

**INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PUERTOS Y TRANSPORTE MARÍTIMO DEL PAÍS VASCO.***Tramitagune -DNCG LEY 6924/2013_09*

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4. a) del decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME:**I. OBJETO**

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende

- 1.- Establecer el régimen jurídico aplicable a los puertos e instalaciones portuarias y marítimas de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 2.- Establecer los regímenes de planificación, ordenación, explotación, construcción, ampliación, reforma y mantenimiento de los puertos, así como de prestación de los servicios portuarios y el acceso y uso de los mismos.
- 3.- Regular la gestión del dominio público portuario competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, estableciendo su régimen de uso.
4. Establecer la estructura y funcionamiento de la Administración Portuaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco y crear el ente público de derecho privado KAIK responsable de la gestión de los puertos de Euskadi y parte integrante de la Administración portuaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 5.- Regular el régimen económico-financiero derivado de la utilización del dominio público portuario y de la prestación de servicios portuarios.
- 6.- Regular la actividad de transporte marítimo de pasaje, de mercancías y mixto de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

7.- Establecer el régimen sancionador en el dominio público portuario autonómico, así como las potestades de inspección y control correspondientes a la Administración portuaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además, mediante la introducción de una Disposición Final *–la primera–*, se modifica el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre *–TRLTyPP–*, al objeto de proceder a una redefinición y reestructuración de las tasas portuarias a abonar por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario, así como por la prestación de los servicios generales, en consonancia con las prescripciones que se contienen en la propia Ley.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE.

En primer lugar procede indicar que sendos anteproyectos de ley con objeto de regular la materia de puertos del País Vasco (*tramitados respectivamente en la VIII y IX legislaturas*) fueron informados por esta oficina con fechas 18/03/2008, y 27/01/2012, y, tras ser dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*dictámenes n^{os} 141/2008, de 25/06/2008 y 69/2012, de 25/04/2012*) fueron aprobados por respectivos Acuerdos de Consejo de Gobierno (*en sus sesiones de 30/09/2008 y 12/06/2012*).

Los proyectos de ley resultantes decayeron en tramitación parlamentaria por finalización de las respectivas legislaturas.

El Anteproyecto que ahora se tramita figura incluido en el listado correspondiente a “PROYECTOS LEGISLATIVOS”, cuya iniciativa se asigna al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, del Calendario Legislativo de la X Legislatura (2012-2016) [*Anexo I*], aprobado por Consejo de Gobierno el 25/06/2012, con la denominación de “*Ley de Puertos de Euskadi*”, cuya elaboración estaba prevista para el primer semestre de 2015.

El anexo II *–Documento de fichas informativas–* del citado acuerdo se recoge lo siguiente:

29.- Ley de Puertos de Euskadi.

a.- Denominación: LEY DE PUERTOS DE EUSKADI.

b.- Objeto de la regulación propuesta con indicación de los sectores sociales que, en su caso, resulten afectados:

b.1.) Objeto principal de la regulación:

- Regulación integral de los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma, abordándose la ordenación territorial y urbanística del espacio portuario y su necesaria articulación con la planificación portuaria, así como la explotación y construcción de los puertos de titularidad vasca.
- Delimitación de la gestión del dominio público portuario.

b.2.) Otros objetivos:

- Regulación de las actividades, instalaciones, construcciones y usos admitidos en la zona de servicio de los puertos.
- Regulación del régimen de prestación de los servicios portuarios.
- Establecimiento del régimen sancionador así como las potestades de inspección, vigilancia y policía correspondientes a la Administración Portuaria vasca.

b.3.) Sectores sociales implicados:

- Cámaras de Comercio Industria y Navegación de Gipuzkoa y Bizkaia.

