

INFORME LGUM 12/2026, 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 (28/26011 Vehículos *tuktuk* – ZBE Alicante 2)

Ref. LGUM/28/12/26

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, en el marco del 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 relación con la prestación de servicios de transporte turístico mediante vehículos tipo *tuktuk* en el casco histórico de la ciudad de Alicante.

El 7 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), como punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que, en su caso, emitiera las observaciones pertinentes en virtud del artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente se desprende la siguiente información de interés para el análisis del asunto en cuestión:

El operador económico desarrolla una actividad consistente en la prestación de servicios turísticos mediante la realización de 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 los supuestos obstáculos a la prestación del servicio, derivados tanto de actuaciones del Ayuntamiento de Alicante —habiéndose sido objeto de un elevado número de procedimientos sancionadores, más de 100 según su manifestación, por circular en zonas restringidas— como de la incoación de múltiples expedientes sancionadores por parte del Servicio Territorial de Transportes de Alicante, dependiente de la Generalitat Valenciana.

A este respecto, 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, en esencia, que la nueva regulación no permite el acceso ni la circulación de este tipo de vehículos en el citado ámbito, quedando sin efecto las autorizaciones previamente concedidas.

Disconforme con esta actuación, 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,

¹ Cabe recordar que dicha situación fue puesta en conocimiento de la SECUM por la entidad informante, en el marco de los



		28/04/2026	
		PÁG. 1/12	



mediante comunicación notificada el 9 de febrero de 2026, el Ayuntamiento indicó que el escrito de 5 de noviembre de 2025 tenía carácter meramente informativo, al limitarse a trasladar el contenido de la Ordenanza de la ZBE, por lo que no constituía un acto administrativo susceptible de recurso.

La entidad informante interpreta dicha respuesta como una inadmisión del recurso de alzada y manifiesta su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza reguladora de la ZBE de Alicante, al considerar que podría resultar contraria a los principios de unidad de mercado, libertad de establecimiento y libre ejercicio de actividades económicas, así como potencialmente discriminatoria y desproporcionada en la medida en que excluye a los vehículos eléctricos tipo *tuktuk*.

Asimismo, el operador señala que, si bien inicialmente habría existido cierta tolerancia por parte de los agentes municipales, continuó desarrollando su actividad hasta comenzar a recibir notificaciones de sanciones por circular en la ZBE, tras la instalación de sistemas de control mediante cámaras en los accesos al casco antiguo de Alicante.

Estas sanciones se fundamentan en la aplicación de los artículos 9.1 y 17.2 de la Ordenanza ZBE, que prohíben el acceso, circulación y estacionamiento en el Anillo I a los vehículos no incluidos en el Anexo II, tipificando dicha conducta como infracción grave sancionable con multa de hasta 200 euros.

El operador alega que los vehículos tipo *tuktuk*, al tratarse de vehículos eléctricos y de reducida velocidad, cumplen los requisitos medioambientales exigidos, y que, sin embargo, se les excluye del ámbito de acceso, a diferencia de otros vehículos destinados al transporte de pasajeros —como taxis, VTC o autobuses— con características ambientales comparables.

En consecuencia, el informante considera que dicha prohibición podría constituir un obstáculo al acceso y ejercicio de la actividad económica, en posible vulneración de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad establecidos en la LGUM, al no apreciar una justificación suficiente para el trato diferenciado.

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 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

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. 2/12	



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.^a CE, 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.

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 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:

		28/04/2026	
		PÁG. 3/12	



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”.

Y 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:

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

		28/04/2026	
		PÁG. 4/12	



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.

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),

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. 5/12	



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).

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,

		28/04/2026	
		PÁG. 6/12	



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 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

		28/04/2026	
		PÁG. 7/12	



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 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 actuación del Ayuntamiento de Alicante en aplicación de la Ordenanza Municipal Reguladora de la ZBE (BOP n.º 5, de 9 de enero de 2025), en materia de acceso y circulación de vehículos en Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), en particular en lo que respecta a su incidencia sobre la actividad de transporte turístico mediante vehículos tipo *tuktuk* en el Anillo I – Casco Antiguo.

Tanto la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM), como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y este Punto de Contacto (ACREA) han tenido ocasión de pronunciarse en expedientes análogos relativos a servicios de transporte turístico³ mediante vehículos *tuktuk*, poniendo de relieve la necesidad de someter este tipo de restricciones a un juicio de conformidad con los principios establecidos en la LGUM.

En particular, la cuestión planteada ya ha sido objeto de análisis en procedimientos anteriores sustancialmente coincidentes y referidos a la misma autoridad competente, entre los que cabe destacar el tramitado por la SECUM 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).

³ 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.

		28/04/2026	
		PÁG. 8/12	



La LGUM⁴ 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, tal y como ha sido reconocido en el expediente citado.

En el presente caso, la cuestión controvertida radica en determinar si la exclusión de los vehículos tipo *tuktuk* del régimen de acceso a la ZBE —en aplicación del Anexo II de la ordenanza municipal— constituye una restricción justificada o, por el contrario, una barrera injustificada al acceso y ejercicio de la actividad económica.

La entidad informante sostiene que dicha medida vulnera los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, al permitir el acceso a otros vehículos destinados al transporte de pasajeros —taxis, VTC, autobuses y microbuses— con características medioambientales equivalentes.

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, simplificación de cargas y transparencia.

