

Dictamen núm. 15/2008, relatiu al Projecte de decret sobre drets d'informació dels passatgers en el transport marítim entre illes.

Dictamen núm. 15/2008, relatiu al Projecte de decret sobre drets d'informació dels passatgers en el transport marítim entre illes.

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 4, lletra *a*, incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 15 de juliol de 2008 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Salut i Consum relativa al Projecte de decret sobre drets d'informació dels passatgers en el transport marítim entre illes.

Segon. El dia 17 de juliol, s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients. Respon a la tramesa CAEB i la Caixa.

Tercer. El mateix dia es comunica a la Comissió Permanent la proposta dels serveis tècnics d'aquest Consell per tal que sigui la Comissió de Treball de l'Àrea Social la que elabori la corresponent proposta de dictamen. Tots els membres de la Comissió Permanent en mostren la conformitat amb la proposta de designació.

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

1. Resolució del conseller de Salut i Consum per la qual s'ordena l'inici del procediment d'elaboració de la norma.
2. Memòria justificativa de la conveniència de dur a terme la regulació objecte de la norma.
3. Esborrany inicial del Decret, versió catalana.
4. Esborrany inicial del Decret, versió castellana.
5. Taula de vigències i derogacions.
6. Estudi econòmic.
7. Tramesa del Projecte a la Confederació d'Associacions Empresarials de Balears (CAEB), al·legacions presentades i resposta a les al·legacions.
8. Tramesa del Projecte a AFEDECO.
9. Tramesa del Projecte a PIMEB.
10. Tramesa del Projecte a Grupo Umafisa Lines-Pitra.
11. Tramesa del Projecte a APEAM (Asociación provincial de empresarios de actividades marítimas de Balears), al·legacions presentades i resposta a les al·legacions
12. Tramesa del Projecte a Transmediterránea, al·legacions presentades i resposta a les al·legacions .
13. Tramesa del Projecte a Eurolíneas Marítimas (Baleària), al·legacions presentades i resposta a les al·legacions.

14. Tramesa del Projecte a Interilles exprés.
15. Tramesa del Projecte a Iscomar, al·legacions presentades i resposta a les al·legacions.
16. Tramesa del Projecte a Mediterránea Pitiusa.
17. Tramesa del Projecte a Trasmapi-Baleària.
18. Al·legacions presentades per l'associació de naviliers espanyols (ANAVE) i resposta a les al·legacions
19. Tramesa del Projecte a l'Asociación general de consumidores (ASGECO)
20. Tramesa del Projecte a l'Asociación de amas de casa y consumidores de Ibiza y Formentera.
21. Tramesa del Projecte a UNAE.
22. Tramesa del Projecte a Cooperativa de consumo San Crispin.
23. Tramesa del Projecte a La Defensa.
24. Tramesa del Projecte a Nuredduna al·legacions presentades i resposta a les al·legacions.
25. Tramesa del Projecte a l'Asociación Insular de amas de casa y consumidores de Menorca (ACM).
26. Tramesa del Projecte al Grup d'Ornitologia i defensa de la naturalesa (GOB).
27. Tramesa del Projecte a Facua-Balears.
28. Tramesa del Projecte a FEPAE.
29. Tramesa del Projecte a Associació d'usuaris i amics del Tren de Sóller.
30. Al·legacions presentades per Autoritat portuària de Balears i resposta a les al·legacions.
31. Tramesa del Projecte al Consell de Consum de les Illes Balears i informe emès.

32. Tramesa del Projecte a la Direcció de l'Advocacia i informe emès per aquesta.
33. Tramesa del Projecte a l'Institut Balear de la Dona, informe emès i resposta.
34. Tramesa del Projecte a la Conselleria de Presidència i ofici enviat per aquesta Conselleria.
35. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació i ofici enviat per aquesta Conselleria.
36. Tramesa del Projecte a la Conselleria de Turisme, suggeriments presentats i resposta.
37. Tramesa del Projecte a la Conselleria de Mobilitat i Ordenació del Territori, suggeriments presentats i resposta.
38. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Educació i Cultura.
39. Tramesa del Projecte a la Conselleria de Medi Ambient.
40. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Afers Socials i ofici enviat per aquesta Conselleria.
41. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques, suggeriments presentats i resposta.
42. Tramesa del Projecte a la Conselleria de Treball i Formació.
43. Tramesa del Projecte a la Conselleria de Comerç, Indústria i Energia
44. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Agricultura i Pesca i ofici enviat per aquesta Conselleria .
45. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Interior, suggeriments presentats i resposta
46. Tramesa del Projecte a la Conselleria d'Esports i Joventut i ofici enviat per aquesta Conselleria.
47. Informació pública.
48. Esborrany final, versió catalana.

