

INFORME LGUM 04/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTRA OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (Expte. 26/24010 – Cuotas vehículos Formentera)

Ref. LGUM/26/04/24

1. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de marzo de 2024 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito de reclamación presentado por la representación de un operador económico, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, contra una intervención administrativa de la que se derivan supuestas limitaciones u obstáculos, entre otras, a la libertad de establecimiento en el sector de actividad de alquiler de vehículos sin conductor.

La SECUM remitió al interesado un requerimiento de subsanación cuya respuesta tuvo entrada el 2 de abril de 2024, fecha en la que se inicia el cómputo del plazo de resolución del presente expediente.

El mismo 2 de abril, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la reclamación y de toda la información que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, pueda emitir informe con las aportaciones que considere oportunas, en los términos previstos en el apartado 5, último párrafo, del artículo 26 de la LGUM.

En particular, del análisis por este PUC de la documentación suministrada por la interesada se pueden extraer los siguientes antecedentes de hecho que resultan de interés para el análisis del asunto presentado:

- Con fecha 23 de febrero de 2024, fue adoptado el Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Formentera, por el que se aprobó el cupo máximo de vehículos y el periodo de aplicación de la limitación de 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 (BOIB núm. 29, fascículo 49, de 27 de febrero de 2024).
- Según manifiesta la interesada, en su escrito de reclamación, los motivos que le han llevado a ello podrían resumirse en los siguientes:
 - Fijación de cuotas de entrada de vehículos a motor en la isla de Formentera atendiendo a criterios de procedencia de los mismos, de titularidad o no de los vehículos y al hecho de que quienes los conducen pernocten o no en la isla. Este criterio, según la entidad reclamante, estaría vulnerando la libertad de circulación de las personas y la libertad de establecimiento, originando el nacimiento de privilegios según la residencia o la titularidad.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 1/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmdHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Exigencia de que las empresas de alquiler de coches deban presentar una Declaración Responsable de Inicio de Actividad Turística (DRIAT) en la Isla de Formentera para poder operar en la isla. En este caso se estaría vulnerando el principio de libertad de establecimiento.

Según la entidad reclamante, el establecimiento de tales criterios sería contrario al principio de discriminación recogido en el artículo 3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), suponiendo, además, la obligación de presentar un DRIAT una actuación de las recogidas en el artículo 18.2.f).

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL DE APLICACIÓN

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de reclamación, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa de aplicación.

2.1. Normativa estatal

El control de la circulación de vehículos en una determinada demarcación viene a establecerse en atención a las diferentes competencias que poseen las diferentes administraciones públicas a la hora de tratar temas interrelacionados como el transporte terrestre (art. 148.1.5ª CE), la gestión medioambiental (art. 148.1.9ª) y la promoción y ordenación del turismo en un determinado ámbito territorial (art. 148.1.18ª CE).

Así, en relación con el transporte terrestre, las comunidades autónomas han regulado esta materia en base al reparto competencial establecido en los artículos 148.1.5ª y 149.1.21ª de la Constitución Española, según los cuales, las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, según la cual la Administración del Estado sólo tiene competencia para regular los transportes interautonómicos, correspondiendo a las comunidades autónomas la legislación y la ejecución de los transportes por carretera, tanto urbanos como interurbanos que se desarrollen en el interior de su territorio.

El principal referente normativo a nivel estatal sobre el transporte discrecional en vehículos de turismo es la [Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, LOTT). En su artículo 1.1.1º se dispone que se rigen por esta norma: “*Los transportes por carretera, considerándose como tales aquellos que se realicen en vehículos de motor o conjuntos que circulen sin camino de rodadura fijo, y sin medios fijos de captación de energía, por toda clase de vías terrestres, urbanas o interurbanas, de carácter público y, asimismo, por las de carácter privado cuando el transporte sea público*” y en el artículo 1.1.3º incluye también “*el arrendamiento de vehículos de carretera sin conductor*”.

Según su artículo 2, “*la presente ley será de aplicación a los transportes y actividades auxiliares y complementarias de los mismos cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado. Su aplicación a los demás transportes se efectuará en los términos previstos en la disposición final segunda*”.

La LOTT en su artículo 4.3 establece que “*en el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial, que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios*”.

Conforme a lo establecido en el artículo 42 de la LOTT:

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 2/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado.

Como regla general, las autorizaciones de transporte público deberán domiciliarse en el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal.

No obstante, la autorización podrá domiciliarse en un lugar distinto cuando su titular justifique que su actividad principal no es la de transporte y que, como consecuencia, tiene su domicilio fiscal allí donde realiza dicha actividad principal, si bien cuenta con un establecimiento en el lugar en que pretende domiciliarla, en el que centralizará su actividad de transporte y cumplirá las exigencias señaladas en el apartado c) del artículo 43.1 (...).”

A continuación, el artículo 43 de la LOTT regula los requisitos exigibles a las empresas para la obtención de dicha autorización, disponiendo a tal efecto:

“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:

a) Tener nacionalidad española o la de algún otro Estado miembro de la Unión Europea o, en caso contrario, contar con las autorizaciones exigidas por la legislación reguladora del régimen general de extranjería para la realización de la actividad profesional de transportista en nombre propio.

b) Cuando no se trate de una persona física, tener personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren.

En ningún supuesto podrán otorgarse autorizaciones de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes. Tampoco se otorgarán autorizaciones a personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Tratándose de personas jurídicas, la realización de transporte público debe formar parte de su objeto social de forma expresa.

c) Contar con un domicilio situado en España en el que se conserven, a disposición de los Servicios de Inspección del Transporte Terrestre, los documentos relativos a su gestión y funcionamiento que reglamentariamente se determinen.

d) Disponer de uno o más vehículos matriculados en España o en otro Estado miembro 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.

e) Disponer de dirección y firma electrónica, así como del equipo informático necesario para documentar a distancia el contrato y otras formalidades mercantiles con sus clientes.

f) Cumplir las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social exigidas por la legislación vigente.

