

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/050/25 VEHÍCULOS TUK TUK ZBE ALICANTE - ALACANT

CONSEJO. PLENO

Presidenta

Dª. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

Dª. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Dª. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

Dª María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 2 de diciembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 14 de noviembre de 2025, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 17 de noviembre de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 2 de diciembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante, empresa prestadora de servicios turísticos mediante vehículos TUK-TUK, detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la notificación recibida el 05 de noviembre de 2025 del Servicio de Tráfico, Transportes, Movilidad y Accesibilidad del Ayuntamiento de Alicante/Alacant en la que se le notifica que a partir del día 10 de noviembre de 2025, los vehículos utilizados por la entidad informante no podrán acceder al casco antiguo de la ciudad. Concretamente, en la citada comunicación se señala lo siguiente:

"Sirva la presente para informarles del cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE), publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm.5, de 09 de enero de 2025, por el cual el régimen de acceso y circulación al Anillo I – Casco antiguo de Alicante ha sido actualizado.

De acuerdo con la nueva normativa, no se permite el acceso ni la circulación de los vehículos tipo “TUK-TUK” dentro del citado ámbito. Por tanto, las autorizaciones concedidas con anterioridad para circular o acceder al Casco Antiguo quedan sin efecto.

En consecuencia, a partir del día 10 de noviembre, inclusive los vehículos tipo TUK-TUK, no podrán acceder al Casco Antiguo de Alicante, conforme a lo establecido en el Anexo II de la mencionada Ordenanza.

La presente comunicación se emite para su conocimiento y cumplimiento.”

5. La anterior comunicación está relacionada con el contenido del artículo 9 de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (en adelante, Ordenanza ZBE) de Alicante (BOP núm.5 de 09.01.2025)¹. En dicho precepto se indica que:

En el Anillo I del municipio se prohíbe el acceso, la circulación y el estacionamiento de los vehículos no incluidos en el apartado 1 del Anexo 2 de esta Ordenanza. Con carácter excepcional y por razones de interés general, puede autorizarse el acceso, circulación y estacionamiento en el interior del Anillo I, a vehículos distintos de los anteriores, mediante resolución motivada de la Alcaldía o de la Concejalía con competencias delegadas en la materia.

6. Por un lado, los vehículos del tipo TUK-TUK no están incluidos en ninguna de las categorías exentas del Anexo II de la Ordenanza. En cambio, por ejemplo, otros vehículos de transporte de viajeros sí están autorizados para acceder al casco viejo de Alicante, según el apartado 1 del Anexo 2 de la Ordenanza ZBE antes citada:

¹ Véase su contenido en el siguiente enlace:
https://www.dip-alicante.es/bop2/pdftotal/2025/01/09_5/bop.pdf

Los taxis que tengan etiqueta ambiental B, C, ECO o CERO están exentos de restricciones de acceso dentro de la ZBE.

Los vehículos de transporte con conductor (VTC) en disposición de etiqueta ambiental B, C, ECO o CERO.

Los autobuses/microbuses discretionales en disposición de etiqueta ambiental B, C, ECO o CERO.

7. La informante considera que la prohibición de acceso al Casco Antiguo de Alicante impuesta por el Ayuntamiento constituye una restricción injustificada, desproporcionada y discriminatoria del ejercicio de su actividad económica como empresa turística, contraria a los artículos 3 y 5 LGUM.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

8. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios turísticos con transporte de viajeros está comprendida dentro del ámbito del artículo 2 LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
9. Por otro lado, esta Comisión se ha pronunciado a favor de la inclusión en la LGUM de este tipo de servicios en su anterior informe UM/043/23 de 25 de julio de 2023².

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

10. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “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”, manifestándose también que ”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”.
11. El artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética prevé que “los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las

² <https://www.cnmc.es/expedientes/um04323>.

emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023”.

12. La ciudad de Alicante/Alacant está obligada al establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE) puesto que, según el último censo municipal, tiene una población de 358.720 habitantes³, constando así en el Real Decreto 1210/2024, de 28 de noviembre⁴.
13. Las ZBE son el mecanismo más utilizado (73% del total)⁵, dentro los distintos instrumentos reconocidos por la Unión Europea (UE), para cumplir con los estándares de calidad del aire fijados por la UE. Dichos estándares se recogen en el Anexo I de la Directiva UE 2024/2881 de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa⁶. Dicha norma está en vigor, pero aún pendiente de transposición al Derecho interno⁷.
14. Dentro de la categoría de medidas destinadas a limitar las emisiones procedentes del transporte mediante la planificación urbana y la gestión del tráfico, el apartado B) letra g) punto iv) del Anexo VIII de la Directiva 2024/2881 prevé expresamente el establecimiento de sistemas de restricciones de acceso urbano a los vehículos, incluidas las zonas de bajas emisiones y las zonas cero emisiones. Otros mecanismos contemplados en la misma letra g) son el establecimiento de calles sin automóviles (peatonales) o el fomento de vehículos compartidos. Estos instrumentos forman parte de las “*regulaciones de acceso de vehículos urbanos*” o UVAR⁸.
15. Y, dentro de las razones imperiosas de interés general reconocidas 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 se encuentran la protección de la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano. Según se desprende de la Sentencia del TJUE de 08 de junio de 2023 (asunto C-50/21), la tutela de estos intereses serviría de fundamento para establecer restricciones

³ Véase el siguiente enlace: <https://www.alicante.es/es/noticias/cifras-oficiales-poblacion-rd-12102024-28-noviembre>.

⁴ Por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2024 (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-25973).

⁵ Véase el siguiente enlace: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/urban-transport/urban-vehicle-access-regulations_en.

