



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME DE LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA REFERENTE AL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES DE LAS AUTORIZACIONES PARA EL DESARROLLO DEL SERVICIO COMERCIAL DE TRANSPORTE TERRESTRE POR CARRETERA EN LA ZONA DE SERVICIO DEL PUERTO DE BILBAO

Sumario:

| | |
|--|---|
| I. ANTECEDENTES | 2 |
| II. COMPETENCIA DE LA AVC | 2 |
| III. OBJETO Y ESTRUCTURA DEL PLIEGO | 3 |
| IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS | 3 |
| 1. Referente a las autorizaciones. | 4 |
| A. Régimen de autorización. | 4 |
| B. Requisitos de la solicitud. | 5 |
| C. Extinción de la autorización. | 6 |
| D. Régimen económico..... | 7 |
| 2. Control de accesos al recinto portuario..... | 8 |
| 3. Los evidentes riesgos del intercambio de información en el Proyecto Global. | 9 |
| 4. Garantía de respeto al principio de igualdad. | 9 |
| V.- CONCLUSIONES | 9 |



Pleno:

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Ibon Alvarez Casado

El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), en su reunión del 30 de enero de 2015, con la composición ya indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con el proyecto de Pliego de condiciones particulares de las autorizaciones para el desarrollo del servicio comercial de transporte terrestre por carretera en la zona de servicio del Puerto de Bilbao (en adelante, PLIEGO).

I. ANTECEDENTES

1. El 2 de enero de 2015 ha tenido entrada en el registro de la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) un escrito de la Autoridad Portuaria de Bilbao en virtud del cual someten el PLIEGO a la audiencia de operadores y agentes interesados, así como de otras Administraciones y órganos de control con competencias en la materia.

El objetivo es que, en el plazo de un mes, estos operadores y agentes puedan realizar las correspondientes consideraciones y aportaciones al señalado documento, con carácter previo a su aprobación, en su caso, por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Bilbao.

II. COMPETENCIA DE LA AVC

2. El presente informe se emite en virtud de la competencia que la Ley 1/2012 creadora de la Autoridad Vasca de la Competencia otorga a este organismo en materia de promoción en sus artículos 3.3 y 10.n¹. Esta función pretende fomentar la competencia efectiva en los mercados vascos por medio de acciones no sancionadoras.

¹ Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012.



III. OBJETO Y ESTRUCTURA DEL PLIEGO

3. El objeto del PLIEGO consiste en establecer las condiciones en que se puede realizar el servicio comercial de transporte por carretera en la zona de servicio del Puerto de Bilbao. Se entiende por tal, tanto la actividad de transporte terrestre de mercancías que se realiza desde el acceso a la zona de servicio del puerto hasta las terminales de mercancías, como la que se efectúa desde las terminales de mercancías hasta su salida de la zona de servicio del puerto².

4. El PLIEGO consta de diecinueve capítulos y un Anexo con la instrucción "Riesgos laborales en zonas comunes y medidas preventivas".

Los capítulos hacen referencia a los siguientes aspectos: Fundamento legal; Régimen jurídico de la autorización; Objeto y clases de autorizaciones; Requisitos de los solicitantes; Documentación que debe acompañar a la solicitud; Presentación y tramitación de las solicitudes; Modificaciones de las autorizaciones genéricas; Plazo y renovación de la autorización genérica; Resolución de las solicitudes de autorización; Censo de usuarios: titulares, tractoras y conductores; Régimen y control de accesos; Obligaciones generales relativas a los medios autorizados; Carácter personal e intransferible de las autorizaciones; Régimen económico; No entorpecimiento de la operativa portuaria; Obligaciones de carácter fiscal y laboral. Prevención de riesgos laborales; Régimen sancionador; Causas de extinción de las autorizaciones; y Entrada en vigor.

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

5. A pesar de que el título del PLIEGO hace referencia tan solo a la autorización para el desarrollo del servicio de transporte, en el mismo se incluyen referencias a las condiciones de prestación del servicio y a normas vigentes de diferente rango.

El documento configura un sistema en el que la autorización es condición necesaria para el acceso al recinto portuario, pero no suficiente, dado que se exige además cumplir con el resto de normativa de control de acceso y con una determinada operativa interna.

² Capítulo 3 del PLIEGO, segundo párrafo.



Dado que la complejidad de la regulación puede llegar a constituir en una barrera de entrada a nuevos operadores, se recomienda que todas las condiciones de operativa del puerto se unifiquen en la medida de lo posible en un solo documento jurídico, diferenciando y armonizando los requisitos de la autorización y los que regulan el resto de cuestiones.

De este modo se puede contribuir a la claridad del sistema y sobre todo evitar posibles duplicidades innecesarias.

