

INFORME. ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/037/25 ALQUILER EMBARCACIONES RECREO. ILLES BALEARS

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 9 de septiembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 1 de septiembre de 2025, se dirigió a la Secretaría para la Unidad de Mercado (**SECUM**) una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (**LGUM**), contra el Decreto 44/2025, de 1 de agosto, por el cual se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo (el **Decreto**) aprobado por el Consell de Govern de les Illes Balears (el **Consell**).

2. El 2 de septiembre de 2025, la SECUM remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (**CNMC**) la reclamación al amparo del artículo 26.5 de la LGUM.
3. El 9 de septiembre de 2025, el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA

4. El Reclamante defiende que **la prohibición del alquiler de embarcaciones o buques de recreo “por plazas individuales” impuesta por el Decreto conculca la libertad de establecimiento o circulación en los términos establecidos en la LGUM al implicar una vulneración de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación de los artículos 3, 5 y 18.2.a(2) de dicha ley.**
5. En concreto, el Reclamante **apunta a los artículos 1.3 y 3.5 del Decreto** que disponen, respectivamente, que “Las embarcaciones o buques de recreo no se pueden alquilar de manera parcial, ni mediante la venta de tiques individuales” y que “en el ámbito de las Illes Balears, el arrendamiento de embarcaciones de bandera española, de la Unión Europea o de países firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o de bandera extranjera en los casos permitidos, se formaliza mediante un contrato de arrendamiento de la embarcación completa entre la persona arrendadora y arrendataria. En ningún caso se permite la comercialización de plazas individuales o tiques” (subrayado añadido según consta en el escrito del Reclamante).

3. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN O ESTABLECIMIENTO

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

6. La actividad económica consistente en el alquiler de embarcaciones o buques de recreo está incluida dentro del ámbito del artículo 2 LGUM, según ha indicado la propia SECUM, entre otros en su informe adoptado en el expte. 26/25010 -H- Uso rampas Puertos.Balears.

3.2. Valoración sobre la compatibilidad de la restricción normativa con la libertad de establecimiento o circulación

3.2.1. Objeto de la valoración: la prohibición del chárter náutico en su modalidad de alquiler parcial o mediante tiques individuales

7. **La presente valoración se centra en los artículos 1.3 y 3.5 del Decreto objeto de reclamación por la vía del artículo 26 de la LGUM.** Dichos preceptos establecen una **prohibición normativa de carácter general del alquiler parcial o mediante tiques individuales de embarcaciones recreativas.**
8. La restricción afecta a todas las embarcaciones recreativas -aun cuando cumplen con los requisitos para su uso comercial por estar registradas en la lista 6ª del el Registro de Buques- con las excepciones referidas en el artículo 2 (embarcaciones de eslora no superior a 2,50 metros; botes auxiliares y embarcaciones y buques arrendados conjuntamente con la nave principal; motos náuticas y artefactos flotantes según su normativa específica; embarcaciones o buques para la práctica de determinadas actividades como el esquí acuático, remolque de flotadores, paracaídas esquí acuático y otros artefactos, el buceo y la apnea realizadas por empresas especializadas y la pesca marítima recreativa chárter).
9. Esta prohibición constituye una **barrera de acceso y ejercicio a una actividad económica, eliminando, en gran medida, un modelo de negocio que, como alega el Reclamante, existía previamente en el mercado balear y es habitual en el conjunto del litoral español:** el arrendamiento parcial o mediante tiques individuales de embarcaciones de recreo con dotación (chárter náutico).
10. Para evaluar la compatibilidad de la restricción con la LGUM conviene, en primer lugar, encuadrar dicha actividad en su marco jurídico. A este respecto, es fundamental distinguir la actividad de arrendamiento de embarcaciones de recreo con dotación (chárter náutico) de la actividad de transporte marítimo de pasajeros. El transporte de pasajeros, regulado en el artículo 287 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, se caracteriza por tener como objeto principal el desplazamiento de personas entre puntos geográficos distintos, siguiendo rutas y horarios preestablecidos por el operador. Por el contrario, en el chárter náutico, el arrendatario o grupo de arrendatarios adquiere el uso y disfrute de la embarcación para fines de ocio y recreo, manteniendo un grado de control sobre el itinerario y las actividades a realizar.
11. **El Decreto no explica mínimamente en qué medida el alquiler parcial o por tiques individuales alteraría la naturaleza recreativa del servicio, siempre**

