

02/12

dictamen

sobre el Anteproyecto de Ley de
PUERTOS DEL PAÍS VASCO

Bilbao, 27 de enero de 2012



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea



**CES
EGAB**

Consejo Económico
y Social Vasco

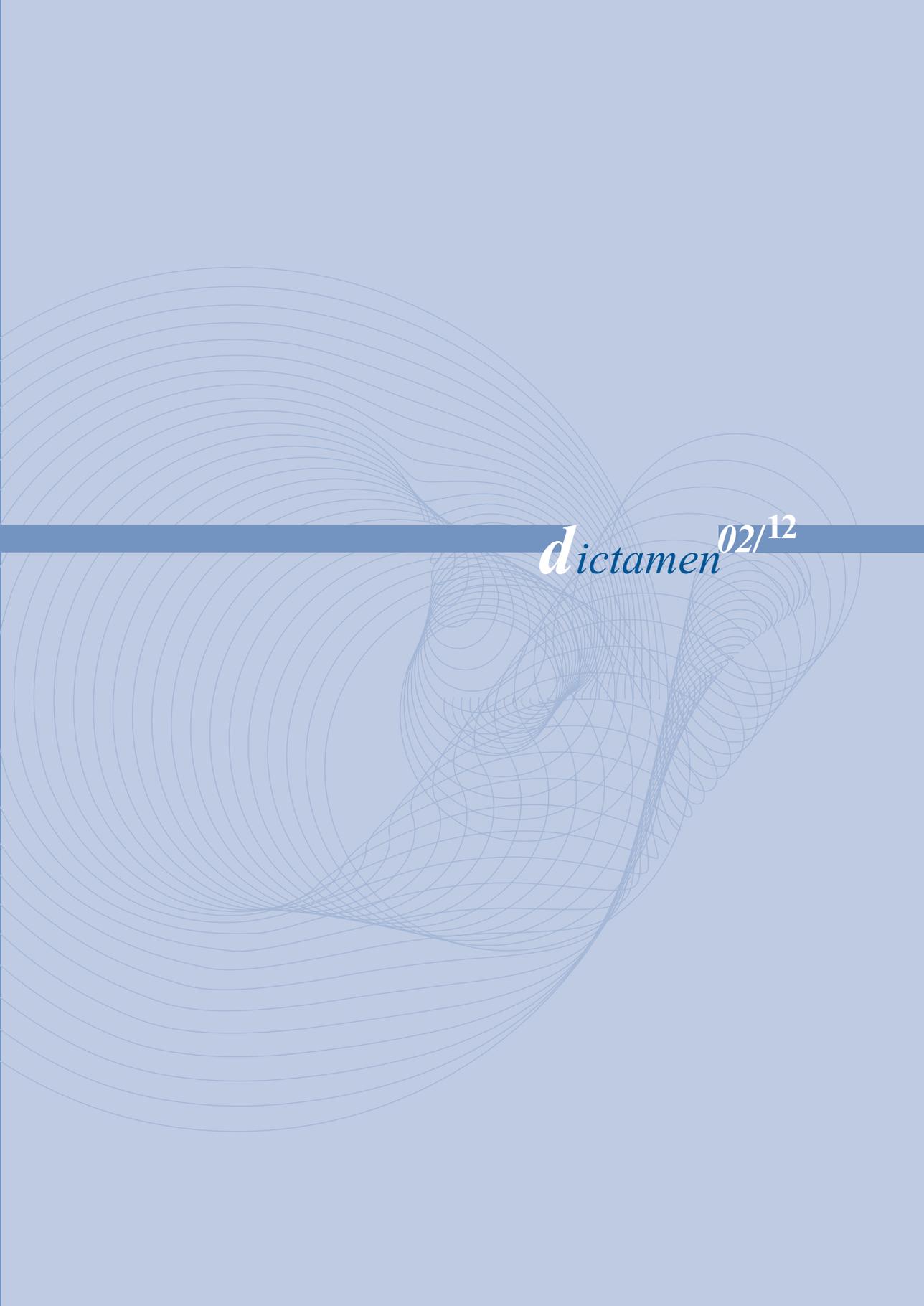
Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

©**Edita:** Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía 81, 7ª planta
48011 Bilbao. Bizkaia
www.cesvasco.es

Maquetación: Cuatrobarras

Imprenta: Imprenta Gestingraf

Depósito Legal: BI-333-11



dictamen 02/12

I. ANTECEDENTES

El día 19 de julio de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Puertos del País Vasco, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley que, en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de puertos que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del artículo 10.32 de su Estatuto de Autonomía, aborda la regulación con carácter general del sector portuario vasco, del que quedan excluidos los puertos declarados de interés general y reservados a la competencia del Estado, y que hasta el momento viene regido por normas de carácter reglamentario dispersas y fragmentadas y por la aplicación supletoria de la legislación estatal en la materia.

El día 19 de julio se dio traslado del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones. El procedimiento queda en suspenso hasta la finalización de la fase de audiencia en que se encuentra el documento. Una vez superada esta fase y recepcionado en fecha 4 de enero de 2012 el documento definitivo, es remitido a todos los miembros del Pleno el 9 de enero de 2012 a fin de habilitar un periodo de presentación de propuestas y opiniones y de las que se informó a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 23 de enero de 2012 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen y el día 23 de enero acordó aprobar el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 27 de enero de 2012 donde se aprueba por unanimidad.

II. CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley sometido a consulta consta de una Exposición de Motivos, 67 artículos, 1 Disposición Adicional, 4 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 3 Disposiciones Finales.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos resalta la innegable vinculación histórica, económica y social de Euskadi con el mar y con la actividad portuaria, el gran impacto económico y general producido en el desarrollo de las localidades costeras a través de los sectores pesquero, comercial e industrial, y la aparición y reordenación de puertos con finalidad deportiva al calor del crecimiento de la práctica náutico-recreativa y del desarrollo turístico de la costa vasca, y que no pueden quedar al margen de una regulación del régimen portuario coherente y global.

Describe el contexto competencial de la materia, sobre la cual, la CAPV ostenta competencia exclusiva, con excepción de aquellos puertos clasificados como de interés general, y los traspasos de bienes y servicios correspondientes, materializados mediante Real Decreto 2380/1982 de 14 de mayo. Señala la ausencia de intervención hasta el momento del legislador autonómico vasco para abordar la materia de forma integral a través de una Ley de puertos propia, y concluye la inaplazabilidad de la regulación de los puertos de titularidad autonómica.