49. Esborrany final, versió castellana.
50. Informe jurídic.
- 51.** Informe de la secretaria general

Quart. D'acord amb el procediment aplicable i atès l'article 24 d) del Reglament d'organització i funcionament del CES, la Comissió Permanent designa la Comissió de Treball d'Àrea Social perquè elabori la corresponent proposta. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el dia 3 de setembre i la Comissió Permanent aprova, finalment, el dictamen el dia 16 de setembre de 2008.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 4 articles i una part final distribuïda en una disposició addicional i una disposició final.

I. El preàmbul explica la finalitat i els motius del projecte de decret, així com el marc normatiu que l'habilita. Així, d'una banda, posa de manifest l'escassetat de regulació en aquesta matèria si es compara, per exemple, amb els drets dels passatgers en el transport aeri. D'altra banda, destaca la importància d'aquest tipus de transport per una comunitat autònoma insular, sobre tot quan és l'únic mitjà per entrar o sortir de l'illa de Formentera.

En relació amb la legislació vigent, destaca que la regulació en matèria de transport marítim duta a terme per la Unió Europea (UE) és més aviat parca i que parteix del principi general de liberalització del cabotatge marítim

l'Europa comunitària. Ara bé, pel que fa a la legislació estatal, el Codi de Comerç regula el transport de passatgers i dedica els articles 697 i 698 als drets que els hi corresponen en cas de suspensió del viatge, d'interrupció o de retard en la sortida del vaixell.

Respecte a la normativa autonòmica, l'Estatut d'Autonomia, aprovat per Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, atorga a la Comunitat Autònoma d'una banda, competència exclusiva envers el transport marítim, exclusivament entre ports o punts de la comunitat autònoma sense connexió amb altres ports o punts d'altres àmbits territorials (apartat 6è); i de l'altra, competència en matèria de defensa dels consumidors i usuaris, en el marc de les bases i la coordinació de l'activitat econòmica general (apartat 47è).

Aquesta segona competència és la que fonamenta la Llei 1/1998, de 10 de març, de l'Estatut dels consumidors i usuaris de la comunitat autònoma de les Illes Balears i autoritza el Govern a dictar les normes reglamentàries que la desenvolupin.

Finalment, i ja en matèria de defensa dels consumidors i usuaris, el Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, disposa en l'article 60 que *abans de contractar l'empresari ha de posar a disposició del consumidor i usuari, de forma clara, comprensible i adaptada a les circumstàncies, la informació de relleu vertadera i suficient envers les característiques essencials del contracte, en particular, envers les seves condicions jurídiques, econòmiques i dels béns o serveis objecte d'aquest.*

II. La part dispositiva del Projecte de decret que, com s'ha dit, consta de 4 articles, dedica el primer a definir l'objecte de la norma, que és regular els drets dels passatgers dels serveis de transport marítim prestats per empreses navilieres o armadors comunitaris, sempre que els esmentats usuaris tinguin aquesta condició i exclusivament pels desplaçaments que es duguin a terme mitjançant línies de transport que uneixin punts del territori de les Illes Balears.

L'article 2 es dedica a definir tota una sèrie de conceptes, com ara passatger, navilier o armador comunitari, als efectes del Projecte de decret.

L'article 3 delimita els tipus de transports marítims que queden exclosos de l'àmbit d'aplicació de la norma, desplecats en 6 apartats, com els transports d'excursions marítimes i els noliejaments de vaixells.

Finalment, és l'article 4 el que desplega la llista de drets dels passatgers dels serveis de transport marítim en cabotatges interinsulars, o en línies de cabotatge interinsular als quals fa referència la norma. Així mateix, disposa que el responsable del compliment de les obligacions establertes en aquest article és el navilier o l'armador.

III. Pel que fa a la part final del Projecte de decret, la disposició addicional estableix que a la contractació i a les navegacions a les quals fa referència aquest Decret, els naviliers restaran sotmesos a la normativa autonòmica en matèria de fulls de reclamacions, i la seva disponibilitat a favor dels usuaris dels serveis que prestin. I la disposició final, que el Decret entra en vigor als tres mesos d'haver-se publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

III. Observacions generals

I. Aquest Consell valora de manera molt positiva que el Govern de les Illes Balears abordi la regulació dels drets dels usuaris del transport marítim interinsular.