que se mantengan las características definitorias de la embarcación de recreo, principalmente el límite de hasta doce pasajeros y su inscripción en la Lista 6ª del Registro de Buques. La actividad del reclamante, por tanto, se enmarca inequívocamente en el ámbito del chárter náutico y no del transporte de pasajeros.

12. **La posible justificación de la norma balear podría residir en una asimilación implícita de la venta de tiques a la actividad de transporte de pasajeros, sujeta a un régimen regulatorio y de seguridad mucho más estricto. Sin embargo, esta asimilación carece de fundamento jurídico,** ya que la modalidad de comercialización es un elemento accesorio que no modifica la naturaleza intrínseca del servicio prestado, que sigue siendo de ocio y no de transporte.
13. Conviene referirse, asimismo, a las **diferencias entre las conocidas como Lista 7ª y Lista 6ª en lo que se refiere al registro de las embarcaciones.** La normativa estatal, a través del Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo y sus desarrollos posteriores, establece una distinción fundamental entre las embarcaciones de recreo según su finalidad, lo que conlleva la imposición de un régimen de control y seguridad significativamente más riguroso para aquellas destinadas a una explotación comercial.
14. La Lista 7ª agrupa a las embarcaciones cuyo uso es exclusivamente deportivo o recreativo sin propósito lucrativo. Por el contrario, la Lista 6ª está específicamente designada para aquellas embarcaciones de recreo que se explotan con fines comerciales, como es el caso del chárter náutico.
15. Esta diferenciación no es meramente formal o administrativa, sino que se traduce en **obligaciones materiales que refuerzan la seguridad de la operación comercial para las embarcaciones registradas en la Lista 6ª.** El elemento más relevante es el régimen de inspecciones técnicas. Mientras que la mayoría de las embarcaciones de ambas listas con eslora superior a 6 metros deben superar una Inspección Técnica de Buques (ITB) periódica cada cinco años, la normativa impone una exigencia adicional y crucial para las embarcaciones de la Lista 6ª: la obligatoriedad de una inspección intermedia que debe realizarse entre el segundo y el tercer año del ciclo de la inspección periódica. Para las embarcaciones de Lista 7ª, esta inspección intermedia solo es exigible para unidades de gran eslora (superior a 15 metros) o con casco de madera, lo que demuestra que el legislador estatal ha identificado el uso comercial como un factor de riesgo que justifica una supervisión más frecuente y rigurosa por parte de la Administración Marítima.

16. Adicionalmente, **el marco regulatorio impone a las embarcaciones de Lista 6ª requisitos superiores en materia de equipamiento de seguridad y cobertura de riesgos.** El Real Decreto 339/2021, que regula los equipos de seguridad, establece exigencias incrementadas para las embarcaciones con fines comerciales o lucrativos, como la obligación de portar un extintor adicional en esloras a partir de 10 metros. De igual modo, es preceptivo para los operadores de Lista 6ª la contratación no solo de un seguro de responsabilidad civil, sino también de un seguro extraordinario de accidentes para pasajeros, una garantía específica que no se exige a las embarcaciones de uso puramente privado.
17. En definitiva, el ordenamiento jurídico estatal ya ha establecido un marco normativo robusto y proporcionado que reconoce y gestiona los riesgos inherentes a la actividad de chárter náutico. **La inscripción en la Lista 6ª no constituye una mera traba burocrática o una declaración responsable, sino la certificación de que una embarcación cumple con un estándar superior de seguridad, inspección y aseguramiento, considerado por el legislador competente como adecuado y suficiente para la protección de los usuarios, con independencia del modelo contractual por el que estos accedan al servicio.**

3.2.2. Análisis de la restricción conforme al principio de necesidad (artículo 5 LGUM)

18. El artículo 5 de la LGUM establece que cualquier límite al acceso a una actividad económica o a su ejercicio deberá motivarse en la salvaguarda de alguna Razón Imperiosa de Interés General (RIIG) 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. La jurisprudencia y la doctrina de esta Comisión han reiterado que dicha motivación debe ser explícita, suficiente y directamente conectada con la medida restrictiva impuesta.

