

**Dictamen núm. 2/2009, relatiu al Projecte de decret pel qual es modifica 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 en l'illa de Formentera**

**Dictamen núm. 2/2009, relatiu al Projecte de decret pel qual es modifica 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 en l'illa de Formentera**

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 13 de gener de 2009 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Mobilitat i Ordenació del Territori relativa al Projecte de decret pel qual es modifica 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 en l'illa de Formentera.

**Segon.** El mateix dia 13 de gener 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. Responen a la tramesa "la Caixa", la CAEB i la FELIB.

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

1. Resolució del conseller de Mobilitat i Ordenació del Territori per la qual s'ordena l'inici del procediment d'elaboració de la norma.
2. Text del Projecte de Decret, versió catalana.
3. Text del Projecte del Decret, versió castellana.
4. Memòria justificativa de la conveniència de dur a terme la regulació objecte de la norma, que inclou la memòria econòmica.
5. Distribució del Padró de Formentera per nacionalitats
- 6 a 12. Informes de les conselleries del Govern
13. Informe del Consell d'Eivissa
14. Informe de l'APEAM
15. Informe de la naviliera *Mediterránea Pitiusa S.L.*
16. Text del Decret 42/2008, d'11 d'abril, que es modifica
17. Text de l'Ordre FOM/2554/2006, de 27 de juliol
18. Informe del Servei Jurídic
19. 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'Economia, Desenvolupament Regional i Medi

---

Ambient per elaborar la corresponent proposta de dictamen. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el dia 23 de gener i eleva una proposta a la Comissió Permanent que, finalment, aprova el dictamen en la sessió de 27 de gener de 2009.

## II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per un article únic i una part final formada per una única disposició final.

El preàmbul exposa el marc normatiu que l'habilita i fa una menció especial a la problemàtica de la doble insularitat que afecta els residents en l'illa de Formentera, la qual cosa fonamenta una regulació que corregeixi la diferència de tracte entre nacionals de països de la Unió Europea, de l'Espai Econòmic Europeu o Suïssa i els qui no ho són. D'altra banda, exposa la necessitat de garantir la "màxima correcció" de les actuacions, mitjançant la implantació de sistemes electrònics o informàtics de control i verificació per al reconeixement dels drets de reintegrament a les navilieres dels descomptes efectuats.

La part dispositiva del Projecte de decret que, com s'ha dit, consta d'un únic article, que modifica, en quatre apartats, els articles 2, 3 i 4 i la disposició final del Decret 42/2008, d'11 d'abril, abans esmentat:

---

- Pel que fa a la modificació de l'article 2, referent als beneficiaris de la bonificació a les tarifes dels serveis de transport marítim regular de viatgers en els trajectes Eivissa-Formentera i Formentera-Eivissa, suposa l'ampliació del seu àmbit a tots els residents de Formentera, independentment de quina sigui la seva nacionalitat, mentre que en la redacció anterior la bonificació es limitava als nacionals de països membres de la Unió Europea, Espai Econòmic Europeu i Suïssa.
- La modificació de l'article 3 consisteix en l'eliminació del paràgraf que aclaria que la quantia del 39% de bonificació s'acumula a la bonificació del 25% regulada en el Decret 43/2008, d'11 d'abril, regulador de la bonificació a les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per als residents a la comunitat autònoma i que estableix com a requisit per a ser-ne beneficiari la nacionalitat en un dels països de la Unió Europea, Espai Econòmic Europeu i Suïssa. El motiu de l'eliminació sembla ser l'ampliació de l'àmbit d'aplicació del Decret 42/2008, alhora que es manté l'àmbit -limitat als ciutadans dels països esmentats- la del Decret 43/2008.
- La modificació de l'article 4 suposa l'eliminació puntual de la previsió de lliurament de la "documentació que periòdicament han de presentar les navilieres per al reintegrament dels descomptes efectuats i la verificació i les comprovacions que realitzi la Conselleria de Mobilitat i Ordenació del Territori". Igualment s'inclouen dos nous apartats: en el nou apartat 2, es preveu, excepcionalment, l'acreditació de la residència a

Formentera per part dels nacionals de països diferents als de la Unió Europea, Espai Econòmic Europeu i Suïssa, amb la presentació de la targeta de residència. En el nou apartat 3, es preveu que el procediment de control i verificació per al reconeixement dels imports a reintegrar a les empreses navilieres es durà a terme mitjançant sistemes electrònics o informàtics d'acord amb el que s'especifica en els articles 3 i 4 i els annexos 1 i 2 de l'ordre FOM/2554/2006 de 27 de juliol, per la qual s'estableix el procediment de control per al reintegrament a les empreses navilieres de l'import de les bonificacions al transport marítim per als residents a les comunitats autònomes de Canàries, de les Illes Balears i a les ciutats de Ceuta i Melilla (BOE núm. 185, de 4 d'agost de 2006).