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.

2. Además de las condiciones señaladas en el punto anterior, cuando la autorización habilite para la realización de transporte público de viajeros en autobús o de mercancías en vehículos o conjuntos de vehículos con

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 3/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



capacidad de tracción propia cuya masa máxima autorizada sea superior a 3,5 toneladas, deberán cumplir los requisitos de establecimiento, honorabilidad, capacidad financiera y competencia profesional exigidos por la reglamentación de la Unión Europea por la que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, de conformidad con lo que en dicha reglamentación se dispone y con lo que en esta ley y en sus normas de desarrollo se señala para la ejecución de tales disposiciones.

Reglamentariamente se podrá prever, no obstante, algún supuesto en que, a solicitud del interesado, la Administración podría autorizar que una empresa continúe funcionando, aunque transitoriamente incumpla alguna de las condiciones señaladas en este punto, por un plazo que en ningún caso podrá ser superior a seis meses.”

En el artículo 48 se establece que:

“1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.

2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad.”

Específicamente, la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor se regula en el artículo 133 de la LOTT, en los siguientes términos:

“1. La actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor podrá ser realizada libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones que, por razones de índole fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, les vengán impuestas por la legislación reguladora de tales materias”.

2. Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta ley, los titulares de autorizaciones de transporte podrán desarrollar su actividad mediante vehículos cedidos o arrendados por otros, cuando dichos vehículos se encuentren exclusivamente dedicados al arrendamiento sin conductor por su titular, que deberá ser una empresa profesionalmente dedicada a esta actividad”.

Asimismo, el artículo 137 determina que:

“1. Salvo en los casos expresamente exceptuados en esta Ley y en sus normas de desarrollo, el arrendamiento de vehículos deber hacerse sin los servicios del conductor, y sin que quepa contratar los servicios del mismo con la empresa arrendadora.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 4/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. Reglamentariamente podrán establecerse condiciones relacionadas con la documentación acreditativa del arrendamiento de vehículos sin conductor, a efectos de garantizar la existencia del contrato, su plazo de duración y otras circunstancias que determinen la legitimidad del uso del vehículo por el arrendatario.”

Esta norma ha sido desarrollada por el [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, ROTT), que en los artículos 176 a 179 regula el arrendamiento de vehículos sin conductor recogida en el artículo 133 de la LOTT.

2.2. Normativa autonómica

El Estatuto de Autonomía, aprobado por la [Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears](#), establece en su artículo 30 un conjunto de competencias exclusivas a desempeñar por la comunidad autónoma, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1 de la Constitución. Entre ellas se recogen la ordenación del territorio (apartado 3) y las carreteras y el transporte por estas vías (apartado 5). Además, el artículo 70.10 establece que los transportes terrestres son competencia propia de los consejos insulares y el artículo 72.1 que tales consejos insulares tienen potestad reglamentaria sobre las competencias que tienen atribuidas como propias. También se ha de tener en cuenta lo expresado por el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía, según el cual “*el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria de los consejos insulares*” en aquellas materias atribuidas como propias a los consejos insulares, con objeto de unificar principios generales y criterios de aplicación, como es el caso de los transportes terrestres.

Se ha de tener en cuenta, en primer lugar, la [Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears](#) (en adelante, Ley 4/2014), que tiene por objeto la regulación del transporte público de viajeros y la ordenación de la movilidad, en el marco de las competencias establecidas en el artículo 148.1.5ª de la Constitución española, en el artículo 30 apartados 3 y 5 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (artículo 1).

Entre los principios generales recogidos en su artículo 2 se subrayan los siguientes: “[...] b) *El impulso de una movilidad sostenible. c) La eficacia y la racionalidad en el uso de los medios y recursos disponibles que impulsen la movilidad sostenible y apliquen criterios de racionalización del uso del espacio viario en la planificación e implantación de las infraestructuras y los servicios de transportes. d) La prioridad de los medios de transporte de menor coste social y ambiental, fomentando el desarrollo urbano sostenible y el uso racional del territorio [...]*”.

Igualmente, esta norma establece en su artículo 3 una serie de finalidades, entre las que se encuentra la de “*Regular la ordenación de la movilidad mediante instrumentos de planificación que faciliten la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles*” (apartado c)) y “*Fijar los objetivos y el contenido [...] de los planes de movilidad urbana sostenible*” (apartado d)).

Los artículos 5 y 6 de la Ley 4/2014 regulan las competencias del Gobierno de las Illes Balears y de los consejos insulares entre las que cabe destacar por guardar relación con el objeto del presente análisis las relacionadas con la planificación y ordenación de la política de movilidad de las Illes Balears y, en particular la atribuida a los consejos insulares referida a “*Crear y regular autorizaciones de transporte discrecional de viajeros en vehículo de turismo y autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular, ya sean de carácter permanente o temporal, y establecer su proporción*”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 5/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Esta norma, en la sección 4ª del capítulo V se dedica a regular la actividad de alquiler de vehículos con conductor. En el artículo 74 bis se regula el régimen de autorización al que está sometida esta actividad, en los siguientes términos:

“1. Las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor domiciliadas en la comunidad autónoma de las Illes Balears a la entrada en vigor del Decreto Ley 2/2023, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de servicio público discrecional de personas viajeras y en otras materias vinculadas a sectores económicos, habilitan para realizar transportes urbanos de viajeros en los municipios de las Illes Balears.

