

Dictamen núm. 15/2008, relativo al Proyecto de decreto sobre derechos de información de los pasajeros en el transporte marítimo entre islas.

Dictamen núm. 15/2008, relativo al Proyecto de decreto sobre derechos de información de los pasajeros en el transporte marítimo entre islas.

De acuerdo con lo dispuesto en 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 4, letra a, inciso primero del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 15 de julio de 2008 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Salud y Consumo relativa al Proyecto de decreto sobre derechos de información de los pasajeros en el transporte marítimo entre islas.

Segundo. El día 17 de julio, se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas, dándoles un plazo para que hagan las observaciones que consideren oportunas. Responde a la remisión CAEB y la Caixa.

Tercero. El mismo día se comunica a la Comisión Permanente la propuesta de los servicios técnicos de este Consejo para que sea la Comisión de Trabajo del

Área Social la que elabore la correspondiente propuesta de dictamen. Todos los miembros de la Comisión Permanente muestran la conformidad con la propuesta de designación.

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

- 1) Resolución del consejero de Salud y Consumo por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de la norma.
- 2) Memoria justificativa de la conveniencia de llevar a cabo la regulación objeto de la norma.
- 3) Borrador inicial del Decreto, versión catalana.
- 4) Borrador inicial del Decreto, versión castellana.
- 5) Tabla de vigencias y derogaciones.
- 6) Estudio económico.
- 7) Remisión del Proyecto a la Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares (CAEB), alegaciones presentadas y respuesta a las alegaciones.
- 8) Remisión del Proyecto a AFEDECO.
- 9) Remisión del Proyecto a PIMEB.
- 10) Remisión del Proyecto a Grupo Umafisa Lines-Pitra.
- 11) Remisión del Proyecto a APEAM (Asociación provincial de empresarios de actividades marítimas de Baleares), alegaciones presentadas y respuesta a las alegaciones
- 12) Remisión del Proyecto a Transmediterránea, alegaciones presentadas y respuesta a las alegaciones.
- 13) Remisión del Proyecto a Eurolíneas Marítimas (Baleària), alegaciones presentadas y respuesta a las alegaciones.
- 14) Remisión del Proyecto a Interilles expres.

- 15) Remisión del Proyecto a Iscomar, alegaciones presentadas y respuesta a las alegaciones.
- 16) Remisión del Proyecto a Mediterránea Pitiusa.
- 17) Remisión del Proyecto a Trasmapi-Baleària.
- 18) Alegaciones presentadas por la asociación de navieros españoles (ANAVE) y respuesta a las alegaciones.
- 19) Remisión del Proyecto a la Asociación general de consumidores (ASGECO).
- 20) Remisión del Proyecto a la Asociación de amas de casa y consumidoras de Ibiza y Formentera.
- 21) Remisión del Proyecto a UNAE.
- 22) Remisión del Proyecto a Cooperativa de consumo San Crispín.
- 23) Remisión del Proyecto a La Defensa.
- 24) Remisión del Proyecto a Nuredduna alegaciones presentadas y respuesta a las alegaciones.
- 25) Remisión del Proyecto a la Asociación Insular de amas de casa y consumidoras de Menorca (ACM).
- 26) Remisión del Proyecto al Grupo de Ornitología y defensa de la naturaleza (GOB).
- 27) Remisión del Proyecto a Facua-Baleares.
- 28) Remisión del Proyecto a FEPAE.
- 29) Remisión del Proyecto a la Asociación de usuarios y amigos del Tren de Sóller.
- 30) Alegaciones presentadas por Autoridad portuaria de Baleares y respuesta a las alegaciones.
- 31) Remisión del Proyecto al Consejo de Consumo de las Islas Baleares e informe emitido.
- 32) Remisión del Proyecto a la Dirección de la Abogacía e informe emitido por ésta.

