

**Dictamen núm. 7/2006, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, sobre el Projecte de decret pel qual es regulen els transports turístics terrestres en l'àmbit de les Illes Balears**

**Dictamen núm. 7/2006, relatiu al Projecte de decret pel qual es regulen els transports turístics terrestres en l'àmbit 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 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 18 de maig de 2006 té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports en relació al Projecte de decret pel qual es regulen els transports turístics terrestres en l'àmbit de les Illes Balears. Juntament amb la sol·licitud i el projecte de decret esmentat es trameten els documents següents:

- Ordre de la consellera d'Obres Públiques, Habitatge i Transports d'elaboració del procediment de modificació del Decret 87/1997, de 20 de juny, de transport turístic (17 de juny de 2004)

- Ordre del director general d'Obres Públiques i Transports d'incoació del procediment de modificació del Decret 87/1997, de 20 de juny, de transport turístic (21 de juny de 2004)
- Tramesa a la consellera d'Obres Públiques, Habitatge i Transports de la resolució d'iniciació del procediment (22 de juny de 2004)
- Memòria adjunta a l'avantprojecte de modificació del Decret 87/1997, justificadora de la necessitat i l'oportunitat de la modificació (24 de juny de 2004)
- Notificació del tràmit d'audiència en relació amb l'avantprojecte de modificació del Decret 87/1997 (10 de setembre de 2004)
- Avantprojecte de modificació dels articles 1.1 c), amb addenda d'un nou apartat d); 3.1 g), 4.1, 10.1, 11.1, últim paràgraf i del capítol VI del Decret 87/1997 (sense data)
- Avantprojecte de modificació dels articles 1.1 c), amb addenda d'un nou apartat d); 3.1 g), 4.1, 10.1, 11.1, últim paràgraf i del capítol VI, així com la supressió de l'article 13 del Decret 87/1997 (sense data)
- Propostes de redacció de l'avantprojecte de decret (respostes a la consulta sectorial, amb dates del registre d'entrada a la Conselleria que oscil·len entre el 13 d'octubre de 2004 i el 5 de gener de 2005)
- Sol·licitud d'informe a la Conselleria de Turisme sobre l'avantprojecte de decret (17 de novembre de 2004)

- Informe de la Conselleria de Turisme sobre l'avantprojecte de decret (1 de desembre de 2004)
  
- Tramesa de l'avantprojecte a la Secretaria General de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports perquè sigui remès al Servei Jurídic (17 de novembre de 2004)
  
- Certificació de la sessió de 13 de desembre de 2005 i acta de la subcomissió de viatgers
  
- Informe relatiu a la fase d'informació pública de la modificació del Decret 87/1997 (4 d'abril de 2006)
  
- Document de tramesa de l'informe a la Secretaria General (5 d'abril de 2006)
  
- Informe dels Serveis Jurídics de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i transports sobre l'avantprojecte de modificació del Decret 87/1997 (5 d'abril de 2006)
  
- Informe de la Secretaria General de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports sobre l'avantprojecte de modificació del Decret 87/1997 (6 d'abril de 2006)
  
- Resposta de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports a les al·legacions presentades (7 d'abril de 2006)
  
- Projecte de decret del transport turístic

**Segon.** Atès que els Serveis Tècnics observen que la sol·licitud no compleix els requisits que estableix la disposició final primera del Reglament d'organització i funcionament del CES –perquè no s'aporta el Projecte de decret en suport informàtic- i que el termini per emetre el dictamen no es pot iniciar fins que es compleixin els requisits esmentats, mitjançant un escrit del president del CES es requereix la tramesa en suport informàtic del Projecte de decret, la qual es produeix, finalment, el dia 22 de maig.

**Tercer.** El dia 22 de maig s'anuncia l'entrada als consellers del CES i a diferents organitzacions no representades en la institució perquè facin els comentaris que considerin oportuns fins el 29 de maig. Responen a la tramesa el Col·legi d'Advocats de les Illes Balears, "la Caixa" i el conseller Lluís Vallcaneras (grup III, associacions de protecció del medi ambient).

