Dictamen núm. 4/2018, relatiu al Projecte de decret pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 5 de juny de 2018 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat relativa al Projecte de decret pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.

Segon. El dia 6 de juny s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Consulta prèvia a la redacció de l'esborrany de Decret per modificar el Decret 42/2018, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim entre les illes d'Eivissa i Formentera per als residents a l'illa de Formentera i el Decret 43/2018, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per als residents a la comunitat autònoma de les Illes Balears.
2. Resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat per la qual s'ordena la tramitació d'una consulta pública prèvia a la redacció de l'esborrany de Decret per modificar el Decret 42/2018, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim entre les illes d'Eivissa i Formentera per als residents a l'illa de Formentera i el Decret 43/2018, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per als residents a la comunitat autònoma de les Illes Balears.
3. Certificat emès per la cap del Servei d'Avaluació i Participació, de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura Participació i Esports, relatiu al procés de consulta prèvia publicat a la pàgina de participació ciutadana.
4. Memòria sobre la necessitat i oportunitat d'elaborar i aprovar un nou decret pel qual es reguli la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.
5. Resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat per la qual s'ordena l'inici d'un procediment per a l'elaboració i aprovació d'un nou Decret que reguli la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.

6. Memòria econòmica i anàlisi cost benefici del projecte de Decret pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.
7. Anàlisi de l'impacte normatiu del projecte de Decret pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.
8. Memòria referent a la reducció de càrregues administratives de l'esborrany de Decret pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.
9. Índex d'entitats del tràmit d'audiència.
10. Tràmit d'audiència a les diferents conselleries del Govern de les Illes Balears, Consells Insulars i entitats interessades i justificants de la seva recepció. En aquest sentit, presenten al·legacions La Conselleria de Treball, Comerç i Indústria, la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, la Conselleria de Presidència, el Consell Insular de Formentera i l'Associació Patronal d'Empreses d'Activitats Marítimes de Balears.
11. Informe del cap del servei de Transport Marítim de la Direcció General de Ports i Aeroports, de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat, en relació a les al·legacions presentades durant el tràmit d'audiència al projecte de Decret.
12. Resolució del director general de Ports i Aeroports per la qual se sotmet a informació pública el projecte de Decret i publicació al Butlletí Oficial de les Illes Balears.
13. Certificat emès pel cap del servei de Transport Marítim de la Direcció General de Ports i Aeroports, de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat, en relació a les

al·legacions presentades durant el tràmit d'informació pública al projecte de Decret.

14. Certificat emès pel cap del servei de Transport Marítim de la Direcció General de Ports i Aeroports, de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat, en virtut del qual es fa constar que el projecte de Decret va ser informat favorablement per la Mesa de Transport Marítim de les Illes Balears, a la sessió extraordinària de dia 9 de maig.
15. Sol·licitud d'informe relatiu a l'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona, sobre el projecte de Decret pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.
16. Informe d'impacte de gènere emès per la directora de l'Institut Balear de la Dona.
17. Versions catalana i castellana definitives del projecte de Decret pel qual pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears.
18. Ofici del conseller de Territori, Energia i Mobilitat mitjançant el qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball d'Economia, desenvolupament regional i medi ambient elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 10 de juliol de 2018.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 6 articles, i una part final formada per tres disposicions addicionals, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

I. A la part expositiva es fa referència el marc normatiu que l'habilita. Així, d'una banda, en l'àmbit autonòmic, es fa referència a la normativa que es troba actualment en vigor en la matèria, concretament, el Decret 42/2018, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim entre les illes d'Eivissa i Formentera per als residents a l'illa de Formentera i el Decret 43/2018, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per als residents a la comunitat autònoma de les Illes Balears, i a la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears, i de l'altra, en l'àmbit estatal, es fa referència a la Llei 30/1998, de 29 de juliol, de règim especial de les Illes Balears i a la Llei 3/2017, de 27 de juny, de Pressuposts generals de l'Estat. Finalment, pel que fa a la normativa europea, es fa referència al Reglament (UE) núm. 651/2014, de la Comissió, de 17 de juny de 2014, pel qual es declaren determinades categories d'ajudes compatibles al el mercat interior en aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat.

