

INFORME DE 29 DE ABRIL DE 2020 RELATIVO A LA INFORMACIÓN SOBRE BARRERAS A LA ACTIVIDAD PUESTAS DE MANIFIESTO, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE TALLER DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE VEHÍCULOS EN LA ORDENANZA RELATIVA A LA RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE DETERMINADOS VEHÍCULOS EN LA CIUDAD DE BARCELONA (UM/004/20)

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 29 de enero de 2020 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) el escrito de una asociación, en el marco del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), en el que informó sobre las barreras a la actividad de taller de mantenimiento y reparación de vehículos a motor y motocicletas establecidas en la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire¹.

El escrito de información sobre barreras a la actividad señala, en síntesis, lo siguiente:

- Que la citada Ordenanza establece una zona de bajas emisiones (ZBE) que afecta a 95 km² en la ciudad de Barcelona en la cual se incluyen 856 talleres asociados.
- Que la Ordenanza prohíbe circular por la ZBE a los vehículos más contaminantes (aquellos sin distintivo ambiental según el anexo II del Reglamento General de vehículos).
- Que los artículos 13 y 14 regulan, respectivamente, exenciones de la prohibición y autorizaciones para circular. El anexo 5 permite a los titulares de vehículos más contaminantes disponer de 10 autorizaciones diarias al año para un acceso esporádico a la ZBE.
- Que la Ordenanza prevé asimismo la existencia de un Registro para inscribir los datos de los vehículos y las autorizaciones para el acceso esporádico. Cada operación en el Registro está sujeta al pago de una tasa.
- Que la asociación informante efectuó alegaciones durante la tramitación de la Ordenanza a fin de que se previera la excepción de los talleres que

¹ Publicada en el [BOPB de 31 de diciembre de 2019](#).

deban someter al vehículo afectado a una prueba dinámica para el diagnóstico de avería o comprobación de la reparación.

- Que la actividad de taller constituye un arrendamiento de obra, sujeto a garantía, sin que la propia naturaleza del servicio permita establecer de forma indiscriminada que las tareas a ejecutar sobre el vehículo puedan ejecutarse en una jornada laboral (1 día).
- Que la Ordenanza tiene efecto en los servicios de posventa en automoción de los talleres por los siguientes motivos: i) se desincentiva al usuario para que realice un mantenimiento responsable del vehículo; ii) se fomenta la sustitución del vehículo acortando artificialmente su vida útil; iii) se altera negativa y desproporcionadamente la organización del trabajo para el taller y se merma la relación comercial con el cliente, pues el taller le deberá pedir que solicite autorización para la realización de la prueba dinámica en fechas que no sean la de entrada y salida del vehículo (de modo que podría consumir 3 autorizaciones de las 10 que le concede la ordenanza); iv) tales restricciones suponen una discriminación para los talleres ubicados en la ZBE con respecto a los restantes del mercado español; v) no consta que el Ayuntamiento haya efectuado un análisis de necesidad y proporcionalidad de la medida, siendo la misma desproporcionada; vi) no constan los objetivos que se pretenden alcanzar con la medida; y vii) no constan medidas compensatorias.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Régimen jurídico de la Ordenanza

La Ordenanza objeto de información sobre barreras a las actividades económicas responde al propósito de mejorar la calidad del aire en la ciudad de Barcelona.

El preámbulo de la Ordenanza, con cita de la “Nota descriptiva de la calidad del aire y salud”, aprobada por la Organización Mundial de la Salud, señala que la disminución de los niveles de polución atmosférica puede reducir la carga de morbilidad derivada de accidentes cerebrovasculares, cáncer de pulmón y neumopatías crónicas y agudas, entre ellas el asma.

A continuación, el preámbulo hace referencia a los numerosos instrumentos jurídicos y normas aprobadas a fin de lograr la reducción de los niveles de contaminación, algunos de ellos de orden internacional, como el Acuerdo de París de 2015.

Entre las normas a que alude asimismo el preámbulo figura el artículo 45.1 de la Constitución Española, el cual reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado, así como el artículo 43.1 de la Constitución, sobre el derecho a la protección de la salud. El deber de las Administraciones de proteger la salud de la población se establece asimismo en el artículo 27.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública.

El artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, se refiere a la posibilidad de que las entidades locales elaboren en el ámbito de sus competencias sus propios planes y programas para la protección de la atmósfera.

El artículo 7.g) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, permite asimismo a los municipios restringir la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.

El artículo 103 de la Carta municipal de Barcelona establece que la adopción de medidas de prevención, control y corrección de la contaminación atmosférica es una actuación propia del Ayuntamiento de Barcelona. Por su parte, el artículo 93 dispone que es competencia propia del Ayuntamiento la ordenación del tránsito de personas y vehículos. El artículo 18.1 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, dispone que el Ayuntamiento podrá regular mediante ordenanzas municipales los diferentes usos de las vías públicas, a fin de hacerlos compatibles con, entre otras cuestiones, la protección del medio ambiente.

En lo que se refiere específicamente a los planes de mejora de la calidad del aire, se alude en el preámbulo al artículo 3.3 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, sobre la mejora de la calidad del aire, así como, a nivel autonómico, al Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico mediante el Decreto 226/2006, de 23 de marzo, posteriormente sustituido por el Acuerdo GOV/127/2014, de 23 de septiembre. Alude asimismo el preámbulo a las distintas medidas adoptadas en el ámbito municipal, a fin de establecer medidas de movilidad que eviten la contaminación atmosférica.

Junto a lo anterior, el preámbulo hace referencia a la declaración de emergencia climática adoptada por el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019.

Por lo que respecta a la parte articulada de la Ordenanza, y en lo que interesa a este informe, la misma señala en el artículo 2 el propósito de establecer criterios de circulación en la ZBE a fin de reducir la contaminación ambiental, preservar y mejorar la calidad del aire y la salud pública. La ZBE queda definida en un ámbito de 95 km² con la configuración que la Ordenanza dispone.

El artículo 9 establece que, por motivos de salud pública y de calidad del aire, se prohíbe a los vehículos más contaminantes la circulación en la ZBE incluida en el término municipal de Barcelona. Tales vehículos más contaminantes se definen en el anexo 2 de la Ordenanza y son, en lo que aquí interesa, los que carecen de distintivo ambiental establecido en el anexo II del Reglamento General de Vehículos aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

A tenor del artículo 10, la medida establecida en el artículo 9 anterior, será de aplicación todos los días laborales, de lunes a viernes, en horario de 7.00 a 20.00 horas.

El artículo 13 contiene excepciones a la restricción de la circulación de vehículos más contaminantes, entre las que figuran vehículos dedicados al transporte de personas de movilidad reducida, vehículos de servicios que presten servicios de emergencia y esenciales, así como vehículos dedicados al transporte de personas con enfermedades que condicionen el uso del transporte público.

El artículo 14 se refiere a las autorizaciones de acceso a la ZBE con carácter esporádico. Según lo indicado, cada titular de un vehículo más contaminante dispone de 10 autorizaciones diarias al año para circular por la ZBE. A tal fin, deberá efectuar una comunicación al Registro metropolitano de vehículos extranjeros y de otros vehículos autorizados, devengándose por la operación una tasa de 2 euros por cada día de circulación solicitado.

II.3) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

II.3.1) Descripción de la barrera objeto de informe

Es objeto de este informe determinar la necesidad y proporcionalidad de la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, en tanto dicha Ordenanza puede suponer una barrera a la actividad desarrollada por los talleres de mantenimiento y reparación de vehículos incluidos en la zona de bajas emisiones (ZBE) que la Ordenanza define.

La barrera consistiría en que, la Ordenanza, al prohibir con carácter general la circulación de los vehículos más contaminantes en dicha ZBE, dificulta a los talleres incluidos en dicha Zona la realización de “pruebas dinámicas” para el diagnóstico de una avería o la comprobación de la reparación efectuada en dichos vehículos.

Dicho de otro modo, cuando el propietario de uno de los vehículos más contaminantes según la Ordenanza acude a un taller incluido en la ZBE, el servicio que se le presta y la relación comercial con el cliente, pueden resultar

más gravosos ante la necesidad de efectuar una prueba de circulación con el vehículo por la citada ZBE que permita diagnosticar la avería del vehículo o comprobar que la reparación efectuada en el mismo ha sido eficaz.