La Exposición de Motivos procede posteriormente a describir el contenido del anteproyecto.

Cuerpo Dispositivo

El **Título I** define los conceptos básicos, el ámbito de competencia y la organización administrativa portuaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En el **Capítulo Primero** establece el objeto de la Ley, consistente en la determinación y clasificación de los puertos marítimos de competencia de la CAPV, establecimiento de la estructura y funcionamiento de la administración portuaria de la CAPV, regulación de la planificación, explotación, construcción, ampliación, reforma y mantenimiento de los puertos de titularidad vasca, regulación de la gestión del dominio público portuario competencia de la CAPV, regulación del régimen de prestación de los servicios portuarios, establecimiento del régimen de prestación de los servicios portuarios, el establecimiento del régimen de infracciones y sanciones en el dominio portuario autonómico, y la regulación del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público portuario autonómico y de la prestación de servicios portuarios.

02/12 

También procede a la delimitación del ámbito objetivo de la competencia de la CAPV en materia de puertos, a la definición de los conceptos de puerto y de obras e instalaciones portuarias, y a la clasificación de los puertos vascos.

En el **Capítulo Segundo** se fija la organización administrativa portuaria atribuyendo el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de puertos al Departamento de la Administración General del País Vasco competente en materia de puertos y asuntos marítimos a través de sus órganos correspondientes, se enumeran sus competencias en esta materia y se establece que la participación institucional y social en materia de puertos y asuntos marítimos se llevará a cabo a través de órganos consultivos y de participación a crear por vía reglamentaria.

El **Título II** trata tanto de la ordenación territorial y urbanística del espacio portuario y su articulación con la planificación sectorial portuaria, como de la construcción y explotación de los puertos de titularidad vasca.

El **Capítulo Primero** aborda la planificación portuaria, estableciendo y regulando los instrumentos básicos de ordenación portuaria, el Plan

Territorial Sectorial de Puertos del País Vasco, los Planes Especiales Portuarios y la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, con sus definiciones, contenido y tramitación correspondientes.

El **Capítulo Segundo** establece las actividades, instalaciones y construcciones permitidas en las zonas de servicio de los puertos y define los diferentes usos portuarios posibles: usos comerciales e industriales, usos pesqueros, usos náutico-recreativos y usos mixtos.

El **Capítulo Tercero** aborda la construcción, ampliación, reforma, mantenimiento y gestión de los puertos de titularidad vasca a través de la actuación de la iniciativa pública y sus aspectos procedimentales. Regula la construcción y explotación de la obra pública portuaria por parte de la iniciativa privada a través de la figura de la concesión administrativa de obra pública, regulando su procedimiento, otorgamiento y contenido.

El **Título III** regula la utilización del dominio público portuario a través de las diferentes figuras que permiten el uso privativo del mismo por parte de los particulares, y se establece el régimen jurídico de las mismas.

El **Capítulo Primero** regula las disposiciones generales, definiendo qué ha de considerarse como integrante del dominio público portuario de la CAPV, estableciendo la exigencia de autorización o de concesión para la utilización del dominio público portuario, y estableciendo la necesidad de obtención de licencia municipal por parte de los particulares para la realización de obras e instalaciones en el dominio público portuario, y la exención en el caso de la Administración Portuaria o terceros por cuenta de aquella.

El **Capítulo Segundo** establece el régimen de las concesiones y autorizaciones, regulando su ámbito, y el procedimiento de otorgamiento, actos de disposición o de gravamen, cesión, modificación, revisión, división y rescate de las concesiones, y la extinción y caducidad de las concesiones y autorizaciones.

El **Capítulo Tercero** se dedica a la conservación del dominio público portuario, regulando los supuestos de prohibición de vertidos, la reposición de la realidad física alterada, la recepción de residuos, y las obras de dragado.

El **Título IV** se dedica a los servicios portuarios, estableciendo primeramente el concepto y la clasificación de los mismos en servicios generales y servicios especiales, enumerando los servicios encuadrados en cada una de estas dos categorías y regulando el régimen de prestación.

El **Título V** regula la actividad de policía y el régimen sancionador, basado en los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y responsabilidad. Atribuye a la administración portuaria las potestades de vigilancia, inspección y control, que se llevarán a cabo mediante el personal adscrito a la misma. Determina las atribuciones de la función inspectora y faculta a la administración portuaria a adoptar las medidas precisas para restablecer el libre tránsito o normal actividad en el puerto. Se regulan los supuestos específicos de hundimiento de buques o embarcaciones, recuperación posesoria y desahucio administrativo y buques y embarcaciones abandonados.

Tipifica las infracciones, clasificadas en infracciones leves, graves y muy graves y establece los importes de las sanciones correspondientes. Finalmente regula la responsabilidad de las infracciones, su prescripción, y la competencia y procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y las medidas cautelares.

La **Disposición Adicional Única** prevé el mantenimiento de la forma y funciones de las sociedades públicas adscritas al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, EUSKADIKO KIROL PORTUA S.A. y ZUMAIAKO KIROL PORTUA S.A., y la adscripción a EUSKADIKO KIROL PORTUA S.A.

Las **Disposiciones Transitorias** establecen el régimen transitorio de los Planes Especiales Portuarios, de los expedientes relativos a los títulos habilitantes para la utilización y ocupación del dominio público portuario, de autorizaciones y concesiones, y de usos residenciales en zona de servicio de los puertos de titularidad vasca.

La **Disposición Derogatoria Única** detalla las disposiciones que quedan derogadas por la nueva Ley.