Val a dir que per una comunitat autònoma plurinsular el servei de transport marítim és molt important, malgrat la tendència dels ciutadans a fer servir preferentment 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 millorar la qualitat del servei i l'adequada prestació als usuaris.

Es troba a faltar, malgrat això, una regulació més completa, no només pel transport interinsular, sinó pel que fa als drets dels usuaris del transport marítim a nivell estatal o europeu, atès que una regulació a escala més ampla atorga unes garanties reforçades, encara que sigui, només, pel fet que les empreses han d'incorporar el compliment d'una mateixa legislació de manera uniforme per a tots els països que formen part de la UE.

Naturalment, el Govern de les Illes Balears només pot regular allò que és de la seva competència, d'acord amb l'Estatut d'autonomia, raó per la qual consideram que concretar i protegir els drets dels usuaris a nivell autonòmic és molt positiu. No obstant això, no és suficient per poder considerar que es troben equiparats als usuaris del transport aeri, que compten amb una

protecció que abasta tots els trajectes comunitaris, amb les garanties que això implica.

II. Segons les dades de la Memòria del CES sobre l'Economia, el Treball i la Societat corresponent a 2006, el transport de passatgers per via marítima va assolir aquest any els 2,4 milions de passatgers, dades que no es limiten al transport interinsular, sinó al transit a tots els ports de les illes. D'altra banda, segons les dades d'EUROSTAT ("Statistics in Focus", based on data collected in the frame of EU Maritime statistics directive (95/64/EC, of 8/12/95), el port de Palma és el més important de les Illes i el segon més important de l'Estat espanyol, darrera d'Algeciras, en termes de passatgers embarcats i desembarcats, fet que el situa entre els vint primers d'Europa.

Si a això afegim, com ja s'ha dit, que pels ciutadans de Formentera la via marítima és l'única opció per moure's més enllà dels límits de l'illa, la regulació dels drets que els emparen, com a concreció dels drets dels consumidors i usuaris reconeguts en la normativa sobre la matèria, pot suposar una major confiança dels usuaris d'aquest servei i, per tant, un increment de l'ús.

III. Pel que fa a l'activitat de la UE en la defensa dels drets dels usuaris del servei de transport, destaca la diferència de tractament entre els drets de transport aeri i els de transport marítim. Pel que fa al primer, trobam tres reglaments que protegeixen els passatgers:

- Reglament (CE) núm. 889/2002 del Parlament europeu i del Consell, de 13 de maig de 2002, pel qual es modifica el Reglament (CE) 2027/97 del Consell sobre la responsabilitat de les companyies aèries en cas d'accident
- Reglament (CE) núm. 261/2004 del Parlament Europeu i del Consell, de 11 de febrer de 2004 pel qual s'estableixen normes comunes sobre compensació i assistència als passatgers aeris en cas de denegació

d'embarcament i de cancel·lació o gran retràs dels vols, i es deroga el Reglament (CEE) 295/91

- Reglament (CE) núm. 1107/2006 del Parlament europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006 sobre els drets de les persones amb discapacitat o mobilitat reduïda en el transport aeri.

En canvi, la regulació del transport marítim apareix en el Reglament (CEE) 3577/1992, de 7 de desembre, del Consell Europeu, que estableix un principi general de liberalització del cabotatge marítim a l'Europa comunitària, només limitat per les possibles necessitats de serveis, ordre, seguretat o interès públic. I, també, en el conveni d'Atenes relatiu al transport de passatgers i del seu equipatge per via marítima, 2002 (*Athens convention relating to the carriage of passengers and their luggage by sea, 2002*).

Així mateix, arrel d'uns accidents marítims (*naufragi del Herald of Free Enterprise, tragèdia del Estonia*), que varen posar de manifest la necessitat de millorar la seguretat del transport de passatgers, es va dictar la Directiva 98/41 CE del Consell, de 18 de juliol, de 1998, sobre el registre de persones que viatgen a bord de vaixells de passatge procedents de o amb destinació a ports dels Estats membres de la Comunitat. Aquesta directiva estableix l'obligació general de fer un recompte de totes les persones a bord, recompte que s'ha de comunicar al capità i a una persona designada per la companyia, i la finalitat del qual és assegurar-se de què el número de persones a bord no supera el màxim autoritzat.

