

INFORME DE 20 DE OCTUBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA NORMATIVA REGLAMENTARIA DE TRANSPORTE SANITARIO POR CARRETERA (UM/048/14).

I. ANTECEDENTES

El 26 de septiembre de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación presentada por un operador del mercado de servicios de transporte sanitario por carretera. La reclamación se refiere a la existencia de barreras a la unidad de mercado en lo relativo a la normativa de transporte sanitario por carretera. Concretamente se denuncia la previsión contenida en el artículo 10.1¹ letras f) y g) de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera, que establece como requisitos que deben cumplir los titulares de autorizaciones de transporte sanitario público el disponer de, al menos, ocho vehículos que cumplan ciertas condiciones y disponer en todo momento, como mínimo, de quince trabajadores adscritos a la plantilla de la empresa.

Asimismo, se denuncia la previsión de la Disposición transitoria tercera de la misma norma en relación al modo de cumplimiento de tales requisitos por las empresas que, a la entrada en vigor de la precitada Orden PRE/1435/2013 (1 de enero de 2014) fueran titulares de autorizaciones de transporte sanitario público y no dispusieran del número mínimo de vehículos y trabajadores exigido en los apartados f) y g) del art. 10. Esta Disposición señala que tales empresas podrán seguir prestando sus servicios, pero no se les otorgarán nuevas copias certificadas de la autorización convalidada² de que dispongan hasta que se alcancen los citados números mínimos previstos en la Orden.

La SECUM dio traslado a la CNMC de la referida reclamación a los fines previsto en el artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

Estas consideraciones distinguen los siguientes apartados: **1)** Pretensiones de los denunciantes y objeto del informe; **2)** Régimen jurídico del transporte sanitario por carretera; **3)** Análisis del problema desde el punto de vista de la unidad de mercado.

II.1) Pretensiones de los reclamantes y objeto del informe

Como se ha anticipado, la denuncia se refiere a la modificación del régimen de transporte sanitario por carretera operado por la Orden PRE/1435/2013, específicamente en materia de número mínimo de vehículos y número mínimo de

¹ Si bien en la reclamación se cita el artículo 9 puntos F y G, de la lectura de la denuncia se pone de manifiesto claramente que se trata de una errata y se refieren al artículo 10 letras f y g.

² Sobre esta cuestión, *vid infra*.

trabajadores en plantilla exigidos para poder ser empresa titular de autorización de transporte público.

Concretamente la denunciante señala: “[...] para nuestras empresas es imposible disponer todo el año de ese número de vehículos, pues nuestro campo es el sector privado y la época en la que más necesitaríamos es de unos cinco meses al año el resto tendríamos que tenerlos inmovilizados en nuestro caso exceptuando los meses de verano que utilizamos seis ambulancias el resto del año solo movemos tres, con esto pretendemos que se nos deje crecer al ritmo que nos marque el mercado y no se nos limite y se nos cierren las puertas como sucederá en caso de obligarnos al cumplimiento de la normativa hecha y creada por [...] sin contar con las demás empresas pequeñas aun sabiendo el perjuicio que se nos crea, sólo buscan eliminar la competencia y así campar a sus anchas en todos los sectores.”

Al respecto de las pretensiones de los reclamantes, que incluyen la mención a que se modifiquen o anulen los preceptos denunciados, y sin perjuicio de las facultades de actuación de oficio de que dispone esta Comisión, debe recordarse que el presente informe se emite en el marco del art. 28 de la LGUM, a cuyos efectos la CNMC es un punto de contacto.

Dicho artículo 28 regula un mecanismo adicional al de los arts. 26 y 27 LGUM a fin de obtener una solución ante posibles obstáculos o barreras a la unidad de mercado. Así, el art. 28.1 señala: “Fuera de los supuestos previstos por el artículo 26 de esta Ley [procedimiento especial en garantía de la unidad de mercado], los operadores económicos, los consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan, podrán informar a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en cualquier momento y a través de la ventanilla a la que se refiere el citado artículo 26, sobre cualesquiera obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esta Ley”. Y el apartado 3 indica que “En el plazo máximo de 15 días, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, informará al operador económico, al consumidor o usuario o a la organización que los representan sobre la solución alcanzada”. En vista de ello, el mecanismo del art. 28 no es una vía para solicitar a la CNMC la impugnación judicial de disposiciones y actos administrativos contrarios a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

II.2) Régimen jurídico del transporte sanitario por carretera

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) establece un régimen de autorización para la actividad consistente en la realización de transporte público de viajeros y mercancías, sin excepcionar de tal régimen el ejercicio de la actividad de servicio de transporte sanitario (art. 42 LOTT).