- La modificació de la disposició final consisteix en l'ampliació de l'autorització als consellers de Mobilitat i Ordenació del Territori i d'Economia, Hisenda i Innovació per dictar les disposicions oportunes per al desenvolupament del Decret per modificar la manera d'acreditació de la condició de resident a l'illa de Formentera i els procediments de seguiment i control que introdueixi el decret per adequar-los als procediments que pugui establir l'Administració estatal per al reintegrament dels imports al seu càrrec.

Pel que fa a la part final del Projecte de decret, preveu la seva entrada en vigor, als 30 dies des de la seva publicació oficial.

### III. Observacions generals

**Primera.** Aquest CES considera oportú reiterar part de la reflexió feta en el dictamen núm. 23/2002, relatiu a la Proposta de declaració d'obligacions de servei públic en les rutes aèries interbalears, amb la península i marítimes: en aquest sentit, recorda 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”*. Pel que fa al punt de vista constitucional, en el dictamen es relaciona la llibertat de moviment amb dos valors superiors de l'ordenament jurídic, la llibertat i la igualtat (art. 1.1 CE), argumentant que el transport s'ha d'entendre com a *“condició necessària per a l'exercici de la llibertat i com a garantia de la igualtat”*. En aquest sentit, s'afirma que *“la CE, en el núm. 2 de l'article 9, disposa que “correspon als poders públics promoure les condicions per a que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en el 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 componen– és un camí obligat, una compulsió categòrica sobre els poders públics. La llibertat de moviments, la

*mobilitat de les persones, es 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 a 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 –un dret que avui té dimensió europea, segons veurem– 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 de l'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 la qual limita les opcions d'exercici. En efecte, mentre que un ciutadà d'un territori continental de la UE, que gaudeixi de condicions econòmiques semblants a les nostres, quan vol exercir la seva mobilitat territorial pot escollir diversos mitjans de transport, el ciutadà de les illes quan vol circular per la seva comunitat autònoma o pel territori de la UE no té altre remei que fer servir el mode de transport aeri o marítim. Si aquest ciutadà viu a Formentera només té la possibilitat de fer servir el mode marítim per tal de poder assolir les mateixes condicions d'exercici d'un resident de qualsevol altra illa de l'arxipèlag. Fins aquí és possible una primera conclusió, les condicions de mobilitat –entesa com a instrument necessari de l'exercici de la llibertat– pel que fa a tots els ciutadans de les Illes Balears respecte dels ciutadans continentals que gaudeixin de la mateixa situació social i econòmica no són les mateixes i sempre incorporen un esforç econòmic i de temps superior. Per tant, no són iguals les condicions d'exercici, entre ciutadans essencialment iguals. I aquesta desigualtat es manifesta objectivament, amb independència de l'actuació, condició econòmica o social de cada ciutadà en particular i per això hem de concloure que és obvi que l'exercici de la llibertat queda traspasat per la desigualtat. Tal com diu l'article 14 de la CE, s'ha de garantir la igualtat davant de la llei i el desterrament de la discriminació". Juntament*

---



amb la llibertat i la igualtat, s'han de complementar amb la solidaritat com a factor d'unió i cohesió. En aquest sentit, afirmàvem que “ *la comunitat autònoma de les Illes Balears, en ser una comunitat geogràficament discontinua mereix la solidaritat financera per poder atendre els sobre costos econòmics de la insularitat. Igualment que tots els ciutadans de les illes a través dels seus impostos contribueixen al progrés que aporten les infraestructures públiques dedicades al transport que es fan als territoris continentals, la resta de comunitats han de ser sensibles als factors objectius que posen als ciutadans i empreses de la nostra comunitat amb una situació de desavantatge. La solidaritat és en aquest cas un imperatiu que la CE adreça als poders públics per tal d'evitar la desigualtat objectiva la qual obstaculitza l'exercici de la llibertat. No és que els ciutadans de les illes siguin davant la llei menys iguals que els ciutadans del continent. El que passa és que els ciutadans de les illes tenen menys oportunitats físiques d'exercir les seves llibertats quan l'exercici depèn de la seva mobilitat i degut en aquesta mancança de llibertat pateixen desigualtat*”.