Així mateix, es justifica la necessitat del projecte normatiu en el fet de que la vigent normativa en l'àmbit autonòmic s'ha vist superada per l'entrada en vigor de normes que han deixat desfasat el règim de participació en el sufragi de les bonificacions entre l'Estat i la Comunitat autònoma, com la Llei de Pressuposts de l'Estat, 3/2017, de 27 de juny, a través de la qual s'ha aconseguit que l'aportació estatal als serveis regulars

de transport marítim de persones interinsulars pugi fins al 50%, o de la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears, que amplia aquestes bonificacions a les persones titulars de targeta autoritzada d'estacionament amb residència a les Illes Balears que utilitzin els serveis regulars de transport marítim de persones viatgeres, quan es tracti de trajectes interinsulars, ja que també tindran dret a que s'apliqui la bonificació de resident sobre la tarifa corresponent al seu vehicle. Per tant, resulta necessari adequar el text de la norma reglamentària autonòmica a aquest nou marc per tal d'evitar la actual dispersió normativa.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència.

II. La part dispositiva del Projecte de decret s'estructura en 6 articles:

L'article 1 del projecte normatiu estableix que l'objecte del Decret és la regulació del règim de bonificació per a les persones residents a les Illes Balears en les tarifes dels serveis de transport marítim regular interinsular. L'article 2 fa referència a les persones beneficiàries de les bonificacions, mentre que l'article 3 determina el tipus de bonificació. L'article 4 fa referència a la targeta autoritzada d'estacionament, i l'article 5 fa menció al procediment. Finalment, l'article 6 determina l'òrgan gestor de les bonificacions.

III. Pel que fa a la part final.

En primer lloc, respecte a les disposicions addicionals, la primera fa referència al seguiment i la possibilitat d'insuficiència de crèdit, la segona disposa que les bonificacions que contempla el present Decret no es troben subjectes al règim de la legislació de subvencions, de conformitat amb l'establert en l'article 2 del Decret legislatiu 2/2005, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de subvencions, i la tercera fa referència a les facultats de control.

En relació a la disposició derogatòria, aquesta deroga expressament el Decret 42/2008, d'11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim entre les illes d'Eivissa i Formentera per als residents a la illa de Formentera i el Decret 43/2008, d'11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per als residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears, així com quantes disposicions d'igual o inferior rang s'oposin al que disposa el present Decret.

Finalment, respecte a les disposicions finals, la primera estableix que es faculta el conseller de Territori, Energia i Mobilitat per dictar les disposicions que siguin precises per a l'aplicació del que es disposa en aquest Decret, i la segona, disposa que aquest Decret entra en vigor als vint dies de la seva publicació, llevat de les previsions sobre bonificacions de l'article 3 que tindran efectes retroactius i s'apliquen des del dia 29 de juny de 2017.

III. Observacions generals

Primera. La Constitució espanyola (en endavant CE) a l'article 9.2 disposa que "*correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixen o dificultin la seva plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social*". Des d'aquest punt de vista l'exercici de la llibertat pels ciutadans –i de les llibertats que la integren– és un camí obligat, una compulsió categòrica sobre els poders públics.

La llibertat de moviments, la mobilitat de les persones, és formulada en l'article 19 de la CE com una llibertat política que permet circular pel territori nacional tot entenent-la com a condició positiva que s'ha de preservar front d'una limitació possible. És a dir, s'entén que tot ciutadà té el dret de circular pel territori nacional i de residir allà on vulgui i ningú no li pot limitar.

No entenem que la possibilitat d'exercici d'aquesta llibertat materialitzada en un transport que la faci possible és la llibertat en si, però sí que és condició necessària i indispensable del seu exercici. Per això quant al transport, ateses les condicions geogràfiques que viuen els illencs, no podem entendre que el fet insular per ell mateix vagi contra l'exercici de la llibertat –com una acció objectiva de limitació que ofèn l'exercici de la llibertat– sinó que és una condició objectiva que limita les opcions d'exercici.

En aquest sentit, l'article 138 de la CE determina que l'Estat garanteix l'efectiva realització del principi de solidaritat consagrat al seu article 2 i vetlla per l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat i just, entre les diverses parts del territori espanyol, tot atenent en particular les circumstàncies del fet insular. Igualment determina que les diferències entre els diversos estatuts d'autonomia no poden implicar, en cap cas, privilegis econòmics i socials. L'article 138 toca ben de ple els aspectes de la igualtat i de l'equilibri territorial i reconeix implícitament la problemàtica de desigualtat objectiva en l'exercici de la llibertat de moviment que tenen els ciutadans dels territoris insulars quan parla de les "circumstàncies del fet insular".

Segona. La Llei 30/1998 del Règim especial de les Illes Balears (REB), reconeix a l'exposició de motius l'existència del fet insular com un conjunt de circumstàncies específiques la determinació de les quals s'encomana a l'Estat, i la conclusió de que tal fet insular ha de ser atès quan es formulin les polítiques concretes l'objectiu de les quals no ha de ser altre que la materialització de l'equilibri econòmic. D'altra banda, es reconeix en relació a les característiques de les Illes Balears, que la insularitat genera un conjunt de desavantatges que han de ser corregides o compensades, i que afecten, entre altres àmbits, al transport.

