



Universitat
de les Illes Balears

TRABAJO FIN DE GRADO

ÉXITOS, FRACASOS E INTERROGANTES DE LA ESTRATEGIA BALEAR PARA LOGRAR UNA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES LIBRES DE EMISIONES

Marta Calafell Galiana

Grado de Derecho y ADE

Facultad de Derecho/ Facultad de Economía y Empresa

Año Académico 2019-20

ÉXITOS, FRACASOS E INTERROGANTES DE LA ESTRATEGIA BALEAR PARA LOGRAR UNA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES LIBRES DE EMISIONES

Marta Calafell Galiana

Trabajo de Fin de Grado

Facultad de Derecho/ Facultad de Economía y Empresa

Universidad de las Illes Balears

Año Académico 2019-20

Palabras clave del trabajo:

Cambio climático, hecho insular, movilidad sostenible...

Nombre Tutora del Trabajo: Dra. Joana M^a Socias Camacho

Nombre Tutor del Trabajo: Dr. Ferran Portella Carbó

Se autoriza la Universidad a incluir este trabajo en el Repositorio Institucional para su consulta en acceso abierto y difusión en línea, con fines exclusivamente académicos y de investigación

Autor		Tutor	
Sí	No	Sí	No
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LA VULNERABILIDAD DE LAS ILLES BALEARS ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL VEHÍCULO AUTOMÓVIL COMO PROBLEMA AMBIENTAL.....	1
2. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO ACCIÓN GLOBAL Y LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	2
2.1 El Acuerdo de París y la llamada a las entidades subestatales para su cumplimiento.....	2
2.2. La ausencia de una ley estatal de cambio climático y las recientes leyes autonómicas en la materia: la controversia competencial sobre la legislación de cambio climático	3
3. LA POLÍTICA DE LAS ILLES BALEARS CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: DE LA ESTRATEGIA BALEAR 2013-2020 A LA APROBACIÓN DE LA LEY 10/2019 ...	4
3.1. El primer hito: la Estrategia balear contra el cambio climático 2013-2020	4
3.2. El cambio a la acción legislativa	5
3.2.1. El precedente: la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera.....	5
3.2.2. El paso más decidido: la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética.....	7
4. LAS MEDIDAS DE LA LEY 10/2019 SOBRE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES: PROBLEMÁTICA JURÍDICA Y ECONÓMICA	8
4.1. Fundamentación general de las medidas	8
4.2. La renovación de las flotas de vehículos: su incidencia en las empresas de alquiler	10
4.3. La prohibición de circulación de vehículos de combustión interna.....	11
5. CONCLUSIONES	16
6. BIBLIOGRAFÍA.....	17

1. INTRODUCCIÓN: LA VULNERABILIDAD DE LAS ILLES BALEARS ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL VEHÍCULO AUTOMÓVIL COMO PROBLEMA AMBIENTAL

El cambio climático es una de las amenazas más graves a las que se enfrenta la humanidad. Su principal causa es la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. La gran fuente de estas emisiones es el consumo masivo de combustibles fósiles altamente contaminantes usados sobre todo en la producción de energía y en el transporte. El transporte terrestre genera alrededor del 30% del total de emisiones de dióxido de carbono y de otras partículas contaminantes¹. El vehículo privado o automóvil es el medio que en mayor medida contribuye a este porcentaje, con un 60%².

La incidencia del transporte terrestre en la contaminación atmosférica se ha hecho evidente con la actual crisis sanitaria del Covid-19, porque las restricciones a la movilidad por razones imperiosas de salud pública han originado una disminución sin precedentes de las emisiones de gases nocivos. Así, según noticias aparecidas en la prensa local las emisiones cayeron un 75% en Palma en marzo de 2020 por la desaparición del tráfico a causa de la pandemia³.

Las islas son territorios especialmente amenazados por el cambio climático, por el aumento del nivel del mar y por un incremento de la temperatura que en algunas áreas geográficas -como el Mediterráneo- será superior a la media global⁴. Este impacto se ve potenciado, además en islas que, como las Illes Balears, tienen economías fuertemente ligadas al turismo y son, por este motivo, muy sensibles al deterioro ambiental, por la importante pérdida de atractivo turístico que conlleva⁵.

Los poderes públicos de la comunidad autónoma han emprendido acciones frente al cambio climático. La actuación más destacada es la aprobación de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, que –entre otros contenidos- regula la movilidad terrestre, con particular atención a los vehículos automóviles. La identificación de este objetivo no es casual, sino que responde a la incidencia que este medio de transporte tiene en las Illes Balears. Por una parte, según los datos de 2019 del INE y de IBESTAT, el porcentaje de coches privados registrados en nuestra comunidad autónoma (913 vehículos por cada 1.000

¹ Inventario nacional de emisiones de gases con efecto invernadero, elaborado por la Secretaria de Estado de Medio Ambiente (2019).

² Emisiones de CO2 de los coches: hechos y cifras, elaborado por el Parlamento Europeo (2019).

³ *Diario de Mallorca* (18 de marzo de 2020). <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2020/03/19/emisiones-caen-75-palma-desaparicion/1495536.html>.

⁴ Cramer, Wolfgang et al.: "Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean", *Nature Climate Change*, vol. 8, núm. 11, 2018, págs. 972-980.

⁵ De Vílchez Moragues, Pau et al.: "El cambio climático", *Estudio sobre la perspectiva económica, social y medioambiental de las sociedades de las Illes Balears en el Horizonte 2030*, CES-UIB, 2019, págs. 167-168 y 187.

habitantes) es superior a la media estatal (690 vehículos por cada 1.000 habitantes). Por otra parte, el archipiélago balear recibe durante la época vacacional un número ingente de visitantes, lo que se traduce en una elevadísima concentración de vehículos que produce un severo impacto medioambiental en un territorio de limitadas dimensiones.

Las previsiones de la Ley 10/2019 dirigidas al logro de una movilidad en vehículos libres de emisiones han originado, sin embargo, una viva controversia política y social, porque plantean importantes interrogantes jurídicos y económicos. Su análisis constituye el objeto de este trabajo.

2. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO ACCIÓN GLOBAL Y LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1 El Acuerdo de París y la llamada a las entidades subestatales para su cumplimiento

La comunidad internacional identificó formalmente el calentamiento de la Tierra como amenaza global en 1992, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Posteriormente, mediante el Protocolo de Kyoto de 1997, los Estados -con algunas destacadas ausencias- se comprometieron a reducir sus emisiones de gases con efecto invernadero, si bien con una efectividad condicionada a la voluntad de cada parte. No obstante, en la 21ª conferencia de las partes de la convención marco, celebrada en París en 2015, se dio un paso más con la adopción de un acuerdo -el Acuerdo de París- que fija, con carácter vinculante, la consecución de objetivos específicos de reducción de los gases de efecto invernadero con el horizonte de 2050. La Unión Europea suscribió este acuerdo en octubre de 2016 y España lo ratificó en enero de 2017.