**Segona.** Aquest Consell és conscient que del fet insular se'n deriven innombrables avantatges que precisament constitueixen les característiques essencials de la nostra economia, de la nostra societat, cultura i població. Tot i així, recordem l'afirmat en el dictamen 23/2002, abans esmentat, en el sentit que “*les condicions bàsiques o instrumentals de l'exercici de la lliure circulació van condicionades per la discontinuïtat territorial de la comunitat autònoma. La concepció de la resolució dels problemes de la insularitat que fa la CE –amb independència del que diem en parlar de les raons econòmiques– forma part d'una concepció de la igualtat territorial i els efectes perversos que la seva manca provoca, especialment els de caire econòmic. En els articles 138 i 139 de la CE és on es conté el nucli d'aquesta concepció.*”

*L'article 139 disposa que tots els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions a qualsevol banda del territori nacional i que cap autoritat podrà adoptar mesures que directament o indirecta obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de les persones i la lliure circulació de bens en tot el territori nacional. Aquest precepte és un corollari de l'article 19 de la pròpia CE, tot atorgant-li uns aspectes de franca prohibició a les autoritats públiques respecte de qualsevol activitat que pugui comprometre la mobilitat i l'establiment dels espanyols en tot el territori nacional i admetent que aquesta llibertat abraça els aspectes econòmics que se concentren en la lliure circulació dels bens. L'article 138 determina que l'Estat garanteix l'efectiva realització del principi de solidaritat consagrat en l'article 2 de la CE i vetlla per l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol, atenent en particular a 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 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". Aquests articles fonamenten allò que el Tribunal Constitucional denomina "unicitat de l'ordre econòmic nacional" dins de la part econòmica de la CE. El concepte persegueix l'equilibri entre el dret de l'autonomia de les diverses parts del territori i el manteniment d'un mercat únic intern, a banda de l'obligació de manteniment del mercat únic a nivell de la UE. En ambdós casos el que prepondera és el concepte de lliure circulació dels factors productius i la persecució d'un espai territorial sense obstacles econòmics."*

**Tercera.** En el dret intern espanyol, a banda dels fonaments constitucionals que s'han enunciat, ha palesat la qüestió del transport i el fet de la insularitat.

Aquí volem destacar especialment el que disposa la Llei 30/1998, del Règim Especial de les Illes Balears (REB): l'exposició de motius reconeix que de la formulació constitucional del fet insular (article 138.1 de la Constitució) s'ha de deduir que *“la existencia del hecho insular como conjunto de circunstancias específicas cuya determinación se encomienda al Estado y la conclusión de que tal hecho insular debe ser atendido al formular las políticas concretas cuyo objetivo no es otro que la materialización del equilibrio económico”* ; i que *“una correcta interpretación de las circunstancias que concurren en el hecho insular debe considerar que las mismas configuran esta especificidad como un conjunto de factores que provocan un desequilibrio, que ha de ser contrarrestado con la acción del Estado”*. També es reconeix, en relació a les característiques de les Illes Balears, que la insularitat genera un conjunt de desavantatges *“que deben ser corregidas o compensadas, y que afectan, entre otros ámbitos, al transporte (...)”*.

**Quarta.** Finalment, pel que fa a les dades sobre els fluxos de passatgers, en el dictamen esmentat es posa de manifest que el tràfic marítim residencial *“té el seu principal flux en els desplaçaments interinsulars, què representen el 95% del total (...) de desplaçaments. La resta del tràfic s'estableix amb la península (...). El tràfic marítim interinsular té el seu principal flux en el tràfic de badia entre Eivissa i Cala Savina (Formentera), que representa el 68,6% del total del tràfic marítim interinsular (...) que són en una part important turistes interior (...) . Hem de destacar que el tràfic Eivissa-Cala Savina representa el 49% del total del tràfic interinsular, què és el principal flux del transport interinsular inclòs el tràfic aeri, i que en el caso de Formentera és l'únic mitjà de transport amb l'exterior”*.