La LOTT no establece previsión expresa alguna respecto de la necesaria disposición de un número mínimo de vehículos ni de una dotación mínima de personal, sino que realiza una remisión a norma reglamentaria. Así, el art. 43 establece:

1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos: [...]

d) Disponer de **uno o más vehículos** matriculados en España conforme a lo que en cada caso resulte exigible **de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, atendiendo a razones de interés general**, los cuales deberán cumplir las condiciones que, en su caso, se establezcan, **teniendo en cuenta principios de proporcionalidad y no discriminación**.

g) Cumplir, en su caso, **aquellas otras condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación, en relación con la clase de transporte de que se trate en cada caso**.

En materia de transporte *sanitario*, resultan de aplicación específica las siguientes disposiciones:

- Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres, Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT).
- Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.
- Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera.

El carácter básico de la legislación estatal sobre esta materia deriva de la competencia exclusiva del Estado sobre transportes terrestres que trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21º CE).

El ROTT señala en su parte expositiva: *“Respecto al transporte sanitario se establecen, a fin de garantizar los derechos de los usuarios, las condiciones generales que deben cumplir las Empresas que los realicen y los **vehículos** con los que se lleve a cabo remitiendo a un desarrollo posterior la concreción pormenorizada de los requisitos técnico-sanitarios exigidos a dichos vehículos.”*

El ROTT distingue entre transporte sanitario *público*, cuando el transporte se realiza por cuenta ajena y mediante retribución económica, y *privado complementario*, cuando el transporte se realiza en vehículos sanitarios propiedad de un centro sanitario privado o público y el mismo se realiza como complemento de la actividad sanitaria del centro. La actividad de transporte sanitario por carretera, ya sea público o privado complementario, requiere de autorización administrativa que habilite para su prestación (art. 135 ROTT), si bien sólo en el caso del transporte sanitario público se prevé una obligación de número mínimo de vehículos (art. 137.3 ROTT) y dotación de personal (art. 134.1, que remite su determinación a Real Decreto). Las autorizaciones habilitan para realizar transporte sanitario por todo el territorio del Estado, sin limitaciones respecto de su radio de acción. El

otorgamiento de la autorización de transporte público sanitario tiene carácter reglado, debiendo expedirse siempre que el solicitante acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos.

Mediante Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, se modificó el ROTT precisamente en las cuestiones que son ahora objeto de denuncia.

Concretamente, el ROTT, en su vigente redacción y en lo que aquí interesa, prevé:

Artículo 133. [Transporte sanitario. Concepto y prestación]

1. *Transporte sanitario es aquel que se realiza para el desplazamiento de personas enfermas, accidentadas o por otra razón sanitaria en vehículos especialmente acondicionados al efecto.*
2. *Los servicios de transporte sanitario podrán prestarse con vehículos adecuados para el traslado individual de enfermos en camilla dotados o no de equipamientos que permitan medidas asistenciales, o con vehículos acondicionados para el transporte colectivo de enfermos no aquejados de enfermedades transmisibles.*

Artículo 134. [Vehículos de transporte sanitario. Certificación técnico- sanitaria]

1. ***Las características técnicas, así como el equipamiento sanitario y la dotación de personal de cada uno de los distintos tipos de vehículos sanitarios previstos en el artículo anterior serán determinados por Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministros de Sanidad y Consumo y de Transportes, Turismo y Comunicaciones.***
2. *Todos los vehículos de transporte sanitario ya fueren de transporte público, privado u oficial, deberán contar con una certificación técnico- sanitaria expedida por el órgano competente en materia de sanidad en el lugar en que dicho vehículo esté residenciado, acreditativa del cumplimiento de las condiciones técnico- sanitarias a que se refiere el punto anterior.*

La referida certificación técnico- sanitaria, a partir de cumplirse el segundo año de antigüedad del vehículo, deberá ser renovada anualmente, previa inspección, llevada a cabo por el órgano competente, de los aspectos del vehículo o sus elementos que tengan repercusión a efectos sanitarios. Además de la inspección anual a efectos de renovación, los órganos sanitarios podrán realizar cuantas inspecciones estimen precisas, y procederán conforme a los artículos 31. 2 y 37 de la Ley General de Sanidad en el caso de que las mismas resultasen desfavorables.