- Cofradías.
- Organizaciones de productores y comercializadores de pescado.
- Agrupación de industrias marítimas y astilleros.
- Colegios profesionales.
- Organizaciones sindicales.
- Escuelas náuticas.
- Clubes náuticos.
- Federaciones de usuarios.
- Administración local costera.
- Ciudadanía.

c.- Estimación de la incidencia financiera:

La incidencia financiera estaría relacionada con el régimen sancionador que eventualmente se aplique contra las infracciones, así como con las tasas que se perciban por la Administración portuaria. Pero ésta última tiene más vinculación con la Ley de tasas y dependería de la posible inclusión de una modificación de la misma en la Ley de Puertos.

d.- Fecha aproximada de su presentación ante el Consejo de Gobierno y posterior remisión al Parlamento Vasco.

Primer semestre del 2015.

Por su parte, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2015, la memoria presupuestaria de objetivos correspondiente al programa presupuestario 5151 (Puertos) hace referencia a que "Se continuará la tramitación del Anteproyecto de Ley de Puertos del País Vasco con el objetivo de dotar al sector portuario de una regulación integral que permita dotar a la Administración portuaria de la autoridad necesaria para aplicar el régimen sancionador preciso para ordenar estas infraestructuras de manera adecuada."

En el citado contexto y al objeto de dar cumplimiento al compromiso y previsión recogidos en el calendario legislativo de referencia, se ha incoado el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina (a través la aplicación informática de tramitación electrónica *Tramitagune* -DNCG_LEY_6924/2013_09), para la substanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación que a continuación se relaciona:

1º.- Orden, de 31/07/2013, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del texto correspondiente al anteproyecto de referencia.

2º.- Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueba previamente el texto correspondiente al Anteproyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco (suscrita electrónicamente el 2/07/2014).

3º.- Informe de impacto en función del género de la norma proyectada, elaborado por la Dirección de Infraestructuras del Transporte (suscrito electrónicamente el 28/07/2014 y 28/08/2014).

4º.- Memoria justificativa del anteproyecto, de la Dirección de Infraestructuras del Transporte (suscrita electrónicamente el 28/08/2014).

5º.- Informe de análisis jurídico, de la Dirección de Servicios del departamento promotor de la iniciativa (suscrito electrónicamente el 7/10/2014).

6º.- Texto correspondiente a la 1ª versión del Anteproyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco (incorporado al expediente el 9/10/2014).

7º.- Oficios (de 16 y 17/10/2014) de solicitud de informe [a EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer, Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas – DNLAP-, Consejo Municipal de Euskadi, Dirección de Administración Tributaria, Dirección de Función Pública, Dirección de Patrimonio y Contratación, Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración –DACIMA-], y de traslado del texto de la norma proyectada para alegaciones a las diversas asesorías jurídicas departamentales.

8º.- Resolución de 20/10/2014, del Viceconsejero de Transportes, por la que se somete a información pública del Anteproyecto de referencia –BOPV nº 205-de 28/10/2014-

9º.- Escritos de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Sociales del Departamento de Salud (suscrito electrónicamente el 21/10/2014) y de la Dirección de Régimen Jurídico de Lehendakaritza (suscrito electrónicamente el 24/10/2014), expresando la respectiva ausencia de alegaciones por su parte.

10º.- Informe de la DACIMA (suscrito electrónicamente el 27/10/2014).

11º.- Escrito de alegaciones de la asesoría jurídica del Departamento de Administración Pública y Justicia (suscrito electrónicamente el 28/10/ y el 3/11 de 2014).

12º.- Informe de la DNLAP (suscrito electrónicamente el 29/10/2014).

13º.- Informe de EMAKUNDE (suscrito electrónicamente el 7 y 10/11/2014).

14º.- Escrito de la Dirección de Servicios del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (suscrito electrónicamente el 10/11/2014) expresando la ausencia de alegaciones.