2. Las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor que se puedan otorgar a partir de la entrada en vigor del mencionado decreto ley requieren la autorización del ayuntamiento donde esté domiciliado el vehículo para hacer servicios de carácter urbano. La autorización urbana tiene que ser previa a la interurbana. El Gobierno de las Illes Balears, mediante un decreto, establecerá el procedimiento y los requisitos para otorgar autorizaciones de ámbito urbano.

3. Mediante un decreto del Gobierno de las Illes Balears se establecerán criterios objetivos para otorgar nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, para la mejora de la calidad del aire, la gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, sin perjuicio de aquellos criterios que puedan establecer los ayuntamientos para otorgar autorizaciones de ámbito urbano.

4. El decreto mencionado en el punto anterior establecerá el procedimiento para otorgar nuevas autorizaciones; garantizará los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia, y, entre otros parámetros, limitará el número máximo de solicitudes por cada titular.

5. De acuerdo con lo que establece el artículo 6.k) de esta ley, los consejos insulares pueden conceder autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular, ya sean de carácter permanente o temporal.

Para poder conceder las autorizaciones mencionadas, los consejos insulares tienen que haber aprobado un reglamento que establezca el régimen jurídico correspondiente, las condiciones de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones y el techo máximo de autorizaciones a conceder, en función de los parámetros que resulten de los correspondientes estudios técnicos. Las autorizaciones de carácter temporal pueden tener una vigencia máxima de cuatro años y serán intransmisibles.

6. Los vehículos provistos de la autorización de alquiler con conductor expedida en otras comunidades autónomas que, en el plazo establecido legalmente de deslocalización, quieran realizar servicios en el ámbito territorial de las Illes Balears tendrán que comunicar este hecho a la administración competente en materia de transportes de la comunidad autónoma de las Illes Balears, con una antelación mínima de tres meses y con indicación de los datos (número de matrícula y número de autorización) y del conductor o conductores que realizarán el servicio.

La acreditación del plazo máximo de deslocalización se hará documentalmente con la presentación, si se requiere, de los billetes de desplazamiento de ida y vuelta. Además, en las islas que hayan establecido limitaciones a la entrada y circulación de vehículos, previo al inicio del plazo de deslocalización, también se tendrá que solicitar la autorización de acceso y circulación correspondiente que en ningún caso podrá superar el plazo máximo de deslocalización del vehículo”.

A su vez, esta norma regula la ordenación de la movilidad en el artículo 180 y siguientes, entendiendo por tal “el conjunto de desplazamientos que las personas realizan por motivos laborales, culturales, sanitarios, de ocio u otros, pudiendo ser motorizados o no motorizados, como a pie o en bicicleta”. Las políticas de movilidad establecidas deberán respetar una serie de principios contemplados en el artículo 181, entre los que se encuentran:

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 6/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“a) El derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles en los términos establecidos en la normativa de aplicación, y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible.

b) El impulso a la movilidad sostenible entendida como aquella que se satisface en un tiempo y con un coste razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas.

c) La implicación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías.

d) El cumplimiento de los tratados internacionales vigentes en España relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental, en lo que concierne a la movilidad y la adecuación a las políticas comunitarias en esta materia [...]”.

En relación con la política de impulso a la movilidad sostenible, en el artículo 182 de la Ley 4/2014 se señala que la misma perseguirá una serie de objetivos definidos:

“a) Contribuir a mejorar el medio ambiente urbano y rural, la salud y la seguridad de los ciudadanos, las políticas de desarrollo sostenible y la eficiencia de la economía, haciendo un uso más racional de los recursos naturales.

b) Integrar las políticas de desarrollo urbano, económico y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales, y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental.

c) Promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética teniendo en cuenta las políticas de gestión de la demanda.

d) Establecer mecanismos de coordinación para aprovechar al máximo los transportes colectivos, ya sean transportes públicos o transporte escolar o de empresa.

[...] e) Efectuar y llevar a cabo propuestas innovadoras que favorezcan un uso más racional del vehículo privado, tales como el coche multiusuario o el coche compartido.

[...] h) Fomentar propuestas y actuaciones que contribuyan a la mejora de la seguridad viaria.

[...] j) Fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético tanto para personas como para mercancías, así como el uso del transporte público y colectivo y otros medios de transporte no motorizado.

k) Fomentar la intermodalidad de los medios de transporte, teniendo en cuenta el conjunto de redes y medios de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado motorizado, especialmente la bicicleta. [...]”.

Para promover la mejor consecución de tales objetivos, el artículo 183 prevé diversas circunstancias, como el traslado a pie o en bicicleta, junto con todo aquello que podría permitir y facilitar el transporte de ese modo como medidas de fomento de la movilidad no motorizada. Para ello, según el artículo 184 de esta norma, el Gobierno de las Illes Balears será el que deba establecer *“la planificación territorial de la movilidad poblacional [...] atendiendo a los principios de desarrollo sostenible y accesibilidad universal, desde el respeto al medio ambiente y al paisaje, favoreciendo los desplazamientos en vehículos colectivos sobre los viajes en vehículo privado, así como el uso de vehículos más eficientes y con combustibles alternativos al petróleo, especialmente en el transporte colectivo”.*

Así, según el artículo 185.1, se entiende por instrumento de planificación al *“conjunto de herramientas que persiguen el objetivo de implantar formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 7/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



otros medios no motorizados de transportes y desarrollando los que hagan compatibles el crecimiento económico, la cohesión social, la seguridad viaria y la defensa del medio ambiente, garantizando a su vez una mejor calidad de vida para los ciudadanos”.