Artículo 135. [Autorización para el transporte sanitario]

1. ***Para la realización de transporte sanitario será necesaria la previa obtención de la correspondiente autorización administrativa, otorgada bien para transporte público o para transporte privado. A efectos de control, la Administración expedirá una copia de dicha autorización referida a cada uno de los vehículos que la empresa pretenda utilizar a su amparo, previa***

comprobación de que cuenta con la certificación técnico- sanitaria regulada en el artículo anterior.³

2. Las autorizaciones para la realización de transporte público sanitario serán otorgadas por el órgano estatal o autonómico competente en materia de transporte interurbano.

La decisión administrativa sobre el otorgamiento de la autorización tendrá carácter reglado, pudiendo revestir carácter negativo, únicamente, cuando se incumpla alguna condición o requisito que resulte preceptivo, o cuando así deba resultar de la aplicación de los criterios de prestación del servicio y de distribución territorial del mismo debidamente aprobados.

Artículo 137. [Requisitos para la obtención de la autorización de transporte sanitario] Para la obtención de las autorizaciones de transporte sanitario deberán cumplirse los siguientes requisitos específicos:

a) **Autorizaciones de transporte público:**

1. Disposición de medios que permitan la inmediata localización las veinticuatro horas del día. En poblaciones de más de 20.000 habitantes, disposición de un local abierto al público, con nombre o título registrado.

2. Obtención previa de la certificación técnico- sanitaria regulada en el artículo 134.

3. **Disposición del número mínimo de vehículos que se determine por Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros de Fomento y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Dicho mínimo no podrá en ningún caso ser superior a 10.**⁴

El citado **Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo**, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera remite a posterior regulación reglamentaria la concreta determinación de la dotación de personal, ya no de cada vehículo, sino de las empresas que prestan el servicio de transporte sanitario.

Artículo 4. Dotación de personal

1. Dotación mínima de los vehículos: Los vehículos destinados a la prestación de los servicios de transporte sanitario deberán contar durante su realización con la siguiente dotación de personal: [...]

2. Dotación de personal en las empresas:

La dotación mínima de personal con que deberá contar en todo caso la empresa o entidad, de conformidad con lo que, a tal efecto, determinen conjuntamente los Ministros de Fomento y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, pertenecerá a la plantilla de la empresa o entidad titular de la autorización de transporte sanitario que deberá acreditar encontrarse en situación de alta y al

³ La redacción previa a la reforma realizada por el Real Decreto 836/2012 era la siguiente: « 1. Para la realización de transporte sanitario será necesaria la previa obtención de la correspondiente autorización administrativa, otorgada bien para transporte público o para transporte privado. **Las autorizaciones deberán estar referidas a un vehículo concreto** ».

⁴ La redacción previa a la reforma realizada por el Real Decreto 836/2012 era la siguiente: « Disposición del número mínimo de vehículos que determinen por Orden conjunta los Ministros de Transporte, Turismo y Comunicaciones y de Sanidad y Consumo. Dicho mínimo no podrá en ningún caso ser superior a 10, **graduándose hasta dicha cifra en función del número de habitantes de la ciudad o provincia en que estén domiciliadas las autorizaciones.** »

corriente de pago en las cuotas del régimen que corresponda de la Seguridad Social.

En consonancia con lo regulado para otros tipos de transporte, la **Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el ROTT en materia de transporte sanitario por carretera**, y cuyo artículo 10 es objeto de la reclamación que se analiza en este Informe, se basa en el otorgamiento de una única autorización a la empresa, con expedición de copias certificadas de ésta referidas a cada uno de los vehículos de los que aquélla disponga.

A los efectos de nuestro análisis, la Orden PRE/1435/2013 prevé lo siguiente:

Artículo 2. Obligatoriedad de la autorización.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del ROTT, para la realización de transporte sanitario por carretera, ya sea público o privado complementario, será necesaria la previa obtención por las personas que pretendan llevarlo a cabo de la correspondiente autorización administrativa que habilite para su prestación.

Artículo 4. Documentación de las autorizaciones.