Més enllà d'aquesta directiva, els passatgers del transport marítim han de acollir-se als drets generals com a usuaris que són d'un servei, sense especificacions pel concret i específic servei que se'ls presta, sense tenir en compte els riscos afegits que el desplaçament per via marítima suposa.

Ara bé, la mateixa UE es troba en vies de posar remei a aquesta situació amb la proposta conjunta del 2005 del Consell i del Parlament europeu de regulació de la responsabilitat dels transportistes de passatgers per via marítima i en vies aquàtiques interiors en cas d'accidents (*Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the liability of carriers of passengers by sea and inland waterways in the event of accidents*). Però, com es pot advertir, només afecta als supòsits en què hi hagi accidents.

III. Dins el marc de la regulació estatal, és el codi de Comerç el que recull, dins el seu articulat, un grup de preceptes dedicats als drets i deures dels passatgers del transport marítim, entre els quals destaquen els articles 697 i 698, els quals regulen els drets que corresponen als usuaris en cas de suspensió, interrupció o retard de la sortida del vaixell. Aquests articles regulen, en definitiva, els drets bàsics del passatgers i crida l'atenció que apareguin en una llei que va ser aprovada el 1885, encara que ha anat sofrint modificacions per tal d'adaptar-se a la realitat social de cada moment.

Amés d'això, el Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, s'ocupa dels drets dels usuaris en general, destacant, pel que aquí interessa, l'article 60, el qual disposa que *abans de contractar l'empresari ha de posar a disposició del consumidor i usuari, de forma clara, comprensible i adaptada a les circumstàncies, la informació de relleu, vertadera i suficient envers les característiques essencials del contracte, en particular, envers les seves condicions jurídiques i econòmiques i dels béns o serveis objecte d'aquest*. I qualifica com a de relleu totes les obligacions d'informació que derivin de la mateixa llei o d'aquelles normes que siguin d'aplicació.

És, per tant, en desplegament d'aquest precepte, i tenint en compte la importància que el transport marítim té per a una comunitat insular (de fet, és significatiu que només les comunitats autònomes insulars hagin regulat aquesta matèria), que el Govern de les Illes Balears redacta el projecte de norma sotmès a dictamen, contemplant preceptes que només afecten al dret d'informació.

IV. Finalment, la comunitat autònoma de Canàries va aprovar una Llei d'ordenació del transport marítim, dins la qual dedica un capítol als drets i deures dels passatgers. És una llei més completa i ambiciosa que el Projecte de decret sotmès a dictamen per la Conselleria de Salut i Consum.

Tot i que, ateses les peculiaritats de la nostra comunitat autònoma, seria desitjable que el Govern tendís a regular aquest servei en tot el seu conjunt. Ara bé, com ja s'ha dit, la voluntat de protegir els passatgers de transport marítim, en la mida de les competències de la Comunitat Autònoma és valorada per aquest Consell de manera positiva.

IV. Consideracions particulars

I. En general, i pel que fa al procediment, l'expedient s'ha elaborat amb total correcció, respectant les diverses fases de tramitació fins el moment final en què s'ha de trametre al CES, obrint fins i tot la fase d'informació pública, atesa la rellevància del contingut de la norma pel conjunt de la societat.

Així mateix, es valora positivament que s'hagin considerat individualment totes les al·legacions presentades, raonant en respostes individualitzades els motius pels quals s'acceptaven o no les aportacions fetes pels diferents entitats i organismes als quals es va donar audiència, i que s'hagin incorporat aquelles que milloraven el text, donant així sentit ple a la participació ciutadana.

En relació amb el preàmbul, consideram que compleix amb el seu objecte, atès que fa una àmplia referència al marc competencial en què es crea el Reglament i a la seva raó de ser, i fonamenta adequadament la seva existència. No obstant això, s'ha afegit en el darrer paràgraf la referència a la consulta feta i el dictamen emès per aquest Consell.

II. Pel que fa al capítol primer, volem fer una sèrie de consideracions:

a) L'article 2.5 defineix el concepte de *línia de transport marítim de cabotatge interinsular*, en un extens paràgraf que inclou, així mateix, altres definicions. Es percep l'esforç per incloure en l'àmbit d'aplicació qualsevol trajecte que toqui un port o punt de les illes, encara que el trajecte complet no es limiti a atracar a ports insulars. Així, sembla que es pretén abastar fins i tot aquells trajectes que acabin o comencin en algun port de la Península però que embarqui i/o desembarqui passatgers en més d'un port balear.