El Acuerdo de París destaca la importancia de que todos los actores sociales y económicos y los diversos niveles de gobierno, de conformidad con la legislación nacional de cada parte, hagan frente a la amenaza global del cambio climático. Por ello, aunque sus firmantes son los Estados, apela a los interesados que no son partes -entre los que cita la sociedad civil, el sector privado o las ciudades y otras entidades subnacionales- a acrecentar sus esfuerzos y apoyar las medidas contra el cambio climático. Este llamamiento a las entidades subestatales o subnacionales se hizo explícito en la 22ª conferencia de las partes de la convención marco celebrada en Marrakech en 2016.

Esta exhortación a las entidades subestatales tiene especial relevancia en un Estado políticamente descentralizado como España, donde las comunidades autónomas tienen competencias propias en materias conectadas con importantes aspectos del cambio climático (como la protección del medio ambiente). Por lo tanto, parece que las comunidades autónomas -y también de los entes locales⁶- deben poder intervenir en la lucha contra este fenómeno en el ejercicio de sus competencias.

⁶ Es relevante, en este sentido, el Pacto Europeo de los Alcaldes para el Clima y la Energía de 2008.

2.2. La ausencia de una ley estatal de cambio climático y las recientes leyes autonómicas en la materia: la controversia competencial sobre la legislación de cambio climático

En España, el legislador estatal no ha aprobado, hasta la fecha, una ley general de cambio climático para el cumplimiento del Acuerdo de París⁷. Pese a que ha habido algunas iniciativas legislativas al respecto, ninguna ha prosperado. En el ámbito parlamentario, se han presentado tres proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados, dos de ellas en el año 2018, durante la XII Legislatura, y otra en el año 2019, durante la XIII Legislatura. Sin embargo, la primera fue rechazada en el trámite de toma en consideración, mientras que las otras dos caducaron por la disolución de la cámara.

Por su parte, en la misma franja temporal, el Gobierno de la Nación anunció sucesivamente el inicio de la elaboración de dos anteproyectos de ley con el mismo objeto, aunque ninguna de las dos iniciativas prosiguió su tramitación. Recientemente, en febrero de 2020, el Gobierno ha dado a conocer el comienzo de los trabajos preparatorios de un nuevo anteproyecto de ley. El borrador de este texto contiene disposiciones específicas sobre movilidad, una de las cuales se refiere a las comunidades autónomas insulares⁸.

Ante esta ausencia de una ley estatal de cambio climático, y con base en la mención del Acuerdo de París a las entidades subestatales, algunas comunidades autónomas han aprobado en los últimos años sus propias leyes sobre cambio climático. Estas normas asumen como objetivo expreso el cumplimiento, en su ámbito respectivo, de los compromisos derivados del Acuerdo de París⁹. Así lo hace la Ley de cambio climático y transición energética de las Illes Balears en su artículo 1, que además establece que las medidas que prevé son vinculantes para todas las políticas y las actividades, públicas y privadas, en el ámbito territorial de la comunidad autónoma.

Sin embargo, el Estado ha cuestionado la constitucionalidad de determinadas previsiones de las leyes de cambio climático autonómicas, en concreto las de Cataluña y de las Illes Balears. La Ley 16/2017 de Cataluña, de 1 de agosto, del cambio climático, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno, resuelto por la sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, que declaró inconstitucionales y nulos algunos de sus preceptos e hizo una interpretación conforme de otros. La Ley 10/2019 de las Illes Balears, en cambio, no fue impugnada, pero -a fin de evitar, precisamente, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad- el Gobierno central y el Gobierno

⁷ Existen, sin embargo, otras leyes estatales que respondan a compromisos internacionales asumidos por España sobre emisiones contaminantes como, por ejemplo, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

⁸ Artículo 13.4: “Las comunidades autónomas insulares, por la singularidad de sus territorios, podrán, previo informe favorable del Gobierno y dentro de su ámbito territorial, acordar medidas de promoción de movilidad limpia, coherentes con la normativa comunitaria sobre comercialización de vehículos, para alcanzar los fines previstos en esta ley”.

⁹ Se puede encontrar un análisis comparado de estas regulaciones autonómicas en De la Varga Pastor, Aitana: “Estudio de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 2, 2018, págs. 44-51.

de la comunidad autónoma llegaron a un acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Illes Balears, por el que consideraron resueltas las discrepancias de constitucionalidad planteadas por el Estado¹⁰.

3. LA POLÍTICA DE LAS ILLES BALEARS CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: DE LA ESTRATEGIA BALEAR 2013-2020 A LA APROBACIÓN DE LA LEY 10/2019

3.1. El primer hito: la Estrategia balear contra el cambio climático 2013-2020

El primer hito significativo de la política de las Illes Balears frente al calentamiento global fue la Estrategia balear contra el cambio climático 2013-2020, aprobada el 8 de abril de 2013 por la Comisión Interdepartamental sobre el Cambio Climático¹¹. Esta acción política se adoptó con un enfoque global y transversal, con el fin de determinar los objetivos y las medidas que, en las diversas áreas de la actuación pública, se necesitaban para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, se fijaron diez objetivos y diez líneas generales de acción, que incluían -entre otros- el ámbito de la movilidad, como segundo sector (tras la generación eléctrica) productor de emisiones.

En desarrollo de esta estrategia y como primera línea general de acción prevista, se aprobó, en abril de 2014, el Plan de acción de mitigación contra el cambio climático en las Illes Balears 2013-2020. Este plan comprendía actuaciones en diversos sectores, entre ellos el del transporte, que era el responsable -de una manera constante durante los años anteriores- de un 35% del total de emisiones (por ejemplo, preveía medidas específicas de fomento del vehículo eléctrico). No obstante, lo más destacable del plan era su pronóstico sobre emisiones de la movilidad individual con el horizonte de 2020. Una de las conclusiones más relevantes al respecto era que la introducción del coche eléctrico no iba a reducir de una manera perceptible las emisiones de dióxido de carbono que causara el transporte por carretera en aquella fecha, por la correlación absoluta entre las emisiones de esta clase de vehículos y el factor de emisión asociado al consumo eléctrico del que dependen, lo que implica que -en las Illes Balears- un vehículo totalmente eléctrico represente prácticamente el mismo nivel de emisión que su equivalente con motor de combustión interna. La previsión del plan en este sentido era que en los años siguientes se pudiera mejorar el factor de emisión asociado a la producción y al consumo de electricidad en la comunidad autónoma. En relación con los vehículos de combustión interna, el plan advertía una potencial reducción de emisiones contaminantes mediante la sustitución de los vehículos existentes por otros más eficientes, de suerte que, en el segmento de los utilitarios, los motores diésel y de gasolina podrían cumplir en 2020 los valores límite de emisiones y, por lo tanto, no sería necesario electrificarlos.