- 33) Remisión del Proyecto al Instituto Balear de la Mujer, informe emitido y respuesta.
- 34) Remisión del Proyecto a la Consejería de Presidencia y oficio enviado por esta Consejería.
- 35) Remisión del Proyecto a la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación y oficio enviado por esta Consejería.
- 36) Remisión del Proyecto a la Consejería de Turismo, sugerencias presentadas y respuesta.
- 37) Remisión del Proyecto a la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, sugerencias presentadas y respuesta.
- 38) Remisión del Proyecto a la Consejería de Educación y Cultura.
- 39) Remisión del Proyecto a la Consejería de Medio Ambiente.
- 40) Remisión del Proyecto a la Consejería de Asuntos Sociales y oficio enviado por esta Consejería.
- 41) Remisión del Proyecto a la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, sugerencias presentadas y respuesta.
- 42) Remisión del Proyecto a la Consejería de Trabajo y Formación.
- 43) Remisión del Proyecto a la Consejería de Comercio, Industria y Energía
- 44) Remisión del Proyecto a la Consejería de Agricultura y Pesca y oficio enviado por esta Consejería.
- 45) Remisión del Proyecto a la Consejería de Interior, sugerencias presentadas y respuesta.
- 46) Remisión del Proyecto a la Consejería de Deportes y Juventud y oficio enviado por esta Consejería.
- 47) Información pública.
- 48) Borrador final, versión catalana.
- 49) Borrador final, versión castellana.
- 50) Informe jurídico.

51) Informe de la secretaría general

Quinto. De acuerdo con el procedimiento aplicable y conforme con el artículo 24 d) del Reglamento de organización y funcionamiento del CES, la Comisión Permanente designa la Comisión de Trabajo de Área Social para que elabore la correspondiente propuesta. Esta comisión se reúne con este objeto el día 3 de septiembre y la Comisión Permanente aprueba, finalmente, el dictamen el día 16 de septiembre de 2008.

II. Contenido del Proyecto de decreto

El Proyecto de decreto aportado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 4 artículos y una parte final distribuida en una disposición adicional y una disposición final.

I. El preámbulo explica la finalidad y los motivos del proyecto de decreto, así como el marco normativo que lo habilita. Así, por una parte, pone de manifiesto la escasez de regulación en esta materia si se compara, por ejemplo, con los derechos de los pasajeros en el transporte aéreo. Por otra parte, destaca la importancia de este tipo de transporte para una comunidad autónoma insular, sobre todo cuando es el único medio para entrar o salir de la isla de Formentera.

En relación con la legislación vigente, destaca que la regulación en materia de transporte marítimo llevada a cabo por la Unión Europea (UE) es más bien parca y que parte del principio general de liberalización del cabotaje marítimo en la Europa comunitaria. Ahora bien, con respecto a la legislación estatal, el

Código de Comercio regula el transporte de pasajeros y dedica los artículos 697 y 698 a los derechos que les corresponden en caso de suspensión del viaje, de interrupción o de retardo en la salida del barco.

Respecto a la normativa autonómica, el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, otorga en la Comunidad Autónoma por una parte, competencia exclusiva hacia el transporte marítimo, exclusivamente entre puertos o puntos de la comunidad autónoma sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales (apartado 6º); y por otra, competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios, en el marco de las bases y la coordinación de la actividad económica general (apartado 47º). Esta segunda competencia es la que fundamenta la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la comunidad autónoma de las Islas Baleares y autoriza al Gobierno a dictar las normas reglamentarias que la desarrollen.

Finalmente, y ya en materia de defensa de los consumidores y usuarios, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, dispone en el artículo 60 que *antes de contratar el empresario debe poner a disposición del consumidor y usuario, de forma clara, comprensible y adaptada a las circunstancias, la información de relieve, verdadera y suficiente sobre las características esenciales del contrato, en particular, hacia sus condiciones jurídicas, económicas y de los bienes o servicios objeto de éste.*

II. La parte dispositiva del Proyecto de decreto que, como se ha dicho, consta de 4 artículos, dedica el primero a definir el objeto de la norma, que es regular los derechos de los pasajeros de los servicios de transporte marítimo prestados por empresas navieras o armadores comunitarios, siempre que los

mencionados usuarios tengan esta condición y exclusivamente para los desplazamientos que se lleven a cabo mediante líneas de transporte que unan puntos del territorio de las Islas Baleares.

El artículo 2 se dedica a definir toda una serie de conceptos, como por ejemplo pasajero, naviero o armador comunitario, a los efectos del Proyecto de decreto.

El artículo 3 delimita los tipos de transporte marítimo que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la norma, desarrollados en 6 apartados, como los transportes de excursiones marítimas y los fletes de barcos.

Finalmente, es el artículo 4 el que despliega la lista de derechos de los pasajeros de los servicios de transporte marítimo en cabotajes interinsulares, o en líneas de cabotaje interinsular a los cuales hace referencia la norma. Asimismo, dispone que el responsable del cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo es el naviero o el armador.