15ª.- Oficios (de 16, 17 y 21/10/2014) de solicitud de participación en el procedimiento a diversas Instancias institucionales [Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (Demarcación de Costas en el País Vasco), Dirección General de la Marina Mercante, las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos, diversos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma (Bermeo, Deba, Donostia-San Sebastián, Ea, Elantxobe, Getaria, Hondarribia, Lemoniz, Lekeitio, Mutriku, Ondarroa, Orio, Plentzia, Zumaia), Autoridades Portuarias (de Bilbao y de Pasaia), y responsables y miembros de los servicios territoriales de puertos (de Biskaia y Gipuzkoa)] y otras entidades [EUDEL-Euskadiko Udalen Elkarte, CCOO-Comisiones Obreras de Euskadi, LAB Sindikatua, Acción Sindical UGT-Euskadi, Itsasmendikoi, S.A., Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Navegación (de Bilbao y de Gipuzkoa), Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del País Vasco, Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (Bilbao), Federaciones de Cofradías de Pescadores (de Bizkaia y de Gipuzkoa), Federación de Comercializadores de Pescados de Euskadi –FECOPE-, Asociación de Armadores de Bajura de Gipuzkoa, Puertos Deportivos de Euskadi, Agrupación de Industrias Marítimas de Euskadi –ADIMDE-, Escuela Técnica Superior Náutica de Bilbao, Organización de Productores de Pesca de Altura del Puerto de Ondarroa –OPPAO-, Real Club Náutico de San Sebastián, Club Náutico de Hondarribia, las sociedades consignatarias MARBECO, S.A. (Bermeo) y Bermeo Of Shore, S.A (Bermeo), Astilleros Murueta, Federación de Asociaciones de Náutica y Pesca Recreativa –FASNAPER-, Federación Vasca de Actividades Subacuáticas, Asociación Española de Titulados Náutico-Pesqueros, Colegio Oficial de la Marina Mercante Española –COMME-, Asociación de Navieros Vascos-ANAVAS-. Además se comunicó la iniciativa, para su consulta a la Comisión Europea, a la Dirección de Asuntos Europeos de Lehendakaritza.

16º.- Diversos escritos de alegaciones, de varios ayuntamientos [Bermeo -19/11/2014-, Deba -20/11/2014-, EA -18/11/2014-, Getaria -20/11/2014-, Mutriku -20/11/2014-, Ondarroa -20/11/2014-, Orio -20/11/2014-, Plentzia -26/11/2014-], de organizaciones sindicales [LAB -10/11/2014-, UGT -20/11/2014-, y ELA -25/11/2014-], de los trabajadores de la Dirección de Infraestructuras el Transporte -21/11/2014- y del Servicio Territorial de Puertos de Gipuzkoa -19/11/2014-, de la Capitanía Marítima de Bilbao -29/20/2014-, de la Asociación de Transportistas Autónomos Vascos -ASOTRAVA-12/11/2014-, del Foro Marítimo Vasco -10/11/2014-, del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del País Vasco -21/11/2014-, de la Federación de Comercializadores de Pescados de Euskadi -FEDCOPE-21/11/2014-, de la Autoridad Portuaria de Bilbao (Bilbao Port B) -20/11/2014-, y de MARBECO, S.A -20/11/2014-.

17º.- Informe, de 13/11/2014, del Centro de Patrimonio Cultural Vasco [Dirección de Patrimonio Cultural] (incorporado al expediente el 21/11/2014).

18º.- Informe, de 20/11/2014, de la Autoridad Vasca de la Competencia

19º.- Informe de EUDEL (aprobado en la Comisión ejecutiva celebrada el 20/11/2014).

20º.- Memoria económica, de la Dirección de Infraestructuras del Transporte (suscrita electrónicamente el 22/12/2014).

21º.- Informe de la Dirección de Función Pública (de 26/01/2015)

22º.- Informe de la Dirección de Administración Tributaria (suscrito electrónicamente el 16/02/2015).

23º.- Informe, de 23/02/2015, de la Dirección de Patrimonio y Contratación.

24º.- Certificado, de 25/02/2015, de la Secretaria de la Junta Asesora de Contratación Administrativa -JACA-, de la aprobación del informe 3/2015, de 23 de febrero relativo al Anteproyecto de Ley de referencia -incorpora el informe-.