En el presente caso, **se constata una ausencia total de motivación específica en el Decreto para justiciar la prohibición del alquiler parcial mediante la comercialización de plazas individuales o tiques.**

19. El preámbulo del Decreto incluye un breve párrafo relativo al “principio de necesidad” en el que no consta justificación alguna respecto a la prohibición de esta modalidad de alquiler:

“a) Principio de necesidad: el proyecto de decreto pretende cubrir la necesidad de actualizar la norma, adecuar su contenido a la normativa aplicable y eliminar

cargas administrativas innecesarias a los particulares, así como mejorar el servicio que se presta a la ciudadanía”.

20. Se alude de forma genérica en dicho preámbulo a la necesidad de un desarrollo “responsable, sostenible y respetuoso con el medio ambiente”, a la actualización del marco normativo y a la mejora de la agilidad administrativa. Sin embargo, **en ningún momento se expone un razonamiento concreto que vincule la prohibición del alquiler parcial de embarcaciones o de la venta de tiques individuales con la consecución de dichos fines**. Esta omisión constituye un vicio fundamental que impide realizar el control de necesidad exigido por la LGUM, pues no es posible verificar la conexión lógica entre la medida adoptada y el interés general que presuntamente se pretende proteger, constituyendo, por sí misma, un indicio relevante de la posible vulneración de los principios de la LGUM.
21. Sin perjuicio de lo anterior, conviene analizar si la medida puede encontrar amparo en alguna RIIG de forma implícita.
22. **a) Seguridad marítima:** La seguridad de la vida humana en el mar es una RIIG indiscutible. Sin embargo, la prohibición analizada no guarda una relación causal directa y demostrable con la mejora de la seguridad. La seguridad a bordo de una embarcación de recreo depende de factores objetivos y técnicos, como el respeto al aforo máximo de doce pasajeros, la posesión de la titulación profesional adecuada por parte del patrón, el correcto equipamiento de seguridad y salvamento de la embarcación y la vigencia de los seguros de responsabilidad civil y de pasajeros. Todos estos aspectos están ya regulados en el propio Decreto (artículos 3.1, 3.4, 4.3 y 9.b) y son de obligado cumplimiento para cualquier operador, con independencia de su modelo de comercialización.
23. **No consta ningún argumento lógico ni evidencia empírica que permita sostener que una embarcación registrada en la Lista 6ª con un número de pasajeros que han adquirido tiques individuales es intrínsecamente más insegura que la misma embarcación ocupada por el mismo número de personas que ha formalizado un solo contrato de arrendamiento. La modalidad contractual es, a estos efectos, irrelevante** dado que la reserva de actividad a las embarcaciones registradas en la lista 6ª así como las exigencias de titulación para su tripulación limitan adecuadamente los riesgos asociados a la seguridad marítima con independencia de si estas se alquilan de forma total o parcial. Lo anterior resulta todavía más evidente en modalidades de alquiler como la que parece ofrecer el Reclamante, en las que la embarcación se alquila con tripulación propia.

