



Memòria explicativa del procediment seguit per a l'elaboració de l'Avantprojecte de llei per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera

Antecedents

1. En data 15 de gener de 2018, el Consell Insular de Formentera va remetre a la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat l'acord adoptat pel Ple del Consell Insular en sessió ordinària de dia 20 de desembre de 2017, en relació a la proposta urgent del conseller d'Infraestructures i Mobilitat relativa a sol·licitar a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la limitació de l'accés de vehicles a l'illa de Formentera.

2. La Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat va considerar adequat iniciar el procediment per valorar la necessitat d'elaborar una llei de sostenibilitat mediambiental i turística per a l'illa de Formentera.

Així i d'acord amb la memòria sobre la consulta pública prèvia signada pel director general de Mobilitat i Transports en data 23 de gener de 2018, el conseller de Territori, Energia i Mobilitat va dictar resolució per la qual s'acordava iniciar una consulta pública sobre l'aprovació d'una llei que regule la sostenibilitat a l'illa de Formentera, tot d'acord amb el que estableix l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Segons el Certificat emès pel Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, des de el 24 de gener fins el 2 de febrer de 2018 es va publicar a la pàgina de Participació ciutadana l'enllaç a la consulta prèvia a la redacció d'aquesta llei, i es varen registrar 140 visites, a més de 2 al·legacions o suggeriments realitzats directament a la Direcció General de Mobilitat i Transports.

Aquests suggeriments demanen que es posi un carril bici separat fins Sant Francesc i millor fins Es Caló, i que la limitació de circulació dels vehicles es faci segons els kilòmetres realitzats anualment (control ITV).

3. Elaborat un primer esborrany, d'acord amb l'article 43 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, es va iniciar el tràmit d'audiència i participació, i es va notificar l'esborrany de l'Avantprojecte per efectuar les al·legacions, a les entitats següents:

- conselleries del Govern Balear

- consells insulars
- Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears
- Ajuntament de Palma

En compliment del que estableix l'article 133.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, dia 22 de febrer de 2018 se publica a la pàgina web de la Direcció General de Mobilitat i Transports i a la pàgina de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, així com al *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, el text de l'Avantprojecte de la llei per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera acompanyat de la memòria d'impacte normatiu, a fi d'obrir un termini d'un mes per l'audiència pública dels ciutadans, que va finalitzar el dia 26 de març de 2018.

D'acord amb el certificat del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, es varen registrar 125 visites.

4. Transcorregut el termini atorgat, s'han rebut els escrits amb Informe favorable o sense suggeriments de les conselleries següents:

- . Educació i Universitat
- . Cultura, Participació i Esport
- . Medi Ambient, Agricultura i Pesca
- . Territori, Energia i Mobilitat

5. Les conselleries del Govern que han presentat observacions o suggeriments són les següents:

- Conselleria de Treball, Comerç i Indústria, que formula 2 observacions:
 - . totes les disposicions s'han de titular (Acord Consell Govern de 29/12/2000)
 - . la disposició final hauria d'indicar que és única

S'accepten.

- Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, que formula les observacions següents:
 1. A l'exposició de motius:
 - . s'ha de detallar perquè la norma compleix els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. També s'ha d'incloure a la memòria justificativa.
 - . s'ha d'incloure també que no te impacte a la infància, l'adolescència, les famílies ni els col·lectius LGTBI.
 - . s'ha de recollir també com a antecedent normatiu de normes sobre infància i adolescència, etc. La Llei Orgànica 3/2007, d'igualtat entre homes i dones, i la Llei 11/2016, d'igualtat entre dones i homes.

. per normativa de bona regulació, s'ha de fer referència a l'art. 130 de la Llei 39/2015, pel que fa a la revisió periòdica del grau de consecució dels objectius previstos.

. per Llei 20/2013, d'unitat de mercat, com que la norma incideix al mercat automobilístic, s'ha de justificar que les mesures són justes i proporcionals i no afecten de forma arbitrària al mercat.

Aquests punts s'accepten, però s'inclouen a la memòria d'impacte normatiu, no a l'exposició de motius de la llei.

2. En relació a la norma:

. per aplicació de l'Acord de Consell de Govern de 29/12/2000, les normes s'han de dividir en capítols i articles, i s'han de titular. S'accepta.

. l'article 9 que planteja l'accés restringit a determinats espais, ha de respectar la Llei 7/1985, de bases de règim local, i la Llei 20/2006, municipal i de règim local de les Illes Balears, en quan a la regulació específica dels espais per part de l'Administració Pública, propietària o que posseeix la facultat de dominis del sòl i que garanteix la seva accessibilitat a tots i fixa les condicions de la seva utilització. No s'accepta, el Consell Insular de Formentera ja ha fet ús de la Llei de bases i ha restringit l'accés a determinats llocs de l'illa; per tant aquest Avantprojecte no envaeix la reserva de llei que es dona cap a les hisendes locals.