1. Referente a las autorizaciones.

A. Régimen de autorización.

6. La Autoridad Portuaria ostenta competencia para emitir este PLIEGO en virtud de lo establecido en el artículo 139 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPMM)³. El citado artículo instaura el régimen de la autorización de la Autoridad Portuaria para la prestación de servicios comerciales, estableciendo que la prestación de los mismos deberá ajustarse a las condiciones particulares que determine cada Autoridad Portuaria, en su caso, así como a las demás disposiciones normativas que sean de aplicación.

Este precepto establece que los servicios comerciales se prestarán en régimen de concurrencia, **debiendo adoptar los organismos públicos portuarios medidas encaminadas a promover la competencia en la prestación de los mismos**⁴.

7. Este PLIEGO instaura el régimen de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte por carretera en la zona de servicio del Puerto de Bilbao que en este momento se presta sin necesidad de autorización previa.

Este régimen, que no es el más favorable a la competencia, está sin embargo permitido por la Ley que recuerda también la relevancia de la concurrencia y el

³ 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, BOE nº 253, de 20 de octubre de 2011. El artículo 138 del citado texto establece que son servicios comerciales las actividades de prestación de naturaleza comercial que, no teniendo el carácter de servicios portuarios, estén vinculadas a la actividad portuaria.

⁴ Este mandato normativo generó la intervención de la COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA *Informe artículo 25. Recomendación dirigida a las autoridades portuarias para elaborar las condiciones particulares reguladoras de la actividad de transporte terrestre de mercancías en los puertos de interés general*. 2013.



protagonismo de los organismos públicos portuarios en la creación de medidas que promuevan la competencia en la prestación de los servicios.

Por ello, sería conveniente que, cuando el capítulo 2 del PLIEGO establece que el titular de la autorización debe sujetar su actividad a lo establecido en las propias condiciones particulares del PLIEGO, numerosas normas, órdenes e instrucciones, **se incluya una referencia expresa al necesario respeto a la regulación de competencia.**

B. Requisitos de la solicitud.

8. El pleno respeto a la regulación de competencia requiere que la Autoridad Portuaria otorgue autorización a cualquier solicitante que cumpla los requisitos previstos en el PLIEGO sin que pueda exigirse ningún otro.

9. Procede manifestar que los requisitos exigidos en el PLIEGO son, en general, no discriminatorios, claros, inequívocos, transparentes, accesibles y se hacen públicos con antelación.

Respecto de los requisitos concretos, debe plantearse que el PLIEGO solicita fotocopia legitimada notarialmente del DNI del solicitante, en caso de solicitar una autorización genérica por medio de representante.

Esta AVC considera dicho requisito desproporcionado al objetivo de control que pretende, dado que la veracidad del DNI puede ser acreditada por medios que pueden resultar igualmente eficaces y menos gravosos para los solicitantes.

Por ello se **recomienda que sea sustituido por uno menos oneroso, como, por ejemplo, cualquier compulsa oficial.**

10. Resulta relevante recordar que la autorización puede ser general y específica y que no supone por sí título suficiente para que un operador pueda entrar en el recinto portuario ya que no contiene los datos concretos que habilitan a un operador para la entrega o recogida de una mercancía.

La autorización se configura por tanto como un requisito imprescindible para obtener los documentos de control de acceso, sin que su existencia parezca aportar ventaja para la operativa portuaria, sino que opera simplemente, como un incremento en la complejidad del sistema de acceso a los operadores.

Por esta razón, no resultará posible denegar la autorización a los operadores que cumplan los requisitos objetivos y preestablecidos fijados en la regulación y no podrán denegarse autorizaciones por razones de capacidad de las instalaciones ni de operativa portuaria (cuestiones que, como veíamos, se



podrán gestionar, caso de resultar necesario, por medio de los sistemas de control de acceso).

C. Extinción de la autorización.

11. El capítulo 18 del PLIEGO establece las causas de extinción de las autorizaciones otorgadas, que son la extinción de la autorización de transporte de mercancías, el vencimiento del plazo y la revocación por la Autoridad Portuaria de Bilbao por incumplimiento de sus obligaciones esenciales, declarada por la misma, previo el oportuno expediente.

En particular, el PLIEGO considera incumplimiento de obligaciones esenciales:

- a) El falseamiento de la información requerida para la obtención de las autorizaciones que regulan estas Condiciones particulares.
- b) El incumplimiento de las obligaciones relativas a las condiciones que deben reunir las tractoras, los remolques y/o los conductores, así como el incumplimiento de la obligación de informar de los cambios que se puedan producir respecto de los datos facilitados para el otorgamiento o modificación de las autorizaciones que regulan estas Condiciones.
- c) El haber sido sancionado el titular de la autorización o cualquiera de sus conductores por la comisión de una infracción administrativa en el ámbito portuario o por la comisión de faltas o delitos de daños a personas, o bienes de personas, dedicadas al transporte de mercancías.
- d) Cualquier otra obligación cuyo incumplimiento sea calificado expresamente como causa de extinción según las Condiciones anteriores.
- e) El incumplimiento generalizado de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, de Contrato de Transporte Terrestre de Mercancías, cuando dicho incumplimiento pueda afectar al normal desarrollo de las operaciones de tráfico portuario⁵.