Las **Disposiciones Finales** recogen las disposiciones de modificación y de adición del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, referidas a las tasas T-1. Buques, T-2. Pasaje, T-3. Mercancías, T-4. Pesca fresca, T-5. Embarcaciones de Listas Sexta y Séptima, T-6. Aparcamiento, T-7. Consumo de agua y energía eléctrica. Asimismo las exenciones del pago de tasas portuarias, las exenciones de la tasa en concesiones para construcción y explotación y la previsión de desarrollo reglamentario, con mención de la normativa que se mantendrá vigente en los aspectos que no resulten incompatibles con la Ley entretanto éste no se produzca. Finalmente, se dispone la entrada en vigor de la Ley a los tres meses de su publicación en el BOPV.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Con carácter previo, el Consejo Económico y Social Vasco desea manifestar que con fecha 1 de febrero de 2008 el Pleno de este Consejo emitió un Dictamen sobre un texto de anteproyecto de Ley de Puertos del País Vasco, texto éste aprobado como Proyecto de Ley el 30 de septiembre de 2008, pero que no culminó la tramitación parlamentaria correspondiente por razón de la disolución de la cámara legislativa. Las consideraciones que entonces se expresaban en el Dictamen del CES Vasco mantienen en su mayor parte su vigencia y se recogen en el presente Dictamen junto con aportaciones adicionales surgidas del nuevo anteproyecto que se nos presenta.

Abordando ya el apartado de consideraciones generales de este nuevo Dictamen, el CES Vasco expresa nuevamente su valoración positiva sobre la adopción por parte del ejecutivo vasco de la iniciativa legislativa para regular con carácter general el régimen jurídico aplicable al sistema portuario vasco.

Los puertos vascos y la actividad portuaria que en ellos se desarrolla, con la excepción de los catalogados de interés general reservados a la competencia estatal, constituyen una materia atribuida a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 10.32 de su Estatuto de Autonomía, cuya transferencia de medios y servicios asociados a la ejecución de dicha competencia tuvo lugar a principios de la década de los años ochenta, y de la que el legislador vasco ha hecho únicamente ejercicio de una forma parcial. Así, en la actualidad, los puertos de titularidad de la CAPV se rigen a través de meras disposiciones normativas y fragmentarias, de carácter reglamentario, y de la aplicación supletoria de la legislación estatal, no disponiéndose aún de una normativa propia que regule el sector portuario vasco de forma completa e integral.

Es éste un sector portuario que, además de la honda raigambre e impacto en la vida social y económica del País Vasco que cita la Exposición de Motivos, presenta un peso específico propio y unos perfiles netamente diferenciados del conjunto portuario objeto de regulación por la normativa estatal, por lo que reiteramos la pertinencia de una legislación coherente y adaptada a las necesidades y especificidades de los puertos vascos.

A continuación, hemos de referirnos al carácter meramente descriptivo de la Exposición de Motivos del anteproyecto, limitada a la justificación de la base competencial en la que se sustenta la iniciativa, a la proclamación de su inaplazabilidad y a la presentación de sus contenidos, pero que nada dice sobre otras razones que la pudieran motivar, ni sobre los principios que la inspiran y rigen, ni sobre los objetivos que mediante las disposiciones adoptadas se pretenden alcanzar. Tampoco sobre los motivos de las opciones adoptadas en

cuanto a los elementos fundamentales de la regulación establecida y configuradores del modelo portuario que se pretende establecer para los puertos de titularidad de la CAPV.

El CES Vasco se reitera en la necesidad de subsanar estas carencias de la Exposición de Motivos, de forma que ésta exponga, de forma breve pero suficientemente informativa, los motivos en los que la norma se sustenta, así como sus principios rectores y los objetivos que la orientan.

La importancia de este punto se ve reforzada por las siguientes consideraciones sobre aspectos fundamentales del anteproyecto:

02/12d

- La incidencia de la heterogeneidad de usos e intereses que conviven en el sistema portuario vasco y que impone sobre los mismos diferentes características y dinámicas: Los puertos de titularidad de la CAPV son tradicionalmente puertos pesqueros y constituyen infraestructuras estrechamente ligadas al sector de la pesca y a su evolución; los puertos náutico-recreativos y de ocio representan el soporte de una actividad en auge que participa de las estrategias de las políticas de turismo y ocio, y el puerto comercial de Bermeo, único representante entre los puertos de competencia vasca en el ámbito comercial, aspira a jugar un papel complementario respecto de los grandes puertos comerciales vascos, dentro de una política de transportes más sostenible, en la que el fomento del transporte marítimo de corta distancia permita desplazar mercancías de la carretera al mar.
- Más allá del régimen general que el Anteproyecto de Ley tiene vocación de establecer, regulando de manera uniforme el conjunto del sistema portuario de competencia vasca, y de la mera clasificación de los puertos de titularidad vasca según actividad (en la que las infraestructuras portuarias de carácter comercial cuentan con muy escasa visibilidad), sugerimos al Departamento de Transportes considerar las distintas necesidades y potencialidades de los diferentes puertos vascos y valorar, a la

hora de acometer el desarrollo de la norma general, la oportunidad de introducir las especialidades que fueren menester.

Las diferencias de envergadura, naturaleza, necesidades y operativa de los puertos de Pasajes y de Bilbao con los puertos del actual sistema portuario vasco son de tal entidad, tanto cuantitativa como cualitativamente consideradas, que no estimamos posible la incorporación de estos dos puertos al régimen regulatorio establecido por este Anteproyecto de Ley. Por consiguiente, y contrariamente a como prevé el Anteproyecto, en caso de que estos puertos, actualmente de interés general, y, por tanto, sujetos a la regulación estatal, fueran objeto de transferencia a la CAPV, consideramos que su régimen habría de ser objeto de una Ley específica.

02/12 

- Los puertos y la actividad portuaria constituyen una materia en la que confluyen elementos de servicio público básico y elementos de carácter económico y empresarial, y que pueden dar lugar a la configuración de diferentes modelos de sistemas portuarios en función del régimen y atribución de la gestión de los puertos, y del tipo de partenariado público-privado que se establezca a la hora de explotar el dominio marítimo-terrestre y de crear y prestar los servicios portuarios.
 - Analizando primeramente el modelo de gestión del sistema portuario, las fórmulas técnicamente posibles van desde aquellas en las que la misma administración pública, además de fijar y ejecutar la política portuaria y de infraestructuras, lleva a cabo desde sus propias estructuras y procedimientos la planificación, promoción, desarrollo y explotación de los puertos, a fórmulas más descentralizadas en donde estas funciones se atribuyen a entes públicos de gestión con amplia autonomía, que pueden incluso coincidir con los propios puertos, en aras de la profesionalización de la gestión, y de funcionar conforme a criterios empresariales y de proximidad, hasta fórmulas, finalmente, en que la gestión se confía a otros operadores privados por medio del otorgamiento de conce-

siones. Sobre esta cuestión, el Anteproyecto de Ley opta por la primera de las opciones, atribuyendo la integridad de la administración portuaria al Departamento responsable de puertos y asuntos marítimos de la Administración General de la CAPV. Esta elección, continuista, por otro lado, de la situación existente en la Comunidad Autónoma desde la transferencia de la competencia, merece una explicación en la Exposición de Motivos, y no solo por tratarse de uno de los elementos fundamentales que conforman el sistema portuario de titularidad de la CAPV que diseña el Anteproyecto, sino también por situarse en contradicción con la creación de un *Ente Público Gestor de las Infraestructuras Portuarias de Euskadi*, previsto en el *Plan Director de Transporte Sostenible, la política común de Transportes en Euskadi 2002-2012*, del Departamento de Transportes y Obras Públicas, que próximo a su expiración, permanece aún vigente.