L'esforç abastador d'aquesta definició és tal, que inclou també la definició de punt d'arribada. Ara bé, quan aquest concepte es torna a fer servir, cosa que passa una sola vegada, apareix abreujat: *línies de cabotatge interinsular* (art. 4). Des del CES entenem que l'article 1, sobre l'objecte de la norma ja és prou aclaridor quan disposa que:

El present Decret té per objecte regular els drets dels passatgers dels serveis de transport marítim prestats per empreses navilieres o armadors comunitaris, sempre que els esmentats usuaris tinguin aquesta condició, d'acord amb el que disposa l'article 2 de la Llei 1/1998, de 10 de març, per la qual s'aprova l'Estatut dels consumidors i usuaris de les Illes Balears, i exclusivament pels desplaçaments que es duguin a terme mitjançant línies de transport que uneixin punts del territori de les Illes Balears.

És a dir, deixa molt clar que només afecta als desplaçaments que uneixen punts del territori de les Illes Balears, sense que la qualificació com a punt d'arribada, que fa l'article 2.5 sigui, des del nostre punt de vista, necessària. Sinó que, més aviat, produeix confusió. Per això, recomanem que es supprimeixi la definició de *línia de transport marítim de cabotatge interinsular*.

b) L'article 4 contempla tota una sèrie de drets d'informació dels passatgers, entre els quals es troba (apartat i) el de disposar d'informació detallada de les incidències, com retard respecte de l'horari previst, (...). Aquesta informació s'ha de donar als usuaris, al més aviat possible, i tan bon punt se'n tinguin coneixement, i s'ha d'oferir *en tot moment de forma presencial i continuada* fins al començament de la navegació, a l'objecte que puguin decidir si volen continuar el viatge en les condicions que se'ls ofereixen o decideixen no viatjar.

Aquest CES considera oportú advertir que l'exigència d'informació *en tot moment de forma presencial i continuada* en tot cas, pot provocar problemes atès que exigeix un lloc físic en el qual es trobin passatgers i empresa o el seu representant. Evidentment, quan es tracta d'un retard breu que no dóna peu a que els passatgers que tenen el seu domicili en l'illa on es troba el port, vagin a casa seva, és raonable que la informació es doni en el vaixell mateix o en el

port, de forma presencial i continuada. Ara bé, per haver-hi casos on altres mitjans de comunicació i informació siguin més pràctics i còmodes, tant per a l'empresa com per als usuaris.

Així mateix, la informació sobre els drets que els hi corresponen ja ve exigida en els apartats g i h, raó per la qual consideram que es podria suprimir aquesta reiteració.

Certament, entenem que la voluntat de la norma és que els passatgers no quedin desemparats al port sense saber si el vaixell sortirà o no, ni quan, i que passin les hores sense que se'ls aporti cap tipus d'informació. Però, de la mateixa manera, cal permetre un cert marge de maniobra a l'empresa per trobar mitjans alternatius per posar a l'abast dels seus clients, de la manera més còmoda possible per ambdues parts, la informació precisa. Si bé consideram positiu que s'exigeixi la posada a disposició dels usuaris de personal o representants de la naviliera per tal de mantenir la informació actualitzada. I de fet, proposam la següent redacció alternativa:

i) Tenir accés a la informació detallada sobre les incidències, com retard respecte de l'horari previst, suspensió, interrupció, cancel·lació de la navegació o substitució del vaixell per un de característiques manifestament inferiors. Aquesta informació s'ha de posar a l'abast dels usuaris el més aviat possible, una vegada l'empresa en tengui coneixement, mitjançant la posada a disposició del públic per qualsevol mitjà, a fi de què puguin decidir si volen continuar el viatge en les condicions que se'ls ofereixen o decideixen no viatjar.

c) Consideram, així mateix, que la redacció d'aquest mateix article 4 podria revisar-se per dotar-li de coherència. És a dir, els passatgers tenen tota la llista

de drets que s'enuncia, però, per exemple (apartat g), *informar els passatgers dels drets que els corresponen*, està redactat en termes d'obligació més de que dret, encara que s'entén, pel context del mateix precepte, que és del navilier o armador.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret sobre drets d'informació dels passatgers en el transport marítim entre illes, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

La secretària general

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 16 de setembre de 2008