

Dictamen núm. 4/2018, relativo al Proyecto de decreto por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Illes Balears

Atendido el que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 5 de junio de 2018 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad relativa al Proyecto de decreto por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

Segundo. El día 6 de junio se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente remitido al CES consta de la siguiente documentación:

1. Consulta previa a la redacción del borrador de Decreto para modificar el Decreto 42/2018, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo entre las islas de Ibiza y Formentera para los residentes a la isla de Formentera y el Decreto 43/2018, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para los residentes a la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
2. Resolución del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la cual se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la redacción del borrador de Decreto para modificar el Decreto 42/2018, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo entre las islas de Ibiza y Formentera para los residentes a la isla de Formentera y el Decreto 43/2018, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para los residentes a la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
3. Certificado emitido por la jefa del Servicio de Evaluación y Participación, de la Dirección general de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta previa publicado a la página de participación ciudadana.

4. Memoria sobre la necesidad y oportunidad de elaborar y aprobar un nuevo decreto por el cual se regule la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
5. Resolución del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la cual se ordena el inicio de un procedimiento para la elaboración y aprobación de un nuevo Decreto que regule la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
6. Memoria económica y análisis coste beneficio del proyecto de Decreto por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
7. Análisis del impacto normativo del proyecto de Decreto por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
8. Memoria en lo referente a la reducción de cargas administrativas del borrador de Decreto por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
9. Índice de entidades del trámite de audiencia.

10. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Islas Baleares, Consejos Insulares y entidades interesadas y justificantes de su recepción. En este sentido, presentan alegaciones la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria, la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación, la Consejería de Presidencia, el Consejo Insular de Formentera y la Asociación Patronal de Empresas de Actividades Marítimas de Baleares.
11. Informe del jefe del servicio de Transporte Marítimo de la Dirección General de Puertos y Aeropuertos, de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, en relación a las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia al proyecto de Decreto.
12. Resolución del director general de Puertos y Aeropuertos por la cual se somete a información pública el proyecto de Decreto y publicación al Boletín Oficial de las Islas Baleares.
13. Certificado emitido por el jefe del servicio de Transporte Marítimo de la Dirección General de Puertos y Aeropuertos, de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, en relación a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública al proyecto de Decreto.
14. Certificado emitido por el jefe del servicio de Transporte Marítimo de la Dirección general de Puertos y Aeropuertos, de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, en virtud del cual se hace constar que el proyecto de Decreto fue informado favorablemente por Mesa de Transporte Marítimo de las Islas Baleares, a la sesión extraordinaria de día 9 de mayo.
15. Solicitud de informe relativo al impacto de género al Instituto Balear de la Mujer, sobre el proyecto de Decreto por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.
16. Informe de impacto de género emitido por la directora del Instituto Balear de la Mujer.
17. Versiones catalana y castellana definitivas del proyecto de Decreto por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

18. Oficio del consejero de Territorio, Energía y Movilidad mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

Quart. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Economía, desarrollo regional y medio ambiente elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 10 de julio de 2018.

II. Contenido del Proyecto de decreto

El Proyecto de decreto remitido para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 6 artículos, y una parte final formada por tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

I. A la parte expositiva se hace referencia el marco normativo que lo habilita. Así, por un lado, en el ámbito autonómico, se hace referencia a la normativa que se encuentra actualmente en vigor en la materia, concretamente, el Decreto 42/2018, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo entre las islas de Ibiza y Formentera para los residentes a la isla de Formentera y el Decreto 43/2018, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para los residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares, y a la Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal de las Islas Baleares, y de la otra, en el ámbito estatal, se hace referencia a la Ley 30/1998, de 29 de julio, de régimen especial de las Islas Baleares y a la Ley 3/2017, de 27 de junio, de

Presupuestos generales del Estado. Finalmente, en cuanto a la normativa europea, se hace referencia al Reglamento (UE) núm. 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el cual se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles al el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Así mismo, se justifica la necesidad del proyecto normativo en el hecho de que la vigente normativa en el ámbito autonómico se ha visto superada por la entrada en vigor de normas que han dejado desfasado el régimen de participación en el sufragio de las bonificaciones entre el Estado y la Comunidad autónoma, como la Ley de Presupuestos del Estado, 3/2017, de 27 de junio, a través de la cual se ha conseguido que la aportación estatal a los servicios regulares de transporte marítimo de personas interinsulares suba hasta el 50%, o de la Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal de las Islas Baleares, que amplía estas bonificaciones a las personas titulares de tarjeta autorizada de estacionamiento con residencia en las Islas Baleares que utilicen los servicios regulares de transporte marítimo de personas viajeras, cuando se trate de trayectos interinsulares, puesto que también tendrán derecho a que se aplique la bonificación de residente sobre la tarifa correspondiente a su vehículo. Por lo tanto, resulta necesario adecuar el texto de la norma reglamentaria autonómica a este nuevo marco para evitar la actual dispersión normativa.