02/12d

El modelo elegido resulta también aparentemente contradictorio con la coexistencia de las Sociedades Públicas “Euskadiko Kirol Portua” S.A., que gestiona los puertos deportivos de Hondarribia, Donostia, Orío, Getaria, y Bermeo y de “Zumaiako Kirol Portua” S.A., que gestiona el puerto deportivo de Zumaia, y que responden a una concepción más descentralizada de la gestión desde instancias más ágiles y profesionalizadas, generando dudas sobre si la gestión desde la propia Administración General de la CAPV no se reserva a los puertos pesqueros e infraestructuras comerciales, mientras que para los puertos deportivos se eligen fórmulas más descentralizadas.

El modelo de gestión previsto por el Anteproyecto contrasta profundamente con el régimen de autonomía de gestión de los puertos de Pasajes y de Bilbao, basado en criterios empresariales y atribuido a sendas entidades públicas que conforman la “autoridad portuaria” correspondiente, y se sitúa entre los principales argumentos que desaconsejan la in-

clusión de estos puertos dentro del ámbito de aplicación de la Ley en el supuesto de que fueran transferidos a la CAPV.

- Tampoco se informa sobre la filosofía que inspira el modelo de explotación del dominio marítimo-terrestre y de la prestación de los servicios portuarios, apreciándose en el examen de las disposiciones correspondientes su carácter liberalizador, y que concede amplios espacios a la actuación de la iniciativa privada. Por un lado, en el Título II se prevé que la iniciativa privada pueda promover la construcción de obras públicas portuarias y su explotación en régimen de concesión de obras y explotación administrativa. Este tipo de obras, tradicionalmente atribuidas a la iniciativa pública, se plantean en el texto en términos excesivamente genéricos, y requieren en el texto dispositivo de una formulación más explícita de los supuestos en que se prevé su atribución a la iniciativa privada. Han operado también un cambio en la naturaleza del empleo aparejado a la gestión y explotación.

En el ámbito de la prestación de los servicios se observa una opción por la proliferación de fórmulas privadas, ya instaurada por la legislación estatal, en la que se ha consagrado el régimen de libre acceso y competencia entre operadores, y progresiva reducción de la actuación directa de la administración y de la implicación de trabajadores del sector público en la actividad portuaria.

Respecto a la participación de instituciones y agentes diferentes al Departamento de Transportes y Obras Públicas y su Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos en la gestión de los puertos y en los asuntos portuarios y marítimos en general, este Consejo observa que el modelo previsto en el Anteproyecto de Ley se caracteriza por prever un margen reducido e insuficiente. En contraste con la apertura del sistema portuario de interés general a la participación de los diferentes intereses implicados en la vida portuaria, que permite acoger en la composición de los Consejos de Administración de los

Puertos de Bilbao y de Pasajes a representantes de todas las administraciones implicadas, organizaciones empresariales y sindicales más representativas y sectores económicos relevantes relacionados con el tráfico portuario, el modelo portuario de titularidad de la CAPV del Anteproyecto de Ley se limita a prever en el anteproyecto de ley la existencia de órganos consultivos y de participación para llevar a cabo la participación institucional y social en materia de puertos y asuntos marítimos, cuya creación queda relegada a la vía reglamentaria y sobre los que simplemente se dice que estarán presentes otras administraciones públicas y/o departamentos de la administración y de representantes de todos los sectores interesados en el ámbito portuario vasco.

02/12 d

Este Consejo entiende que los elementos fundamentales de tales órganos son materia a determinar por la propia Ley sin ser admisible su postergamiento a un ulterior desarrollo reglamentario de la misma. Entre estos elementos consideramos imprescindible establecer la composición de los órganos, sus funciones básicas y supuestos de intervención, para lo que muy concretamente planteamos como esencial la integración expresa en los mismos del amplio espectro de intereses socioeconómicos e institucionales implicados en los puertos, muy particularmente, los representantes sindicales y empresariales más representativos, los sectores implicados en el tráfico portuario, y los municipios, y la participación a través de estos órganos en asuntos tales como el proceso de decisiones de la administración portuaria en la elaboración de los instrumentos básico de ordenación territorial y urbanística, y de las decisiones más relevantes de gestión de cada plaza portuaria.

En parte relacionada con las cuestiones arriba abordadas, nos parece importante hacer una mención particular al binomio puerto-municipio y a sus relaciones. Indisolublemente unidos en lo territorial e interdependientes en lo económico, social y cultural, la disposición a la colaboración y el buen entendimiento, así como los instrumentos adaptados a estos fines, resultan esenciales para superar las fricciones que inevitablemente surgen del encuentro de los respectivos intereses de

puertos y municipios sobre los espacios portuarios de los municipios. Ha de tenerse muy presente que los espacios portuarios se sitúan en muchas localidades vascas en pleno casco urbano, totalmente integrados en los espacios sobre los que discurre la vida diaria de los municipios y de sus ciudadanos. En este contexto, observamos que en el Anteproyecto de Ley la figura de los municipios queda un tanto relegada frente a la posición de supremacía del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de puertos. Si bien hemos de congratularnos de las mejoras que se observan respecto al anteproyecto de 2008 en el ámbito del planeamiento y ordenación urbanísticos de los puertos, la importancia de esta cuestión nos induce a reiterarnos en la consideración de que, como en cualquier ámbito en que confluyan sobre el mismo objeto las competencias de diferentes administraciones, es necesaria la articulación de intereses de forma conjunta, a través de instrumentos de cooperación y colaboración, y con respeto a los respectivos ámbitos de intervención, en aras de la consecución de soluciones de progreso tanto para los puertos como para los municipios en que se ubican.