¹⁰ BOE 19 de diciembre de 2019, núm. 304.

¹¹ Creada por el Decreto 60/2005, de 27 de mayo.

La finalidad de la Estrategia balear contra el cambio climático 2013-2020 era, sobre todo, diseñar y encauzar la acción política y fijar los objetivos frente al cambio climático de la comunidad autónoma en consonancia con los principios de la lucha global contra esta amenaza. Desde esta perspectiva, la estrategia identificó los sectores a los que habría que dirigir las medidas más intensas, por ser los responsables de la mayoría de las emisiones contaminantes (la energía y la movilidad). Asimismo, también deben tenerse en cuenta -por su utilidad para emprender acciones futuras- las previsiones del plan de acción de mitigación sobre la reducción efectiva de emisiones que podrá suponer el vehículo eléctrico, ciertamente escasa con el mantenimiento del actual modelo de producción de electricidad. Sin embargo, salvo la aprobación de este plan de acción de mitigación, la mayor parte de las actuaciones de la estrategia no se ha desarrollado.

No obstante, la experiencia de la estrategia balear ha servido -como en Cataluña- para calibrar la eficacia real de las medidas adoptadas hasta ahora frente al cambio climático, así como para fomentar el debate público sobre la exigencia de actuar con más intensidad -política y jurídica- contra este fenómeno¹². Desde esta óptica, el logro de la estrategia balear sería, pues, haber permitido tomar conciencia -especialmente tras la firma del Acuerdo de París, a cuyos objetivos y líneas de actuación se adhirió el Gobierno de las Illes Balears el 15 de septiembre de 2017- de que el cambio climático debe combatirse con instrumentos de carácter vinculante, porque las actuaciones de fomento o las directrices políticas, sin ser intrascendentes, se han mostrado insuficientes para esa lucha. En suma, se puede concluir que, como fruto, entre otros factores, de la experiencia acumulada con la estrategia balear contra el cambio climático, se ha constatado la necesidad de contar con una ley autonómica en la materia¹³.

3.2. El cambio a la acción legislativa

3.2.1. El precedente: la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera

La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, ha supuesto un cambio cualitativo en la política de las Illes Balears en esta materia, con el paso de la estrategia política a la acción legislativa. Sin embargo, esta ley fue precedida por otra que anticipó, con un objeto más concreto, el propósito de adoptar la vía legislativa para imponer medidas que garanticen el desarrollo sostenible. Se trata de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera.

La Ley 7/2019 tiene por finalidad hacer frente a la congestión demográfica y automovilística que sufre Formentera en el período estival, con la consiguiente

¹² Rodríguez Beas, Marina: "La incidencia del Acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. IX, núm. 2, 2018, pág. 13.

¹³ El Gobierno de las Illes Balears también aprobó, el 8 de noviembre de 2019, la Declaración de emergencia climática en las Illes Balears. Por lo que respecta a la movilidad, el objetivo fijado en esta declaración es implementar rápidamente el Plan Director Sectorial de Movilidad y aprobar la Ley de movilidad sostenible.

presión para el equilibrio medioambiental de la isla y su población. Esta ley tiene, pues, un objetivo que puede encuadrarse dentro de los propósitos que persigue, a mayor escala, la Ley balear de cambio climático y transición energética. Además, puede considerarse un precedente de la Ley 10/2019, porque se ampara en el hecho insular (artículo 138 de la Constitución y artículo 3 del Estatuto de Autonomía) para adoptar medidas proteccionistas y porque, entre estas, incluye restricciones a la entrada y circulación de vehículos motorizados. La Ley de cambio climático y transición energética también alude -en su exposición de motivos- al hecho insular como una oportunidad para la transición energética y, por lo que afecta específicamente a los vehículos sostenibles, argumenta que las reducidas distancias de las islas las convierten en el territorio idóneo para la movilidad eléctrica.

La Ley 7/2019 faculta al Consejo Insular de Formentera para restringir la movilidad de vehículos terrestres en la isla (artículo 2). Entre las acciones que puede adoptar a tal fin se encuentran la limitación de la afluencia de vehículos a motor en su territorio en el período del año que se determine o la fijación del número máximo de vehículos de alquiler en circulación. Se exceptúan de las restricciones los vehículos eléctricos o cero emisiones e híbridos.

Las medidas de la Ley 7/2019 se asemejan, por su fundamento expreso en el hecho insular y por su efecto práctico de limitar o prohibir la circulación de vehículos automóviles, a las previstas en la Ley 10/2019. No obstante, también presentan algunas importantes diferencias. La primera es el ámbito espacial de aplicación de las restricciones a la circulación y el órgano competente para adoptarlas, pues el territorio al que se extienden es una entidad local (la isla-municipio de Formentera) y quien las acuerda es su institución de gobierno (el Consejo Insular). Se trata, por lo tanto, de una entidad que, por su carácter local, tiene competencias sobre circulación y tráfico reconocidas por la legislación de régimen local y, además, está facultada por la legislación estatal básica -que incorpora normas comunitarias europeas- para adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico de vehículos en su territorio por razones medioambientales (artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera). La segunda característica se halla en las reducidas dimensiones y la singularidad ambiental de Formentera. La exposición de motivos de la ley concreta esta especificidad en datos como la superficie de la isla, la extensión de su red de carreteras, el contraste entre el volumen de población residente y el de la que concurre en temporada alta, la proporción entre el número de habitantes y el de vehículos (y, dentro de este, el considerable parque destinado al alquiler) o, en fin, los valores naturales de la isla y su fragilidad. Todo ello permite entender que Formentera constituye un “hecho insular” verdaderamente singular y diferencial que, por lo tanto, seguramente merece una protección también especial. En tercer lugar, debe señalarse que las limitaciones de entrada y circulación de vehículos en Formentera no son permanentes, sino temporales, ya que se circunscriben al período del año que se determine, a efectos de ordenar los flujos turísticos. Y, como cuarto rasgo propio a destacar, la Ley 7/2019 no prohíbe totalmente la circulación de vehículos de combustión interna (de gasolina o diésel), sino solo la de aquellos que, en el período señalado, sobrepasen el techo global y las cuotas por categorías de vehículos que en cada caso se establezcan.

Dadas estas características de la limitación temporal de entrada y circulación de vehículos de la Ley 7/2019, parecen unas medidas coherentes y proporcionadas con

la finalidad de atender las especiales circunstancias del hecho insular que se dan en Formentera.