III. Con respecto a la parte final del Proyecto de decreto, la disposición adicional establece que en la contratación y a las navegaciones a las cuales hace referencia este Decreto, los navieros quedarán sometidos a la normativa autonómica en materia de hojas de reclamaciones, y su disponibilidad a favor de los usuarios de los servicios que presten. Y la disposición final, que el Decreto entra en vigor a los tres meses de haberse publicado en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*.

III. Observaciones generales

I. Este Consejo valora de manera muy positiva que el Gobierno de las Islas Baleares aborde la regulación de los derechos de los usuarios del transporte marítimo interinsular.

Es evidente que para una comunidad autónoma plurinsular el servicio de transporte marítimo es muy importante, pese a la tendencia de los ciudadanos a usar preferentemente 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 sea de vital importancia para mejorar la calidad del servicio y la adecuada prestación a los usuarios.

Se echa de menos, pese a esto, una regulación más completa, no sólo para el transporte interinsular, sino también con respecto a los derechos de los usuarios del transporte marítimo a nivel estatal o europeo, dado que una regulación a mayor escala otorga unas garantías reforzadas, aunque sea, sólo, por el hecho de que las empresas deben incorporar el cumplimiento de una misma legislación de manera uniforme para todos los países que forman parte de la UE.

Naturalmente, el Gobierno de las Islas Baleares sólo puede regular aquello que es de su competencia, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, razón por la cual consideramos que concretar y proteger los derechos de los usuarios a nivel autonómico es muy positivo. Sin embargo, no es suficiente para poder

considerar que se encuentran equiparados a los usuarios del transporte aéreo, que cuentan con una protección que abarca todos los trayectos comunitarios, con las garantías que esto implica.

II. Según los datos de la Memoria del CES sobre la Economía, el Trabajo y la Sociedad correspondiente a 2006, el transporte de pasajeros por vía marítima logró este año los 2,4 millones de pasajeros, datos que no se limitan al transporte interinsular, sino al tráfico en todos los puertos de las islas. Por otra parte, según los datos del EUROSTAT (“Statistics in Focus”, based in data collected in the frame of EU Maritime statistics directive (95/64/EC, of 8/12/95), el puerto de Palma es el más importante de las Islas y el segundo más importante del Estado español, detrás de Algeciras, en términos de pasajeros embarcados y desembarcados, hecho que lo sitúa entre los veinte primeros de Europa.

Si a esto añadimos, como ya se ha dicho, que para los ciudadanos de Formentera la vía marítima es la única opción para moverse más allá de los límites de la isla, la regulación de los derechos que los amparan, como concreción de los derechos de los consumidores y usuarios reconocidos en la normativa sobre la materia, puede suponer una mayor confianza de los usuarios de este servicio y, por lo tanto, un incremento del uso.

III. Respecto a la actividad de la UE en la defensa de los derechos de los usuarios del servicio de transporte, destaca la diferencia de tratamiento entre los derechos de transporte aéreo y los de transporte marítimo. Con respecto al primero, encontramos tres reglamentos que protegen los pasajeros:

- Reglamento (CE) núm. 889/2002 del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002, por el cual se modifica el Reglamento (CE) 2027/97 del

Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente

- Reglamento (CE) núm. 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004 por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarco y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) 295/91
- Reglamento (CE) núm. 1107/2006 del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo.

En cambio, la regulación del transporte marítimo aparece en el Reglamento (CEE) 3577/1992, de 7 de diciembre, del Consejo Europeo, que establece un principio general de liberalización del cabotaje marítimo en la Europa comunitaria, sólo limitado por las posibles necesidades de servicio, orden, seguridad o interés público. Y, también, en el convenio de Atenas relativo al transporte de pasajeros y de su equipaje por vía marítima, 2002 (*Athens convention relating to the carriage of passengers and their luggage by sea*, 2002).

Asimismo, a raíz de unos accidentes marítimos (*naufragio del Herald of Free Enterprise, tragedia del Estonia*), que pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar la seguridad del transporte de pasajeros, se dictó la Directiva 98/41 CE del Consejo, de 18 de julio, de 1998, sobre el registro de personas que viajan a bordo de barcos de pasaje procedentes de o con destino a puertos de los Estados miembros de la Comunidad. Esta directiva establece la obligación general de hacer un recuento de todas las personas a bordo, recuento que se debe comunicar al capitán y a una persona designada por la compañía, y la finalidad del cual es asegurarse de que el número de personas a bordo no supera el máximo autorizado.