02/12 

Sobre este particular, se sigue manteniendo, no obstante, un tratamiento desigual en cuanto al control municipal de las obras y actividades portuarias, incluida la construcción de inmuebles, en zona de servicio de los puertos, que lleve a cabo la administración portuaria o un tercero por cuenta de la misma, quedando exentos tanto de la licencia urbanística municipal como de tributos municipales. Estas prerrogativas no son aplicables a las obras e instalaciones promovidas en zona portuaria por particulares sobre las cuales el municipio sí ejerce un control mediante la sujeción a licencia urbanística y tributación municipales.

Se aprecia también una posición de supremacía del Departamento competente en materia de puertos respecto a los administrados y a otros Departamentos del Gobierno Vasco en la regulación referida al silencio administrativo. Mientras en materia de autorizaciones y concesiones se establece un silencio negativo, en materia de hundimiento de buques o embarcaciones se establece un silencio positivo

respecto a informes a solicitar a los Departamentos competentes en materia de pesca, medio ambiente y atención de emergencias y protección civil y a la administración marítima estatal. Entendemos que el silencio negativo previsto en materia de autorizaciones y concesiones debería de reconsiderarse y establecerse en sentido positivo a fin de promover la eficacia de la administración y la resolución en plazo de los expedientes, dado que en las disposiciones concernidas no se hace constar fundamentación o razón imperiosa que justifique la denegación de lo solicitado.

02/12 *d*

Por el contrario, un aspecto crucial para el adecuado desarrollo de los puertos y de las actividades portuarias y el mantenimiento de las potencialidades de proyección futura de los mismos como espacios susceptibles de acoger un nuevo dinamismo de las actividades marítimas que se potencia por las políticas de la UE es la reserva para las actividades marítimo-portuarias de los espacios contiguos a la línea de agua. Igualmente, actividades emergentes como el desarrollo de las energías marinas mejor adaptadas a nuestras costas, la eólica offshore flotante y la undimotriz, requieren de importantes espacios en la primera línea de mar para el almacenamiento temporal, operaciones de ensamblaje, reparación de equipos, construcción y reparación naval, etc, sin que se observe que ésta priorización adquiera reflejo explícito alguno en el Anteproyecto de Ley.

Planteamos, finalmente, dos cuestiones sobre las que este Consejo desea llamar a la reflexión. Por un lado, el trato igual que se concede a situaciones desiguales en cuanto a las infracciones y sanciones muy graves que se establecen, donde se hace abstracción del carácter y entidad del vertido de sustancias y residuos contaminantes en el dominio público portuario, independientemente del tipo de embarcación de que se trate, y cuya incidencia real estimamos que habría de ser objeto de consideración.

Por otro lado, la oportunidad de regular en el ámbito de la Ley de puertos el cambio de tasas portuarias que se encuentran recogidas y reguladas en un instrumento legal específico y diferenciado como

es la Ley de Tasa y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y cuyo tratamiento parece más apropiado en el contexto de una modificación de esta Ley que en el de la regulación de la normativa general de los puertos.

IV. CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

Se observa en el texto del Anteproyecto de Ley la utilización de distintas denominaciones en sus referencias a nuestra Comunidad Autónoma. A los efectos de mantener una deseable uniformidad a lo largo del mismo, se recomienda optar bien por la utilización de la denominación Comunidad Autónoma del País Vasco, CAPV, bien por Comunidad Autónoma de Euskadi, CAE, pero no de ambas indistintamente.

02/12d

Exposición de Motivos

Abundando en las consideraciones anteriormente efectuadas sobre el carácter meramente descriptivo de la Exposición de Motivos y ausencia de motivación y principios rectores de la iniciativa que se propone, se recomienda introducir un texto complementario a modo de párrafo cuarto que informe sobre las finalidades del anteproyecto de Ley:

“El conjunto de los puertos y de las instalaciones de nuestro litoral constituye un sistema que cubre las necesidades del transporte marítimo en sus vertientes comercial, pesquera y náutico-recreativa y que se puede clasificar de acuerdo con su modelo de gestión, según sea pública o privada. Por ello, la presente Ley pretende dar una respuesta integral a las necesidades de los operadores y destinatarios del servicio portuario.”

En relación al párrafo relativo al Título III regulador de la gestión del dominio público portuario, se hace referencia a la “recepción de re-

siduos”. En este punto, así como en las disposiciones sustantivas correspondientes, se recomienda sustituir esta expresión por “**desechos generados por los buques y residuos de carga**”.

Ello se justifica por responder estos términos con mayor precisión a lo establecido en la Directiva 2000/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, modificada por la Directiva 2007/71/CE de 13 de diciembre de 2007, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga.

Por otro lado, se recomienda sustituir el término “demanio” que se utiliza en la Exposición de Motivos, y posteriormente en el texto de las disposiciones, por el término “dominio público” más fácilmente comprensible para el lector.

Artículo 2.- Ámbito de Aplicación de la Ley

La inclusión de los puertos de Pasajes y de Bilbao en el ámbito de aplicación de la Ley, que prevé el Anteproyecto, ha sido objeto de consideración en el apartado precedente de este dictamen, manifestándose la opinión no favorable de este Consejo a tal inclusión, en razón, entre otras, de las profundas diferencias de envergadura, actividad económica, régimen de gestión y necesidades de estos puertos con los integrados en el actual sistema portuario vasco, y la consiguiente inadecuación de una regulación prevista para estos últimos. Entendemos, por tanto, que la previsión de incorporación al ámbito de aplicación de esta Ley de los puertos de Pasajes y de Bilbao en caso de pérdida de su condición de puertos de interés general y transferencia a titularidad de la CAPV ha de ser suprimida.

Artículo 3.- Definiciones

En el apartado 1, se recomienda la introducción de una adición aclaratoria: “son puertos marítimos el conjunto de espacios **terrestres**, aguas marítimas e instalaciones que, situados... ”.

Entendemos conveniente esta adición en tanto que los puertos disponen de dos zonas: la marítima y la terrestre, donde se instalan los muelles, y los puertos han de permitir que las embarcaciones realicen operaciones de embarque y desembarque y de carga y descarga.