Por lo que se refiere a la legislación en materia de turismo, el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears lo incluye entre las competencias exclusivas de la comunidad autónoma. De hecho, el artículo 70 del Estatuto de Autonomía establece como competencias propias de los consejos insulares, entre otras, la ordenación turística.

En este marco fue aprobada la [Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears](#) (en adelante, Ley 8/2012).

En su artículo 1.1 establece por objeto *“la ordenación, la planificación, la promoción, el fomento y la disciplina del turismo y de la calidad en la prestación de servicios turísticos de las Illes Balears y el impulso del turismo sostenible y circular en el marco del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico”*. A tal efecto establece entre sus finalidades las de: *“a) Impulsar el turismo sostenible como el principal sector estratégico de la economía de las Illes Balears, generador de empleo y de desarrollo económico. [...] d) Mejorar la competitividad del sector turístico mediante la incorporación de criterios de ordenación y planificación, de innovación, de profesionalización, de especialización y formación de los recursos humanos y de garantía de la calidad turística, que mejoren la rentabilidad de la industria turística balear sin desatender la sostenibilidad y la máxima protección medioambiental. [...] i) Mejorar la accesibilidad de los recursos y los servicios turísticos. j) Proteger, conservar y difundir los recursos turísticos de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible y de calidad medioambiental.*

En el artículo 7 de la Ley se regulan que corresponden a los consejos insulares en la materia, entre otras:

“a) La ordenación y la planificación turística mediante, entre otras, la elaboración de los planes de intervención correspondientes en ámbitos turísticos, planes territoriales insulares y planes de desarrollo turístico insular.

[...].

c) La potestad reglamentaria en materia turística dentro de su ámbito competencial.

d) La ordenación y la gestión del Registro insular de empresas, actividades y establecimientos turísticos.

[...].

f) La potenciación de aquellas medidas y actuaciones que posibiliten el desarrollo y la implantación de políticas de calidad turística en los destinos, los recursos, los servicios y las empresas turísticas de su ámbito territorial.

g) La protección y la preservación de los recursos turísticos.

[...]”.

Con respecto a la ordenación de la actividad turística regulada en el Título III de la Ley 8/2012, el artículo 21 prevé la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de la actividad turística. En concreto, dispone que *“El ejercicio de la actividad turística es libre, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente que sea aplicable, de manera que cualquier persona interesada en la prestación de servicios relacionados con la actividad turística puede establecerse en las Illes Balears, previa presentación de la declaración responsable o de la comunicación y la obtención de la habilitación oportuna, en su caso, en los términos legalmente o reglamentariamente establecidos”*.

La declaración responsable de inicio de actividad turística viene regulada en el artículo 23 de forma que:

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 8/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“1. Se entiende por declaración responsable de inicio de actividad turística el documento suscrito por una persona interesada en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que, ya en el momento de presentarla, cumple todos los requisitos establecidos por la normativa vigente, sea turística o de cualquier otra índole, para iniciar el ejercicio de una de las actividades turísticas reguladas en la presente ley; que dispone de la documentación que lo acredita, y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el plazo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad.

Los requisitos a que se refiere el párrafo anterior se recogerán de forma expresa y clara en la correspondiente declaración responsable de inicio de actividad turística, cuyo modelo debe aprobar la Administración turística competente.

2. Para el acceso y el ejercicio de la actividad en el ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Illes Balears, las empresas y actividades turísticas objeto de esta ley deberán presentar, con anterioridad al inicio de su actividad, la correspondiente declaración responsable de inicio de actividad turística en los términos establecidos en esta ley y en las normas que la desarrollen.

3. La presentación de la declaración responsable de inicio de actividad, acompañada de la documentación exigida, habilita, excepto en los casos en que se requiera normativamente una autorización administrativa específica previa, desde el día en que se presenta, para el desarrollo de la actividad de que se trate con una duración indefinida, sin perjuicio del cumplimiento de las otras obligaciones exigidas en otras normas que sean aplicables y de las facultades de comprobación posterior que tengan atribuidas las administraciones competentes.

[...] 6. La presentación de la declaración responsable de inicio de actividad debe tener como efecto inmediato la inscripción en el correspondiente registro insular de empresas, actividades y establecimientos turísticos. Las administraciones turísticas tienen que comunicar las inscripciones a las administraciones tributarias, a los ayuntamientos y al Registro de la Propiedad [...].”

Según el artículo 26.1 de esta Ley, las empresas turísticas se clasifican en las siguientes: a) Empresas turísticas de alojamiento; b) Empresas turístico-residenciales; c) Empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas; d) Empresas turísticas de restauración; e) Empresas que tienen por objeto la actividad de intermediación turística; f) Empresas que tienen por objeto actividades de entretenimiento, recreativas, deportivas, culturales o lúdicas, o todas las que tengan una naturaleza complementaria al sector turístico y, por último, g) Empresas que tienen por objeto las actividades de información, orientación y asistencia turística. Las empresas mencionadas deberán presentar declaración responsable de inicio de actividad turística en los términos previstos reglamentariamente, sin perjuicio del cumplimiento del resto de normas que les sean aplicables, especialmente las de seguridad, tal y como recoge este mismo artículo en su apartado 2.

Según el artículo 27.1, “*en cada isla existirá un registro de empresas, actividades y establecimientos turísticos cuya organización corresponderá al consejo insular correspondiente*”. También existirá un Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos de la comunidad autónoma, gestionado por el gobierno balear, formado a partir de los datos de los registros insulares, según el artículo 27.2.

A nivel reglamentario, en materia de turismo, se ha de tener en cuenta el Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears.