25º.- Dictamen 8/15, de 29/05/2015, del Consejo Económico y Social Vasco -CES-

26º.- Oficio (de 4/06/2015) de solicitud de informe a esta Oficina.

27º.- Texto del borrador del Anteproyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, correspondiente a la versión que se anexa al borrador de la Orden de remisión a COJUA del Anteproyecto (incorporado al expediente el 26/06/2014).

III ANÁLISIS:

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A) Del procedimiento y la tramitación:

A1).- De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha,

razonablemente los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A2).- Ello no obstante, cabe efectuar al respecto las siguientes consideraciones:

a).- Teniendo presente que el artículo 4 de la expresada Ley contempla la participación, como promotores, de todos los Consejeros concernidos por el proyecto normativo de que se trate, en el caso de que el mismo afecte a materias en que dos o más de ellos dispongan de atribución competencial directa, y en la medida en que el proyecto que se examina, además de en materia de puertos y asuntos marítimos, comporta afección en materias propias de la Hacienda General del País Vasco tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre –TRLPOHGP- [*se produce ostensiblemente en aspectos correspondientes al régimen del patrimonio, al de la contratación administrativa, y al de la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado*], la propuesta de su aprobación a la instancia gubernamental debería efectuarse conjuntamente por la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial y el Consejero de Hacienda y Finanzas.

Además, aun cuando no constituya derecho positivo aplicable, procede traer a colación, siquiera como parámetro de congruencia a tener en consideración, que el proyecto de ley de la Administración Pública, aprobado el 16/09/2014 por Consejo de Gobierno (*el mismo órgano a cuya decisión se someterá la aprobación del anteproyecto que aquí se examina*) contempla –art. 36- que en el caso de disposiciones que pretendan la constitución de entidades distintas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi habrán de ser promovidas como de tramitación conjunta entre el departamento de la Administración General al que se prevea adscribir y el departamento competente en materia de Hacienda.

b).- Ha de hacerse referencia, por reiterada¹, a la anomalía procedimental concurrente en el expediente, derivada de suplir, en aras a la agilización de la tramitación del proyecto, la preceptiva participación de un órgano colegiado instituido –cual es el Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos, creado por el Decreto 90/2000, de 23 de mayo –BOPV nº 107, de 7/06/2000- entre cuyas funciones se encuentra la de analizar, estudiar, debatir e informar los proyectos de disposiciones normativas que en materia de puertos y asuntos marítimos elabore y le traslade el Departamento gubernamental competente en la materia- por la concesión de audiencia a los sectores afectados que lo integran.

c).- Por otro lado, se constata que entre la documentación obrante en el expediente no se ha incluido el informe de impacto en la empresa, tal y como exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas

¹ Respecto de la producida con ocasión de la tramitación del anterior anteproyecto de Ley de Puertos del País Vasco, sin que la inoperatividad para desarrollar su cometido, entonces y ahora constatada, haya dado lugar a la materialización de las oportunas medidas para su subsanación [el proyecto normativo que se examina aborda su supresión –Disposición Derogatoria 1.c)- medida que bien pudo haber sido abordada desde una disposición con rango de decreto].

Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco -BOPV nº 132, de 6/07/2012-², ni se facilitan las razones para su no aportación.

De la misma forma, procede traer a colación el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general, en el que, entre otras consideraciones, se establece que la memoria sucinta, que se prevé en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, ha de incluir una referencia expresa a la incidencia de las cargas administrativas que supondrá el proyecto de norma, a fin de evitar que la nueva regulación añada trabas innecesarias. En tal sentido, se constata que en el momento de abordar el trámite de control que compete a esta Oficina, no figura en el expediente información alguna acerca de tal cuestión, que deberá ser tratado necesariamente en la memoria sucinta incluida en el expediente que se remita al Consejo de Gobierno.