⁶ En el siguiente enlace puede consultarse el texto refundido: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02024L2881-20241120&qid=1763976217050>.

⁷ El plazo finaliza el día 11 de diciembre de 2026, según el artículo 30 de la propia Directiva 2024/2881.

⁸ Urban Vehicle Access Regulations (UVAR).

a la circulación en entornos urbanos, siempre que dichas restricciones sean apropiadas y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

16. El Tribunal Supremo también se ha pronunciado sobre la regulación de ZBE. Concretamente, lo ha hecho en sus Sentencias 1372/2023 de 02 de noviembre de 2023⁹ 146/2024 de 30 de enero de 2024¹⁰, 183/2024 de 02 de febrero de 2024¹¹, 330/2024 de 28 de febrero de 2024¹², 614/2024 de 11 de abril de 2024¹³. En estas Sentencias, referidas a la ZBE del área metropolitana de Barcelona, se confirma la anulación de su regulación efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, por no haberse tenido en cuenta “*la distinta situación de las subzonas o áreas de la ciudad en cuanto a la calidad del aire*”. A juicio del Tribunal Supremo, la regulación de la ZBE debía haber “*particularizado, en la amplia zona delimitada, las singularidades que concurrían*”, vulnerándose el principio de proporcionalidad.
17. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunitat Valenciana, en su Sentencia 95/2023 de 09 de marzo de 2023¹⁴ consideró discriminatorio no incluir, como excepción a las restricciones de acceso de vehículos al casco antiguo de una ciudad, los desplazamientos necesarios para atender a misas y oficios religiosos cuando, en cambio, otro tipo de desplazamientos (p.ej. de los titulares de locales de negocio sitos en la misma zona) sí gozaban de dicha excepción o exención.
18. En este **caso concreto**, no se justifica el trato diferenciado entre los vehículos TUK-TUK no autorizados a acceder al casco antiguo de Alicante que tienen etiqueta ambiental B, C, ECO o CERO y los restantes medios de transporte autorizados que disponen de la misma etiqueta ambiental y que, sin embargo, sí pueden acceder a la misma zona urbana (taxis, vehículos VTC y autobuses o microbuses discretionales).
19. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 410/2024 de 17 de septiembre de 2024¹⁵ anuló el régimen transitorio de la regulación de la ZBE de Madrid por considerar que “*el dato tomado en consideración por la citada regulación* (domiciliación del vehículo en Madrid), *como elemento diferenciador del trato desigual establecido, aparece sustentado*,

⁹ Recurso de Casación 4910/2022.

¹⁰ Recurso de Casación 4737/2022.

¹¹ Recurso de Casación 4961/2022.

¹² Recurso de Casación 5281/2022.

¹³ Recurso de Casación 4954/2022.

¹⁴ Recurso 185/2022.

¹⁵ Recurso 576/2021.

en definitiva, en circunstancias totalmente independientes de las personales y económicas de los ciudadanos eventualmente afectados por la prohibición general de circulación establecida”.

20. Y en este **supuesto concreto**, el Ayuntamiento de Alicante no justifica por qué unos vehículos que tienen la misma calificación ambiental deban recibir distinto trato. Y más, considerando que en el apartado 3) del fallo de la Sentencia del TJUE de 08 de junio de 2023 (asunto C-50/21) se exige acreditar que una restricción análoga a la impuesta “*sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público*”, así como “*la protección del medio ambiente*” y que la citada medida “*no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos*”.
21. Esta Comisión se ha pronunciado en diversas ocasiones en contra del trato desigual injustificado a los operadores económicos por parte de las Administraciones, por ejemplo, a causa discriminaciones improcedentes por razón del tamaño del operador¹⁶ o por su forma jurídica¹⁷.
22. En virtud de lo expuesto, se concluye que **el Ayuntamiento debería justificar** la restricción impuesta en la medida en que los vehículos del tipo TUK-TUK, cuyo acceso al casco antiguo de la ciudad de Alicante se prohíbe, dispongan de la misma etiqueta ambiental B, C, ECO o CERO exigida a los taxis, VTCs y autobuses y microbuses discretionales mencionados en el apartado 1 del Anexo

¹⁶ Véase la página 14 del informe UM/033/18 de 27 de junio: “*Está claro que, al igual que en otros supuestos analizados por esta Comisión, la exigencia de un volumen mínimo de negocios y de inversiones en redes favorece a las grandes empresas del sector, quedando el resto de operadores expulsados de la licitación del espectro para prestación de servicios 5G*”. Véase el informe en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um03318>. Y véase también la página 15 del Informe UM/051/14 de 27 de octubre: “*genera en el caso concreto injustificadas barreras efectivas al acceso y ejercicio de la actividad de transporte de mercancías para ciertos operadores del sector del transporte por carretera de menor tamaño relativo y menor potencia económica, y en tal medida vulnera el principio de proporcionalidad exigido por el artículo 5 LGUM*”. Véase el informe en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um05114>.

¹⁷ Véase la página 7 del Informe UM/056/14 de 19 de noviembre: *En caso de que esta homologación u otra barrera al acceso similar se considerase justificada, se deberá asegurar que los criterios no distingan entre personas físicas o jurídicas, estableciendo en su caso criterios objetivos que minimicen la distorsión a la competencia y se encuentren basados en la independencia y en el deber de aplicar rigurosamente normas fiables de tasación que conduzcan a tasaciones realistas y fundamentadas de los inmuebles, así como a la obligación de suministrar al cliente una documentación suficiente*. Véase el informe en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um05614>.

2 de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Alicante (BOP núm.5 de 09.01.2025)¹⁸.

¹⁸ Véase su contenido en el siguiente enlace:

https://www.dip-alicante.es/bop2/pdftotal/2025/01/09_5/bop.pdf