El CES Vasco no estima recomendable la introducción de requisitos mínimos para la consideración de un espacio del dominio marítimo-terrestre como puerto estrictu sensu en cuanto que su no cumplimiento llevaría a catalogar este espacio del dominio marítimo-terrestre como de instalaciones marítimas, y en el texto del Anteproyecto la diferenciación entre una u otra categoría no resulta relevante a efectos de regulación. Resulta, por tanto, un ejercicio estéril el de dilucidar el cumplimiento o no de los requisitos mínimos, particularmente cuando algunos de ellos pueden ser cumplidos de forma relativa, piénsese, por ejemplo, en el requisito de existencia de accesos que aseguren su enlace con las principales redes de transporte, y cada instalación posee, además, una catalogación tradicionalmente establecida.

Concretamente, sobre el requisito de disponer de accesos de enlace con las principales redes de transporte, éste no puede desligarse de las infraestructuras, que deberían también ser mencionadas. Debe recordarse que existe todavía vigente un Plan de Transporte sostenible aprobado por el Gobierno vasco con incidencia sobre la materia.

Finalmente se recomienda definir lo que ha de entenderse por tráfico portuario, incorporando a las definiciones de esta disposición en qué consiste y las operaciones que engloba: **“Se entiende por tráfico portuario las operaciones de entrada, salida, atraque, desatraque, estancia y reparación de buques en puerto y las de transferencia entre éstos y tierra u otros medios de transporte de mercancías de cualquier tipo, de pesca, de avituallamiento de pasajeros o tripulantes, así como el almacenamiento temporal de dichas mercancías en el espacio portuario”**.

Artículo 4. Clasificación de los Puertos de Titularidad Vasca

Señalar primeramente que el apartado primero de esta disposición, recoge la clasificación de los puertos de titularidad vasca, que queda limitada a los pesqueros, a las infraestructuras náutico-recreativas y los puertos mixtos, categoría en la que quedan subsumidas las dársenas comerciales, y que, con representación actualmente en el puerto de Bermeo, requerirían de una mayor visibilidad dado su papel en el contexto de un transporte más sostenible. No haremos hincapié sobre el carácter eminentemente comercial de los puertos catalogados de interés general, Bilbao y Pasajes, cuya incardinación dentro de esta Ley viene prevista en el Anteproyecto para el supuesto de pérdida de su condición de puerto de interés general, y frente a la cual hemos manifestado nuestro parecer favorable a su regulación por una ley específica.

Seguidamente, se recoge una clasificación ulterior de puertos pesqueros en Nivel 1 o Prioritarios y Nivel 2 o Secundarios, así como de infraestructuras náutico-recreativas, operada en función de los servicios e instalaciones mínimas. Entendemos que debería de hacerse referencia a los criterios que determinan la inclusión en una u otra categoría. También entendemos que este grado de desarrollo es más propio de disposiciones reglamentarias que de la propia Ley y que podían quedar pospuestos a la normativa de desarrollo.

Artículo 6. Competencias

La disposición de referencia atribuye al Departamento competente en materia de puertos y asuntos marítimos la competencia de aprobación de los Reglamentos de servicio y de policía. Este Consejo, **en relación al apartado 2. e) recomienda añadir lo siguiente:**

“La aprobación de los Reglamentos de servicios y de policía, con audiencia de los órganos gestores, tales como concesionarios o personas autorizadas”.

Tal previsión admite que los propios puertos puedan introducir sus propias previsiones en relación a sus especificidades y a los servicios concretos que prestan. La normativa estatal recoge dicha posibilidad.

Artículo 12. Los Planes Especiales Portuarios

Se recomienda añadir un apartado del siguiente tenor: **“Aprobado definitivamente el Plan Especial Portuario, el texto íntegro del acuerdo se publicará en el *Boletín Oficial del País Vasco*”**.

Tal adición es coherente con lo establecido en la legislación reguladora de los instrumentos de planeamiento.

02/12 

Artículo 17.- Usos Mixtos

Se propone contemplar junto a los usos mixtos, usos complementarios en un párrafo 2. El artículo quedaría rubricado como **“usos mixtos y complementarios”** y se añadiría un párrafo 2 **“Son usos complementarios de los anteriores aquellos que tienen relación con el tráfico portuario, con el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto.”**

De esta manera quedan contemplados no solamente los usos mixtos, que son aquéllos que combinan 2 características (de acuerdo con el Anteproyecto, pesqueros y náutico recreativos) sino también los complementarios o auxiliares a todos los usos portuarios (comerciales e industriales, pesqueros y náutico-recreativos), dando cobertura legal a determinadas actividades auxiliares que de lo contrario quedarían excluidas. El artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante los prevé, contemplando, por ejemplo, actividades de logística o almacenaje.

Artículo 29.- Contenido de la Concesión de Obras Portuarias

Se recomienda añadir un apartado 1.º) **“las medidas de seguridad aplicables”** entre las previsiones que ha de incluir el título de otorgamiento de las concesiones.

Y ello en razón de que se echa en falta una referencia a las medidas de seguridad, referidas básicamente al control de accesos, motivado por la entrada en vigor el 1 de julio de 2004 de Código Internacional de protección de Buques e Instalaciones portuarias, normas de seguridad vial y circulación de vehículos si procede, y Emergencia (Plan de emergencia interior).

02/12 d

Artículo 31.- Utilización del Dominio Público Portuario

Apreciamos el esfuerzo que el legislador realiza en aras de la clarificación de responsabilidades que en materia de riesgos laborales pudieran derivarse de las actividades en el marco de concesiones y autorizaciones portuarias, pero que, entendemos, no deben de olvidar aquellas que, en su caso, de acuerdo con las prescripciones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales pudieran corresponder a la propia administración vasca. Es por ello que estimamos oportuno añadir al final del precepto **“...sin menoscabo de las responsabilidades que en este ámbito pudieran incumbir a la Administración General de la CAPV de acuerdo con la legislación aplicable”**.