Más allá de esta directiva, los pasajeros del transporte marítimo deben acogerse a los derechos generales como usuarios que son de un servicio, sin

especificaciones por el concreto y específico servicio que se les presta, sin tener en cuenta los riesgos añadidos que el desplazamiento por vía marítima supone. Ahora bien, la misma UE se encuentra en vías de poner remedio a esta situación con la propuesta conjunta del 2005 del Consejo y del Parlamento europeo de regulación de la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por vía marítima y en vías acuáticas interiores en caso de accidentes (*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*). Pero, como se puede advertir, tan sólo afecta a los supuestos en los que haya accidentes.

III. Dentro del marco de la regulación estatal, es el Código de Comercio el que recoge, dentro de su articulado, un grupo de preceptos dedicados a los derechos y deberes de los pasajeros del transporte marítimo, entre los cuales destacan los artículos 697 y 698, los cuales regulan los derechos que corresponden a los usuarios en caso de suspensión, interrupción o retraso en la salida del barco. Estos artículos regulan, en definitiva, los derechos básicos del pasajero y llama la atención que aparezcan en una ley que fue aprobada el 1885, aunque ha ido sufriendo modificaciones para adaptarse a la realidad social de cada momento.

Además de esto, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el cual se aprobó el Texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, se ocupa de los derechos de los usuarios en general, destacando, por lo que aquí interesa, el artículo 60, el cual dispone que *antes de contratar el empresario debe poner a disposición del consumidor y usuario, de forma clara, comprensible y adaptada a las circunstancias, la información de relieve, verdadera y suficiente hacia las características esenciales del contrato, en particular, hacia sus condiciones jurídicas y económicas y de los bienes o servicios objeto de éste*. Y califica como de relieve todas las obligaciones de

información que deriven de la misma Ley o de aquellas normas que sean de aplicación.

Es, por lo tanto, en despliegue de este precepto, y teniendo en cuenta la importancia que el transporte marítimo tiene para una comunidad insular (de hecho, es significativo que sólo las comunidades autónomas insulares hayan regulado esta materia), que el Gobierno de las Islas Baleares redacta el proyecto de norma sometido a dictamen, contemplando preceptos que tan sólo afectan al derecho de información.

V. Finalmente, la comunidad autónoma de Canarias aprobó una Ley de ordenación del transporte marítimo, en la cual dedica un capítulo a los derechos y deberes de los pasajeros. Es una ley más completa y ambiciosa que el Proyecto de decreto sometido a dictamen por la Consejería de Salud y Consumo.

Aun así, atendidas las peculiaridades de nuestra comunidad autónoma, sería deseable que el Gobierno tendiera a regular este servicio en todo su conjunto. Ahora bien, como ya se ha dicho, la voluntad de proteger a los pasajeros de transporte marítimo, en la medida de las competencias de la Comunidad Autónoma es valorada por este Consejo de manera positiva.

IV. Consideraciones particulares

I. En general, y con respecto al procedimiento, el expediente se ha elaborado con total corrección, respetando las diversas fases de tramitación hasta el

momento final en que se debe enviar al CES, abriendo incluso la fase de información pública, dada la relevancia del contenido de la norma para el conjunto de la sociedad.

Asimismo, se valora positivamente que se hayan considerado individualmente todas las alegaciones presentadas, razonando en respuestas individualizados los motivos por los cuales se aceptaban o no las aportaciones hechas por los distintos entidades y organismos a los cuales se dio audiencia, y que se hayan incorporado aquellas que mejoraban el texto, dando así sentido pleno a la participación ciudadana.

En relación al preámbulo, consideramos que cumple con su objeto, dado que hace una amplia referencia al marco competencial en que se crea el Reglamento y a su razón de ser, y fundamenta adecuadamente su existencia. Sin embargo, se ha de añadir en el último párrafo la referencia a la consulta hecha y el dictamen emitido por este Consejo.

II. Con respecto al capítulo primero, queremos hacer una serie de consideraciones:

a) El artículo 2.5 define el concepto de *línea de transporte marítimo de cabotaje interinsular*, en un extenso párrafo que incluye, asimismo, otras definiciones. Se percibe el esfuerzo por incluir en el ámbito de aplicación cualquier trayecto que toque un puerto o punto de las islas, aunque el trayecto completo no se limite a atracar a puertos insulares. Así, parece que se pretende abarcar incluso aquellos trayectos que acaben o empiecen en algún puerto de la Península pero que embarque y/o desembarque pasajeros en más de un puerto balear.