3.2.2. El paso más decidido: la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética

El paso auténticamente significativo en la política de las Illes Balears contra el cambio climático ha sido la aprobación de la Ley 10/2019, que contiene disposiciones jurídicamente vinculantes en diversos ámbitos administrativos, sociales y económicos con el objetivo de dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de París. Una de las áreas en las que la ley establece obligaciones claramente definidas es la de la movilidad sostenible, en particular por lo que afecta a los vehículos automóviles. Los mandatos que impone la Ley 10/2019 al respecto se pueden concretar del siguiente modo.

Por un lado, la ley (artículo 63) obliga a las empresas -y también a las administraciones públicas- a sustituir progresivamente los vehículos de combustión interna por otros libres de emisiones al renovar sus flotas¹⁴. Este deber se especifica para las empresas de alquiler de vehículos, así como para las grandes y medianas empresas que renueven cada año más del 30% de su parque móvil, que tendrán que cumplir -a partir de 2020 y hasta 2035- los porcentajes mínimos anuales de adquisición de vehículos libres de emisiones establecidas en el anexo de ley. Asimismo, estas empresas deben comunicar a la administración los datos identificativos de los vehículos de su flota.

Por otro lado, la ley establece medidas limitativas de la circulación de vehículos automóviles de combustión interna. Así, insta a las administraciones públicas de las Illes Balears a adoptar -en el marco de la planificación estatal para el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre la materia- las medidas necesarias para que, en 2050, todos los vehículos de motor que circulen por la comunidad autónoma sean libres de emisiones. Para la consecución de este objetivo, el Gobierno de las Illes Balears puede limitar la entrada y circulación en el territorio autonómico de vehículos susceptibles de producir emisiones que superen los valores límite de calidad del aire fijados en el marco de la legislación estatal correspondiente (artículo 67). Además, y esta es la previsión más polémica de la ley, se prohíbe la circulación en las Illes Balears de motocicletas y turismos diésel a partir del 1 de enero de 2025 y de turismos, motocicletas, furgones y furgonetas que no sean libres de emisiones a partir de 1 de enero de 2035, en ambos casos con las excepciones que se establezcan reglamentariamente por razones de servicio público o de radicación previa en la comunidad autónoma. El Gobierno de las Illes Balears podrá modificar este calendario mediante decreto (disposición adicional tercera, apartados 3 y 5)¹⁵.

¹⁴ Son vehículos libres de emisiones (o de cero emisiones) los 100% eléctricos, los eléctricos de rango extendido, los de pila de combustible (hidrógeno) y los híbridos enchufables con autonomía superior a 40 km.

¹⁵ Respecto al tema de este trabajo, llama la atención que en la memoria de análisis del impacto normativo del proyecto de ley de cambio climático -ni en ningún otro documento del expediente enviado al Parlamento- constara una valoración de la incidencia económica de las medidas imperativas sobre los diversos sectores afectados (incluido el de la movilidad) de esta norma, pese a que su aprobación iba a tener un indudable efecto en la economía balear.

4. LAS MEDIDAS DE LA LEY 10/2019 SOBRE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES: PROBLEMÁTICA JURÍDICA Y ECONÓMICA

4.1. Fundamentación general de las medidas

Antes de examinar las medidas concretas sobre vehículos automóviles que establece la Ley 10/2019, es necesario analizar la competencia de la comunidad autónoma para aprobar esta norma.

Según su exposición de motivos, la Ley 10/2019 es “una ley esencialmente ambiental”. Por ello, el título principal en el que se funda es el artículo 30.46 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a las Illes Balears la competencia exclusiva sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de la legislación básica del Estado, incluidas las normas adicionales de protección. Junto a esta regla, la ley se basa en otras relativas a los ámbitos sectoriales regulados en ella, como son las competencias exclusivas de la comunidad autónoma sobre transporte (artículo 30.5 y 5) o industria (artículo 30.34). Además, la ley alega dos fundamentos específicos para interpretar y aplicar los títulos competenciales expuestos: por un lado, el hecho insular, con reconocimiento constitucional (artículo 138) y estatutario (artículo 3), que permite al legislador autonómico desplegar la legislación básica teniendo presentes las particularidades que de él derivan; y, por otro, la legitimación que el artículo 109 del Estatuto de Autonomía confiere a la comunidad autónoma para desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea, lo que -de acuerdo con la exposición de motivos- “adquiere una gran relevancia a la hora de innovar el ordenamiento jurídico sin tener que esperar en todos los casos la intervención normativa previa de las instancias centrales del Estado dirigida a la transposición de normas europeas”. La ley también apela al artículo 22 del Estatuto de Autonomía, que insta a la comunidad autónoma a cooperar con las instancias nacionales e internacionales en la evaluación y en las iniciativas relacionadas con el medio ambiente y el clima.

En vista de los títulos alegados por la Ley 10/2019, la problemática constitucional que plantea la fundamentación general de esta norma se centra, sustancialmente, en dos puntos: el sector o la materia que conforma el objeto de la ley y que, por lo tanto, determina la competencia de las Illes Balears para aprobarla; y la potestad de la comunidad autónoma para desarrollar y ejecutar los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Ambas cuestiones han sido tratadas por el Tribunal Constitucional en la sentencia 87/2019 en relación con la Ley del cambio climático de Cataluña.

La Ley 10/2019 se fundamenta, esencialmente, en la competencia de las Illes Balears sobre medio ambiente, conforme a la cual corresponde a la comunidad autónoma el desarrollo y ejecución de las bases estatales y la aprobación de normas adicionales de protección. Esta materia era también la que el Estado y Cataluña señalaron ante el Tribunal Constitucional como título de cobertura general de la Ley del cambio climático de esa comunidad autónoma. No obstante, el Tribunal Constitucional precisó que, dado que la salvaguarda del medio ambiente tiene por definición un carácter transversal y que la ley catalana -al diseñar un modelo energético y económico alternativo- iba más allá de un objetivo estrictamente ambiental, la constitucionalidad de algunas de sus medidas también tenía que examinarse sobre la base de otras competencias. Pues bien, precisamente por ese propósito de la ley de Cataluña -que

también se puede apreciar en la Ley 10/2019- de regular todas las actividades contaminantes desarrolladas en el territorio de la comunidad autónoma, sin limitarse a establecer planes y programas de ayudas dirigidas a generar actividad económica baja en carbono (potestad que la jurisprudencia constitucional ha encuadrado en la competencia ambiental), la sentencia entendió que la ley no perseguía solo la protección del medio ambiente, sino que a la vez implicaba una transformación del sistema energético y económico. Por lo tanto, puesto que la incidencia de la ley excedía el marco puramente ambiental, entraban asimismo en juego otras competencias que implican al Estado y a las comunidades autónomas (como la ordenación general de la economía, las bases del régimen energético o algunas más específicas, como la circulación de vehículos) y que, por ello, deben tenerse en cuenta al examinar la constitucionalidad de cada precepto concreto de la ley, para determinar cuál es el título prevalente que lo ampara (FJ 4).