Tales ausencias deberán ser subsanadas en el procedimiento al objeto de completar el expediente que se someta a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno. Se recuerda que al expediente habrá de incorporarse con anterioridad a su sometimiento a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno, *una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo; justificándose con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte – art. 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre-, así como que en el expediente habrá de mediar una memoria en la que se evalúe el coste que pudiera derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general – art. 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre- .*

d).- Se echan en falta una memoria justificativa de las razones que determinan la concreta regulación que se procura a los distintos aspectos contemplado, dentro de las diversas posibilidades que brinda el ordenamiento jurídico, así como una memoria resumen del procedimiento substanciado hasta el momento de someter la regulación proyectada al control de esta Oficina, dada la notable diferencia que en el tratamiento de algunos aspectos en ella contemplados presenta el texto que ahora se somete a dicho control respecto del inicialmente aprobado, ausencia que no permite conocer con exactitud las razones a que obedecen los cambios introducidos en éste, que quedan así huérfanos de justificación toda vez que el nuevo tratamiento regulatorio de los aspectos afectados por dichas variaciones no encuentran ya plena justificación en la memoria justificativa correspondiente a la primera versión.

A3).- En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica

² Que en su apartado 2 expresa que dicho informe "será preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y deberá remitirse, en todo caso, al Parlamento con los proyectos de ley."

Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

B) Del texto y contenido

B1).- Examinada la documentación relacionada en el apartado II del presente informe, cabe *-dadas las ausencias apuntadas en los puntos c) y d) del apartado A2) del presente informe-* conjeturar razonablemente que en el texto presentado correspondiente a la última versión *-hasta la fecha: relacionado con el ordinal 25º-* del anteproyecto de ley de referencia, han sido tomadas en consideración y en parte atendidas algunas de las alegaciones formuladas por las entidades partícipes en el trámite de audiencia así como los diversos pronunciamientos efectuados por las distintas instancias que con carácter preceptivo han intervenido hasta el momento en el procedimiento de elaboración de la norma *-a quienes en última instancia corresponde la genuina y auténtica interpretación sobre si las modificaciones experimentadas en el proyecto de norma examinado colman o no las observaciones puestas de manifiesto en sus respectivas alegaciones e informes-* si bien no se justifican en el expediente las razones del rechazo de las restantes.

B2).- En relación con el texto presentado, y al margen de los aspectos de la incidencia en la estructura organizativa en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, derivados de la creación de un nuevo ente así como de nuevos órganos administrativos y supresión de otros existentes que son tratados más *adelante [apartado c) del presente informe]*, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

1ª.- Convendría incorporar entre las definiciones del artículo 3 del texto presentado la correspondiente a “instrumentos de planificación de rango superior” a los que, sin procurar el concepto correspondiente a tal denominación, se hace referencia en los artículos 5.a), 9, y 23. a).

2ª.- Al objeto de procurar una mayor claridad y facilitar su manejo por el operador jurídico se recomienda sopesar la conveniencia de sustituir las referencias que a lo largo del articulado proyectado se efectúan a “la Administración portuaria” por la que en cada caso corresponda a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y al ente público KAIK.

3ª.- A juicio de esta Oficina, la cabal regulación del procedimiento de autorización de obras no previstas en el Plan Especial de Ordenación Portuaria en casos de urgencia acreditada o de interés público excepcional *-a que se refiere el artículo 14.3 del texto proyectado-* requiere establecer con mayor precisión el carácter de la intervención del

Consejo de Gobierno prevista, tanto en lo relativo al alcance de la misma (*mero puesta en conocimiento o necesaria declaración de constatación por su parte de la concurrencia de las circunstancias de urgencia o de interés público excepcional alegados*) como en lo atinente al momento procesal en que ha de producirse (*con anterioridad a la autorización o una vez producida la misma*).