Finalmente, y de acuerdo con el que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica como este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

II. La parte dispositiva del Proyecto de decreto se estructura en 6 artículos:

El artículo 1 del proyecto normativo establece que el objeto del Decreto es la regulación del régimen de bonificación para las personas residentes a las Islas Baleares en las tarifas de los servicios de transporte marítimo regular interinsular. El artículo 2 hace referencia a las personas beneficiarias de las bonificaciones, mientras que el artículo 3 determina el tipo de bonificación. El artículo 4 hace referencia a la tarjeta autorizada de estacionamiento, y el artículo 5 hace mención al procedimiento. Finalmente, el artículo 6 determina el órgano gestor de las bonificaciones.

III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, respecto a las disposiciones adicionales, la primera hace referencia al seguimiento y la posibilidad de insuficiencia de crédito, la segunda dispone que las bonificaciones que contempla el presente Decreto no se encuentran sujetos en el régimen de la legislación de subvenciones, en conformidad con el establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de subvenciones, y la tercera hace referencia a las facultades de control.

En relación a la disposición derogatoria, ésta deroga expresamente el Decreto 42/2008, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo entre las islas de Ibiza y Formentera para los residentes a la isla de Formentera y el Decreto 43/2008, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para los residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares, así como cuántas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al que dispone el presente Decreto.

Finalmente, respecto a las disposiciones finales, la primera establece que se faculta el

consejero de Territorio, Energía y Movilidad para dictar las disposiciones que sean precisas para la aplicación del que se dispone en este Decreto, y la segunda, dispone que este Decreto entra en vigor a los veinte días de su publicación, salvo las previsiones sobre bonificaciones del artículo 3 que tendrán efectos retroactivos y se aplican desde el día 29 de junio de 2017.

III. Observaciones generales

Primera. La Constitución española (en adelante CE) en el artículo 9.2 dispone que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones porque la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Desde este punto de vista el ejercicio de la libertad por los ciudadanos –y de las libertades que la integran– es un camino obligado, una compulsión categórica sobre los poderes públicos.

La libertad de movimientos, la movilidad de las personas, es formulada en el artículo 19 de la CE como una libertad política que permite circular por el territorio nacional entendiéndola como condición positiva que se tiene que preservar frente de una limitación posible. Es decir, se entiende que todo ciudadano tiene el derecho de circular por el territorio nacional y de residir allá donde quiera y nadie le puede limitar.

No entendemos que la posibilidad de ejercicio de esta libertad materializada en un transporte que la haga posible es la libertad en sí, pero sí que es condición necesaria e indispensable de su ejercicio. Por eso en cuanto al transporte, teniendo en cuenta las condiciones geográficas en las que viven los isleños, no podemos entender que el hecho insular por él mismo vaya contra el ejercicio de la libertad –como una acción

objetiva de limitación que ofende el ejercicio de la libertad- sino que es una condición objetiva que limita las opciones de ejercicio.

En este sentido, el artículo 138 de la CE determina que el Estado garantiza la efectiva realización del principio de solidaridad consagrado a su artículo 2 y velatorio por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular las circunstancias del hecho insular. Igualmente determina que las diferencias entre los diversos estatutos de autonomía no pueden implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales. El artículo 138 toca bien de pleno los aspectos de la igualdad y del equilibrio territorial y reconoce implícitamente la problemática de desigualdad objetiva en el ejercicio de la libertad de movimiento que tienen los ciudadanos de los territorios insulares cuando habla de las “circunstancias del hecho insular”.

Segunda. La Ley 30/1998 del Régimen especial de las Islas Baleares (REB), reconoce en la exposición de motivos la existencia del hecho insular como un conjunto de circunstancias específicas la determinación de las cuales se encomienda al Estado, y la conclusión de que tal hecho insular tiene que ser atendido cuando se formulen las políticas concretas el objetivo de las cuales no tiene que ser otro que la materialización del equilibrio económico. Por otro lado, se reconoce en relación a las características de las Islas Baleares, que la insularidad genera un conjunto de desventajas que tienen que ser corregidas o compensadas, y que afectan, entre otros ámbitos, al transporte.