Las autorizaciones reguladas en esta orden se documentarán a través de la expedición de las correspondientes tarjetas de transporte, en las que se especificará el número de la autorización, su titularidad, domicilio y demás circunstancias de la actividad que determine la Dirección General de Transporte Terrestre.

Se expedirá una copia certificada de la autorización de transporte referida a cada uno de los vehículos de que disponga la empresa autorizada. En dicha copia se especificarán, además de los datos obrantes en la autorización, la matrícula del vehículo al que concretamente se encuentre referida y demás circunstancias relativas a aquél que, en su caso, determine la Dirección General de Transporte Terrestre.

La copia de la autorización referida a cada vehículo deberá llevarse a bordo de éste siempre que se encuentre realizando transporte.

Las autorizaciones de transporte sanitario público, así como sus copias certificadas, se documentarán en tarjetas identificadas por la clave VS. Las autorizaciones de transporte privado complementario y sus copias se documentarán en tarjetas identificadas por la clave VSPC.

La variación de los datos que han de constar en las tarjetas de transporte dará lugar a su sustitución por otras cuyas especificaciones se adapten a la modificación autorizada.

La realización del visado de la autorización de transporte dará lugar a la expedición de nuevas tarjetas, que sustituirán a las correspondientes al período inmediatamente anterior.

Artículo 8. Vigencia de las autorizaciones.

1. Las autorizaciones de transporte público y privado complementario se otorgarán sin plazo de duración prefijado, si bien su validez quedará condicionada a la comprobación periódica del mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron su otorgamiento y de aquellas que, aun no siendo exigidas inicialmente, resulten de obligado cumplimiento, mediante la realización del correspondiente visado. El visado se realizará cada dos años por el órgano competente para otorgar la autorización, conforme a

lo previsto en esta orden y de acuerdo con el calendario que determine la Dirección General de Transporte Terrestre.

2. Además del visado periódico, la Administración podrá comprobar, en cualquier momento, el adecuado cumplimiento de las condiciones que dieron lugar al otorgamiento de las autorizaciones o que constituyen requisitos para su validez, recabando de su titular la documentación acreditativa que estime pertinente.

3. En todo caso, cuando la certificación técnico-sanitaria regulada en el capítulo IV sea suspendida, retirada o no renovada en el plazo establecido, se considerará automáticamente invalidada la copia de la autorización de transporte sanitario en que se amparaba el vehículo de que se trate, aún cuando dicha invalidez no haya sido formalmente declarada por la Administración.

4. El órgano competente para el otorgamiento de la autorización de transporte sanitario procederá, en consecuencia, a la inmediata anulación de la copia afectada, tan pronto le sea comunicado por el órgano competente en materia de sanidad que al vehículo a que está referida le ha sido suspendida, retirada o no renovada la certificación técnico-sanitaria.

Artículo 10. Requisitos que deben cumplir los titulares de autorizaciones.

1. La empresa titular de una autorización de transporte público deberá cumplir en todo momento los siguientes requisitos:

f) **Disponer de, al menos, ocho vehículos que cumplan las condiciones señaladas en el artículo 5^{f)}.**

g) **Disponer en todo momento, como mínimo, de quince trabajadores adscritos a la plantilla de la empresa, de los cuales, al menos seis deberán contar con el permiso de conducción y los niveles de formación exigibles para conducir los vehículos de la empresa, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo.**

En síntesis, la referida Orden establece en su art. 10.f) un número mínimo de ocho vehículos como requisito para poder ser titular de una autorización de transporte público sanitario, además de precisar en la letra g) que habrá de disponerse en todo momento de 15 trabajadores de plantilla.

La Disposición Transitoria tercera de la repetida Orden establece, asimismo, que las empresas que a la entrada en vigor de la misma fueran titulares de autorizaciones de transporte sanitario público y no dispusieran del número mínimo de vehículos y trabajadores exigido en los apartados f) y g) del art. 10 **“podrán seguir prestando sus servicios. No obstante, sólo se les otorgarán nuevas copias certificadas de la autorización convalidada de que dispongan, cuando se alcancen los citados números mínimos previstos en esta Orden”.**

⁵ Artículo 5. *Características de los vehículos a los que hayan de referirse las copias de una autorización.*