Entre sus objetivos, el artículo 1.a incluye el de “*Establecer principios generales en materia turística*” y su artículo 2 incluye en su ámbito de aplicación “*Las empresas, las actividades y los establecimientos turísticos*”

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 9/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que regula la Ley 8/2012 y que se desarrollen o ejerzan su actividad en las Illes Balears” (apartado a) y, “En general, cualquier persona, ente o actividad directamente o indirectamente relacionada con el sector turístico en los términos de la Ley 8/2012” (apartado d).

Su artículo 3 regula el inicio de las actividades turísticas y la declaración responsable de inicio de la actividad turística en términos similares a los expresados por el artículo 23 de la Ley 8/2012, siendo recogido en el artículo 6.1 de este Decreto 20/2015 el hecho de que “[...] la presentación de la declaración responsable de inicio de actividad [...] tendrá como efecto inmediato la inscripción en el correspondiente registro insular de empresas, actividades y establecimientos turístico [...]”, si bien, según indica el artículo 7.1.a), “este procedimiento es independiente del derecho del interesado a iniciar el ejercicio de la actividad desde el momento de presentación de la DRIAT en los términos establecidos en la Ley 8/2012 y este decreto, y debe desarrollarla de oficio la Administración turística”.

Por último, es preciso hacer referencia a la [Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera](#), cuyo artículo 1 establece que:

“1. Las administraciones públicas velarán por la sostenibilidad medioambiental y socioeconómica de la isla de Formentera mediante medidas específicas que de manera preferente eviten o reduzcan, principalmente en los periodos vacacionales, los riesgos derivados de la excesiva afluencia turística y de la saturación de los espacios públicos que la misma comporta.

2. A efectos del apartado anterior, y de acuerdo con esta ley, las administraciones públicas orientarán sus políticas, en este territorio y en el ámbito de sus competencias, a los objetivos de mejora del entorno natural y el medio ambiente, de ordenación de la afluencia turística, de eliminación de la congestión de las vías públicas y de la saturación del parque de vehículos a motor, de mantenimiento de la calidad de vida de la población y de preservación de la buena imagen turística de Formentera”.

Para la efectividad de los objetivos, al Consejo Insular de Formentera le corresponderá adoptar, entre otras, las siguientes medidas fundamentales:

- a) Limitar la afluencia de vehículos a motor en la isla.*
 - b) Limitar la circulación en vías públicas para determinados tipos de vehículos a motor de acuerdo con criterios medioambientales.*
 - c) Establecer el número máximo de vehículos de alquiler en circulación.*
 - d) Potenciar el uso del transporte público y de la movilidad sostenible.*
 - e) Fijar el número óptimo de títulos habilitantes para el servicio de taxi y vehículos de alquiler con conductor, siguiendo la proporción legalmente establecida.*
 - f) Favorecer el uso progresivo de vehículos eléctricos y no contaminantes tanto en el sector público como en el privado, como también garantizar la implantación progresiva de puntos de recarga eléctrica.*
 - g) Financiar proyectos encaminados a conseguir más sostenibilidad medioambiental.*
- 2. La adopción y la ejecución de las medidas previstas en esta ley responderán a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y no discriminación.*
- 3. En el marco de la política presupuestaria, el Gobierno y la Administración de la comunidad autónoma prestarán al Consejo Insular de Formentera la colaboración y la cooperación adecuadas para la efectividad de las medidas indicadas en el apartado 1 de este artículo”.*

Con respecto a la entrada y circulación de vehículos, el artículo 3 regula las limitaciones con carácter general:

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 10/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“1. Se prohíbe la afluencia a Formentera de todo tipo de vehículos a motor, como también la circulación de estos vehículos por la red viaria de la isla, incluido el estacionamiento, en el período del año que determine el Pleno del Consejo Insular de Formentera a efectos de ordenar los flujos turísticos. Con carácter previo al Acuerdo del Pleno se dará audiencia al Consejo de Entidades. Así mismo, el Acuerdo del Pleno se publicará en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears» como mínimo tres meses antes de la entrada en vigor de la prohibición.

2. Quedarán exceptuados de la prohibición los siguientes vehículos:

a) Vehículos cuyos titulares sean personas físicas o jurídicas con residencia en Formentera. A estos efectos, el Consejo Insular de Formentera podrá determinar los requisitos adicionales para disfrutar de la excepción en los casos en que una misma persona sea titular de más de un vehículo.

b) Vehículos cuyos titulares sean personas físicas no residentes en la isla que sean propietarias de una vivienda en Formentera. En este caso, la excepción solo será de aplicación a un vehículo por propietario.

c) Vehículos cuyos titulares sean personas residentes en la isla de Ibiza que acrediten la necesidad habitual de desplazarse a Formentera por razones laborales.

d) Vehículos cuyos titulares sean personas residentes en Formentera que estén temporalmente fuera de la isla y acrediten la necesidad de desplazarse a la misma por circunstancias familiares graves.

e) Vehículos al servicio de personas con movilidad reducida, debidamente acreditados.

f) Vehículos oficiales y de servicio público, incluidos en todo caso los de las fuerzas y cuerpos de seguridad, extinción de incendios, ambulancias y vehículos del sistema sanitario, coches fúnebres, protección civil, transporte público y escolar, taxis, residuos y limpieza pública.

g) Vehículos de alquiler que estén autorizados para circular de acuerdo con lo que prevé el artículo 6 de esta ley.

h) Vehículos de transporte de bienes y mercancías, así como de distribución comercial.

i) Tractores, excavadoras y vehículos similares.

j) Vehículos no sometidos a limitaciones de circulación por el Consejo Insular de Formentera de acuerdo con lo que dispone el artículo 4 de esta ley”.

