



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20
28071-MADRID

INFORME Nº 26 /2014, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 LGUM (Expte. (...)) “TRANSPORTE SANITARIO POR CARRETERA”

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 26 de septiembre de 2014, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado escrito formulado por (...) en representación de la entidad (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

En el citado escrito, el operador pone de manifiesto que recientemente ha operado una modificación de la normativa reguladora del transporte sanitario por carretera, como consecuencia de la entrada en vigor el 1 de enero de 2014 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. Señala el informante que con la nueva Orden, se endurecen los requisitos para poder obtener las autorizaciones de este tipo de transporte, exigiendo a un operador que quiera acceder a este mercado, disponer como mínimo de ocho vehículos y quince empleados. Sin embargo, este reglamento recoge que aquellas empresas que con anterioridad a la entrada en vigor ya estuvieran en el mercado podrían seguir realizando la actividad con el número de vehículos disponibles a fecha 31 de diciembre de 2013, sin necesidad de contar con ocho vehículos.

Entiende el operador la nueva normativa, elaborada sin contar con las empresas pequeñas, entraña un “límite” y un “cierre” a este mercado, al imponerles el cumplimiento de estos nuevos requisitos. El interesado también expresa que, a su juicio, la legislación vigente busca eliminar competencia, al considerar que las empresas pequeñas se encuentran en desventaja competitiva. Por todo ello, solicita la modificación o anulación de los puntos del artículo 9 f),g) y siguientes de Reglamento mencionado.

El referido escrito del operador fue remitido, por correo electrónico, a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA), en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con fecha 29 de septiembre, la ADCA trasladó a la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda una solicitud en la que se pedía su parecer sobre la mencionada cuestión. Dicho centro directivo emite informe al respecto con fecha 6 de octubre de 2014.



II.- MARCO JURÍDICO

A nivel estatal, debe partirse del régimen de distribución de competencias existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre esta materia. Así, en virtud del artículo 149.1.21^a de la Constitución Española se reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Y en el artículo 148.1.5^a del mismo texto se dispone que la competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas en el transporte intracomunitario, es decir, aquel cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Para abordar la cuestión expuesta por el interesado, la normativa estatal de referencia sería la que se detalla a continuación:

- Real Decreto 22/2014, de 17 de enero, por el que se modifica el 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.
- 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.
- Real Decreto 710/2011, de 20 de mayo, que regula el certificado de profesionalidad de transporte sanitario.
- Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, que regula el título de Técnico en Emergencias Sanitarias.
- Real Decreto 619/1998, de 17 de abril por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera. (Vigente hasta el 9 de junio de 2012)

Por otro lado, en el ámbito normativo europeo cabe destacar la Norma UNE-EN 1789:2007 + A1: 2010 “Vehículos de transporte sanitario y sus equipos. Ambulancias de carretera”.

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

En primer término, cabe recordar que la LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado 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.



A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

Así pues, el asunto que se presenta a análisis es una actividad económica, dado que el transporte sanitario por carretera debe entenderse como una actividad que se presta en condiciones de mercado por operadores económicos y atendiendo al apartado b) del Anexo de la LGUM que define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

Por ello, la LGUM será de aplicación a esta materia en cuanto al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

El operador, en su escrito, invoca específicamente el artículo 10.1 de la Orden PRE 1435/2013:

“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.

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.”

Del análisis de la norma denunciada por el operador se evidencia que, sin ocho vehículos y 15 trabajadores no es posible entrar en el mercado desde el pasado 1 de enero de 2014.

Cabe destacar que la normativa anterior, contenida en la Orden de 3 de septiembre de 1998 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el RD 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de transporte sanitario por carretera no exigía una dotación mínima de trabajadores, y en relación con los vehículos, estipulaba en su artículo 10:



“Las empresas dedicadas al transporte sanitario público habrán de disponer en todo momento del número mínimo de vehículos provistos de autorización que corresponda, conforme al siguiente baremo:

a) Empresas domiciliadas en poblaciones de más de 1.000.000 de habitantes de derecho: 10 vehículos.

b) Empresas domiciliadas en poblaciones de entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes de derecho: Cinco vehículos.

c) Empresas domiciliadas en el resto de poblaciones: Tres vehículos”.

Por otro lado, en relación con las empresas que ya vienen operando en el mercado del transporte sanitario, la Disposición Transitoria Tercera de la Orden PRE/1435/2013 dispone:

“Las empresas que a la entrada en vigor de esta Orden sean titulares de autorizaciones de transporte sanitario público y no dispongan del número mínimo de vehículos y trabajadores exigido en los apartados f) y g) del punto 1 del artículo 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”.