De acuerdo con esta doctrina sobre la ley de Cataluña, la constitucionalidad de las previsiones de la Ley de cambio climático y transición energética de las Illes Balears -al ser una norma que también tiene vocación de diseñar un modelo energético alternativo al actual y unas políticas propias en sectores de gran impacto económico y social (como la movilidad)- no se puede enjuiciar únicamente sobre la base de la competencia autonómica sobre medio ambiente. Por lo tanto, también deberá valorarse según los títulos específicos que se refieran a cada materia concreta objeto de regulación.

Por lo que respecta a la capacidad de las comunidades autónomas para desarrollar y ejecutar internamente el derecho internacional (en especial, el de la Unión Europea), hay una consolidada jurisprudencia constitucional según la cual, dado que no existe en el ordenamiento español un título específico para el cumplimiento interno de las obligaciones internacionales de España, esta tarea incumbirá a quien tenga la atribución material correspondiente de acuerdo con las reglas de reparto de competencias (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9, y 148/1998, de 2 de julio, FJ 4, entre otras). Al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del cambio climático de Cataluña, el Tribunal Constitucional afirmó que la inactividad del Estado -que aún no ha aprobado la ley que dé cumplimiento al Acuerdo de París- no impide a las comunidades autónomas adoptar políticas o medidas que contribuyan a la consecución de las obligaciones internacionales de España, puesto que, como poder público del Estado, deben respetar esos compromisos y velar por su eficacia. Sin embargo, tienen que hacerlo siempre dentro de su esfera de atribuciones y, en concreto, han de respetar las bases estatales cuando ejerzan sus competencias de desarrollo de estas (FJ 6). Por lo tanto, las comunidades autónomas -como unas de las “entidades subestatales” a las que apela el Acuerdo de París- no pueden ampararse en un tratado internacional para disponer unilateralmente de los compromisos contraídos por España al margen de cualquier previsión o cobertura competencial (FJ 7).

De esta doctrina resulta, pues, que la comunidad autónoma de las Illes Balears está legitimada para actuar a fin de hacer efectivas las obligaciones internacionales de España contra el cambio climático, pero debe hacerlo ateniéndose a la distribución constitucional y estatutaria de competencias y, consiguientemente, con plena sujeción a las atribuciones que tiene conferidas en cada ámbito material en el que pretenda intervenir.

4.2. La renovación de las flotas de vehículos: su incidencia en las empresas de alquiler

La Ley 10/2019 obliga a las empresas de alquiler de vehículos —un sector importante de nuestra industria turística— a renovar sus flotas de acuerdo con unos porcentajes mínimos anuales de adquisición de vehículos libres de emisiones, y les impone el deber de suministrar a la Administración la información necesaria para verificar su cumplimiento. La adquisición de vehículos eléctricos u otros libres de emisiones supone una gran inversión inicial, dado su elevado precio de mercado. Según datos proporcionados por la Asociación Balear de Empresas de Alquiler de Vehículos (Baleval), se ha estimado que los *rent a car* de Baleares tendrán que renovar aproximadamente 48.000 coches en el año 2020, lo que supone la compra de 960 coches eléctricos. Teniendo en cuenta que el precio más asequible para un coche eléctrico es de 30.000 euros, las empresas de alquiler de vehículos habrían de invertir en su conjunto aproximadamente 30 millones de euros. No obstante, el gran desembolso que se debe efectuar no es el único inconveniente.

Por una parte, las empresas de *rent a car* operan bajo el modelo de negocio de *buy back*, es decir, los fabricantes de coches, al venderles los vehículos, pactan su recompra dentro de un periodo concreto y a un precio convenido. La seguridad de estas operaciones permite calcular el precio al que se debe alquilar el vehículo y el número de servicios a concertar para que se pueda amortizar. No obstante, los fabricantes de coches eléctricos no están, por el momento, dispuestos a efectuar su recompra, posiblemente por el volumen reducido de este mercado en la actualidad. Por tanto, los *rent a car*, al tener que adquirir estos vehículos, se ven obligados a hacer inversiones más costosas con una rentabilidad presumiblemente menor.

Por otra parte, las empresas de alquiler advierten que los turistas no optarán por vehículos eléctricos debido a la falta de suficientes puntos de recarga en las islas. Es cierto que el Gobierno balear tiene previsto construir 500 estaciones de recarga en la comunidad autónoma. Sin embargo, unas infraestructuras estratégicas para el turismo balear como son los aeropuertos —que concentran el gran volumen de recogida y devolución de automóviles de alquiler— y los principales puertos no son competencia de la comunidad autónoma, por lo que la operatividad económica de un sector crucial para el turismo balear se hace depender, en gran medida, de la voluntad del Estado de dotar sus instalaciones de los puntos de recarga necesarios. Asimismo, los vehículos eléctricos se hallan inactivos durante el tiempo de recarga, que es elevado (de 2 a 8 horas, dependiendo del tipo de carga). Las empresas de alquiler, por lo tanto, deberían aumentar su flota para atender al mismo número de usuarios, puesto que los flujos de demanda durante el verano son muy altos y la rotación de vehículos se ve menguada por los tiempos de espera de los coches eléctricos.

La obligación de renovación de vehículos que impone la ley suscita dudas, además, desde la perspectiva del principio de igualdad y de la libertad de empresa, reconocidos en los artículos 14 y 38 de la Constitución. Por lo que se refiere a la igualdad, la renovación de las flotas de vehículos de combustión interna por otros libres de emisiones se impone solo a determinados tipos de empresa y de vehículos (en particular, las empresas de alquiler), porque la obligación legal afecta solo a coches, motocicletas y ciclomotores, pero no a otros vehículos que producen igual o mayor volumen de emisiones. Y en relación con la libertad de empresa, si bien es

cierto que la protección del medio ambiente y de la salud pueden justificar, como razones imperiosas de interés general, la introducción de restricciones en las actividades de prestación de servicios (tal como permite la legislación estatal de trasposición de las directivas comunitarias de prestación de servicios y de garantía de la unidad de mercado), estas limitaciones deben ser en todo caso necesarias y proporcionadas; y, teniendo en cuenta que la propia normativa europea ya establece los límites máximos de emisiones para homologar los vehículos que han de circular por su territorio, imponer a unas empresas la adquisición de determinados vehículos (mucho más costosos, además) en detrimento de otros perfectamente homologados supone una restricción adicional y, por ello, dudosamente proporcionada. Asimismo, la libertad de empresa también se puede ver comprometida por la escasez actual de infraestructuras adecuadas (fundamentalmente puntos de recarga) para garantizar la operatividad de los nuevos vehículos.