El artículo 4 de la precitada Ley habilita al posible establecimiento de techos o topes máximos de vehículos en circulación, al disponer:

“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.

[...] 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»”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 11/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Con respecto a los vehículos de alquiler, el artículo 6 de la Ley 7/2019, de 8 de febrero establece:

“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”.

Sobre la base de lo previsto en la precitada Ley 7/2019, de 8 de febrero ha sido aprobado el [Acuerdo del Pleno del Consell de Formentera de 23 de febrero de 2024 para la 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](#) analizado en el marco de este procedimiento de reclamación. Dicho Acuerdo tiene por objeto “aprobar el techo de vehículos y período 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”.

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

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.

El artículo 2 de la LGUM¹ 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.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «actividad económica» 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. 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 concreto que nos ocupa, la actuación administrativa contra la que se reclama afecta, entre otras, al acceso y/o ejercicio de las actividades de transporte discrecional de viajeros por carretera en vehículos de turismo, en particular, la de alquiler de vehículos sin conductor en la isla de Formentera (aunque también incide sobre la actividad de taxi), incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM.

¹«Artículo 2. Ámbito de aplicación.

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.

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

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 12/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Con carácter previo, conviene señalar que el presente informe se centrará exclusivamente en el análisis de las restricciones establecidas en el Acuerdo adoptado el 23 de febrero de 2024, por el Pleno del Consell Insular de Formentera, por el que se aprobó el techo de vehículos y periodo de aplicación de la limitación de 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 que han sido alegadas por la reclamante, desde la perspectiva de su adecuación a los principios recogidos en la LGUM².

Como se ha indicado con anterioridad, la reclamación se formula frente a lo expresado en los puntos primero a quinto del mencionado Acuerdo, al considerarse por la interesada que serían contrarios a la LGUM. A su juicio, tales preceptos incumplen los artículos 3 y 18.2.f)³ de la LGUM.

En este orden de consideraciones, es preciso señalar que, conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las autoridades competentes están obligadas a observar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

En tal sentido, y más específicamente, ha de indicarse que con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM⁴, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11⁵ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009), debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tales efectos, debe tenerse en cuenta que no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general» (RIIG), sino que ha de acreditarse también que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y superado el referido test de necesidad y proporcionalidad, dicha

² Ello, sin perjuicio de la incidencia de las citadas limitaciones desde la óptica de la competencia. A este respecto, interesa destacar que la CNMC ejercitó acciones impugnatorias contra el varios apartados del “Acuerdo 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 2023”, al amparo del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

³ Cabe señalar que en la redacción actual del artículo 18 de la LGUM, tras su modificación por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, no contiene letra f).

⁴ «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, 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 (...).

⁵ «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por 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.»

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 13/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



intervención debe contener las medidas imprescindibles y más adecuadas para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública que establece las eventuales restricciones demostrar que se verifican estos principios, y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios⁶.

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM establece los medios de intervención en la actividad económica, precisándose en su apartado 1 los supuestos tasados en los que procederá la exigencia de un régimen de autorización. El apartado 2 del citado artículo contempla cuando se considera que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio. Y, en el apartado 4 se impone a las autoridades competentes el deber de velar por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

Junto a lo anterior, ha de mencionarse que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 4.1 establece que, para toda actuación de las Administraciones públicas que establezca medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, se deberá aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que, en ningún caso, se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Para el análisis de las cuestiones que nos ocupan, ha de indicarse que, con carácter general, el establecimiento de un techo de vehículos en circulación por la autoridad competente insular constituye una actuación que se fundamenta en razones imperiosas de interés general, como la protección del medio ambiente o la seguridad vial, que se encuentran recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 por remisión del artículo 5 de la LGUM. La habilitación para efectuar este tipo de intervenciones regulatorias se ampara en la Ley 7/2019, de 8 de febrero.

En la parte introductoria o justificativa del Acuerdo se hace referencia a la problemática derivada de la congestión del territorio insular en los periodos del año de mayor afluencia de personas y vehículos y las razones que motivaron la promulgación de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para poder regular las limitaciones de acceso a la isla, así como para el establecimiento de un techo en el número de vehículos que circulan durante el periodo veraniego.

En tal sentido, en la exposición de motivos de la citada Ley se dispone que *“las cifras de afluencia turística, y especialmente las de entrada y circulación de vehículos en la isla, son sin duda alarmantes porque evidencian la existencia de un riesgo elevado para el equilibrio medioambiental. No se puede dejar de valorar el hecho de que se trata de un territorio insular muy reducido en el que coexisten múltiples elementos, áreas y espacios naturales que ya gozan de varios niveles de protección ecológica, paisajística o urbanística, como las áreas*

⁶ Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, Online Games Handels GmbH, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 14/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



integradas en la red ecológica europea de la Red Natura 2000 (ZEC, LIC y ZEPA), así como las declaradas área natural de especial interés (ANEI) por el Parlament balear, todas ellas inevitablemente afectadas por la saturación turística, dada la proximidad a los centros de población y a la red vial.” A lo que se añade que “las características biogeográficas especiales de Formentera ponen de manifiesto, en efecto, la fragilidad de la isla. Sus valores naturales, paisajísticos y patrimoniales se ven amenazados por la sobrecarga de afluencia turística que sufre durante la temporada alta”.

No obstante, en aplicación del artículo 5 de la LGUM, es importante tener en cuenta que, además de aportarse una justificación global de la intervención pública limitativa de las actividades económicas por la salvaguarda de una RIIG, haría falta que la autoridad competente justificase todas y cada una de las específicas medidas limitativas impuestas al acceso y ejercicio de su actividad por los operadores de los mercados afectados.