Luego, en efecto, si por ejemplo una empresa de transporte sanitario cuenta en la actualidad con tres ambulancias y seis trabajadores, no podría pretender un incremento a cinco ambulancias y ocho trabajadores, sino que directamente habría de ascender a ocho ambulancias y quince trabajadores para obtener nuevas autorizaciones. La Dirección General de Movilidad, en su informe remitido de fecha de 6 de octubre de 2014, ratifica que el cambio operado en la normativa estatal tiene esas implicaciones en la práctica.

En este orden de consideraciones, debe remarcarse que la necesidad de disponer de un número mínimo de vehículos supone *per se* una barrera de entrada al mercado, dado que las inversiones mínimas necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por la obligación de cumplir con ese requisito. En consecuencia, la exigencia de en la nueva Orden de un mayor número de ambulancias incrementa las barreras de entrada económicas de acceso al mercado, y dejará fuera del mercado a un buen número de potenciales operadores, concretamente, a los de menor tamaño.

Tras la entrada en vigor de la LGUM las Administraciones competentes, en el presente caso, la Administración General del Estado habrá de tener en cuenta en sus disposiciones la observancia de los principios establecidos en la misma. Más específicamente, los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación vienen recogidos en el Capítulo II de la Ley, y que se resumen en el artículo 9 de la LGUM:

“Artículo 9 Garantía de las libertades de los operadores económicos



1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

A la luz de lo anterior, cabe recordar que la aprobación de la LGUM exige un doble juicio de necesidad y proporcionalidad por parte de la Autoridad Competente a la hora de establecer requisitos vinculados al inicio o desarrollo de la actividad económica. En nuestro caso, corresponde a la Administración estatal justificar motivadamente el establecimiento de las nuevas exigencias ya comentadas, que no hacen sino endurecer el actual régimen de control preventivo existente sobre la actividad de transporte sanitario por carretera y dificultar todavía más el acceso a este mercado. Ello de acuerdo, con lo establecido en el artículo 5 de la LGUM, que recoge lo siguiente:

“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 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.”

Sobre la base de lo expuesto, cabe concluir que sólo ha de imponerse requisitos de este tipo cuando verdaderamente estén justificados por la consecución de objetivos de interés público más dignos de protección, sin que, en ningún caso, puedan cerrar el mercado a operadores que estén dispuestos a prestar sus servicios.

En cuanto a la estipulación contenida en la Disposición Transitoria Tercera de la Orden PRE/1435/2013, cabe sostener que la misma brinda un tratamiento diferenciador entre operadores que resulta más beneficioso para los operadores ya establecidos frente a los que deseen acceder a este mercado. Ello, en la medida que dicha disposición permite a las empresas de transporte sanitario público implantadas en este mercado seguir operando sin tener que cumplir el requisito del número mínimo de vehículos y trabajadores, exigido en los apartados f) y g) del punto 1 del artículo 10. Lo anterior, con independencia de que a estos operadores que a la entrada en vigor de la norma ya cuentan con la autorización de transporte se les exija alcanzar las nuevas exigencias previstas en la citada Orden con ocasión del



otorgamiento de las “nuevas copias certificadas de la autorización convalidada de que dispongan”, lo que sucederá en un momento ulterior.

Recuérdese, en este sentido que los procedimientos de autorización deberán atender a lo dispuesto en el artículo 17 de la LGUM y no podrán contener requisitos innecesarios y/o desproporcionados ni requisitos discriminatorios ni prohibidos por la LGUM (artículo 18).

IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo cuanto antecede cae extraer las siguientes conclusiones:

1. El servicio de transporte sanitario por carretera se encuentra sometido al ámbito de aplicación de la LGUM, por lo que los mecanismos de intervención previstos sobre esta actividad económica deberán observar los principios establecidos en la LGUM.
2. El nuevo marco normativo regulador de la actividad de transporte sanitario por carretera, con la aprobación de la nueva Orden PRE 1435/2013, eleva de forma significativa los requisitos para obtener la autorización necesaria para poder operar, lo que constituye una barrera de entrada insalvable para los operadores potenciales de menor tamaño. De ahí la necesidad de que la Administración central reconsidere si el establecimiento de las nuevas exigencias está suficientemente fundamentado en una razón imperiosa de interés general, y por ende, pueda resultar innecesario y desproporcionado, a la luz de lo dispuesto en la LGUM. En este sentido, se recomienda que, en su caso, se modifique la precitada Orden para garantizar que este tipo de requisitos se restrinjan, exclusivamente, a lo imprescindible para hacer viable a los operadores su acceso y funcionamiento en el mercado.
3. Asimismo, es conveniente que la mencionada autoridad competente revise también la previsión contenida en la disposición transitoria tercera de la Orden PRE/1435/2013, y que entraña un régimen más favorable para los operadores que ya cuentan con autorización, en detrimento de potenciales operadores.

Es cuanto tengo a bien informar.

Sevilla, a 17 de octubre de 2014

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA