

# **INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LOS REQUISITOS DEL ACUERDO ADOPTADO POR EL PLENO DEL CONSEJO INSULAR DE FORMENTERA, POR EL QUE SE APROBÓ EL TECHO DE VEHÍCULOS Y PERIODO DE APLICACIÓN DE LA LIMITACIÓN DE LA ENTRADA, LA CIRCULACIÓN Y EL ESTACIONAMIENTO EN LAS VÍAS PÚBLICAS DE LA ISLA DE FORMENTERA DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE JUNIO Y EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2024**

**Expediente: UM/0025/24**

## **CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup> María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de abril de 2024

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 26 de marzo de 2024 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital una reclamación presentada por un operador, al amparo de lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), y remitida con fecha

2 de abril de 2024 por parte de la Secretaría para la Unidad de Mercado (SUM) a esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

El interesado entiende que el Acuerdo adoptado el 23 de febrero de 2024 por el Pleno del Consejo Insular de Formentera de aprobación del techo de vehículos y periodo de aplicación de la limitación de la entrada, la circulación y el estacionamiento en las vías públicas de la isla de Formentera para el año 2024 (Boletín Oficial de las Islas Baleares núm.29, de 27 de febrero de 2024) vulnera sus derechos e intereses legítimos. En primer lugar, entiende que la fijación de cuotas de entrada de vehículos a motor en la isla de Formentera discriminando en función de la procedencia de los mismos (de si los vehículos pernoctan en la isla o son “visitantes”), o en función del título jurídico por el que sus usuarios se encuentran en posesión de los mismos (propiedad, alquiler, etcétera), atenta contra la libertad de establecimiento, por cuanto privilegia a las empresas de alquiler de vehículos establecidas en Formentera, con el correlativo perjuicio de las establecidas en Ibiza o en cualquier otro punto geográfico. En segundo lugar, argumenta que la exigencia de que las empresas de alquiler de coches deban presentar un DRIAT (Declaración Responsable de Inicio de Actividad Turística en la Isla de Formentera) ante el Consejo Insular de Formentera para tener la posibilidad de desarrollar la actividad de alquiler de vehículos sin conductor en la isla de Formentera, así como acreditar una reducción en un 16% de la flota de vehículos respecto de la declarada en 2019, vulnera el principio de libertad de establecimiento, al condicionar el ejercicio de una actividad económica a la inscripción en un registro administrativo local de la isla de Formentera.

La CNMC ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo Insular de Formentera por el que se fija el techo de vehículos y periodo de aplicación de la limitación de la entrada, la circulación y el estacionamiento en las vías públicas de la isla de Formentera para el año 2023, adoptado por el Pleno de dicho Consejo Insular el 27 de enero de 2023 (Boletín Oficial de Illes Balears de 9 de febrero de 2023)<sup>1</sup>.

## II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 de la LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

*“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.*

---

<sup>1</sup> <https://www.cnmc.es/prensa/impugnacion-limite-vtc-formentera-cnmc-20230627>

*2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como “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”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”

En el caso que nos ocupa, la actividad afectada por el acto administrativo frente al que se dirige la reclamación rectora del presente procedimiento consiste en el alquiler de vehículos, lo que representa una actividad de carácter profesional que supone la ordenación de medios y recursos con la finalidad de intervenir en la prestación del servicio. Resulta, por tanto, de aplicación la LGUM.

### **III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME**

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, si el Acuerdo adoptado el 23 de febrero de 2024 por el Pleno del Consejo Insular de Formentera de aprobación del techo de vehículos y periodo de aplicación de la limitación de la entrada, la circulación y el estacionamiento en las vías públicas de la isla de Formentera para el año 2024 (Boletín Oficial de las Islas Baleares núm.29, de 27 de febrero de 2024), en relación con los criterios para la fijación de cuotas de entrada de vehículos a motor en la isla de Formentera y la exigencia de que las empresas de alquiler de coches deban presentar un DRIAT (Declaración Responsable de Inicio de Actividad Turística en la Isla de Formentera) ante el Consejo Insular de Formentera y acreditar una reducción de la flota en un 16% respecto de la existente en 2019, es desproporcionado y supone una limitación injustificada para los operadores no residenciados en la isla.

Para el análisis del objeto del presente informe, hemos de partir de lo establecido en el art. 5 de la LGUM, en cuya virtud se señala que:

*“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.”*

Debe tomarse como punto de partida la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera. Su artículo 4 establece que:

- “1. El Pleno del Consejo Insular de Formentera establecerá justificadamente, con carácter anual o bienal, el techo de vehículos que podrá circular por la isla en los períodos de limitación establecidos de acuerdo con esta ley. A estos efectos, y sin perjuicio de lo que dispone el anterior artículo, podrá permitir la circulación de un número máximo de vehículos a motor, para un número de días concreto, cuyas personas usuarias lo soliciten con la antelación que se fije.*
- 2. El Pleno del Consejo Insular de Formentera establecerá una cuota reservada únicamente a los vehículos de las personas residentes en la isla de Ibiza no incluidas en las excepciones previstas en el apartado segundo del anterior artículo. Esta cuota se determinará según los datos históricos de afluencia de vehículos de que se disponga, con el fin de garantizar que sea suficiente.*
- 3. Las personas usuarias a que se refieren los apartados anteriores no podrán circular sin haber obtenido previamente la acreditación y el distintivo a los que hace referencia el artículo 3 anterior.*
- 4. En el establecimiento y la gestión del techo de unidades en circulación se podrán introducir motivadamente cuotas para todos o algunos de los tipos de vehículos a motor. En todo caso, se dará preferencia al uso de los vehículos eléctricos o no contaminantes.*
- 5. Las condiciones para determinar el número máximo de vehículos que podrá circular en la isla en los períodos de limitación y el número de días concretos que establece el apartado 1, así como la cuota que se deberá aplicar a los vehículos de las personas residentes en la isla de Ibiza que establece el apartado 2, ambos de este artículo, se deberán publicar en el Butlletí Oficial de les Illes Balears”.*

Y el 6, que:

- “1. El Pleno del Consejo Insular de Formentera, oídas las empresas del sector de alquiler de vehículos, podrá fijar motivadamente el número máximo de vehículos a motor que, para el conjunto de esta actividad, pueda entrar anualmente en la isla para su comercialización. Asimismo, podrá determinar, respetando el techo de vehículos en circulación que regula el artículo 4, el número máximo de vehículos de alquiler que pueda circular por Formentera en los períodos de limitación a que hace referencia el artículo 3.1, ambos de esta ley.*
- 2. En el mismo acuerdo, el Pleno del consejo insular podrá disponer que un porcentaje del total de los vehículos de alquiler que pueda circular por la isla quede reservado para los vehículos eléctricos o no contaminantes”.*

Con este punto de partida, la reclamante objeta que el Acuerdo del Consejo Insular, al fijar el techo de vehículos en circulación, diferencie entre “vehículos

de alquiler” y “vehículos visitantes” porque, a su decir, conlleva que los vehículos de alquiler que se pueden beneficiar de la cuota máxima establecida deben pernoctar necesariamente en la isla de Formentera. Llega a esta conclusión sobre la base de la previsión del Acuerdo de que *“Una vez las cuotas estén agotadas, los vehículos de visitantes cuyos titulares dispongan de una reserva, de alojamiento en la isla y/o barco con destino a Formentera, previa a la aprobación y publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB) del presente acuerdo. En ninguno de los casos anteriores quedan exceptuados los quads, caravanas y autocaravanas”*.

No se advierte limitación a la libertad de establecimiento. El Acuerdo diferencia expresamente las categorías de *“vehículos destinados a la actividad de alquiler sin conductor”*, *“vehículos de visitantes de uso particular”* y *“vehículos de visitantes, de uso particular, residentes en la isla de Eivissa”*; distinción que encuentra fundamento en los artículos 4.2 y 6.1 de la Ley 7/2019 citados. La reclamante, al afirmar que los vehículos de alquiler, para beneficiarse de la excepción vinculada a la reserva de alojamiento, deben pernoctar en la isla de Formentera, subsume dicha categoría de vehículos en la de vehículos de visitantes (que es la que se aplica la excepción: *“los vehículos de visitantes”*), cuando son categorías distintas. Por ende, no se trata de que, dentro de la categoría de vehículos de alquiler se establezca una salvedad a la cuota en función de la pernoctación o no, sino de que el Acuerdo dispone una salvedad para una determinada categoría de vehículos (los de visitantes) que es distinta a la de vehículos de alquiler. Además, la previsión del Acuerdo cuestionada cuenta con una justificación razonable, ya que pretende evitar perjuicios a aquellos visitantes que, de no contemplarse la salvedad indicada, se verían abocados a la anulación de sus reservas.