Entre las medidas limitativas incluidas en el acuerdo, cabe citar las siguientes:

- La prohibición, desde el día 1 de junio al 30 de septiembre de 2024, de la afluencia, la circulación y el estacionamiento en vía pública en la isla de Formentera de cualquier vehículo que no disponga de la correspondiente autorización, a excepción de los vehículos recogidos en artículo 3.2 de la LSMEIF y de los supuestos exceptuados en el presente acuerdo.
- La fijación en diez mil trescientos setenta y cinco (10.375) del techo de vehículos a motor que pueden acceder a la isla, circular y estacionar en vía pública en la isla de Formentera en el precitado período temporales y no exceptuados por la LSMEIF ni por el presente acuerdo.
- La fijación, en su apartado tercero, de las cuotas de vehículos que pueden acceder a la isla de Formentera, atendiendo a criterios de titularidad y procedencia de los vehículos. Cabe hacer notar que el artículo 4 de la Ley 7/2019 dispone que tales cuotas se podrán establecer en atención a los diferentes tipos de vehículos, independientemente de quienes sean sus titulares o de cuál sea su origen. En este caso, las medidas dispuestas entrañan una restricción cuya configuración no se ajusta totalmente a lo dispuesto por la normativa autonómica sectorial de aplicación, al basarse las medidas de limitativas del acceso a la isla, de circulación y estacionamiento en vía pública en la Isla de Formentera y la fijación del techo de vehículos, no en la procedencia de los vehículos, sino en atención a los tres siguientes criterios: a) utilización de los vehículos para la actividad de alquiler sin conductor; b) vehículos de visitantes de uso particular; c) vehículos de visitantes, de uso particular, residentes en la isla de Eivissa.
- Por otro lado, en el apartado cuarto, se prevén una serie de limitaciones dirigidas a potenciar el uso del transporte público y la movilidad sostenible mejorando el servicio de transporte público en autobús, respecto al año 2023 y, especialmente en invierno. Destacar, entre dichas medidas, la fijación del número de títulos habilitados por el servicio de taxi de 25 licencias ordinarias y 24 licencias estacionales de acuerdo con el Plan de actuación en materia de transporte público de viajeros en vehículo turismo por los años 2024 y 2025, aprobado el 16 de febrero de 2024. En cambio, se fija en 0 la cuota de vehículos de alquiler con conductores o VTC. En este sentido, los límites cuantitativos establecidos en el apartado antes citado, comportan restricciones al acceso y ejercicio de la actividad económica que deberán estar debidamente justificados en términos de necesidad y proporcionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

Así pues, incluso aún asumiendo la necesidad de la adopción de tales medidas con el fin de salvaguardar unos objetivos de interés público, como son la protección del medio ambiente o la buena gestión del tráfico, en aplicación del artículo 5 de la LGUM, deberá razonarse y motivarse por

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 15/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la autoridad competente la proporcionalidad de la limitación en el número de licencias de servicios de taxi y de las licencias de vehículos de alquiler con conductores o VTC, así como de la concreta ratio o cuota previstas para las mismas, de manera que quede suficientemente acreditado que dichas medidas son las más adecuadas para lograr la consecución de los objetivos públicos invocados y que no van más allá de lo necesario para alcanzarlo. Debe tenerse en cuenta que la imposibilidad de que dispongan de licencia los vehículos de alquiler con conductores o VTC puede considerarse una limitación desproporcionada a la actividad económica de VTC, además de un trato desigual entre ambas modalidades de operadores económicos (taxi y VTC). En ese caso, la autoridad competente deberá ofrecer la justificación la proporcionalidad de esta restricción. Adicionalmente, se recuerda que no podrán aceptarse motivos de índole meramente económicos dirigidos a preservar la viabilidad económica o la salvaguarda de unos determinados umbrales mínimos de rentabilidad para unos determinados operadores económicos.

- En el apartado quinto se prevén los criterios de adjudicación de las acreditaciones⁷. A este respecto, entre las exigencias establecidas para poder acceder vehículos para alquiler sin conductor, se dispone que la empresa la obligación de presentar con anterioridad a la actividad un DRIAT para su inclusión en el registro correspondiente de la isla de Formentera y haber reducido su flota de vehículos en el porcentaje pactado desde 2019. Tal exigencia supondría un tratamiento diferenciado para las empresas de alquiler que no tuvieran su sede en la isla de Formentera, lo que podría dañar a la neutralidad competitiva.

Dicha medida pudiera ser cuestionable también a la luz de lo establecido en el artículo 17.2 de la LGUM, puesto que las declaraciones responsables, a diferencia de las autorizaciones, deberán permitir el inicio de la actividad desde el mismo día de su presentación. Así, el hecho de que en el Acuerdo se exija la presentación de la declaración responsable (DRIAT) con carácter previo al ejercicio de la actividad de VTC y su posterior inscripción en el Registro correspondiente, podría actuar como un régimen de autorización, a los efectos de la LGUM.

Además, cabe recordar que no es posible el establecimiento de varios medios de intervención sobre una misma actividad económica por parte de una autoridad competente de acuerdo con el artículo 17.4 de la LGUM, según el cual las autoridades competentes elegirán un único medio de intervención, ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que la exigencia de haber aplicado una reducción de la flota del 16% respecto de la flota ofertada en 2019, podría suponer una restricción de tipo temporal, al implicar que las empresas solicitantes ya debieran estar inscritas en dicho año. Esta previsión

⁷ “a) Vehículos destinados a la actividad de alquiler sin conductor:

1. Haber presentado una Declaración responsable de inicio de actividad turística (DRIAT) en el Consell Insular de Formentera con anterioridad a la fecha del acuerdo de Pleno

2. 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.