Tercera. El Consejo Económico de las Islas Baleares, consciente que el transporte en este nivel afecta al ejercicio de la libertad de los ciudadanos de las Islas Baleares, se ha pronunciado en varias ocasiones en relación a esta cuestión, concretamente, al

dictamen 23/2002, relativo a la propuesta de declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas inter Baleares con la península y marítimas, afirmó que *“tanto desde el punto de vista constitucional, como desde el Derecho comunitario, como desde las leyes ordinarias, la cuestión del transporte en este nivel afecta el ejercicio de la libertad de los ciudadanos de las islas, los cuales no disfrutan de las mismas condiciones de ejercicio de los ciudadanos continentales de la UE, en condiciones económicas y sociales semblantes. Por eso la cuestión es esencial y justifica la intervención pública tratando – siempre dentro de los límites que la ley impone a toda intervención de esta naturaleza– de garantizar la movilidad de los ciudadanos. (...) En cuanto a las razones sociales son evidentes. El ejercicio de determinados derechos constitucionales relacionados con la movilidad demandan la posibilidad de un transporte interinsular con frecuencia y precio suficiente para que no se haga más grande la discontinuidad territorial de nuestra comunidad. Igualmente respecto de un mínimo de conexión con el continente”*.

A continuación, en el dictamen 15/2008, relativo al Proyecto de decreto sobre derechos de información de los pasajeros en el transporte marítimo entre islas, manifestó su opinión relativa a la necesidad de contar con un marco regulador del transporte marítimo a las islas en los términos siguientes: *“Justo es decir que para una comunidad autónoma plurinsular el servicio de transporte marítimo es muy importante, a pesar de la tendencia de los ciudadanos de usar el transporte aéreo. Y esto cobra una especial relevancia cuando una de las islas, como es ahora Formentera, no cuenta con aeropuerto, hecho que implica que la atención de las autoridades a las condiciones de la prestación del servicio de transporte marítimo es de vital importancia para mejorar la calidad del servicio y la adecuada prestación a los usuarios”*.

Cuarta. La aportación que la Comunidad autónoma realiza a los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares se encuentra regulada actualmente por el Decreto

42/2008, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo entre las islas de Ibiza y Formentera para los residentes a la isla de Formentera, y por el Decreto 43/2008, de 11 de abril, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para los residentes a la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en virtud de la cual la aportación económica del Estado a los servicios regulares de transporte marítimo de personas en los trayectos interinsulares ha aumentado hasta el 50% de la tarifa, requiere la inmediata actuación de la Comunidad autónoma para conseguir una interpretación coherente de las dos normas, puesto que los decretos autonómicos se redactaron de acuerdo con una aportación estatal diferente a la que actualmente se encuentra en vigor.

Quinta. Finalmente, el Consejo Económico y Social de las Islas Baleares quiere destacar el esfuerzo que ha hecho la Comunidad autónoma de las Islas Baleares para mejorar la movilidad de sus ciudadanos entre las diferentes islas, por eso se valora positivamente que el Gobierno de las Islas Baleares haya presentado este proyecto de Decreto.

IV. Consideraciones particulares

Primera. Este Consejo valora de manera positiva que el Gobierno de las Islas Baleares haya optado por la derogación de los decretos 42/2008 y 43/2008 citados anteriormente, por la elaboración de un decreto nuevo, en ninguna parte de modificar de nuevo los decretos mencionados para adaptarlos a los cambios normativos, dado

que este nuevo decreto facilita la consulta y, por lo tanto, el cumplimiento y dota el sector de seguridad jurídica.

Segunda. A continuación haremos una serie de observaciones en relación al procedimiento de elaboración y al texto de la norma con el fin de mejorar el texto y la comprensión.

1.- En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos, con una amplia fase de audiencia y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados. Igualmente, se justifica al expediente el cumplimiento del trámite de participación ciudadana previsto al artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Por otro lado, se justifica al expediente que se ha realizado la consulta a la Mesa de Transporte Marítimo de las Islas Baleares, como órgano consultivo, de debate y asesoramiento en materia de transporte marítimo.