En cuanto a, según la reclamante, la fijación de cuotas diferenciadas en función del título jurídico (propiedad, alquiler) o la procedencia (Ibiza u otros orígenes geográficos), se reitera que el Acuerdo diferencia tres categorías de vehículos con apoyo en las previsiones de la Ley 7/2019, frente a lo que afirma la reclamante. Es la propia Ley la que establece salvedades en atención a la residencia en Ibiza y Formentera (artículo 3.2). En particular, el artículo 4.2 establece que *“El Pleno del Consejo Insular de Formentera establecerá una cuota reservada únicamente a los vehículos de las personas residentes en la isla de Ibiza no incluidas en las excepciones previstas en el apartado segundo del anterior artículo”*, que es a lo que responde la categoría *“vehículos de visitantes, de uso particular, residentes en la isla de Eivissa”*, y el artículo 6.1 se ocupa de los vehículos de alquiler, que es a la que responde la de *“vehículos destinados a la actividad de alquiler sin conductor”* (*“Asimismo, podrá determinar, respetando el techo de vehículos en circulación que regula el artículo 4, el*

*número máximo de vehículos de alquiler que pueda circular por Formentera en los períodos de limitación a que hace referencia el artículo 3.1, ambos de esta ley”).*

En lo tocante al requisito de presentación de una Declaración responsable de inicio de actividad turística (DRIAT) en el Consejo Insular de Formentera como criterio de adjudicación de las acreditaciones para los vehículos destinados a la actividad de alquiler sin conductor, cuenta con apoyo en los artículos 3, 21 y 23.1 y 6 de la Ley 8/2012, de 9 de julio, del turismo de las Illes Balears, como reconoce la reclamante.

Por lo que se refiere al criterio de adjudicación de las acreditaciones para los vehículos destinados a la actividad de alquiler sin conductor consistente en *“Haber aplicado una reducción de flota del 16% respecto a la flota comercializada como “Público: alquiler sin conductor” en 2019. Se entenderá como flota, a efectos de autorización, la flota declarada que no haya sido objeto de requerimiento o aclaración por parte del Consell Insular de Formentera o en caso de que lo haya sido, la flota por la que se hayan subsanado las deficiencias detectadas”*, se comparte la apreciación de contravención del artículo 5 LGUM por los argumentos reflejados en la demanda interpuesta por la CNMC contra el Acuerdo del Consejo Insular de Formentera por el que se fija el techo de vehículos y periodo de aplicación de la limitación de la entrada, la circulación y el estacionamiento en las vías públicas de la isla de Formentera para el año 2023, adoptado por el Pleno de dicho Consejo Insular el 27 de enero de 2023 (Boletín Oficial de Illes Balears de 9 de febrero de 2023), con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Se considera que el Acuerdo incurre en una extralimitación respecto de lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 7/2019, pues establece un techo de vehículos que supone un perjuicio para la competencia efectiva en el mercado y perjudica a ciertos operadores, sin la debida motivación.

La limitación a la actividad de alquiler de vehículos sin conductor supone un claro perjuicio para la competencia efectiva en los mercados. En primer lugar, tal medida supone un cierre de mercado para nuevos operadores, pues se tiene en cuenta a los operadores de 2019. En segundo lugar, la medida conlleva un reparto de mercado entre dichas empresas existentes en 2019 según la cuota que tuvieran entonces. Ello reduce la intensidad competitiva entre las empresas habilitadas para operar, puesto que se limita la posibilidad de que a través de una mejora de su relación calidad-precio puedan crecer en el mercado.

Se vulnera en particular el citado artículo 5 de la LGUM, según el cual 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 alguna razón imperiosa de interés general, además de que el requisito que se imponga *“habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”*. Ninguna de tales exigencias se cumple en este caso.

## IV. CONCLUSIÓN

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se formula la siguiente conclusión:

*El requisito de “Haber aplicado una reducción de flota del 16% respecto a la flota comercializada como “Público: alquiler sin conductor” en 2019. Se entenderá como flota, a efectos de autorización, la flota declarada que no haya sido objeto de requerimiento o aclaración por parte del Consell Insular de Formentera o en caso de que lo haya sido, la flota por la que se hayan subsanado las deficiencias detectadas”* contraviene el artículo 5 LGUM, al cerrar injustificadamente el mercado a aquellos operadores que hubieran presentado la Declaración responsable de inicio de actividad turística (DRIAT) en 2019.