Las copias de una autorización de transporte público únicamente podrán referirse a vehículos provistos de la certificación técnico-sanitaria regulada en el capítulo IV, en vigor, de los que su titular disponga en propiedad, arrendamiento financiero, tipo «leasing», o arrendamiento ordinario, siempre que, en este último supuesto, se cumplan las condiciones previstas en el artículo 133.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Debido al juego de los preceptos de la Orden relativos a documentación de las autorizaciones (mediante copias certificadas de la autorización de transporte referida a cada uno de los vehículos de que disponga la empresa autorizada), a la vigencia de las autorizaciones (que exigen visado cada dos años condicionado al cumplimiento de los requisitos de obligado cumplimiento) y al régimen de expedición de nuevas copias certificadas de la autorización de transporte público sanitario (arts. 4, 8 y 18), en la práctica las empresas que no cumplan los requisitos mínimos de número de vehículos y personal terminarán perdiendo la autorización de transporte que se les hubiese otorgado.

II.3) Examen de la reclamación a tenor de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y de la Ley 17/2009

II.3.1) Transporte sanitario: excluido del ámbito de la Ley 17/2009 e incluido en el de la LGUM

La exclusión que figura en el artículo 2, apartado 2, letra d) de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, abarca los servicios de transporte que entren en el ámbito de aplicación del título V del Tratado CE. En consecuencia, comprende los servicios de ambulancia (vid considerando 21). Tal exclusión se traslada asimismo a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que en su artículo 2 d) exceptúa del ámbito de aplicación de la misma los servicios de transporte, estando los servicios sanitarios, evidentemente, también excluidos.

El transporte sanitario (como prestación privada de servicios públicos o servicio privado complementario) constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, al tener ésta un ámbito de aplicación más amplio que el de la Ley 17/2009⁶.

II.3.2) Requisitos y condiciones exigidos a los prestadores del servicio de transporte público sanitario. Número mínimo de vehículos.

La denuncia cuestiona algunos de los requisitos impuestos por la Orden PRE/1435/2013 para obtener y mantener la autorización de transporte público sanitario. Ello exige analizar si las exigencias cuantitativas que afectan a la dotación mínima de vehículos y personal que establece la Orden son conformes con la LGUM.

Como se ha anticipado *supra*, el artículo 137.a.3) del Real Decreto 836/2012 introdujo en el ROTT la previsión que para la obtención de autorización de transporte público sanitario era preciso disponer de un número mínimo de vehículos a determinar mediante Orden Ministerial, sin que dicho mínimo pudiera ser superior

⁶ Artículo 2 de la LGUM y apartado b) del Anexo de la misma, relativo a la definición de actividad económica. En particular la Exposición de Motivos de la ley señala: “Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte [...]).”

a 10. El artículo 10.f) de la Orden de constante referencia fija en ocho el número mínimo de vehículos y añade, en su artículo 10.g), la exigencia de disponer de un mínimo de 15 trabajadores de plantilla.

Sobre la justificación de ese número mínimo de vehículos provistos de certificación técnica sanitaria, la MAIN del proyecto de Real Decreto⁷ no contiene ninguna mención.

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia tuvo la oportunidad de pronunciarse, en mayo de 2010, sobre esta previsión en el contexto del **Informe IPN 41/10 relativo a los Reales Decretos ómnibus y al Reglamento de Transporte Terrestre**. En tal Informe se realizaba la siguiente observación, en lo que aquí interesa:

C.3) Transportes sanitarios (artículos 137 ROTT)

En la regulación de los transportes sanitarios, el artículo 137 ROTT establece un requisito para poder operar que se considera injustificado: la disposición de un número mínimo de vehículos a determinar por Orden Ministerial (el número mínimo no puede ser superior a 10).

Un número mínimo de vehículos supone una barrera económica a la entrada que puede hacer que se encarezca o dificulte la prestación del servicio en determinadas zonas del territorio, donde podrían instalarse operadores de pequeño tamaño. Así, esta restricción puede resultar insalvable para muchos operadores potenciales, que pueden ver cerrado su acceso al mercado. Asimismo, no se presenta justificación alguna de la razón por la que se ha determinado ese número mínimo y no otro.

Este requisito constituye una barrera económica de acceso al mercado, supone una restricción a la organización de los operadores y limita las posibilidades de los operadores de ofrecer sus servicios en el mercado.

No se encuentra justificación razonable suficiente para esta restricción. Se recomienda su supresión.