4ª.- En relación con la determinación del régimen de prestación de los servicios portuarios [*aspecto que figura entre los objetivos de la proyectada Ley -art. 1.2 del proyecto-*] cabe apreciar que el tratamiento que en el texto examinado a dicho aspecto *-arts. 30 y 31-* adolece de notable grado de indefinición en tanto que a un listado indiferenciado de servicios (*que podrá verse modificado reglamentariamente*) *-art. 30-* le sucede una enumeración de los mecanismos de gestión (*directa, indirecta o en régimen de competencia por particulares con autorización al efecto*) *-art. 31-* sin más acotaciones para la exclusión de la gestión indirecta que una genérica referencia a aquellos supuestos en que la prestación de los servicios conlleve el ejercicio de autoridad o cuando, por otras circunstancias se considere conveniente la gestión directa. Ante la falta de justificación en el expediente del nuevo tratamiento del modelo de gestión de dichos servicios, esta Oficina considera recomendable que se retome el que procuraban los arts. 27, 28 y 29 de la primera versión del texto aprobado provisionalmente, con la incorporación de las propuestas formuladas para los mismos en el informe 3/2015, de 23 de febrero, de la Junta Asesora de Contratación Administrativa.

5ª.- No se alcanza a comprender las razones que determinan que el texto proyectado pretenda desplegar un efecto derogatorio de normativa existente a través de dos estipulaciones diferentes: la Disposición Derogatoria y la Disposición Final Segunda. Según lo prevenido en el apartado III. 3 de la Directriz Segunda de las aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones³, la relación de la normativa objeto de derogación y demás previsiones al respecto debería recogerse en una única estipulación (*Disposición Derogatoria*).

C) De la Incidencia organizativa en la estructura de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

C1).- En este apartado la regulación proyectada que recoge el texto que se analiza comporta incidencia tanto en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, como en la Administración Institucional de la misma así como en su sector público, derivada de (1) la creación de una nueva entidad bajo la forma de ente público de derecho privado [KAIK], (2) la creación de una nueva unidad administrativa: Registro de Empresas Operadoras de Transporte Marítimo [REOTM], (3) la supresión de los actuales órganos de asesoramiento, consulta y debate en materia portuaria [*tanto de los Consejos Asesores de Puertos, de los puertos de Hondarribia, Getaria, Ondarroa y Bermeo (Regulados por el Decreto 359/1991, de 4 de junio, por el que se crean los Consejos Asesores de Puertos -*

³ ORDEN de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de referencia -BOPV nº 71 de 19/04/1993.

BOPV nº 116, de 01/06/1991- y la Orden de 13 de enero de 1992, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por la que se modifica la composición de los Consejos Asesores de los Puertos de Bermeo y Ondarroa en Bizkaia y Getaria y Hondarribia en Gipuzkoa –BOPV nº 15, de 23/01/1992-), como el Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos (Creado por el Decreto 90/2000, de 23 de mayo –BOPV nº 107, de 07/06/2000- y modificado en su composición por Orden de 27 de marzo de 2001, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por la que se modifica la composición del Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos –BOPV nº 76, de 23/04/2001-)), y (3) la previsión, de modo genérico, de la futura creación de otros órganos consultivos y de participación institucional y social, entre los que se menciona expresamente, sin mayores precisiones, el Consejo Municipal Portuario.

En los apartados siguientes se examinan por separado las incidencias organizativas de referencia.

C2).- El ente KAIK

1º).- Naturaleza atribuida e incidencia organizativa [art. 21]

El proyecto crea, la denominación KAIK, un ente público de derecho privado –EPDP- con personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrito al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de puertos, lo que, por un lado incrementa el espacio de la Administración institucional de la CAE con una nueva entidad, al mismo tiempo que reduce el del sector público de la misma al comportar (*según se infiere de la documentación obrante en el expediente –ya que no se expresa explícitamente-*) la extinción de la sociedad pública Euskadiko Kirol Portua SA, y minora el volumen de la Administración General de la CAE en la medida que determina la reestructuración –reducción- de la misma en lo atinente al área de puertos (*lo que determinará la modificación de la actual estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial*).