#### IV. Observacions particulars

**Primera.** Pel que fa al procediment, aquest CES valora positivament que se l'hagi consultat sobre la modificació del Decret 42/2008, d'11 d'abril, tot i que hagués estat més coherent la tramesa amb motiu de la tramitació del decret esmentat no de la seva modificació aïllada. En aquest sentit, recorda el seu criteri, expressat en el manual per a l'elaboració de dictàmens i recollit en el dictamen 21/2008, relatiu a la modificació de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social, que la tramesa d'un projecte de norma al CES exclou la de les modificacions puntuals –no substancials– que pugui experimentar en el futur.

**Segona.** Pel que fa al contingut dispositiu del Projecte de decret, aquest CES fa una valoració positiva sobre el fet d'ampliar a tots els residents, independentment de la seva nacionalitat, la bonificació prevista. No obstant, fa les recomanacions següents:

- En l'apartat dedicat a la modificació de l'article 3 es recomana que es faci una menció al Decret 43/2008, d'11 d'abril, encara que la bonificació que aquest preveu es refereixi als ciutadans dels països membres de la Unió Europea, Espai Econòmic Europeu i Suïssa.
- En relació amb la modificació de la disposició final, es recomana que en el desplegament del Decret per modificar la manera d'acreditació de la condició de resident a l'illa de Formentera i els procediments de seguiment i control per al reintegrament dels imports a les navilieres es

tenguin en compte les dificultats que es poden plantejar com a conseqüència de l'ampliació de l'àmbit d'aplicació del Decret 42/2008 als residents no comunitaris (entesos com els nacionals de països diferents als de la UE, EEE o Suïssa), mentre que la resta de normes estatals aplicables, que afecten el procediment establert per dur a terme la bonificació, no ho fan i, per tant, limiten el seu àmbit als nacionals de països comunitaris:

- o En primer lloc, pel que fa a l'acreditació de la residència dels ciutadans no comunitaris, cal tenir en compte que el Reial Decret 1340/2007, d'11 d'octubre pel qual es modifica el Reial Decret 1316/2001, de 30 de novembre, pel qual es regula la bonificació en les tarifes dels serveis regulars del transport aeri i marítim per als residents de les comunitats autònomes de Canàries i les Illes Balears i les Ciutats de Ceuta i Melilla, exigeix la constància del domicili de residència. En aquest sentit, es planteja el problema de què quan en la targeta de residència no consti el domicili a Formentera –ja que els ajuntaments no expedeixen certificats de residència a ciutadans no comunitaris, sinó certificats d'empadronament- s'haurà d'arbitrar algun mecanisme per distingir entre els diversos residents objecte de la bonificació, amb la conseqüent plasmació en el sistema de tarifes. Per aquest motiu, caldrà la generació d'un volum de documentació molt superior a l'existent amb la corresponent inversió en sistemes i equips informàtics.

- o En segon lloc, pel que fa als procediments d'inspecció i control previstos en l'article 12 (sobre control de certificacions per mostreig) de l'Ordre FOM 2554/2006, de 27 de juliol, esmentada en els antecedents, fan referència als ciutadans als quals s'aplica la bonificació prevista en el Reial Decret 1316/2001, de 30 de novembre, igualment esmentat, entre els quals no s'inclouen els ciutadans no comunitaris. Per tant, els mecanismes de control previstos poden generalment dificultats per al reintegrament de la bonificació a les navilieres en relació a aquests ciutadans, ja que l'àmbit d'aplicació del Projecte de decret és més ampli que el de les normes estatals aplicables, que es circumscriuen en tots els casos als ciutadans comunitaris.
  
- o En tercer lloc, cal considerar que actualment no hi ha mecanismes de control de la identificació dels passatgers en els trajectes marítics entre Eivissa i Formentera, la qual cosa s'hauria de plantejar als efectes de comprovar la condició de residents.

## V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret pel qual es modifica 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 en l'illa de Formentera, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Vist i plau

La secretària general

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 27 de gener de 2009