Recientemente, el 30 de enero de 2014, el Consejo de la CNMC, en el marco del análisis del **Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (IPN/DP/002/14)** señaló lo siguiente en relación al proyectado *requisito de acceso a la actividad de alquiler de vehículos con conductor vinculado a la disposición de un número mínimo de vehículos*:

El requisito de disponer de un mínimo número de vehículos supone una barrera económica de entrada al mercado, dado que las inversiones necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por la

⁷ “Memoria económica del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

obligación de cumplir con esa obligación. En consecuencia, se puede dejar fuera del mercado a potenciales operadores, sin que se justifiquen las razones de la necesidad de esta medida.

Ese mismo análisis se repite en el Informe del Consejo de la CNMC al **Proyecto de Orden por la que se modifica la orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor (IPN DP/003/14)**, también de 30 de enero de 2014:

III.2.1 Requisitos de acceso a la actividad (disposición de un local, un número mínimo de vehículos y de conductores).

Estos requisitos introducidos en el art. 5, letras e), f) y g) suponen una barrera económica de entrada al mercado para los potenciales operadores. Asimismo, suponen una restricción a la organización de éstos, que limita el ofrecimiento de sus servicios en un sector sin fallos de mercado aparentes, tal y como ya se señalaba en el Informe 41/10.

[...]

La determinación de un número mínimo de diez vehículos configura un tamaño de la flota que implica una no desdeñable inversión inicial para operar, máxime si tenemos en cuenta que para obtener la autorización hay que ser persona física (artículo 5 a)). Es más, el precepto del ROTT anulado por el TS exigía un umbral mínimo posible muy inferior, de cuatro vehículos que ahora se ha aumentado de forma considerable.

En cuanto a la necesidad de acreditar la existencia del número de conductores, de forma adicional a lo exigido por la modificación propuesta del ROTT, la redacción que propone el POM para el artículo 12.1 de la Orden FOM/36/2008 añade, en el artículo 12 una restricción adicional: “Será preciso un conductor adicional cuando la división del número de autorizaciones entre tres, arroje un resto superior a uno”.

[...]

Todas estas restricciones suponen una barrera económica de entrada al mercado para los potenciales operadores, dado que las inversiones necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por dicha obligación. Asimismo, supone una restricción a la auto-organización de éstos, que limita el ofrecimiento de sus productos en el mercado.

A falta de una justificación fundada de todas estas circunstancias se propone su eliminación.

II.3.3) Requisitos y condiciones exigidos a los prestadores del servicio de transporte público sanitario. Número mínimo de trabajadores adscritos a la plantilla de la empresa.

Evidentemente, la exigencia de un número mínimo de trabajadores está estrechamente vinculada al requisito previo de una dotación cuantitativa determinada de vehículos.

Las consideraciones formuladas con anterioridad respecto del número de vehículos pueden ser trasladadas en gran medida a la exigencia de una dotación mínima de personal en la empresa titular de la autorización de transporte sanitario.

Se da la circunstancia adicional en este caso de que el ROTT, al contrario de lo que sucede en el caso de los vehículos, ni siquiera impone como requisito para la obtención de la autorización de transporte sanitario una cifra que sirva de referencia máxima a la exigencia de trabajadores disponibles en plantilla de la empresa. La única mención que establece el ROTT se refiere a la “**dotación de personal de cada uno de los distintos tipos de vehículos sanitarios**” y exige que se determinen por Real Decreto (art. 134.1 ROTT). Efectivamente, el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo (art. 4) establece una dotación mínima de los vehículos, diferenciando entre clases de ambulancias (asistenciales, no asistenciales y subtipos de ambas). En la práctica esta dotación mínima se concreta en dos personas de diversa formación, incluido el conductor, para cada vehículo, salvo en una categoría de ambulancias (no asistenciales de clases A1 y A2) en las que no será preciso más que el conductor cuando “el tipo de servicio” no requiera de un ayudante.

Adicionalmente, el Real Decreto 836/2012 introduce una previsión, ya no sobre dotación de personal en los vehículos, sino sobre dotación de personal en las empresas, si bien remite la determinación de su contenido a Orden conjunta de los Departamentos competentes (art. 4.2)⁸.