**Quart.** Igualment, el dia 22 de maig de 2006 la Secretaria General sol·licita a la Comissió Permanent la designació de la comissió de treball adient per dur a terme l'elaboració de la proposta de dictamen. La Comissió Permanent designa, el dia 24 de maig, la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient.

**Cinquè.** La comissió de treball esmentada du a terme la seva tasca i aprova una proposta de dictamen en la sessió que té lloc el dia 30 de maig, la qual és elevada a la Comissió Permanent, que aprova aquest dictamen en la sessió extraordinària del dia 31 de maig.

## II. Contingut del projecte de decret

El projecte de decret pel qual es regulen els transports turístics terrestres en l'àmbit de les Illes Balears s'estructura en una "exposició de motius", sis

capítols, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i una disposició final.

L' "exposició de motius" exposa l'estructura del projecte, el motiu de la regulació i les principals novetats de la regulació respecte del decret 87/1997, la derogació del qual està prevista en el text de la norma.

El capítol I, "condicions relatives a la prestació" (articles 1 i 2) pretén delimitar el concepte de transports turístics terrestres i les activitats que realitzen, així com l'obligatorietat de ser oferts, programats, organitzats i contractats per agències de viatges legalment autoritzades.

El capítol II, "condicions relatives a la contractació i documentació" (articles 3 a 6) regula aquestes condicions en els transports que siguin objecte de contractació individual i col·lectiva i s'estableix l'obligació de les agències de viatges de tenir a disposició de la Inspecció de Transports Terrestres i de Turisme els bitllets i les llistes d'excursions o trasllats durant un any des de la seva realització.

El capítol III, "condicions relatives als programes i ofertes dels transports públics" (articles 7 a 9) s'estableix l'obligació de les agències de facilitar informació sobre els transports que ofereixen i de vendre el servei de transports en els punts de venda autoritzats. Igualment, estableix la responsabilitat de les agències respecte a les operacions de compra realitzades pels turistes als establiments comercials que formen part d'un itinerari concertat.

El capítol IV, "condicions en què han de prestar-se els transports turístics coincidents amb serveis regulars de viatgers" (article 10) estableix, com a mesura per evitar la competència deslleial, l'increment del preu dels

transports turístics quan coincideixin amb els serveis regulars i defineix en què consisteix la coincidència entre els dos tipus de transports.

El capítol V, “condicions de caràcter general” (articles 11 i 12) estableix un seguit d’obligacions de les agències de viatges amb la Direcció General d’Obres Públiques i Transports per garantir el compliment dels requisits que estableix el Projecte de decret.

El capítol VI, “infraccions” (article 13) estableix les conductes susceptibles de sanció i en distingeix tres tipus: lleus, greus i molt greus.

La disposició addicional única faculta la consellera d’Obres Públiques, Habitatge i Transports perquè dicti “les normes necessàries per al desenvolupament i aplicació” del projecte de decret.

La disposició transitòria única estableix el manteniment de l’Ordre del conseller de Foment de 15 de juliol de 1997 fins que no es dicti la disposició reglamentària de desenvolupament prevista en l’article 11 “relativa al model de comunicació de transports turístics per realitzar amb reiteració d’itineraris i caràcter periòdic o reiteració del calendari”.

La disposició derogatòria única preveu l’eliminació del Decret 87/1997, de 20 de juny, regulador dels transports turístics de les Illes Balears, en substitució del qual es formula el projecte de decret.

La disposició final preveu l’entrada en vigor del futur decret “l’endemà de publicar-se en el Butlletí Oficial de les Illes Balears”.

### III. Observacions generals

I. Com exposa la Memòria del CES sobre l'Economia, el Treball i la Societat 2004 (pàg. 137), a les Balears l'any 2004 les arribades de turistes espanyols varen sumar 2.215.200, mentre que les de turistes estrangers varen ser de 9.271.500. En percentatges, un 19,3% dels turistes són espanyols, un 32,2% són alemanys i un 31%, britànics. El mercat turístic de les Illes Balears és, per tant, fonamentalment europeu-comunitari. Per tant, cal fer una referència a la política que des de la Unió Europea s'ha dut a terme en els seus estats membres en relació als desplaçaments de turistes.