. l'article 18 detalla sancions aplicables, i cal recordar que els arts. 139 a 141 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local permet que les entitats locals puguin establir infraccions i sancions dins del seu àmbit. No s'accepta ja que el Consell Insular de Formentera és també administració local i directament ho pot fer.

- Conselleria de Salut: suggereix l'adaptació de l'article 20 de l'Avantprojecte a l'article 85 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques. S'accepta

- Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques, que presenta els suggeriments següents:

. adaptació de l'article 20 de l'Avantprojecte a l'article 85 de la Llei 39/2015.

. des de el punt de vista formal suggereix que a les disposicions s'ha d'incloure títol i indicar que és "única".

S'accepten

- Conselleria de Presidència, que presenta els suggeriments següents:

. en l'exposició de motius falta indicar si la llei s'adequa a l'art. 129 de la Llei 39/2015. S'accepta, però no es justifica en l'exposició de motius.

. l'art. 28.1 de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, estableix que les infraccions són lleus, greus i molt greus. Falta tipificar les infraccions molt

greus. No s'accepta, ja que no es obligatori i no es considera oportú establir infraccions de caràcter molt greu.

. la Llei de canvi climàtic no fa referència a Formentera. S'hauria d'especificar quines determinacions en concret es veuen desplaçades per seguretat jurídica. No s'accepta. La Llei de canvi climàtic encara no està aprovada, per aquest motiu aquest Avantprojecte recull mesures similars a les que estan previstes a l'avantprojecte de canvi climàtic.

. a la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu falta incloure estudi econòmic. No s'accepta, l'estudi econòmic acompanya a l'estudi de càrregues administratives, no a l'impacte normatiu.

6. En relació a altres ens que han presentat al·legacions o suggeriments, es recull el següent:

- Ajuntament de Sant Antoni de Portmany:

. Demanen que el Govern Balear i el Consell d'Eivissa desenvolupin un marc legislatiu per prevenir la saturació de l'illa. No és una al·legació. El que demana l'Ajuntament de Sant Antoni no és una al·legació a aquest avantprojecte, sinó una nova petició adreçada al Consell Insular d'Eivissa i el Govern Balear, que s'ha de tractar de forma separada a aquesta llei per Formentera.

. Sol·liciten que s'elabori una norma equivalent a la de Formentera però que sigui d'aplicació a l'illa d'Eivissa. No és una al·legació. Es tracta d'una nova petició que no té res a veure amb la tramitació de l'actual avantprojecte.

- Associació Intersectorial de petits i mitjans empresaris de Formentera:

. Sol·licita que s'incloguin a la llei més dades sobre el parc actual de vehicles de Formentera, amb una major desagregació (vehicles oficials, de servei públic, particulars, etc.). No s'accepta. L'exposició de motius indica una problemàtica general constatable i aporta dades sobre el total de vehicles, però no hi ha necessitat d'arribar a aquest nivell de detall amb una informació que quedarà desactualitzada.

. Sol·licita que s'inclogui a la llei un major detall de la població de Formentera (majors d'edats, menors, majors de 16). No s'accepta. S'indica a l'exposició de motius la població de dret per fer un contrast amb la càrrega d'estiu. La xifra en si mateixa no és important i el detall està subjecte a canvis.

. Demana escoltar a la societat civil i els organismes més representatius abans d'aplicar mesures. No s'accepta. La llei habilitarà al Consell Insular per establir aquestes restriccions, però no correspon a un avantprojecte establir el funcionament a nivell intern del procés de decisió d'una altra institució.

. Sol·licita que s'especifiquin millor els tipus de vehicles que no podran circular per motius mediambientals. No s'accepta. La llei habilita al Consell per prendre aquesta decisió sobre qualsevol tipus de vehicle a motor que no

encaixi amb les excepcions recollides. L'evolució tecnològica desaconsella fixar aquests paràmetres a la pròpia llei. L'elecció per tant correspon al Ple del Consell Insular.

. Demana millorar la coordinació i la consulta establint una mesa de seguiment públic-privada. No s'accepta. De nou, pel principi d'autonomia i autoregulació, correspon al Consell Insular en tot cas prendre aquestes decisions, que no es poden imposar per via legal.