El esfuerzo limitador de esta definición es tal, que incluye también la definición de punto de llegada. Ahora bien, cuando este concepto se vuelve a usar, cosa que pasa una sola vez, aparece abreviado: *líneas de cabotaje interinsular* (art. 4). Desde el CES entendemos que el artículo 1, sobre el objeto de la norma ya es suficientemente aclaratorio cuando dispone que:

El presente Decreto tiene por objeto regular los derechos de los pasajeros de los servicios de transporte marítimo prestados por empresas navieras o armadores comunitarios, siempre que los mencionados usuarios tengan esta condición, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2 de la Ley 1/1998, de 10 de marzo, por la cual se aprueba el Estatuto de los consumidores y usuarios de las Islas Baleares, y exclusivamente para los desplazamientos que se lleven a término mediante líneas de transporte que unan puntos del territorio de las Islas Baleares.

Es decir, deja muy claro que sólo afecta a los desplazamientos que unen puntos del territorio de las Islas Baleares, sin que la calificación como punto de llegada, que hace el artículo 2.5 sea, desde nuestro punto de vista, necesaria. Sino que, más bien, produce confusión. Por esto, recomendamos que se suprima la definición de *línea de transporte marítimo de cabotaje interinsular*.

b) El artículo 4 contempla toda una serie de derechos de información de los pasajeros, entre los cuales se encuentra (apartado i) el de disponer de información detallada de las incidencias, como retraso respecto del horario previsto, (...). Esta información se debe dar a los usuarios, en la mayor brevedad posible, después de que se tenga conocimiento, y se debe ofrecer *en todo momento de forma presencial y continuada* hasta el comienzo de la navegación, con el objeto de que puedan decidir si desean continuar el viaje en las condiciones que se les ofrecen o deciden no viajar.

Este CES considera oportuno advertir que la exigencia de información en *todo momento de forma presencial y continuada* en todo caso, puede provocar problemas dado que exige un lugar físico en el cual se encuentren pasajeros y empresa o su representante. Evidentemente, cuando se trata de un retraso breve que no da pie a que los pasajeros que tienen su domicilio en la isla en la cual se encuentra el puerto, vayan a su casa, es razonable que la información se dé en el barco mismo o en el puerto, de forma presencial y continuada. Ahora bien, puede haber casos dónde otros medios de comunicación e información sean más prácticos y cómodos, tanto para la empresa como para los usuarios.

Asimismo, la información sobre los derechos que les corresponden ya viene exigida en los apartados *g* y *h*, razón por la que consideramos que se podría suprimir esta reiteración.

Ciertamente, entendemos que la voluntad de la norma es que los pasajeros no queden desamparados en el puerto sin saber si el barco saldrá o no, ni cuándo, y que pasen las horas sin que se les aporte ningún tipo de información. Pero, del mismo modo, hace falta permitir un cierto margen de maniobra a la empresa para encontrar medios alternativos para poner al alcance de sus clientes, de la manera más cómoda posible para ambas partes, la información precisa. Si bien consideramos positivo que se exija la puesta a disposición de los usuarios de personal o representantes de la naviera para mantener la información actualizada. Y de hecho, proponemos la siguiente redacción alternativa:

i) Tener acceso a la información detallada sobre las incidencias, como retraso respecto del horario previsto, suspensión, interrupción, cancelación de la navegación o sustitución del barco por uno de características manifiestamente inferiores. Esta información se debe poner al alcance de los usuarios en la mayor brevedad posible,

una vez que la empresa tenga conocimiento, mediante la puesta a disposición del público por cualquier medio, con objeto de que puedan decidir si quieren continuar el viaje en las condiciones que se les ofrecen o deciden no viajar.

c) Consideramos, asimismo, que la redacción de este mismo artículo 4 podría revisarse para dotarlo de coherencia. Es decir, los pasajeros tienen toda la lista de derechos que se enuncia, pero, por ejemplo (apartado g), *informar a los pasajeros de los derechos que les corresponden*, está redactado en términos de obligación más que de derecho, aunque se entiende, por el contexto del mismo precepto, que es del naviero o armador.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el Proyecto de decreto sobre derechos de información de los pasajeros en el transporte marítimo entre islas, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

La secretaria general

El presidente

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 16 de septiembre de 2008