Hem de destacar, com a punt de partida, que la premissa bàsica de qualsevol dret del turista comunitari és la llibertat de desplaçament i de moure's d'acord amb els seus interessos per al territori i, a més, pot ser usuari de serveis d'empreses turístiques, amb la qual cosa tindrà dret a ser informat de forma adequada i suficient per exercir aquesta llibertat.

El reconeixement de la llibertat de desplaçament dels turistes i dels drets que els han d'assistir durant les seves vacances s'ha generalitzat en l'àmbit de la Unió Europea (UE) degut a la consciència col·lectiva en aquest àmbit sobre la necessitat de protegir al consumidor i, de manera específica, al turista, que es considera com un tipus de consumidor. Particularment la UE ha anat incorporant a la seva política de consum la protecció de determinats aspectes, com la millora de la informació dirigida als turistes, l'avaluació de problemes considerats d'importància general - com els interessos econòmics i de seguretat dels turistes-, la consolidació d'instruments legals de protecció i adopció de plans d'acció per protegir els turistes.



Durant anys, els consumidors europeus gaudien de drets diferents quan adquirien un viatge i havien de pagar la totalitat dels serveis contractats abans de beneficiar-se d'aquests, ja que la protecció dels seus drets davant el viatge depenia exclusivament de les pràctiques i legislacions nacionals. La Directiva 90/314/CEE, de viatges combinats, establí unes normes mínimes per aproximar les legislacions sobre vacances organitzades, viatges organitzats i circuits combinats, establint una normativa comuna i creant, a la vegada, un conjunt de normes mínimes de protecció als consumidors per establir unes condicions homogènies en els estats membres. D'altra banda, els consumidors poden gaudir, en el cas de comprar els seus viatges combinats, de condicions semblants en tots els estats, sense que el lloc on comprin els viatges pugui ser determinant a l'hora de gaudir de les condicions dels elements integrants del viatge.

Els estats membres han anat aprovant, com a producte de les directrius comunitàries, un seguit de normes perquè el turista europeu tingui protecció suficient quan va de vacances, ja sigui en territori comunitari com fora d'aquest.

II. En l'àmbit estatal i de la comunitat autònoma s'ha dictat, a més de les normes d'aplicació de les directrius europees, normes generals en matèria de turisme que protegeixen els drets dels turistes -consumidors independentment de la seva nacionalitat. En l'àmbit de les Illes Balears destaquen alguns exemples com la Llei General Turística de les Illes Balears, llei 2/1999, de 24 de març o la Llei de l'estatut dels consumidors, llei 1/1998, de 10 de març.

## IV. Observacions particulars

I. Com a observació prèvia, aquest CES vol fer una crida a la reflexió sobre algunes qüestions relatives al procediment. En primer lloc, cal recordar que la disposició addicional primera del Reglament d'organització i funcionament del CES estableix l'obligació de trametre la sol·licitud, el projecte de decret o avantprojecte de llei sobre el qual es demana parer al CES i tota la documentació que es consideri rellevant, tant en paper com en suport informàtic. Aquesta obligació no respon només a una voluntat d'aplicar les noves tecnologies a l'activitat de l'Administració per fer-la més àgil, sinó que ha esdevingut imprescindible per adequar els terminis de l'emissió de dictàmens establerts a la llei i el reglament del CES - un mes amb caràcter ordinari, quinze dies amb caràcter d'urgència- a l'estructura i funcionament de la institució: en aquest sentit, s'ha de tenir en compte que el CES està format per 36 consellers, dividits en 3 grups i estructurats, pel que fa a l'organització de treball, en comissions de treball que aproven les propostes que posteriorment se sotmeten al parer de la Comissió Permanent o el Ple per a la seva aprovació definitiva. Atesa aquesta estructura, la tramesa als consellers de tota la documentació sobre la qual s'han de pronunciar a través de mitjans tradicionals, sense disposar de mitjans telemàtics, perquè emetin una resposta en els terminis que estableix la normativa, és senzillament inviable.

En segon lloc, respecte a la tramitació urgent del procediment per a l'emissió del dictamen, cal ressaltar que, atesa l'estructura descrita, la seva aplicació està prevista per a supòsits excepcionals i que, a més, la conselleria sol·licitant n'hauria de motivar les raons, d'acord amb l'article 43.5 del Reglament d'organització i funcionament del CES, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre. Hem observat que, a banda d'aquesta manca

de justificació, l'ordre d'inici del procediment per elaborar el projecte de decret té lloc, tal i com consta en la documentació tramesa al CES, el 17 de juny de 2004, la qual cosa ens permet qüestionar la veritable necessitat d'escurçar en 15 dies un procediment que gairebé fa dos anys que es va iniciar. D'altra banda, la petició de resposta urgent ha d'anar acompanyada d'una extrema diligència en el compliment dels requisits, la qual cosa no s'ha produït en aquest cas, ja que la tramesa en suport informàtic del projecte de decret no té lloc fins el dia 22 de maig, amb el consegüent retard en la capacitat de resposta d'aquesta institució. Això no obstant, el CES queda subjecte a les sol·licituds que li són trameses i, tot i les consideracions d'oportunitat que s'han exposat i atesa la voluntat de respondre, emet el corresponent Dictamen en el termini de quinze dies, d'acord amb la tramitació d'urgència, tenint en compte que aquest termini s'ha de computar a partir del dia en què es va rebre el projecte de decret en suport informàtic.

II. Dins l'àmbit de les qüestions formals, pel que fa a la terminologia del projecte de decret, recomanem que se substitueixi l'expressió "exposició de motius", més pròpia de les normes amb rang de llei, per la de "preàmbul". En aquest sentit, recordem que l'article 39.4 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, estableix que "els reglaments poden incloure un preàmbul, que s'ha de limitar a expressar la finalitat de la regulació i el marc normatiu que l'habilita".

Aquest CES fa una valoració positiva sobre la tècnica utilitzada per modificar el decret 87/1997, mitjançant la reelaboració d'un nou decret. Aquesta tècnica ens sembla que afavoreix la claredat i la viabilitat pràctica de les disposicions que conté la norma i ens sembla, per tant, molt adequada.

III. Pel que fa a la relació de l'activitat de transport regulada en aquesta norma amb el seu impacte sobre el medi ambient , aquest CES adverteix sobre la necessitat de coordinació entre les conselleries competents quan redactin disposicions reglamentàries sobre aquesta qüestió i de manera especial es fa ressò de la importància de tenir cura del paisatge, evitant que en zones d'afluència turística es malmeti aquest paisatge amb presència de residus o abocaments.

IV. En l'anàlisi de l'articulat volem fer les observacions següents:

A) Pel que fa al capítol I del projecte de decret, "condicions relatives a la prestació", ens crida l'atenció, en l'article 1.1 , l'establiment de la condició de què es produeixin almenys dos serveis complementaris, conjuntament amb el de transport. En aquest sentit, hem observat que la llei estatal a la qual fa referència l'article 1.1 (la Llei 16/1987, de 30 de juliol) defineix els transports turístics com aquells que amb caràcter periòdic o no periòdic es presten a través de les agències de viatge conjuntament amb altres serveis complementaris, "*tales como alojamiento, manutención, guía turística etcétera para satisfacer de una manera general las necesidades de la personas que realizan desplazamientos relacionados con actividades recreativas, culturales, de ocio u otros motivos coyunturales*".

D'altra banda, tot i que l'article 2 del projecte de decret fa referència al requisit que el transports siguin oferts, programats, organitzats i contractats per una agència de viatges, creiem que s'hauria d'esmentar aquesta condició en la pròpia definició de l'article 1 i, d'aquesta manera, deixar clar que per considerar un transport com a turístic ha d'oferir-se a través d'una agència de viatges, de la mateixa forma que fa la llei estatal.