. Sol·liciten que es reservi una quota de vehicles pels allotjaments turístics legals, segons la seva capacitat. No s'accepta. Hi ha actualment 14.500 places turístiques legals i el Consell ha autoritzat un sostre de 20.000 places. El volum és massa elevat com per garantir a tots un accés amb vehicle i, a la vegada, aconseguir el compliment dels objectius d'aquesta llei.

. Demanen que la norma obtingui el dictamen previ del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears. No és una al·legació. El tràmit del CES és obligatori i forma part del procediment d'elaboració de normativa de la CAIB. No es pot deixar de fer i l'avantprojecte es remetrà al moment oportú de tramitació.

- Consell Insular d'Eivissa:

. Plantegen que es moduli l'impacte de la restricció d'accés de vehicles d'Eivissa amb mecanismes alternatius, com les matrícules parells o senars o el requisit de vehicles compartits. No s'accepta. L'avantprojecte planteja una restricció de tipus general per motius mediambientals amb l'habilitació per a la fixació d'un sostre màxim d'entrada de vehicles. Els mecanismes que es proposen no tenen encaix amb l'actual plantejament de la norma.

. Demanen que es permeti l'accés dels vehicles de persones amb mobilitat reduïda. S'accepta. De fet, ja estava inclòs a l'esborrany que va exposar com una de les excepcions previstes i es manté com a tal.

. Sol·liciten que no es limiti l'accés a l'illa de Formentera per part dels residents a Eivissa, no únicament per motius laborals. S'accepta. No es pot adoptar com a excepció de tipus general, ja que desvirtuaria la natura de la norma i la seva argumentació jurídica, però s'estableix una quota separada per vehicles de residents a Eivissa que s'ha d'establir d'acord amb les dades històriques reals per tal de garantir la seva suficiència.

- Servicios y Concesiones Marítimas Ibicencas S.A.:

. Demanen que s'acrediti la correcció de les xifres de vehicles a Formentera i l'origen de les dades estadístiques. S'accepta. Les dades han estat actualitzades d'acord amb la informació remesa per part del Consell de Formentera. Totes elles deriven dels estudis i treballs de camp fets com a part de la planificació de mobilitat.

. Indiquen que pels principis de legalitat, seguretat jurídica i interdicció de l'arbitrarietat, es considera excessiva la discrecionalitat de la que disposarà el Consell de Formentera, ja que la llei no concreta suficientment. D'altra banda,

la periodicitat bianual establerta és massa curta per poder fer una planificació empresarial adequada. No s'accepta. La Llei autoritza al Consell Insular de Formentera a establir una sèrie de mesures, entre elles, les restriccions a l'accés i circulació de vehicles, sempre de forma motivada i d'acord amb els preceptes legalment establerts. Es respecten, per tant, els principis indicats, ja que el Consell és competent per desenvolupar el contingut d'aquesta llei.

. Plantegen que la norma tindrà un impacte negatiu sobre les navilieres, que hauran de fer una inversió inicial. A més, tot i ser els principals perjudicats, s'imposa la càrrega de controlar les acreditacions, la qual cosa suposa una tasca de control que excedeix la seva activitat ordinària. No s'accepta. No es preveu cap tipus d'inversió inicial: l'obtenció de les habilitacions les han de fer els titulars dels vehicles. Les navilieres han de comprovar el títol de viatge, la identificació de la persona, el certificat de resident i altres documents.

- Balearia Eurolíneas Marítimas S.A.:

. S'indica la possibilitat de vulneració de la jerarquia de normes, ja que una llei com la prevista s'hauria de fer per llei orgànica. No s'accepta. La restricció al tràfic rodat no s'ha de regular per llei orgànica per que la mobilitat motoritzada no és, en cap cas, un dret fonamental recollit a la Constitució. Els ajuntaments també imposen restriccions temporals a la circulació dins dels seus termes municipals i no es requereix llei orgànica.

. Subratllen la possibilitat de que sigui una vulneració del dret de lliure circulació. No s'accepta. La lliure circulació de persones que garanteix la Constitució no es veu afectada per aquesta norma, que només habilita per restringeix sota certes circumstàncies la circulació amb segons quins tipus de vehicles. Les persones mantenen íntegrament el seu dret de circulació.

. Indiquen una possible vulneració del dret de lliure establiment d'empreses garantit pel dret de la Unió. No s'accepta. La llei que es proposa no prohibeix l'establiment de noves empreses de lloguer a Formentera, sinó que habilita al Consell a establir un sostre màxim de vehicles de lloguer. A més, els motius mediambientals estan entre els previstos pel dret comunitari per establir aquests tipus de restriccions.