Tercera.- El Consell Econòmic de les Illes Balears, conscient que el transport en aquest nivell afecta l'exercici de la llibertat dels ciutadans de les Illes Balears, s'ha pronunciat en diverses ocasions en relació a aquesta qüestió, concretament, al dictamen 23/2002, relatiu a la proposta de declaració d'obligacions de servei públic en les rutes aèries interbalears amb la península i marítimes, va afirmar que *"tant des del punt de vista constitucional, com des del Dret comunitari, com des de les lleis ordinàries, la qüestió del transport en aquest nivell afecta l'exercici de la llibertat dels ciutadans de les illes, els quals no gaudeixen de*

les mateixes condicions d'exercici dels ciutadans continentals de la UE, en condicions econòmiques i socials semblants. Per això la qüestió és essencial i justifica la intervenció pública tractant – sempre dins els límits que la llei imposa a tota intervenció d'aquesta naturalesa– de garantir la mobilitat dels ciutadans. (...) Pel que fa a les raons socials són evidents. L'exercici de determinats drets constitucionals relacionats amb la mobilitat demanden la possibilitat d'un transport interinsular amb freqüència i preu suficient per tal que no es faci més gran la discontinuïtat territorial de la nostra comunitat. Igualment respecte d'un mínim de connexió amb el continent". A continuació, en el dictamen 15/2008, relatiu al Projecte de decret sobre drets d'informació dels passatgers en el transport marítim entre illes, va manifestar la seva opinió relativa a la necessitat de comptar amb un marc regulador del transport marítim a les illes en els termes següents: "*Val a dir que per una comunitat autònoma plurinsular el servei de transport marítim és molt important, malgrat la tendència dels ciutadans de fer servir el transport aeri. I això cobra una especial rellevància quan una de les illes, com és ara Formentera, no compta amb aeroport, fet que implica que l'atenció de les autoritats a les condicions de la prestació del servei de transport marítim és de vital importància per a millorar la qualitat del servei i l'adequada prestació als usuaris"*.

Quarta.- L'aportació que la Comunitat autònoma realitza als dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears es troba regulada actualment pel Decret 42/2008, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim entre les illes d'Eivissa i Formentera per als residents a l'illa de Formentera, i pel Decret 43/2008, de 11 d'abril, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per als residents a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

No obstant això, l'entrada en vigor de la Llei de Pressuposts Generals de l'Estat per a l'any 2017, en virtut de la qual l'aportació econòmica de l'Estat als serveis regulars de transport marítim de persones en els trajectes interinsulars ha augmentat fins el 50% de la tarifa, requereix la immediata actuació de la Comunitat autònoma per aconseguir una interpretació coherent de les dues normes, ja que els decrets autonòmics es varen redactar d'acord amb una aportació estatal diferent a la que actualment es troba en vigor.

Cinquena.- Finalment, el Consell Econòmic i Social de les Illes Balears vol destacar l'esforç que ha fet la Comunitat autònoma de les Illes Balears per tal de millorar la mobilitat dels seus ciutadans entre les diferents illes, per això es valora positivament que el Govern de les Illes Balears hagi presentat aquest projecte de Decret.

IV. Consideracions particulars

Primera.- Aquest Consell valora de manera positiva que el Govern de les Illes Balears hagi optat per la derogació dels decrets 42/2008 i 43/2008 citats anteriorment, per l'elaboració d'un decret nou, enlloc de modificar de nou els decrets esmentats per adaptar-los als canvis normatius, atès que aquest nou decret facilita la consulta i, per tant, el compliment i dota el sector de seguretat jurídica.

Segona.- A continuació farem una sèrie d'observacions en relació al procediment d'elaboració i al text de la norma amb la finalitat de millorar-ne el text i la comprensió.

1.- En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits, amb una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats. Igualment, es justifica a l'expedient el compliment del tràmit de participació ciutadana previst a l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

D'altra banda, es justifica a l'expedient que s'ha realitzat la consulta a la Mesa de Transport Marítim de les Illes Balears, com a òrgan consultiu, de debat i assessorament en matèria de transport marítim.

No obstant això, manquen els informes dels Serveis jurídics i de la Secretaria General corresponent, el qual s'ha de referir, com a mínim, a la correcció del procediment seguit i a la valoració de les al·legacions presentades, tal i com exigeix l'article 46, apartats primer i segon, de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, tràmits que s'haurien d'haver complimentat abans de trametre l'expedient al CES per dictamen.