24. **b) Protección del medio ambiente:** De forma análoga, **el impacto medioambiental de la actividad náutica (fondeo sobre posidonia, gestión de residuos, emisiones) no depende de la fórmula de contratación de los servicios.** El propio Decreto, en su Capítulo V, ya establece un régimen de buenas prácticas en materia medioambiental y de gestión de desechos que resulta de aplicación a todos los operadores.
25. **La prohibición del alquiler por plazas es, por tanto, una medida inidónea para la consecución de fines medioambientales, para los cuales existen instrumentos regulatorios más directos, eficaces y menos restrictivos.**
26. **Además, la medida resulta manifiestamente inidónea para la protección del medio ambiente o la seguridad de la navegación por una razón estructural e insoslayable: la limitación física de la infraestructura portuaria en las Illes Balears. El ejercicio de la actividad de chárter náutico está condicionado de forma a la disposición de un punto de amarre en un puerto o instalación náutica autorizada. Es un hecho notorio y públicamente reconocido que el número de amarres en el archipiélago balear es limitado y se encuentra en una situación de práctica saturación, debido a las restricciones geográficas y a una estricta política de ordenación del litoral que impide la creación de nueva infraestructura.**
27. Esta escasez estructural de amarres funciona como un límite físico y efectivo al número total de embarcaciones de chárter que pueden operar simultáneamente en aguas baleares. El impacto medioambiental agregado y la densidad del tráfico marítimo son una función directa del número total de embarcaciones en el mar, y no del modelo de negocio que estas empleen. **La embarcación que ocupa un amarre y sale a navegar con un número de pasajeros que han adquirido tiques individuales genera el mismo impacto y ocupa el mismo espacio marítimo que la misma embarcación con el mismo número de pasajeros que han formalizado un único contrato de arrendamiento.** Es más, desde una lógica de capacidad y eficiencia, cabe razonablemente esperar que exigir en todo caso el arrendamiento íntegro -al impedir la agregación de pasajeros por plazas- disperse la demanda y eleve el número de embarcaciones y de salidas necesarias para transportar al mismo volumen de personas, aumentando así la presencia simultánea de embarcaciones en el mar pese al límite físico de amarres existente.
28. Por consiguiente, la prohibición del alquiler parcial no tiene la capacidad de reducir el número de embarcaciones que operan en el litoral balear, ya que este número viene determinado por el cuello de botella de la infraestructura de amarres. **La medida no afecta a la variable relevante (el número de barcos),**

sino que únicamente altera el perfil del usuario y el modo de acceso al servicio. Se rompe así cualquier nexo causal entre la restricción impuesta y la pretendida protección del interés general, lo que evidencia que la medida no supera el test de necesidad exigido por el artículo 5 de la LGUM.

29. c) **Ordenación del sector y lucha contra la masificación turística**: Si bien la gestión de la masificación de embarcaciones o presión náutica de un territorio insular puede ser un objetivo legítimo, la LGUM prohíbe expresamente que las limitaciones a la actividad económica se fundamenten en la mera ordenación económica del sector.
30. En este sentido, la doctrina de esta Comisión, en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, ha rechazado de forma consistente las restricciones que, sin ampararse en una RIIG, buscan regular la oferta o la demanda de un mercado.
31. En cualquier caso, y por los mismos motivos referidos en los párrafos 26 a 28 *supra*, **la prohibición del alquiler parcial de embarcaciones de recreo no constituye una medida idónea para limitar la presión náutica sobre el litoral balear.**

3.2.3. Análisis de la restricción conforme al principio de proporcionalidad (artículo 5 LGUM)

32. **Si bien el preámbulo del Decreto también incluye un párrafo en relación con este principio, tampoco se justifica expresamente desde la perspectiva de la proporcionalidad la prohibición del alquiler parcial o por tiques individuales:**

“Principio de proporcionalidad: el proyecto de decreto contiene la ordenación imprescindible para atender los objetivos que la norma quiere alcanzar. Además, el instrumento normativo que se propone es adecuado a la finalidad que se pretende lograr, dado que la regulación vigente se contiene en un decreto y se utiliza el mismo instrumento normativo para su modificación”.

33. En opinión de esta Comisión, **lo cierto es que, incluso si a efectos meramente dialécticos, se admitiera que la medida persigue una RIIG válida, esta no superaría, el triple test de proporcionalidad exigido por el artículo 5 de la LGUM.**
34. En primer lugar, la medida **no es idónea para alcanzar los fines de seguridad o protección medioambiental, por las razones ya expuestas:** no existe un

nexo causal entre la modalidad de venta y los riesgos que se podrían estar pretendiendo mitigar.