En concreto, la Ordenanza establece que el acceso de uno de los vehículos más contaminantes a la ZBE puede efectuarse, esporádicamente, mediante una autorización diaria (limitadas a 10 al año), que debe solicitar el titular del vehículo al correspondiente Registro municipal, previo pago de una tasa de 2 euros por día.

Tal exigencia, que determina la barrera a la actividad, lleva aparejados unos efectos que la informante resume en los siguientes términos: i) se desincentiva al usuario para que realice un mantenimiento responsable del vehículo; ii) se fomenta la sustitución del vehículo acortando artificialmente su vida útil; iii) se altera negativa y desproporcionadamente la organización del trabajo para el taller y se merma la relación comercial con el cliente, pues el taller le deberá pedir que solicite autorización para la realización de la prueba dinámica en fechas que no sean la de entrada y salida del vehículo (de modo que podría consumir 3 autorizaciones de las 10 que le concede la ordenanza); iv) tales restricciones suponen una discriminación para los talleres ubicados en la ZBE con respecto a los restantes del mercado español; v) no consta que el Ayuntamiento haya efectuado un análisis de necesidad y proporcionalidad de la medida, siendo la misma desproporcionada; vi) no constan los objetivos que se pretenden alcanzar con la medida; y vii) no constan medidas compensatorias.

II.3.2) Análisis de la barrera a la actividad a tenor de los principios de necesidad y proporcionalidad

La LGUM parte del principio de libre iniciativa económica en su artículo 16, a tenor del cual: *“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”*.

Así pues, toda limitación a la señalada iniciativa económica deberá ser conforme con la LGUM, y singularmente con el principio de necesidad y proporcionalidad que la misma establece en su artículo 5:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley 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 ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Las razones imperiosas de interés general a que alude el artículo anterior son las contenidas 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 ejercicio².

En el presente caso, la barrera a la actividad vendría determinada por la falta de previsión en la Ordenanza de excepciones para la circulación en la ZBE de los vehículos más contaminantes a fin de llevar a cabo pruebas dinámicas para el diagnóstico de una avería o la comprobación de la reparación efectuada en un taller mecánico.

Por lo que respecta a la justificación de la necesidad de la restricción, la Ordenanza se refiere de modo inequívoco a la protección de la salud pública y el medio ambiente, razones imperiosas de interés general a tenor del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, al cual se remite el artículo 5 de la LGUM. El preámbulo de la norma, según se ha descrito, efectúa una completa cita de los instrumentos jurídicos, acuerdos y normas que justifican las restricciones a la circulación de vehículos a motor para la garantía de las señaladas razones imperiosas de interés general consistentes en la protección de la salud y del medio ambiente. Desde tal punto de vista, la Ordenanza cuenta con una justificación suficiente desde la perspectiva del principio de necesidad³.

Sin discutir la existencia de un objetivo medioambiental, las medidas de movilidad y transportes pueden desplegar un claro impacto, por lo que tales medidas además de necesarias, deben ser predecibles y proporcionadas al fin perseguido, generando el mínimo impacto sobre la competencia, y deberían incluir una evaluación del impacto y, en su caso, calendario de ejecución.

² Art. 3.11: “«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada 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”.

³ Las zonas de bajas emisiones son un medio cada vez más frecuente de proteger la salud y medio ambiente de las zonas con mayores niveles de contaminación. Así, el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética pretende su generalización en municipios de más de 50.000 habitantes y en los territorios insulares, según informa la [página web](#) del Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico.

El escrito alude a ciertos efectos perjudiciales que resultarían de la falta de previsión específica en la Ordenanza de las singularidades de actividad de taller de reparación, de lo cual resultaría su carácter desproporcionado.

Una medida resultará desproporcionada, en esencia, cuando sea contraria al principio de mínima restricción, con arreglo al cual la medida habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, según establece el apartado 2 del artículo 5 LGUM, citado.

Desde tal punto de vista debe valorarse si la omisión de previsiones específicas sobre la circulación por la ZBE para la realización de pruebas dinámicas de conducción de los vehículos más contaminantes pudiera ser desproporcionada.