Sin embargo, carecen los informes de los Servicios jurídicos y de la Secretaría General correspondiente, el cual se tiene que referir, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas, tal y como exige el artículo 46, apartados primero y segundo, de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, trámites que se tendrían que haber cumplimentado antes de enviar el expediente al CES para dictamen.

2.- En relación con el preámbulo, consideramos que, en general, cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

No obstante lo anterior, por un lado se echa de menos una mención expresa al título competencial del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares que habilita el Gobierno para regular esta materia, y de la otra, carencia una referencia al Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las comunidades autónomas de Canarias y las Islas Baleares, y a las ciudades ceutíes y Melilla.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

3.- En cuanto a su articulado, el apartado primero del artículo 5 establece que “*(...) la forma de acreditar la condición de beneficiario, la documentación que periódicamente presentarán las navieras para el reintegro de los descuentos efectuados y la verificación y comprobaciones que realice la consejería de Territorio, Energía y Movilidad, serán los establecidos a todos los efectos en el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el cual se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las comunidades autónomas de Canarias y las Islas Baleares y a las ciudades ceutíes y Melilla (...)*”. En este sentido, de acuerdo con su artículo primero, el ámbito de aplicación del citado Real Decreto incluye las personas con ciudadanía española, la de los otros Estados miembros de la Unión Europea u otros Estados signatarios del Acuerdo sobre el

Espacio Económico Europeo o de Suiza residentes a la Comunidad autónoma de las Islas Baleares, y al artículo tercero, se establecen los sistemas de acreditación de la condición de residente solo por aquellas personas incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Por otro lado, el proyecto normativo enviado, además de las personas residentes en las Islas Baleares previstas al artículo primero del Real Decreto 1316/2001, incluye también dentro de su ámbito de aplicación a las personas extranjeras residentes en la isla de Formentera no incluidas en la definición anterior, es decir, los ciudadanos extracomunitarios que residen en la isla de Formentera. Por lo tanto, dado que el proyecto de Decreto objeto de consulta prevé un ámbito de aplicación superior al que establece el Real Decreto 1316/2001 en cuanto a las personas residentes a las Islas Baleares, sería adecuada establecer un sistema alternativo de acreditación de la residencia para los ciudadanos no incluidos dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 1316/2001, diferente del que prevé el Real Decreto mencionado, tal y como se hacía al Decreto 43/2008, de 11 de abril, el cual preveía un sistema de acreditación de la residencia distinto para los ciudadanos no comunitarios residentes a la isla de Formentera.

4.- A continuación, el apartado tercero del artículo 5 prevé que *“los datos de esta liquidación, en cuanto que meramente autonómica, se presentarán directamente, en los mismos plazos que las otras liquidaciones, ante la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad”*. En este sentido, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, se recomienda establecer un plazo de tiempo concreto para la presentación de las correspondientes liquidaciones o, alternativamente, añadir una referencia exprés a la normativa que regula los plazos a los que hace referencia el apartado en cuestión.

5.- Por otro lado, respecto a la Disposición derogatoria única del proyecto, de acuerdo con lo que dispone el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000, por el cual se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, el cual también resulta aplicable a los procedimientos de elaboración de otras normas de rango inferior, con las diferencias estructurales de cada una, las disposiciones de la parte final, incluida la derogatoria, se tienen que titular siempre para enunciar claramente su alcance.

6.- Finalmente, este Consejo quiere mostrar su satisfacción porque se aplique el régimen de bonificaciones autonómico no solo a las personas con ciudadanía española, de los otros Estados miembros de la Unión Europea u otros Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza residentes a la Comunidad autónoma de las Islas Baleares, sino también a las personas extranjeras residentes en la isla de Formentera no incluidas en la definición anterior, a los cuales, se los aplica una bonificación de hasta un 39% a cargo de la Comunidad autónoma.

En este sentido, el Consejo Económico y Social es consciente del esfuerzo económico que esta reducción supone para la Comunidad autónoma de las Islas Baleares, sin embargo, y siempre que las disponibilidades presupuestarias lo permitan, consideramos que esta reducción se tendría que hacer extensible a todos los residentes de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares, para conseguir una aplicación efectiva del principio de igualdad y no discriminación.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el Proyecto de decreto

por el cual se regula bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo interinsular para las personas residentes en la comunidad autónoma de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general



Josep Valero González

Palma, 10 de juliol de 2018

Visto y aprobado

El presidente



Carles Manera Erbina