Artículo 32.- Licencias municipales en el uso del dominio público portuario

Ilustración de la posición de supremacía en que el anteproyecto coloca al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de puertos frente a la figura del municipio es la no sujeción a licencias ni tributos municipales que establece el artículo 32 respecto a las obras y actividades portuarias que, en ejercicio de sus competencias, realice la Administración Portuaria en zona de servicio de los puertos de titularidad vasca y la exención de licencia urbanística municipal de

la construcción de inmuebles ejecutada directamente por la Administración Portuaria o mediante contratista por cuenta de aquella. La desigualdad es también patente respecto de las obras e instalaciones promovidas por particulares con concesión en la zona de servicio, que sí quedan sujetan a licencia urbanística municipal.

Entendemos que debe de suprimirse esta desigualdad entre particulares y administración y concederse a los ayuntamientos la potestad de emitir licencia respecto de las obras llevadas a cabo por la Administración Portuaria mediante su sujeción a la misma en los mismos términos que los particulares.

Artículo 34.3.- Ámbito de la Concesión

02/12 

Se propone la regulación de los supuestos de prórroga de la Ley, necesaria en razón de que la vía reglamentaria no es susceptible, en puridad, de ser utilizada para la regulación de cuestiones no contempladas por la Ley.

Artículo 35.4.- Procedimiento de Otorgamiento

Se recomienda que el desarrollo reglamentario de la Ley aborde una mayor concreción en torno a las condiciones de las concesiones, que el acto de otorgamiento habrá de establecer.

Artículo 36.- Actos de Disposición o de Gravamen

En su apartado 1, a fin de que quede plasmado de forma indubitada que el adquirente en una *transmisión inter vivos* adquiere los derechos y deberes del transmitente en la concesión, como puede ser garantizar la continuidad de los puestos de trabajo, se propone incorporar una fórmula que sí se contempla expresamente para el supuesto de *transmisiones mortis causa*.

“...sin que la transmisión suponga alteración de las condiciones de la concesión, **subrogándose el nuevo titular en los derechos y obligaciones derivados de la misma**”.

En lo que respecta a su apartado 6 y la obligación de transferir en 12 meses la concesión obtenida mediante remate judicial, extrajudicial o administrativo o impago de créditos hipotecarios cuando no se reúnan los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad o usos que constituyan su objeto, se considera oportuno establecer por vía reglamentaria los mecanismos previos de control del cumplimiento de dichos requisitos.

Artículo 39.- Revisión de las concesiones

Se recomienda añadir un apartado 1. d) del siguiente tenor: **“Excepcionalmente, cuando lo exijan razones de interés general vinculadas a la seguridad o a la protección del medio ambiente. En este supuesto se procederá a la indemnización de la persona concesionaria”**.

El anteproyecto contempla las razones de interés general, pero por su trascendencia se entiende necesario enfatizar de forma expresa aquellas razones relacionadas con la seguridad y el medioambiente.

Por otra parte, aunque materia objeto de regulación más reglamentaria que legal, habrá de preverse el cálculo de indemnización correspondiente a los supuestos de carácter expropiatorio de la concesión, recomendándose la adición de un párrafo que indique que **“para el cálculo de la indemnización se estará a lo establecido en el artículo 43. 5 y 6”** (relativo al rescate).

Artículo 41.- Extinción de las Concesiones y Autorizaciones

El apartado 1. b) establece un supuesto de revocación de concesiones y autorizaciones cuando su mantenimiento resulte incompatible con otros usos o actividades portuarias considerados de “mayor interés”.

Entendemos que ha de existir una definición de cuándo nos encontramos ante un supuesto de “mayor interés”, ya que de lo contrario

podría incurrirse en situaciones de inseguridad jurídica y de arbitrariedad. Cabe pensar en situaciones en que el desarrollo de nuevas actividades portuarias sean de interés general o generen empleo de forma relevante.

La legislación estatal establece en estos supuestos que: “Corresponderá a la Autoridad Portuaria apreciar las circunstancias anteriores mediante resolución motivada, previa audiencia del titular de la autorización”, redacción que proporcionaría mayores garantías que la actual versión del anteproyecto.

Artículo 41.- Extinción de las Concesiones y Autorizaciones

02/12 **d**

Otro supuesto de extinción de concesiones y autorizaciones a contemplar es el de la extinción o disolución de la sociedad titular de la misma.

Se propone, por tanto, la adición de un punto m): **“Disolución o extinción de la sociedad, salvo fusión o escisión”**.

Artículo 43.- Rescate de las Concesiones

El anteproyecto no recoge referencia alguna al pago del rescate en los supuestos de caducidad de la concesión o autorización, por lo que proponemos la adición de un apartado 7 que, sin perjuicio del desarrollo reglamentario del que posteriormente sea objeto esta materia, sí introduzca en la Ley una primera definición del pago.

Apartado 7.-: **“El pago del valor del rescate de la concesión podrá realizarse en dinero, o de conformidad con el concesionario, mediante el otorgamiento de otra concesión y en caso de rescate parcial, con la modificación de las condiciones de la concesión”**.

Artículo 44.- y siguientes del Capítulo Tercero. Conservación del dominio público portuario

De forma análoga a la prohibición de vertidos o emisiones contaminantes que se establece en el articulado del capítulo tercero, se propone la inclusión de supuestos de prohibición de la contaminación acústica así como de la lumínica.

Artículo 45.- Reposición de la Realidad Física Alterada

La disposición del Anteproyecto de Ley contempla exclusivamente las labores de limpieza o recogida a llevar a cabo pero no los potenciales daños que en el ecosistema se pudieran originar, por lo que se revela necesario prever un mecanismo de compensación de daños, tal como se propone a continuación:

Párrafo 2 a añadir: **“Cuando la reposición al estado anterior no fuera posible, y en todo caso, cuando se hayan producido daños y perjuicios, los responsables de la infracción deberán abonar las indemnizaciones que procedan”**.

Artículo 49.- Servicios Generales

Se propone ampliar el listado de los servicios catalogados como servicios generales con aquellos contemplados como servicios generales en los puertos de interés general que contempla la legislación estatal en la Ley 33/2010 que modifica la Ley 48/2003 de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general, añadiendo a estos efectos:

- El servicio de coordinación y control de las operaciones portuarias asociadas a los servicios portuarios, comerciales y otras actividades.**
- Los servicios de señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso de los buques y embarcaciones al puerto, así como su balizamiento interior.**

Se propone también modificar el que la prestación de los servicios tenga lugar sobre la “zona de servicio”, término más restringido, y proponer, en su lugar, que se produzca sobre el dominio público portuario, con la consecuencia de que se amplía el campo de actuación de trabajo del personal de la Administración Portuaria, incluyendo los espacios concesionados.