De entrada, debe señalarse que la Ordenanza establece ciertas excepciones a la prohibición de circulación de vehículos más contaminantes. Dichas excepciones, establecidas en el artículo 13, incluyen, según lo indicado en la descripción de la norma, a vehículos destinados a personas con movilidad reducida, vehículos de servicios que presten servicios de emergencia y esenciales, así como vehículos dedicados al transporte de personas con enfermedades que condicionen el uso del transporte público. Así pues, la Ordenanza exime de la prohibición de circulación, en síntesis, a vehículos que prestan servicios que afectan a la salud o la seguridad de las personas. Desde tal perspectiva, las pruebas dinámicas de conducción de vehículos objeto de reparación en un taller mecánico no responderían a tales intereses de singular relevancia.

Por su parte, el artículo 14, en relación con el anexo 5, permite conceder autorizaciones para el acceso esporádico de los vehículos más contaminantes a la ZBE, por espacio de un día, limitando tal acceso a diez días al año.

El escrito de información sobre barreras a la actividad de la informante considera que de tal previsión resulta una restricción al ejercicio de la actividad por diversos motivos, siendo relevante a los efectos de este informe el relativo a la alteración de la organización del trabajo para el taller y a la merma de la relación comercial con el cliente. Dicha merma de la relación comercial con el cliente se debe, de un lado, a la mayor carga burocrática que resulta para dicho cliente debido a la obligación de solicitar la autorización de circulación esporádica al Registro a fin de realizar la prueba dinámica. De otro lado, la necesidad de efectuar una prueba dinámica puede determinar que, caso de no poder efectuarse la reparación y la prueba en la misma jornada, el cliente pueda llegar a consumir 3 autorizaciones de las 10 de que dispone (correspondientes al día de entrega, al de realización de la prueba y al de recogida, respectivamente).

A juicio de esta Comisión, estando justificada la necesidad de la restricción a la circulación de ciertos vehículos en razones de protección de la salud pública y el medio ambiente, debe valorarse el modo de facilitar la actividad de talleres de

mantenimiento y reparación de vehículos en el concreto aspecto de la mayor carga que pueda suponer la realización de una prueba dinámica para el cliente. Entre las posibles medidas a valorar por la autoridad competente, cabría la posibilidad de que, del modo oportuno, se facilite la relación comercial de los talleres con los clientes cuyo vehículo deba someterse a una prueba dinámica. Para ello, a fin de evitar cargas burocráticas para el cliente (no así para el taller), puede valorarse la posibilidad de que se facilite a los talleres la actuación en representación de dichos clientes ante el Registro municipal a fin de gestionar las oportunas autorizaciones de circulación para la realización de una prueba dinámica. Asimismo, la posibilidad de ampliar las autorizaciones disponibles para los clientes (limitadas a diez al año), para el caso de que sus vehículos deban someterse a pruebas dinámicas de conducción, previa justificación de la necesidad de tal prueba del modo que se estime conveniente.

En cambio, no se considera que la restricción consistente en la omisión del caso particular de los talleres de reparación de las exenciones a la prohibición de circulación de los vehículos más contaminantes suponga una discriminación para los talleres ubicados en la ZBE con respecto a los restantes del mercado español. Dicha discriminación existiría solo en caso de que se tratasen de modo desigual situaciones equivalentes, circunstancia que no concurre en este caso, pues la ubicación de los talleres en cuestión en un ámbito afectado por restricciones a la circulación para la protección de la salud pública y el medio ambiente singulariza su situación con respecto a otros ubicados en otros municipios no equiparables en cuanto a los niveles de contaminación.

II. CONCLUSIONES

En vista de lo anterior, cabe concluir lo siguiente:

- 1) Las medidas de movilidad y transportes pueden desplegar un claro impacto, por lo que tales medidas deben ser necesarias, predecibles y proporcionadas al fin perseguido, generando el mínimo impacto sobre la competencia, y deberían incluir una evaluación del impacto y, en su caso, calendario de ejecución.
- 2) Si bien la restricción a la circulación de vehículos más contaminantes por la zona de bajas emisiones definida por la Ordenanza objeto de informe está justificada por razones de protección de la salud pública y el medio ambiente, cabría valorar la adopción de medidas que faciliten la actividad de los talleres en el caso de que deban efectuar pruebas de conducción para el diagnóstico o la comprobación de la reparación de los vehículos más contaminantes. Dichas medidas, que deberían ser objeto de la oportuna valoración por la autoridad competente, estarían destinadas a facilitar el ejercicio de la actividad en ese caso concreto, favoreciendo la relación comercial de los talleres y los clientes.