2.- En relació amb el preàmbul, consideram que, en general, compleix amb el seu objecte, atès que delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació.

No obstant l'anterior, d'una banda es troba a faltar una menció expressa al títol competencial de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears que habilita el Govern per regular aquesta matèria, i de l'altra, manca una referència al Reial decret 1316/2001, de 30 de novembre, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars

de transport aeri i marítim per als residents en les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears, i a les ciutats de Ceuta i Melilla.

Finalment, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, s'ha de fer constar també la consulta feta a aquest Consell.

3.- Pel que fa al seu articulat, l'apartat primer de l'article 5 estableix que *''(...) la forma d'acreditar la condició de beneficiari, la documentació que periòdicament presentaran les navilieres per al reintegrament dels descomptes efectuats i la verificació i comprovacions que realitzi la conselleria de Territori, Energia i Mobilitat, seran els establerts amb caràcter general en el Reial decret 1316/2001, de 30 de novembre, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport aeri i marítim per als residents en les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i a les ciutats de Ceuta i Melilla (...)''*. En aquest sentit, d'acord amb el seu article primer, l'àmbit d'aplicació del citat Reial decret inclou les persones amb ciutadania espanyola, la dels altres Estats membres de la Unió Europea o d'altres Estats signataris de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu o de Suïssa residents a la Comunitat autònoma de les Illes Balears, i a l'article tercer, s'estableixen els sistemes d'acreditació de la condició de resident només per aquelles persones incloses dins del seu àmbit d'aplicació. D'altra banda, el projecte normatiu tramès, a més de les persones residents a les Illes Balears previstes a l'article primer del Reial decret 1316/2001, inclou també dins el seu àmbit d'aplicació a les persones estrangeres residents a l'illa de Formentera no incloses en la definició anterior, és a dir, els ciutadans extracomunitaris que resideixen a l'illa de Formentera. Per tant, atès que el projecte de Decret objecte de consulta preveu un àmbit d'aplicació superior al que estableix el Reial decret 1316/2001 pel que fa a les persones residents a les Illes Balears, seria adient establir un sistema alternatiu d'acreditació de la residència per als

ciutadans no inclosos dins l'àmbit d'aplicació del Reial decret 1316/2001, diferent del que preveu el Reial decret esmentat, tal i com es feia al Decret 43/2008, d'11 d'abril, el qual preveia un sistema d'acreditació de la residència distint per als ciutadans no comunitaris residents a l'illa de Formentera.

4.- Tot seguit, l'apartat tercer de l'article 5 preveu que *''les dades d'aquesta liquidació, en tant que merament autonòmica, es presentaran directament, en els mateixos terminis que les altres liquidacions, davant la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat''*. En aquest sentit, d'acord amb el principi de seguretat jurídica, es recomana establir un termini de temps concret per a la presentació de les corresponents liquidacions o, alternativament, afegir una referència expressa a la normativa que regula els terminis als que fa referència l'apartat en qüestió.

5.- D'altra banda, respecte a la Disposició derogatòria única del projecte, d'acord amb el que disposa l'Acord del Consell de Govern de les Illes Balears, de 29 de desembre de 2000, pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei, el qual també resulta aplicable als procediments d'elaboració d'altres normes de rang inferior, amb les diferències estructurals de cadascuna, les disposicions de la part final, inclosa la derogatòria, s'han de titular sempre per tal d'enunciar clarament el seu abast.

6.- Finalment, aquest Consell vol mostrar la seva satisfacció perquè s'apliqui el règim de bonificacions autonòmic no només a les persones amb ciutadania espanyola, dels altres Estats membres de la Unió Europea o d'altres Estats signataris de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu o de Suïssa residents a la Comunitat autònoma de les Illes Balears, sinó també a les persones estrangeres residents a l'illa de Formentera no

incloses en la definició anterior, als quals, se'ls aplica una bonificació de fins a un 39% a càrrec de la Comunitat autònoma.

En aquest sentit, el Consell Econòmic i Social és conscient de l'esforç econòmic que aquesta reducció suposa per a la Comunitat autònoma de les Illes Balears, no obstant això, i sempre que les disponibilitats pressupostàries ho permetin, consideram que aquesta reducció s'hauria de fer extensible a tots els residents de la Comunitat autònoma de les Illes Balears, per tal d'aconseguir una aplicació efectiva del principi d'igualtat i no discriminació.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret pel qual es regula bonificació en les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents en la comunitat autònoma de les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Vist i plau

El secretari general

El president





Josep Valero González

Carles Manera Erbina

Palma, 10 de juliol de 2018