3. En el caso de flotas de menos de 25 turismos y/o de menos de 25 motos (incluye motocicletas y ciclomotores) no se aplica reducción de su cuota respecto a la de 2019.

4. En caso de que las flotas presentadas en la DRIAT, en fecha del presente acuerdo de Pleno, sea superior a la cuota establecida por la categoría de vehículos destinados a la actividad de alquiler sin conductor, el exceso sobre la cuota se reducirá de forma proporcional en la flota una vez aplicada la reducción del 16% para cada empresa (...).”

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 16/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



implica una barrera de entrada, al exigirse estar previamente registrado y haber operado ya con anterioridad en el territorio de la isla de Formentera.

- Junto a las limitaciones descritas, en el anexo II del Acuerdo se regula la “acreditación puntual”, que autoriza a un vehículo de motor a entrar, circular y estacionar en la vía pública en la isla de Formentera por un número de días concreto durante el período de regulación (frente a la acreditación de temporada, prevista en el Anexo II). En concreto, para dicha tipología de autorizaciones se recoge: “Para las acreditaciones puntuales, el Consell Insular de Formentera, comprobará que el vehículo se encuentre en la isla de Formentera. En caso de no detectarse el vehículo, el Consell Insular podrá anular la solicitud previa comunicación al interesado”. En consecuencia, si en el momento de cursarse la solicitud de autorización para poder circular durante unos días concretos, el vehículo de alquiler objeto de la autorización no se encuentra ya en la isla, ello puede suponer la anulación automática de la solicitud”.

Esta previsión puede suponer otra afectación adicional al libre ejercicio de la actividad para empresas de alquiler de vehículos sin conductor situadas fuera de la isla de Formentera para desempeñar su actividad económica en esta isla. De hecho, según la entidad reclamante, la web no permite solicitudes de autorización de entidades procedentes de fuera de la isla de Formentera. Dado que dicha medida también afecta al acceso y/o ejercicio de las actividades económicas, para ser conforme a la LGUM, habrá de ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.

- Por último, el operador económico señala que el punto 11 del Acuerdo hace referencia a una serie de obligaciones de publicidad que deben llevar a efecto las navieras que realizan el traslado de vehículos hasta la isla de Formentera, así como las empresas mediadoras o expendedoras de títulos de transporte marítimo, que, a su juicio, pueden implicar una afectación al ejercicio de su actividad económica. Sin embargo, según se especifica en el propio texto del Acuerdo, las medidas descritas en el punto undécimo se establecen, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2019, de 8 de febrero⁸.

⁸ “Artículo 5. Obligaciones de las empresas.

1. Las empresas navieras que operen líneas con destino a Formentera, como también las empresas mediadoras o expendedoras de títulos de transporte marítimo, estarán obligadas a informar a las personas usuarias, durante el proceso de adquisición de los títulos de transporte relativos a vehículos con este destino, del régimen de limitaciones temporales de acceso y circulación de vehículos a motor en la isla de Formentera, como también de las consecuencias del incumplimiento de este régimen.

El contenido mínimo que las empresas navieras que operen líneas con destino a Formentera, así como las empresas mediadoras o expendedoras de títulos de transporte marítimo, proporcionarán a los usuarios, será el que determine a estos efectos el Consejo Insular de Formentera mediante los diferentes canales de distribución.

2. Las empresas navieras que realicen transporte de viajeros con vehículos a motor, con origen y destino dentro del territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears, estarán obligadas igualmente a verificar, en el proceso de embarque de los vehículos con destino a Formentera, que sus usuarios disponen de la acreditación para circular en Formentera de acuerdo con lo que dispone esta ley. La información resultante de este proceso se deberá comunicar por medios telemáticos al Consejo Insular de Formentera.

Las obligaciones establecidas en este apartado solo serán exigibles durante los períodos de limitación determinados anualmente por el Consejo Insular de Formentera.

3. La consejería competente en materia de transporte marítimo y el Consejo Insular de Formentera, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones a que hace referencia este artículo, publicarán y mantendrán actualizada la información sobre las limitaciones de acceso y circulación en las respectivas sedes electrónicas corporativas, y promoverán acciones dirigidas a difundir el contenido de las restricciones derivadas de esta ley entre los visitantes y turistas mediante los canales más adecuados.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 17/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En líneas generales, las prohibiciones, limitaciones cualitativas y cuantitativas, así como los requisitos de adjudicación de las autorizaciones recogidos en el texto del Acuerdo comportan restricciones al acceso y ejercicio de la actividad económica que deberán estar debidamente justificados en términos de necesidad y proporcionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

Asimismo, también habrían de justificarse los criterios seguidos para la fijación de los cupos o umbrales máximos contemplados en el Acuerdo del Pleno de Consejo insular de Formentera.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, este punto de contacto considera que:

- Toda actuación de una Administración pública que suponga una restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM, debe ser necesaria y proporcionada, y debe estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, debiendo razonarse su proporcionalidad, acreditando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada, en el caso en que se insista en su mantenimiento.
- Con arreglo al citado precepto de la LGUM, resulta preciso que la autoridad competente justifique todas y cada una de las específicas medidas limitativas descritas *up supra* que afecta al acceso y/o ejercicio de las actividades de transporte discrecional de viajeros por carretera en vehículos de turismo en la Isla de Formentera contenidas en el Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Formentera, de 23 de febrero de 2024, aprobatorio del techo de vehículos y periodo de aplicación de la limitación de la entrada, circulación y el estacionamiento en las vías públicas de la Isla de Formentera.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a 9 de abril de 2024

EL PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	09/04/2024	PÁGINA 18/18
VERIFICACIÓN	Pk2jmDHCSAAK68MDJ8GV76QGL9TFM8	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	