4.3. La prohibición de circulación de vehículos de combustión interna

La Ley 10/2019 prevé la prohibición de circulación de vehículos de combustión interna en el territorio de las Illes Balears (artículo 67 y disposición tercera, apartado 3). El Estado cuestionó la constitucionalidad de estas disposiciones, ante lo que el Gobierno de la comunidad autónoma se avino a negociar las discrepancias en la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Illes Balears. Aquí se llegó a un acuerdo mediante el que ambas partes consideran que los citados preceptos se refieren a una cuestión que -según lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, sobre la Ley del cambio climática de Cataluña (FJ 13)- está reservada a las competencias que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21) y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13). En consecuencia, la comunidad autónoma se comprometió a suspender el calendario de prohibición de circulación previsto en el apartado 3 de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2019, de conformidad con la autorización establecida en el apartado 5 del mismo precepto, en tanto el Estado establece la regulación correspondiente tomando en consideración las singulares circunstancias del hecho insular.

De nuevo, pues, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley catalana del cambio climático se toma como referencia para calibrar la constitucionalidad de las medidas de la Ley 10/2019. La Ley 16/2017 de Cataluña contenía diversas disposiciones sobre transportes y movilidad. Por lo que aquí interesa, el Estado recurrió, por un lado, el precepto que impelía al Gobierno autonómico a promover las medidas necesarias en el sector de la automoción para que los vehículos motorizados nuevos no sean de combustión interna fósil a partir de 2030 y, por otro, la previsión de que debía reducirse en un cincuenta por ciento la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo, en el ámbito del transporte rodado en el horizonte del año 2040.

Respecto a la primera previsión, el Tribunal Constitucional concluyó que, por los términos de su redacción, el precepto podía ser objeto de una interpretación conforme a la distribución constitucional de competencias, consistente en entender que solo obliga a promover medidas para que los vehículos nuevos a partir de 2030 no sean de combustión interna fósil, pero no contiene un mandato concreto y vinculante de

prohibir su fabricación desde esa fecha. Por el contrario, de interpretarse en este último sentido, el precepto sería inconstitucional, porque implicaría una transformación del modelo de producción de vehículos incompatible con el establecido por el Estado, a quien corresponden las competencias exclusivas en la materia con base en los títulos de tráfico y circulación de vehículos de motor del artículo 149.1.21 (que incluye la determinación de las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan) y de ordenación general de la economía del artículo 149.1.13 (que comprende la materia de industria y, específicamente, las actividades públicas de regulación y ejecución relacionadas con la fabricación y homologación de productos industriales, como son los vehículos).

En cuanto a la previsión sobre la reducción en un cincuenta por ciento de la dependencia de combustibles fósiles para el transporte rodado, el Tribunal Constitucional consideró, en cambio, que tenía un inequívoco tenor imperativo y vinculante. Por ello, entendió que vulneraba la competencia estatal sobre los transportes de viajeros y mercancías que transcurran por más de una comunidad autónoma del artículo 149.1.21, que también habilita al poder central para establecer principios generales o directrices aplicables a los transportes intracomunitarios, como los de unidad de mercado y la libre gestión empresarial.

A la luz de estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la Ley del cambio climático de Cataluña, la prohibición de circulación de vehículos que no sean libres de emisiones del apartado 3 de la disposición adicional tercera, en relación con el artículo 67, de la Ley 10/2019 suscita interrogantes en cuanto a su constitucionalidad. El tenor de dicho apartado 3 es claramente imperativo (“quedará prohibida”) y preciso en relación con la actividad (“la circulación), el objeto (los vehículos “que utilicen diésel como combustible” y los que “no sean libre de emisiones”), el territorio (“en las Illes Balears”) y la fecha de efecto (“a partir del 1 de enero de 2025” y “a partir del 1 de enero de 2035”). Dicho con las mismas palabras empleadas por el Tribunal Constitucional en diversos lugares de la sentencia comentada, las letras a) y b) de ese apartado 3 establecen “objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término” (FJ 10 y 11). Así entendidas, tales prohibiciones no parecen compatibles con las competencias exclusivas del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (que abarca la determinación de las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan) y de industria (que incluye la regulación de las condiciones de fabricación y homologación de los vehículos), porque vetan por completo la circulación de vehículos -primero los diésel y después todos los que no sean libres de emisiones- que cumplen las condiciones fijadas por el Estado para poder hacerlo.

Además de estas dudas de constitucionalidad, la prohibición de circulación de vehículos también plantea interrogantes desde la óptica del derecho de la Unión Europea y, en concreto, por lo que se refiere a su compatibilidad con las exigencias del mercado interior. El derecho comunitario ha establecido un marco común para la homologación de los vehículos de motor mediante la Directiva 2007/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007. Esta directiva dispone que los Estados miembros no prohibirán, restringirán ni impedirán la circulación viaria de vehículos por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por dicha norma, si satisfacen los requisitos establecidos en ella (artículo 4, apartado 3, párrafo segundo). Sobre este precepto, el Tribunal General de la Unión Europea -en sentencia de 13 de diciembre de 2018- ha

dicho que, si bien es cierto que las autoridades nacionales son competentes para establecer normativas de circulación, la Directiva 2007/46 impide a un poder público de un Estado miembro -y, en particular, a una entidad infraestatal- limitar, por razones basadas en el nivel de las emisiones contaminantes, la circulación de los vehículos que sean conformes con los requisitos europeos vigentes en la materia. Esta imposibilidad obedece a que la base jurídica de la Directiva 2007/46 es el establecimiento del mercado interno y, por lo tanto, su objeto fundamental es la comercialización de los vehículos de motor nuevos y la libre circulación de estos productos entre los Estados miembros. Por ello, desde un punto de vista teleológico, la citada disposición no puede interpretarse en el sentido de limitarse esencialmente a reconocer, a quien adquiera un vehículo nuevo conforme a las exigencias de dicha norma, el derecho a comprarlo y conducirlo, pero sin garantías hacia el futuro. De entenderlo así, el efecto útil de la directiva se vería perjudicado, ya que la comercialización de los vehículos potencialmente afectados quedaría obstaculizada por el temor a que no pudieran utilizarse con normalidad, lo que podría llevar a un conductor a renunciar a comprar un vehículo de gasolina o diésel nuevo; y el problema alcanzaría una mayor envergadura si múltiples entidades infraestatales adoptaran, en aras de la lucha contra la contaminación del aire, actuaciones similares. Porque, si bien es verdad que las normas europeas exigen a los Estados miembros adoptar medidas para luchar contra la contaminación del aire, dicho deber no los exime de las obligaciones que les imponen otras normas comunitarias, como las del mercado interior.