Finalment, la tria de llocs concrets a què fan referència els apartats c), cinquè guió i d) de l'article 1.1 ens sembla que podria resultar aleatòria si no fos perquè, com suposam, probablement és producte d'un consens format en les instàncies corresponents.

**B)** En relació amb les condicions relatives a la contractació (capítol II del projecte de decret), creim que l'article 5 no és gaire clar ni necessari en els termes de la redacció actual: S'ha de tenir en compte que en la prestació d'un servei de transport turístic hi ha relacions contractuals entre l'agència i els viatgers però també entre l'agència i els prestadors de serveis o proveïdors (per exemple, en l'article 3.3 es fa una referència a l'obligació del detallista de tornar una còpia del bitllet de transport a l'agència). No entenem, per tant, l'especificació de què les relacions a què es refereixen els articles 3 i 4 són les existents entre els viatgers i les agències, quan, d'una banda, també hi estan involucrats els proveïdors i, d'altra, l'obligació de les agències respecte als viatgers i viceversa ja queda garantida pel propi contracte que aquests signen i per les normes que regulen aquesta relació contractual (normativa sobre viatges combinats, protecció al consumidor, condicions generals de la contractació etc.).

**C)** Pel que fa a les condicions relatives als programes i ofertes dels transports turístics (capítol III del projecte de decret), advertim que, en l'article 7, l'assumpció de la responsabilitat, per part de l'agència de viatges, de tot "el que es derivi de les operacions de compra que es realitzin entre els participants de l'excursió i els establiments les visites dels quals hi estiguin incloses", comporta una concepció molt àmplia de la responsabilitat i pot abastar múltiples aspectes, des d'aquells inherents a la protecció al consumidor en operacions de compra-venda (com, per exemple, l'acceptació

del retorn dels objectes comprats i de l'import abonat o l'exigència de reparació d'objectes defectuosos) a possibles desperfectes que causi un viatger en un comerç o tot tipus de reclamacions als establiments comercials. En aquest sentit, creim que el projecte de decret hauria de fer un esforç per definir l'abast concret de la responsabilitat.

D'altra banda, consideram que s'hauria de substituir l'expressió genèrica "i altres condicions del transport turístic" de l'article 7 per les condicions concretes sobre es quals s'estableix l'obligació d'informar a les agències de viatge, o en tot cas, una remissió a la normativa de protecció als consumidors i de condicions generals de la contractació.

Finalment, pel que fa a l'article 9, volem cridar l'atenció sobre el volum creixent de les operacions de comerç electrònic i, entre elles, la venda de serveis (com per exemple, de paquets turístics) per internet, la qual cosa recomanem que sigui esmentada expressament en l'article per evitar confusions innecessàries.

**D)** Aquest CES ha d'advertir, pel que fa a les infraccions previstes en el capítol VI del projecte de decret, que l'establiment d'infraccions i sancions s'ha de dur a terme respectant el principi de legalitat, d'acord amb l'article 127, inclòs en el títol IX de la Llei 30/1992, del règim jurídic de les Administracions Públiques i el procediment administratiu comú i l'article 2 del Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat pel Reial Decret 1389/1993, de 4 d'agost. Tot i que la concreció d'infraccions mitjançant una norma reglamentària pot no ser manifestament contrari a aquest principi, hem de manifestar la nostra reticència a aquest tipus de pràctica.

E). Pel que fa a la disposició addicional, recomanam que se substitueixi l'expressió "consellera d'Obres Públiques, Habitatge i Transports" per la de "titular de la conselleria amb competència en matèria de transports", atès que l'estructura del Govern i les persones que ocupen les conselleries es modifiquen amb els transcurso del temps.

## V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han donat les diverses opinions d'aquest Consell sobre el Projecte de decret pel qual es regulen els transports turístics terrestres en l'àmbit de les Illes Balears.

Vist i plau

El secretari general

El president

Pere Aguiló Crespí  
Palma, 31 de maig de 2006

Francesc Obrador Moratinos