35. En segundo lugar, la **prohibición absoluta es manifiestamente innecesaria, ya que existen alternativas regulatorias mucho menos restrictivas para la libertad de empresa** que permitirían alcanzar los mismos objetivos de forma más eficaz. La Administración autonómica dispone de un amplio abanico de instrumentos, como la intensificación de las inspecciones en el mar para verificar el cumplimiento de la normativa de seguridad (aforo, titulaciones, equipamiento); el refuerzo de las exigencias en materia de seguros; la imposición de códigos de buenas prácticas ambientales de obligado cumplimiento, como ya hace el propio Decreto; o la aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley 2/2015 balear, también mencionada en el preámbulo del Decreto. La elección de la medida más drástica posible -la prohibición general con excepciones tasadas- sin haber considerado o justificado la insuficiencia de estas otras alternativas, evidencia su falta de necesidad.
36. Finalmente, la medida es **desproporcionada en sentido estricto. El sacrificio que se impone a la libertad de empresa es máximo: la erradicación completa de un modelo de negocio habitual en el conjunto del litoral español** (incluyendo el territorio balear, hasta la aprobación del Decreto), con el consiguiente **perjuicio para los operadores económicos que ya operaban en el mercado, así como para los potenciales nuevos entrantes que desarrollan normalmente dicha actividad en otras zonas del territorio nacional**.
37. Asimismo, se perjudica a los consumidores (especialmente aquellos de menor poder adquisitivo), a quienes se les restringe el acceso a servicios de ocio náutico y su libertad de elección. Frente a este perjuicio cierto y grave, el beneficio para el interés general es, en el mejor de los casos, inexistente o meramente especulativo.

3.2.4. Vulneración del principio de no discriminación y de las libertades de establecimiento y circulación (artículos 3 y 18 LGUM)

38. El artículo 3 de la LGUM establece que ninguna disposición de carácter general podrá contener condiciones o requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico. **Si bien la prohibición contenida en el Decreto, en lo relativo al alquiler parcial o por tiques individuales no establece una discriminación directa basada en el origen del operador, sí introduce una discriminación indirecta basada en el modelo de negocio.**

39. Al permitir únicamente el alquiler de la embarcación completa, la norma privilegia a los operadores que se dirigen a un segmento del mercado de mayor poder adquisitivo, mientras que expulsa del mercado a aquellos que, como el Reclamante, ofrecen un servicio más accesible a individuos o grupos pequeños mediante la venta de plazas.
40. **Esta diferencia de trato entre operadores que, por lo demás, cumplen con idénticas exigencias de seguridad, medioambientales y fiscales, carece de una justificación objetiva y razonable. El efecto es una alteración artificial de la estructura competitiva del mercado, protegiendo, en el territorio de las islas baleares, un modelo de negocio tradicional, dirigido fundamentalmente a usuarios de alto poder adquisitivo, frente a otro, que resulta habitual en el resto del litoral español, sin que ello redunde en un beneficio claro para el interés general.**
41. Esta actuación contraviene el espíritu del artículo 3 de la LGUM, que busca garantizar la igualdad de condiciones para todos los operadores en el ejercicio de sus actividades económicas así como la libertad de establecimiento y circulación hacia el territorio balear de quienes realizan este tipo de actividad en otras zonas del litoral español.

3.2.5. Conclusión

42. En virtud de lo expuesto, **se concluye que la prohibición del alquiler parcial o mediante tiques individuales de embarcaciones recreativas**, registradas en la Lista 6ª, **impuesta por los artículos 1.3 y 3.5 Decreto 44/2025**, de 1 de agosto por el cual se regula la actividad de alquiler de embarcaciones y buques de recreo resulta contraria al principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 de la LGUM y a libertad de establecimiento o circulación en los términos establecidos en la citada LGUM, al no haberse aportado justificación en los términos de necesidad y proporcionalidad exigidos por el artículo 18.2.b) de la LGUM.