⁵ Artículo 41. Demora en el pago del precio.

1. En todo caso, sin perjuicio de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, el obligado al pago del transporte incurrirá en mora en el plazo de treinta días, en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

2. Cuando la fecha de recibo de la factura o la solicitud de pago equivalente se preste a duda, así como en todos los casos de autofacturación por parte del obligado al pago, los treinta días anteriormente señalados se computarán desde la fecha de entrega de las mercancías en destino.

3. El pacto en contrario se considerará nulo en todos aquellos casos en que tenga un contenido abusivo en perjuicio del porteador, conforme a las reglas que, a tal efecto, señala el artículo 9 de la Ley 3/2004.



12. En lo referente al apartado c) convendría graduar la relevancia del mismo, pues no es lo mismo la comisión de una infracción administrativa de carácter leve que una muy grave; ni es lo mismo que el autor de la infracción sea el titular de la autorización, o uno de sus conductores.

De no hacerse así, la Autoridad Portuaria de Bilbao dispondría de un margen de discrecionalidad excesivo en orden a proceder a una hipotética revocación unilateral.

13. Para contribuir a la claridad del PLIEGO, se recomienda recoger en este capítulo todas las causas de extinción que se recogen en la norma suprimiendo la referencia genérica de la letra d).

14. En el caso de la revocación de la autorización por parte de la Autoridad Portuaria por incumplimiento de obligaciones esenciales, nos encontramos ante una sanción por diferentes infracciones. Por ello debe existir una decisión expresa y formal que permita la defensa del afectado y el recurso.

Además, en aras a respetar el principio de proporcionalidad, debería fijarse un límite temporal para que, transcurrido el mismo, el transportista pueda de nuevo realizar la solicitud.

En casos de infracciones menos graves -en aras de garantizar el principio de proporcionalidad- la Autoridad Portuaria podría crear un sistema de suspensión temporal de la autorización que evitase al transportista la carga administrativa que lleva aparejada una nueva solicitud.

D. Régimen económico.

15. El capítulo 4 del PLIEGO regula el régimen económico y establece que *“los titulares de las autorizaciones abonarán a la Autoridad Portuaria las tarifas correspondientes a la emisión de tarjetas y tramitación de las autorizaciones si así se establece”*, mientras que la recomendación del organismo estatal tan solo recoge la posibilidad de cobrar por la tarjeta.

El establecimiento y la cuantía fijada de la tarifa **por la emisión de la tarjeta** deben corresponder exclusivamente al coste real de la misma.

En cuanto a la posibilidad de exigir el abono de una tarifa **por la tramitación de las autorizaciones**, procede manifestar que supone una carga nueva que

Asimismo, carecerá de efecto el pacto en contrario cuando se contenga en unas condiciones generales respecto de las que la parte que no las ha propuesto sólo puede mostrar su aceptación o rechazo global.



se añade a los prestadores del servicio, que ya disponen de un título habilitante para realizar esta actividad (de acuerdo a la normativa de transporte). Esta carga puede ser especialmente relevante para los solicitantes de las autorizaciones específicas debido al limitado plazo de 48 horas de vigencia.

2. Control de accesos al recinto portuario

16. Dadas las características de los puertos y sus condicionantes, resulta justificado que se establezcan controles de acceso al recinto portuario por razones de seguridad y eficiencia.

En la medida en que esa limitación, que afecta al número de agentes que en cada momento operan en el recinto portuario, sea necesaria para conseguir el objetivo legalmente admitido, resulta justificada.

Sensu contrario, debe entenderse que **no cabrá realizar denegación de acceso** a ningún operador de transporte sin que existan causas justificadas, adecuadamente motivadas, ante cada solicitud.

El capítulo 15 del PLIEGO establece que la actividad de transporte terrestre por carretera no deberá entorpecer el normal desarrollo de la explotación portuaria y quedará operativamente sujeta a los protocolos, instrucciones y directrices que en cada momento se dicten por la Autoridad Portuaria de Bilbao, en el ejercicio de sus competencias.