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

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM establece una graduación de los medios de intervención administrativa en función de la intensidad de la restricción, de modo que la exigencia de autorización, al ser el instrumento que más limitaría el acceso a una actividad económica y su ejercicio, queda reservada a supuestos tasados y excepcionales en los que, además de concurrir una razón imperiosa de interés general, se justifique que dicha razón no puede salvaguardarse mediante mecanismos menos restrictivos.

Por el contrario, la declaración responsable y la comunicación se configuran como instrumentos de menor intensidad restrictiva, debiendo optarse por ellos siempre que resulten suficientes y proporcionados para garantizar los objetivos perseguidos.

En el ámbito local, el artículo 84 bis de la LRBRL consagra igualmente el principio de mínima intervención, permitiendo la exigencia de controles previos únicamente cuando concurren razones justificadas, como la utilización de dominio público o la existencia de limitaciones en el número de operadores⁵.

En el caso analizado, la restricción deriva de la implantación de una ZBE, en ejercicio de competencias municipales reconocidas en la normativa sectorial (LRBRL, Ley 7/2021 y Real Decreto 1052/2022), que habilitan a las entidades locales para limitar la circulación por razones medioambientales, de salud pública, seguridad o gestión del tráfico.

⁴ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

⁵ Tal y como planteó la SECUM en el Informe emitido con ocasión del expediente sobre autobuses turísticos. [28.0131 TRANSPORTE – Autobuses turísticos.](#)

		28/04/2026	
		PÁG. 9/12	



No obstante, conforme al artículo 5 de la LGUM⁶, los límites al acceso o ejercicio de una actividad económica deben estar suficientemente motivados en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, de entre las previstas 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, debiendo existir además un nexo causal y de coherencia entre la medida adoptada y la finalidad perseguida, así como su carácter proporcionado, en el sentido de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En este sentido, la exigencia de autorización por ocupación del dominio público —en este caso, la vía pública del casco histórico de Alicante—, podría considerarse, con carácter general, compatible con la normativa de aplicación cuando responda a finalidades como la seguridad vial, la ordenación del tráfico, la protección del medio ambiente o la reducción de la contaminación acústica.

Ahora bien, la doctrina de la SECUM ha señalado la conveniencia de que, con carácter previo a la imposición de limitaciones relevantes al acceso o ejercicio de 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 servicio⁸, así como que se motive de forma suficiente tanto la norma como su aplicación al caso concreto⁹, con el fin de evitar eventuales restricciones no justificadas o

⁶ «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».

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 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 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.

⁹ 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

		28/04/2026	
		PÁG. 10/12	



desproporcionadas. En términos similares se pronuncia la CNMC en su informe [UM/050/25](#), relativo a los vehículos tipo *tuktuk* en la ZBE de Alicante.

A la luz de estos criterios, la exclusión de los vehículos tipo *tuktuk* —en particular cuando se trata de vehículos eléctricos— podría suscitar dudas en términos de proporcionalidad, en la medida en que otros vehículos con características medioambientales comparables sí tendrían permitido el acceso a la ZBE.

Debe recordarse que el Real Decreto 1052/2022 establece que las restricciones de acceso deben orientarse prioritariamente a los vehículos más contaminantes, ser proporcionadas a los objetivos perseguidos, estar debidamente motivadas y favorecer el acceso de los vehículos de cero emisiones.

Por ello, cuando los vehículos excluidos cumplan los requisitos medioambientales exigidos, resultaría necesario que la restricción cuente con una justificación específica, que podría apoyarse, en su caso, en otros factores distintos del potencial contaminante, como la seguridad vial, la congestión, la protección del espacio urbano o el impacto acústico.

Asimismo, el principio de proporcionalidad exige valorar la posible adopción de medidas menos restrictivas —como limitaciones cuantitativas, horarias, de itinerarios o regímenes de autorización— antes de acudir a prohibiciones generales, especialmente cuando la medida introduce un tratamiento diferenciado respecto de operadores que desarrollan actividades comparables.

En consecuencia, la exclusión de los vehículos tipo *tuktuk* del ámbito de acceso a la ZBE requeriría una motivación reforzada que permita justificar de manera suficiente y específica su adecuación y necesidad en relación con los objetivos perseguidos, así como la inexistencia de alternativas menos restrictivas.

4. CONCLUSIÓN

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

- La prestación de servicios de transporte turístico mediante vehículos tipo *tuktuk* constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, por lo que cualquier actuación administrativa que limite su acceso o ejercicio debe ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad.
- La implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la adopción de restricciones de acceso, circulación y estacionamiento pueden responder a razones imperiosas de interés general, tales como la protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad vial, la ordenación del tráfico o la protección del espacio urbano.
- No obstante, dichas medidas deben estar suficientemente motivadas, guardar una relación directa con los objetivos perseguidos y resultar proporcionadas, en el sentido de que no existan alternativas menos restrictivas para la actividad económica.
- En el presente caso, la exclusión de los vehículos eléctricos tipo *tuktuk* del régimen de acceso al Anillo I – Casco Antiguo de Alicante, mientras se permite el acceso de otros vehículos destinados al transporte de viajeros —como taxis, VTC, autobuses o microbuses con distintivo ambiental equivalente—, exige una justificación específica y reforzada, especialmente cuando los vehículos afectados presentan características medioambientales comparables.
- En consecuencia, se requiere de una motivación suficiente que acredite la incidencia real de estos vehículos sobre los objetivos perseguidos por la ZBE, así como la imposibilidad de acudir a

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.

		28/04/2026	
		PÁG. 11/12	



alternativas menos restrictivas —como limitaciones horarias, de itinerario, de número de vehículos o mediante regímenes de autorización—, para resultar conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en 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. 12/12	