Artículo 51.- Régimen de Prestación

El primer apartado de esta disposición contempla la prestación de los servicios generales de forma tanto directa por la Dirección competente en materia de puertos y asuntos marítimos como mediante mecanismos de gestión indirecta legalmente previstos y según lo que el desarrollo reglamentario al respecto establezca. Seguidamente, establece límites a la utilización de los mecanismos de gestión indirecta, que formulados de forma abierta y general “cuando los servicios conlleven el ejercicio de autoridad” o “se considere conveniente la gestión directa” arrojan incertidumbre sobre los supuestos en que la prestación de servicios generales ha de llevarse a cabo de forma directa. Es por ello que echamos en falta directrices sobre qué ha de entenderse bajo estas dos condiciones, y recomendamos la introducción de las necesarias dosis de concreción sobre este particular en el desarrollo reglamentario que se acometa respecto a esta disposición de la Ley.

02/12d

Artículo 53.- Preservación de la actividad de los puertos de titularidad vasca

Dado que no solamente el buque puede impedir la actividad sino también su carga, se recomienda un añadido en el apartado 1: “en el supuesto de que algún buque o embarcación **o su carga.....**”.

Esta adición es coherente con lo establecido por el artículo 54, relativo al hundimiento, en el que la carga del buque es también contemplada. Su inclusión supone la necesidad de introducir en el apartado 3 a “quien sea responsable de la carga” entre los sujetos a los

que la Administración Portuaria dirigirá las órdenes oportunas para el restablecimiento de la normalidad en la actividad de los puertos de titularidad vasca.

Artículo 56.- Buques Embarcaciones y Vehículos Abandonados

En relación al apartado 2, relativo a buques abandonados, se recomienda incluir previo a la identificación, el que “se dará audiencia al titular interesado, armador o consignatario”, en consonancia con las prescripciones de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. El trámite y la identificación son 2 conceptos distintos, aunque relacionados y debe de respetarse la normativa del procedimiento.

02/12d

Artículo 58.- Infracciones Leves

Este Consejo propone la tipificación de supuestos adicionales de infracción leve:

e) “Cualquier acción u omisión que cause por culpa, negligencia **o por ausencia de las condiciones de seguridad suficientes,**”.

Se justifica en razón de que aunque la negligencia pueda comprender también la ausencia de condiciones de seguridad, resulta conveniente una referencia explícita.

n) “**La realización de reparaciones, carenas y recogidas susceptibles de causar contaminación en contravención de la normativa aplicable, así como, el incumplimiento de la normativa en relación con las obligaciones de entrega de residuos generados por los buques y residuos de carga**”.

Se justifica en razón de la necesidad de proteger el medio ambiente. El articulado del anteproyecto establece la prohibición de vertidos y la obligación de entrega de desechos, como ejemplos relacionados con la protección del medioambiente. Ello conduce a que su

incumplimiento deba considerarse una infracción y lleve aparejada una sanción. Lo mismo sería predicable en el caso de que la prohibición de supuestos de contaminación acústica y/o lumínica quedaran, tal y como hemos propuesto, contempladas en los artículos 44 y siguientes.

Artículo 60.- Infracciones Muy Graves

Se recomienda añadir en el apartado c) "...vertido de sustancias, residuos y **materiales** contaminantes". Y ello en función de que "materiales" es diferente a residuo y sustancia, por lo que ha de incluirse en la tipificación como infracción de carácter muy grave.

02/12 

Artículo 68.- Medidas para Garantizar el Cobro

Se propone la incorporación de una disposición adicional al articulado del anteproyecto, un artículo número 68 con el siguiente tenor:

Artículo 68.- Medidas para Garantizar el Cobro

“Tanto el importe de las multas como el de las indemnizaciones por daños o perjuicios causados podrá ser exigido por la vía administrativa de apremio u otros medios de ejecución forzosa”.

La justificación radica en que debe existir una referencia expresa a los mecanismos administrativos para garantizar el cumplimiento del pago de las sanciones. La legislación estatal de Puertos lo contempla.

Artículo 69.- Creación del Registro Público de Operadores Portuarios, Licencias y Concesiones

Se propone la incorporación de una disposición adicional al articulado del anteproyecto, un artículo número 69 con el siguiente tenor, dentro de un nuevo Título, **Título VI: Del Registro de Operadores portuarios, licencias y concesiones**:

Artículo 69.- Creación del Registro Público de Operadores Portuarios, Licencias y Concesiones.

1.- Dentro del Departamento competente en materia de Puertos y asuntos marítimos se creará, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor de esta ley un Registro Público y gratuito de operadores portuarios, licencias y concesionarios”.

2.- Reglamentariamente se determinará las formas de inscripción así como aquellos datos de las concesiones administrativas y licencias para el uso privativo del dominio público”.

02/12d

Se justifica en la necesidad de establecimiento de un registro de autorizaciones y concesiones portuarias que, de modo transparente, recoja y dé publicidad a los elementos y condiciones fundamentales de cada autorización y concesión portuarias concretas que se otorguen y permita el control de las mismas. Medidas similares se han adoptado para otros ámbitos donde existen concesiones y licencias, p.e. el dominio público radioeléctrico.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Se propone añadir una Disposición Adicional con el siguiente tenor:

En lo que se refiere a la carga, descarga, estiba y desestiba de buques, se respetarán los convenios Núm. 137 de la OIT de 1973 que versa sobre repercusiones sociales de los nuevo métodos de manipulación de cargas en los puertos y el convenio Núm. 152 de 1979 sobre seguridad e higiene en el trabajo en los puertos.

Vendría justificada en razón del Convenio Núm. 137, sobre trabajo portuario cuya ratificación formal por el Gobierno de España fue registrada el 22 de abril de 1975, y del convenio Núm. 152 sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios) de 1979 cuya ratificación por el Gobierno de España fue registrada el 13 de febrero de 1982.

V. CONCLUSIONES

El CES Vasco considera oportuna la tramitación del Anteproyecto de Ley de Puertos con las observaciones efectuadas en el presente dictamen.

En Bilbao, a 27 de enero de 2012

Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui

El Secretario General
Francisco José Huidobro

