorizador a una actividad concreta debe atender a sus características específicas, en particular cuando se trate de servicios turísticos mediante

actividades de transporte turístico, se evalúe la incidencia efectiva de la actividad, considerando tanto las características de los vehículos como la modalidad de prestación del servicio, así como que se motive de forma suficiente tanto la norma como su aplicación al caso concreto con el fin de evitar eventuales restricciones no justificadas o desproporcionadas. *Vid.*, entre otros, los informes emitidos en los expedientes 26-0309 y 28-0131, en el ámbito del transporte en *tuktuk* y en los autobuses turísticos.

		28/04/2026	
		PÁG. 12/13	



rutas preestablecidas, a fin de determinar si resulta adecuado someterlos al mismo régimen previsto para el transporte público de viajeros en sentido estricto.

- En este sentido, la incoación de procedimientos sancionadores por la prestación del servicio sin autorización requiere una motivación suficiente sobre la calificación jurídica de la actividad desarrollada, así como sobre la concurrencia de las razones de interés general que justifican la exigencia de dicha autorización en este supuesto.
- Asimismo, cabría valorar si la finalidad perseguida puede alcanzarse mediante instrumentos menos restrictivos para la actividad económica, como pudieran ser medios de control alternativos al régimen autorizatorio o el establecimiento de condiciones específicas de prestación del servicio.

Todo ello con el fin de garantizar una aplicación coherente de la normativa sectorial compatible con los principios de la LGUM.

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

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

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

		28/04/2026	
		PÁG. 13/13	