. Plantegen la possible falta de proporcionalitat entre la restricció al lliure exercici d'activitats econòmiques, d'acord amb la llei de defensa de la competència, interpretant que la restricció podria suposar una situació de competència deslleial pel que fa a les empreses de lloguer: els títols habilitants suposen una restricció addicional. No s'accepta. De nou, la qüestió mediambiental és de les poques excepcions que el dret europeu anteposa a les qüestions de lliure competència. En tot cas, qualsevol empresa seria lliure d'establir-se a Formentera i com a tal demanar els títols que li corresponguin: no hi ha restricció en aquest sentit, però sí en termes globals.

. Al·leguen la possible falta de competència de la CAIB per regular matèries de tràfic marítim de passatgers, per tractar-se de qüestions amb reserva de

competència estatal (Marina Mercant). S'accepta parcialment. La CAIB es responsable i competent del transport marítim interilles, tot i que hi hagi qüestions subjectes a normativa i autorització estatal. En tot cas, donat que el port de la Sabina és un port d'interès estatal, la limitació al desembarcament en destí podria incórrer en extralimitació competencial. La negativa a l'embarcament de vehicles no autoritzats per circular amb destinació a Formentera planteja també alguns dubtes, especialment pel que fa a l'embarcament a ports peninsulars. Els vehicles embarcats tenen consideració d'equipatge dels passatgers, la qual cosa complica a nivell legal la seva restricció. Per tant, s'elimina la restricció a l'embarcament i desembarcament de vehicles no autoritzats per les navilieres, però es manté el seu deure d'informació i de control previ de les autoritzacions, per tal que els passatgers siguin conscients en tot moment.

- Formentera Cargo S.L.:

.Plantejen que aquesta norma afectarà negativament a les navilieres i que no planteja cap compensació. No és una al·legació. No es planteja cap compensació per que, d'una banda, la norma només habilita al Consell Insular de Formentera a establir aquestes limitacions, però no l'obliga; d'altra, l'aplicació de les mesures no suposa en cap cas una revocació de les autoritzacions de les navilieres per exercir la seva activitat.

. Indiquen que podria restringir la lliure competència i suposar una ajuda patrimonial indirecta als lloguers de cotxes a Formentera. No és una al·legació. És una valoració de la norma que no inclou cap argumentació jurídica. La llei habilita per imposar restriccions a l'entrada de vehicles a l'illa per motius mediambientals.

. Al·leguen que pot afectar a les famílies amb menys recursos, perquè no podran viatjar en cotxe, que és una opció més barata. No és una al·legació. La restricció, d'activar-se, afectarà a tots els vehicles que entrin. Com a contrapartida, la llei preveu potenciar el transport públic per tal de que sigui una alternativa efectiva al vehicle privat per tots.

. Indiquen que la reserva estàndard és d'una setmana d'hotel i cotxe a Eivissa, aprofitant per visitar un dia Formentera. Aquesta fórmula ja no serà possible, per obligar a fer un doble lloguer de cotxe o decidir no visitar Formentera, que perdrà visitants i consum d'oferta complementària. No és una al·legació. És una apreciació sobre el funcionament de l'oferta turística que no aporta res a la norma en qüestió. En qualsevol cas, l'entrada de persones no està restringida i el reforç del transport públic ha de permetre visitar Formentera igualment i amb un cost reduït.

. Al·leguen que l'avantprojecte no indica qui ni com gestionarà la tramitació de permisos per embarcar cotxes cap a Formentera. No queda clara la tramitació ni si aquesta beneficiarà a les navilieres de major mida, que podrien comprar i revendre. Tampoc aclareix si la mateixa autorització

possibilitarà l'accés a altres zones restringides, com Illetes. No és una al·legació. En qualsevol cas, correspon al Consell Insular de Formentera establir aquests mecanismes si opta per activar les restriccions a la circulació que aquesta llei preveu. No pot ser objecte d'una llei entrar en aquests tipus de detalls més procedimentals.

. Indiquen que el problema mediambiental no el generen els vehicles que passen el dia a l'illa i tornen a Eivissa, sinó el sector nàutic recreatiu i l'oferta descontrolada d'allotjaments. No és una al·legació. És una valoració sense dades objectives. L'àmbit d'actuació d'aquesta llei és la mobilitat terrestre a Formentera, però això no significa que no hi hagi altres àmbits susceptibles de millora a través d'altres iniciatives i normes.

- Consell Insular de Formentera:

. Demana corregir les dades de vehicles incloses a l'exposició de motius. S'accepta. Es disposa de dades actualitzades per part del Consell que s'han incorporat a la norma.