El TRLPMM establece que los servicios comerciales se prestarán en régimen de concurrencia, **debiendo adoptar los organismos públicos portuarios medidas encaminadas a promover la competencia en la prestación de los mismos.**

Por ello tales protocolos, instrucciones y directrices deben ser escrupulosamente respetuosos con la regulación de competencia de forma que no se generen barreras de entrada en el mercado a los prestadores del servicio de transporte terrestre. Asimismo, esta cláusula no debería ser utilizada por las Autoridades Portuarias para limitar el número de autorizaciones por entender que existe un número excesivo que pueda afectar negativamente a la explotación. Se considera que salvo circunstancias muy excepcionales, este tipo de prácticas no deberían ser permitidas ni resultan amparadas por dicho punto⁶.

⁶ Véase en este sentido el COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA *Informe artículo 25. Recomendación dirigida a las autoridades portuarias para elaborar las condiciones particulares reguladoras de la actividad de transporte terrestre de mercancías en los puertos de interés general*, 2013, pág. 5.



Para cumplir este objetivo adecuadamente, los documentos referidos deben ser públicos y disponibles a todos los operadores presentes o posibles. Además no deben ser discriminatorios. Se recomienda, por tanto, que en el PLIEGO se incluya una referencia expresa a la exposición pública de cualquier protocolo o instrucción de la Autoridad Portuaria en este sentido.

3. Los evidentes riesgos del intercambio de información en el Proyecto Global.

17. El capítulo 10 del PLIEGO crea varias bases de datos. Respecto de las mismas se establece que serán de **uso exclusivo de la Autoridad Portuaria de Bilbao** “sin perjuicio de que puedan integrarse en un proyecto global destinado a la mayor agilidad de la operativa portuaria (intercambio de datos con terminales y otras Administraciones)”, “con estricto cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de protección de datos, en la normativa de defensa de la competencia y con todas las garantías para los interesados”.

A tal respecto, esta AVC considera que el posible intercambio de información de los datos incluidos en dichas bases podría facilitar la existencia de prácticas contrarias a la competencia en la medida en que las terminales portuarias son empresas privadas verticalmente integradas que realizan actividades de transporte y logística.

4. Garantía de respeto al principio de igualdad.

18. Atendiendo a los precedentes generados en materia de competencia y puertos, resulta pertinente recordar la relevancia de respetar el principio de igualdad en el acceso al puerto y en el uso de todos servicios que afectan a la operativa portuaria (acceso a las plazas de aparcamiento, asignación de oficinas, accesos al recinto...).

En este sentido debe subrayarse la necesidad de aplicar el principio de igualdad de trato a los titulares de las diferentes Autorizaciones con el fin de no otorgar privilegios o ventajas a unos transportistas frente a otros, o a empresas de transportes frente a transportistas autónomos, etc.

V.- CONCLUSIONES

PRIMERA: El pleno respeto a la regulación de competencia requiere que la Autoridad Portuaria de Bilbao otorgue autorización a cualquier solicitante que



cumpla los requisitos previstos en el PLIEGO sin que pueda exigirse ningún otro y sin que pueda establecerse un *númerus clausus* en las autorizaciones.

SEGUNDA: Se recomienda la inclusión en el capítulo 2 del PLIEGO de una referencia expresa al necesario respeto a la regulación de defensa de la competencia.

TERCERA: Los documentos exigidos para acceder a las autorizaciones o el control de acceso deben ser públicos y estar disponibles para todos los operadores presentes o posibles y no contener criterios que puedan considerarse discriminatorios ni generar reiteraciones innecesarias.

CUARTA: El mantenimiento de una adecuada operativa portuaria no puede relacionarse con la existencia de autorizaciones (que no resulta suficiente para la entrada en el puerto). No cabrá realizar denegación de acceso a ningún operador de transporte sin que existan causas justificadas, adecuadamente motivadas, ante cada solicitud. Por ello se recomienda incluir en el capítulo 15 del PLIEGO una referencia expresa a la regulación de competencia.

QUINTA: El posible intercambio de información de los datos incluidos en las bases de datos creadas para el control de acceso al recinto portuario podría facilitar la existencia de prácticas contrarias a la competencia en la medida en que las terminales portuarias son empresas privadas verticalmente integradas que realizan actividades de transporte y logística. Por ello deberán establecerse los cauces que eviten tal intercambio de información.

SEXTA: Atendiendo a los precedentes generados en materia de competencia y puertos, resulta pertinente recordar la necesidad de aplicar el principio de igualdad de trato a los titulares de las diferentes Autorizaciones con el fin de no otorgar privilegios o ventajas a unos transportistas frente a otros, o a empresas de transportes frente a transportistas autónomos.

SEPTIMA: Se recomienda la modificación de los siguientes apartados del PLIEGO: exigencia de fotocopia legitimada notarialmente del DNI del solicitante (capítulo 5) y apartado c) del capítulo 18. Asimismo, debe eliminarse el apartado d) del capítulo 18.