De acuerdo con esta jurisprudencia europea, la prohibición total de circulación de vehículos diésel y, más tarde, de los demás que no sean libres de emisiones prevista por la Ley 10/2019, si dichos vehículos han sido homologados por el Estado conforme al derecho europeo, debería considerarse contraria a las exigencias comunitarias del mercado interior. Es verdad que la prohibición de la ley balear, en sentido literal, no se refiere a la compra de dichos vehículos, sino a su circulación; pero, para la jurisprudencia europea, el temor a no poder circular en el futuro con un vehículo de gasolina o diésel que cumple con los requisitos técnicos para transitar por las vías públicas puede llevar al potencial comprador a renunciar a adquirirlo, lo que obstaculizaría la comercialización de este producto con arreglo a la normativa comunitaria¹⁶. En definitiva, como expuso la comisaria europea de Industria y Mercado Interior al Parlamento de Dinamarca en respuesta a una consulta sobre la posible prohibición por ley de los vehículos diésel, “bajo la actual normativa de homologación de la Unión, una prohibición completa de comercialización, importación y matriculación de coches nuevos de gasolina y diésel en un Estado miembro no es compatible con el derecho de la Unión Europea”¹⁷.

¹⁶ En su respuesta a una pregunta parlamentaria sobre la prohibición de vehículos diésel en el año 2025, el consejero de Transición Energética y Sectores Productivos del Gobierno de las Illes Balears dijo que, leída literalmente, la disposición adicional tercera de la Ley 10/2019 “no habla de prohibir la venta de vehículos diésel, habla de la prohibición de circulación de vehículos diésel a partir de 2025”. *Diari de sessions del Parlament de les Illes Balears*, X legislatura, núm. 22, 25 de febrero de 2020, pág. 1479).

¹⁷ El empresariado del automóvil, al instar acciones ante la Comisión Europea -y también ante el Consejo para la Garantía de la Unidad de Mercado- contra la prohibición de circulación de vehículos diésel y gasolina en el territorio balear a partir de 2025 y 2035, consideró que dichas medidas no suponían solo la restricción o prohibición a la circulación de este tipo de automóviles, sino un veto a su venta, que vulnera la libertad económica de los operadores automovilísticos en las Illes Balears.

El Gobierno de las Illes Balears aún no ha cumplido el compromiso asumido en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de modificar, mediante decreto, el calendario de prohibición de circulación de vehículos del apartado 3 de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2019. A ello se ha unido, recientemente, el anuncio del Gobierno central de un anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, en el que se establece que las comunidades autónomas insulares, por la singularidad de sus territorios, puedan acordar medidas de promoción de movilidad limpia en su ámbito territorial. Esta previsión -según las noticias aparecidas en la prensa- parece haber sido entendida por el ejecutivo autonómico como una autorización para mantener la prohibición de circulación de vehículos diésel a partir de 2025¹⁸. No obstante, si esta es la interpretación que se ha dado a dicho precepto, suscita dudas por varias razones. En primer lugar, lo que permite el anteproyecto es “acordar medidas de promoción”, que es una acción que sí admitió el Tribunal Constitucional en relación con la Ley del cambio climático de Cataluña, precisamente porque promover las medidas que permitan conseguir el objetivo propuesto no es lo mismo que imponer un mandato concreto y vinculante. En segundo lugar, la adopción de estas medidas de promoción se sujeta al informe no solo previo, sino también favorable, del Gobierno central, lo que condiciona la capacidad de decisión de la comunidad autónoma. En tercer lugar, el anteproyecto dispone que dichas medidas han de ser coherentes con la normativa comunitaria sobre la comercialización de vehículos, que parece apuntar en el sentido opuesto a la prohibición total de circulación de vehículos homologados conforme a los estándares europeos. Y, en cuarto lugar, la singularidad de los territorios insulares no es una condición necesariamente homogénea, de manera que, si bien tal vez pueda justificar medidas como las adoptadas por la Ley 7/2019 para Formentera en atención a las especiales características de esta isla, en el caso de otras islas mayores y más pobladas quizá exijan una mayor fundamentación que la expresada en la Ley 10/2019.

La inseguridad provocada por la aprobación de la Ley 10/2019 -y, en concreto, las posibles restricciones a los vehículos automóviles de combustión diésel y gasolina en las Islas Baleares a partir de 2025 y 2035, respectivamente- ha tenido un profundo impacto en el mercado de automóviles autonómico.

En el año 2019 se matricularon 29.999 coches en las Islas Baleares, lo que supuso una caída del 13,38% respecto del año 2018. En el conjunto de país se matricularon 1.258.260 coches, un 4,8% menos en comparación con el año 2018. Se observa que la caída en la compra de nuevos vehículos en Baleares es casi 4 veces mayor a la estatal. Las asociaciones de venta de coches afirman que la incertidumbre generada alrededor de la Ley 10/2019 ha movido a los usuarios a aplazar la compra de nuevos automóviles debido a la falta de seguridad a la hora de escoger una tecnología u otra, lo que explica la tendencia a la baja en las ventas.

De las nuevas comercializaciones de turismos en Baleares en 2019, 3.281 usaban como carburante el diésel. Sin embargo, en 2018 esta clase de vehículos ascendía a 6.628, es decir, se experimentó un descenso del 50,5%. Por el contrario, el número

También entendieron que representaban un impedimento para los desplazamientos de los turistas que decidan pasar sus vacaciones en la comunidad autónoma, con lo que afectaban de forma esencial a su libertad de movimiento y de circulación.

¹⁸ *Diario de Mallorca* (11 de febrero de 2020). <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2020/02/11/yllames-muestra-satisfaccion-aval-madrid/1485311.html>.

de coches de gasolina vendidos fue de 24.278. En comparación con el año 2018, estos han experimentado una caída del 6,6%. Pese a esta caída, la gasolina sigue siendo el carburante más utilizado en el archipiélago y está presente en 4 de cada 5 coches. En el ámbito nacional, 756.131 vehículos fueron de gasolina (+2,24% respecto de 2018), mientras que tan solo 350.778 fueron diésel (-25,91%). En su conjunto, el 50% de las ventas fueron de coches de gasolina y un 39% de diésel.

Del análisis de estos datos, que coinciden con el periodo de entrada en vigor de la ley, se observa que se ha producido una acusada caída en la compra de vehículos – especialmente diésel- nuevos en las Islas Baleares (más del doble de la nacional).