La incorporación en la Orden objeto de denuncia de esa previsión respecto de los trabajadores necesariamente adscritos a la plantilla de la empresa resulta una exigencia diferente, por tanto, aunque evidentemente vinculada, de la estrictamente derivada de la previsión del ROTT.

La exigencia establecida por la Orden PRE/1435/2013 en su artículo 10.1 g), “*disponer en todo momento, como mínimo de quince trabajadores adscritos a la plantilla de la empresa*”, por tanto, parece reflejar un determinado cálculo derivado de la exigencia previa de que se disponga de ocho vehículos, y atendiendo a una determinada valoración del tipo de servicios a prestar y categorías de ambulancias de que disponga el prestador del servicio.

Pues bien, una vez expuestas las particularidades de los requisitos establecidos por la Orden PRE/1435/2013, objeto de denuncia, corresponde contrastarlos con las exigencias de la LGUM.

A la hora de valorar los requisitos que deben cumplir los titulares de autorizaciones de transporte sanitario en cuanto a número de vehículos y número de trabajadores de plantilla mínimos establecidos por la Orden PRE/1435/2013, hay que recordar que, conforme a la previsión **del art. 5 de la LGUM**:

⁸ “*La dotación mínima de personal con que deberá contar en todo caso la empresa o entidad, de conformidad con lo que, a tal efecto, determinen conjuntamente los Ministros de Fomento y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*”.

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.

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.

De acuerdo con dicho precepto, la imposición de requisitos a una actividad económica debe fundarse en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, debiendo ser proporcionados los requisitos fijados al motivo u objeto de protección. Dichas razones son 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.

Aplicando lo anterior al caso concreto, se considera que:

- Dado que la norma de rango legal correspondiente, la LOTT remite a desarrollo reglamentario la determinación, en su caso, del *número de vehículos mínimo y otras condiciones específicas necesarias* que en cada caso resulte exigible, atendiendo a razones de interés general, a principios de proporcionalidad y no discriminación (art. 43.1 LOTT), **resulta exigible que se explicita la razón de interés general que justifica la fijación de límites cuantitativos mínimos al número de vehículos y trabajadores que deben disponer los agentes económicos para el acceso y ejercicio de la actividad de transporte público sanitario.**

- Si bien la ausente justificación de necesidad hace innecesario el análisis de proporcionalidad, con carácter subsidiario cabe señalar, en cuanto al juicio de proporcionalidad de los concretos requisitos mínimos de vehículos y personal establecidos en el art. 10 letras f) y g) (y correlativa Disposición Transitoria tercera) de la Orden PRE/1435/2013 para el otorgamiento y mantenimiento de una autorización, que dichos requisitos cuantitativos no guardan ponderación alguno con las hipotéticas razones de interés general que pudieran justificarlos. **Esta falta de ponderación por parte de la Orden PRE/1435/2013 podría generar en el caso concreto injustificadas barreras efectivas al acceso y ejercicio de la actividad de transporte**

sanitario para ciertos operadores del sector del transporte sanitario y de este modo podría vulnerar el principio de proporcionalidad exigido por el artículo 5 LGUM.

Por último, conviene apuntar que la Ley 17/2009, antes citada, contiene una relación de requisitos especialmente dañinos (arts. 10 y 11). Si bien dicha Ley no es aquí de aplicación, se constata que en la misma se prohíbe supeditar el acceso o ejercicio de una actividad a “*requisitos relativos a la composición de la plantilla, tales como tener un número determinado de empleados; ya sea en el total de la plantilla o en categorías concretas [...]*” (art 11.1f) salvo, excepcionalmente, cuando tales requisitos no resulten discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados, debiendo además mediar notificación a la Comisión Europea (art 11.2). Si bien, como se señaló, tal precepto no resulta aquí de aplicación, el mismo desvela el carácter especialmente lesivo o dañino de tales requisitos, extremo que es factible trasladar al análisis del presente supuesto bajo la LGUM.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de esta Comisión la exigencia de un número mínimo de vehículos (ocho) y un número mínimo de trabajadores (quince) establecida en el artículo 10 letras f) y g) de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el ROTT en materia de transporte sanitario por carretera, **no cumple los requisitos de necesidad y de proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM**. Se trata de un requisito especialmente dañino que supone un obstáculo injustificado para el acceso y ejercicio de esta actividad para empresas adecuadamente dimensionadas para los servicios que pretenden prestar.