. Al·leguen que es limitin les "circumstàncies familiar greus" a les persones residents dins de les excepcions previstes a la llei. S'accepta. S'ha incorporat una redacció que limita l'excepció a les persones residents que es troben fora de Formentera i han de tornar per circumstàncies familiars greus.

. Demanen que els parcs mòbils oficials puguin incloure també vehicles sostenibles de tipus híbrid, ja que s'està renovant la flota de transport amb aquests tipus de vehicles. S'accepta. S'ha optat per remetre a les classificacions "zero emissions" i "ECO" de la DGT per donar cabuda a aquests tipus de vehicles.

. Demanen que es limiti l'obligació d'incloure punts de recàrrega als aparcaments públics únicament a aquells que siguin, a més, de titularitat pública. S'accepta. El Consell Insular de Formentera ha explicat la situació actual pel que fa a aparcaments públics i té sentit l'al·legació plantejada.

- Balear de Alquiler de Vehículos con y sin conductor (BALEVAL)

. Plantegen que establir una quota de vehicles de lloguer en base al lloc de matriculació seria contrari a la normativa europea per discriminació per raó de residència o establiment. No s'accepta. La llei no planteja cap restricció basada en el lloc de matriculació dels vehicles, sinó que parla únicament de l'entrada de vehicles de lloguer a l'illa. Es tracta d'una restricció, establint un sostre, però no d'una prohibició en termes absoluts.

- FSE-PSOE

. Demanen que quedin exceptuats de les restriccions tots els vehicles titularitat de residents a l'illa d'Eivissa. S'accepta parcialment. No és pot establir una excepció de tipus general per aquest motiu de residència, però per garantir la mobilitat entre les Pitiüses s'ha inclòs a l'avantprojecte una

quota reservada i específica pels vehicles de persones residents a Eivissa, que s'haurà de fixar d'acord amb les dades històriques d'afluència de persones.

7. En compliment de les instruccions sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern, aprovades per Acord del Consell de Govern de dia 21 de desembre de 2004, el dia 22 de febrer de 2018 es va remetre escrit de comunicació de la resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat sobre la iniciació de l'elaboració de l'Avantprojecte de llei per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera a la directora general de Relacions amb el Parlament.

8. Finalitzat el termini d'informació pública, amb les al·legacions i suggeriments acceptats s'elabora una nova versió de l'Avantprojecte (12/juny/2018). També s'elabora una nova memòria d'impacte normatiu que recull les suggerències presentades en la fase d'informació pública que afecten a la justificació del compliment del marc normatiu vigent.

9. En data 19 de juny de 2018 s'elabora l'Estudi econòmic i de càrregues administratives sobre la implantació de l'Avantprojecte de llei.

10. El dia 20 de juny de 2018 es convoca el ple del Consell Balear de Transports Terrestres, per informar, entre altres temes, sobre l'Avantprojecte de la llei per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera.

11. El mateix dia 20 també es sol·licita l'informe corresponent al Institut de la Dona, que l'emet en data 22 de juny de 2018, i es reb a aquest Direcció General el dia 27 del mateix mes.

Aquest informe conclou recomanant que en la redacció del text es tinguin en compte la substitució de les paraules "residents", "usuaris" i "passatgers" per les formes genèriques o les dobles formes, la qual cosa s'ha dut a terme.

12. En data 28 de juny es redacta una nova versió de l'Avantprojecte de llei adaptat a l'informe de l'Institut Balear de la Dona.

13. En data 29 de juny es dona trasllat d'una còpia de tot l'expedient al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i es sol·licita dictamen corresponent.

Aquest Dictamen se emet en data 27 de juliol i té entrada a la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat el dia 30 de juliol de 2018.

14. D'acord amb l'apreciació que fa el Dictamen de la falta de comunicació d'aquest Avantprojecte a la resta d'autoritats en els termes que estableix l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat del mercat, en data 1 d'agost es

realitza la publicació del text a la pàgina web d'Unitat de Mercat, del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

15. Analitzades les recomanacions efectuades pel CES, s'elabora una nova versió de l'Avantprojecte de llei.

16. Es sol·licita la revisió de la darrera versió de l'Avantprojecte de llei al Servei de Normalització Lingüística de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat.

Conclusió

1. Per tot l'anterior, s'entén correcte el procediment seguit per a l'elaboració de l'Avantprojecte de llei per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera, com també el procediment d'audiència i participació.

2. Acompanya a aquesta memòria un annex que conté la relació i còpia dels documents que conformen l'expedient, degudament ordenats i foliats.

Palma, 9 d'agost de 2018

La cap de departament de Transports



M^a Antonia Rotger Frau