No obstante, a pesar de la bajada en las comercializaciones de nuevos turismos, se puede sostener que la automoción tradicional de combustión sigue siendo la opción más elegida por los consumidores, tanto en el ámbito autonómico como estatal. Destacan especialmente en las islas Baleares los motores de gasolina, que dominan prácticamente la totalidad del mercado (presentes en el 80% de los turismos) y los de diésel (10%), a pesar de la abismal caída reciente de estos últimos. En cambio, las tecnologías alternativas (entre las que se encuentran los vehículos eléctricos) siguen siendo una opción meramente residual en toda España y de forma particularmente marcada en las islas. Así lo confirman datos aportados por ASEDA, de acuerdo con los cuales, en los meses de enero a abril de 2019 se vendieron en Baleares 85 coches eléctricos, que representaban tan solo un 0,77% del total de vehículos comercializados. La media estatal fue ligeramente superior, con un 0,94%. En su conjunto, el 8% de los vehículos comercializados en Baleares pertenecía a otros tipos de motores, mientras que esta cifra se elevaba al 11% para la totalidad del país.

En definitiva, la Ley 10/2019 no ha conseguido, de momento, promover la movilidad sostenible en el territorio, porque los vehículos de combustión -y en especial los de gasolina- siguen siendo los más demandados, en detrimento de otros tipos de tecnología menos contaminantes, como la movilidad eléctrica. Además, la ley parece haber tenido un impacto negativo en ciertos sectores de la economía balear, porque se aprecia una coincidencia temporal entre su entrada en vigor y el descenso en las ventas de coches nuevos en Baleares, bastante más acusado que en el resto de España. Por su parte, los coches eléctricos tienen actualmente una escasa demanda entre los usuarios particulares, lo que perjudica a los *rent a car* a la hora de devolver sus vehículos al mercado.

No obstante, el impacto económico de esta ley no se circunscribe a los sectores mencionados. El mercado de la automoción tradicional tiene asociada una importante industria auxiliar que también se verá perjudicada por las restricciones anunciadas (talleres de reparación, fábricas de componentes accesorios, gasolineras...). Sin embargo, puede ser favorable para otros sectores, como la industria eléctrica, que deberá construir infraestructuras de recarga y producir y suministrar energía limpia, lo que podría ser una oportunidad para que las Illes Balears puedan adquirir autosuficiencia energética y no depender así de costosas importaciones (actualmente, la dependencia energética de las Illes Balears es de más del 90%, lo que supone un coste de unos 1.000 millones de euros, que representa el 3,8% del PIB de la Comunidad Autónoma)¹⁹.

¹⁹ *Energías renovables y eficiencia energética en las Islas Baleares: Estrategias y líneas de actuación*. Govern de les Illes Balears, 2015, pág. 13.

5. CONCLUSIONES

La aprobación de la Ley 10/2019 representa un paso decidido en la actuación de la comunidad autónoma de las Illes Balears contra el cambio climático. La acción política autonómica de lucha contra el calentamiento global ya no se fundamenta exclusivamente en una estrategia de objetivos y actuaciones para la Administración, sino que ahora se ha plasmado en una norma jurídica que establece obligaciones tanto para los poderes públicos, como para los ciudadanos, a los que se les han impuesto deberes exigibles coactivamente.

La ley de cambio climático de las Illes Balears pretende imponer unas políticas propias en sectores de gran impacto económico y social, uno de los cuales es el de la movilidad. En este ámbito, la ley contiene obligaciones muy concretas, como la renovación de las flotas de vehículos de empresas (con disposiciones específicas para las empresas de alquiler) y la prohibición, a partir de unas determinadas fechas, de circulación de vehículos de combustión interna.

Aunque la ley se ampara en las competencias que el Estatuto de Autonomía reconoce a la comunidad autónoma, sus disposiciones han sido cuestionadas por el Estado, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Unión Europea. Estas discrepancias han dado lugar a un acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Illes Balears por el que la comunidad autónoma se compromete a suspender el calendario de prohibición de circulación de vehículos de combustión interna.

La Ley 10/2019 quiere introducir un modelo de movilidad sostenible fundamentado esencialmente en el transporte eléctrico. Sin embargo, se trata aún de una tecnología con carencias para su plena implantación en la sociedad debido a su alto coste de adquisición, el elevado tiempo de carga de las baterías y, principalmente, la escasez de infraestructuras de recarga. Estos factores dificultan la viabilidad económica de este tipo de movilidad, lo que puede afectar significativamente a uno de los segmentos relevantes del sector turístico balear, como son las empresas de alquiler de vehículos.

No obstante, la ley no parece haber conseguido, de momento, el objetivo de promover la movilidad sostenible en el territorio balear, porque los vehículos de combustión interna siguen siendo los de mayor demanda, en detrimento de otros tipos de tecnología menos contaminantes, como la movilidad eléctrica. Además, tras la aprobación de esta norma, se ha producido un importante descenso de la venta de automóviles nuevos (y, especialmente, de vehículos diésel) en las Illes Balears en comparación con el resto de España. Este descenso ha tenido consecuencias directas sobre los vendedores de coches, que han visto reducidos ingresos este año, con el consiguiente impacto en la economía balear.

Las previsiones de la ley, si se cumplen efectivamente, pueden tener un impacto negativo en sectores económicos relevantes en las Illes Balears, como las empresas de alquiler de vehículos o los negocios asociados a la automoción. Sin embargo, este coste se puede ver compensado, desde el punto de vista de las necesidades de la sociedad en conjunto, por el cambio a un modelo ambientalmente sostenible basado en la movilidad libre de emisiones.

6. BIBLIOGRAFÍA

-Borràs Pentinat, Susana: “Ciudades y cambio climático: responsabilidades, retos y oportunidades”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 33, 2016, págs.12-13.

-Borràs Pentinat, Susana., Villacencio Calzadilla, Paola. (coord.): *Retos y Realidades de la Adaptación al Cambio Climático. Perspectivas técnico-jurídicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

-Cramer, Wolfgang, et al.: “Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean”, *Nature Climate Change*, vol. 8, núm. 11, 2018, págs. 972-980.

-De la Varga Pastor, Aitana., Rodríguez Beas, Marina: “Estudio de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 2, 2018, págs. 1-56.

-De Vilchez Moragues, Pau et al.: “El cambio climático”, Estudio sobre la perspectiva económica, social y medioambiental de las sociedades de las Illes Balears en el Horizonte 2030, CES-UIB, 2019, págs. 137-218.

-Rodríguez Beas, Marina: “La incidencia del Acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 2, 2018, págs. 1-41.

-Verdú Baeza, Jesús: “A propósito de la cumbre climàtica de Marrakech: Cuando la solución empieza a ser parte del problema”. *Revista electrónica de estudios Internacionales (REEI)*, núm. 33, 2017.