En la medida en que el proyectado ente se configura como gestor integral de las infraestructuras portuarias, y al objeto de poder contar con una cabal comprensión de la reestructuración implicada en el proyecto normativo, que permita verificar la inexistencia de reiteraciones orgánicas o funcionales, el expediente debería incorporar la información expresa acerca de la concreta afección de la actuación proyectada en la reducción de la estructura departamental concernida, así como a las sociedades públicas Euskadiko Kirol Portua SA [*cuyo capital social corresponde en su totalidad a la Administración de la CAE*], Zumaia Kirol Portua, S.A [*cuyo capital social corresponde en un 51% a la Administración de la CAE mientras que el restante 49% está en manos de Ayuntamiento de Zumaia*], y de la sociedad participada Puerto Deportivo El Abra-Getxo, S.A. [*en cuyo capital social participa la Administración de la CAE con un 33,25%, encontrándose el restante 66,75% suscrito por el Ayuntamiento de Getxo*],

2º).- Justificación

El proyecto califica al futuro KAIK como un EPDP de los descritos en el Decreto Legislativo 1/1997 sobre Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco –TRLPOHGVP- (Artículos 15 a 18) como aquellos entes institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de naturaleza pública, cuyo objeto es la realización, en régimen de

descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia de la misma, y que se rigen fundamentalmente por el derecho privado.

Las razones que explicitan las memorias del departamento promotor de la iniciativa obrantes en el expediente para la creación de la citada entidad bajo la forma jurídica de ente público de derecho privado (*que se corresponde con entes de naturaleza pública cuyo objeto es realizar, en régimen de descentralización, actividades de competencia de la misma y que se rigen fundamentalmente por el derecho privado*⁴) expresan que “Se trata de aglutinar la gestión de todas las infraestructuras portuarias de Euskadi en un nuevo modelo que aúna el sometimiento al derecho público en todas aquellas actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades administrativas, con el sometimiento a las reglas y principios del derecho privado en el desarrollo de su actividad y en su relación con terceros para el resto de su actividad de la gestión portuaria; lo que, a priori, supondrá un ahorro sobre el coste que para la Administración General de la CAE se derivaba hasta ahora del ejercicio de estas potestades y actividades debido a un mayor control y gestión de los ingresos gracias a la incorporación del concepto de cuenta de resultados en cada puerto, la simplificación de estructuras y sedes y la optimización de recursos, tanto materiales como humanos; además de avanzar en la simplificación de los trámites y en la flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades de la actividad desarrollada.

El informe de análisis jurídico departamental apunta a que “La opción por la naturaleza de ente público de derecho privado a la hora de crear el nuevo ente habrá estado posiblemente condicionada por los pronunciamientos jurisprudenciales relativos a la actuación de la sociedad pública Euskadiko Kirol Portua en Bermeo, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2012, dictada en el recurso de casación 2616/2009 (procedimiento ordinario 1356/2006 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco).

Esta sentencia recoge la doctrina del Tribunal Constitucional en sus Sentencias 102/2005 y 121/2005, que, estimando diversas cuestiones de inconstitucionalidad, declara inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en la medida en que calificaban como “precios privados” contraprestaciones por servicios portuarios que, en realidad, constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público, concretamente tasas, y, por tanto, sometidas al principio de reserva de ley.

Así, el Tribunal Supremo afirma que también en este caso resulta innegable que estamos ante una prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público, pues tales servicios o actividades son de solicitud o recepción obligatoria para los interesados y no son prestados o realizados por el sector privado. Se devengan así contraprestaciones que deben enmarcarse en el amplio concepto de prestación patrimonial de carácter público (art. 31.3 de la CE).

Determinada por tanto la naturaleza de tasas de las contraprestaciones a abonar por la utilización del dominio público portuario, la gestión de estos ingresos no podía encomendarse a una sociedad pública, dado que, de conformidad con el artículo 18.1 de la Ley de Tasas y Precios públicos, texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, “la gestión y liquidación de las tasas corresponde a los departamentos, organismos autónomos y entes públicos de derecho privado que presten el servicio o realicen la actividad que determine el devengo de la tasa”.

⁴ Art. 15. Del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre –TRLPOHGPV-

En este sentido, la naturaleza jurídica de ente público de derecho privado que se atribuye al ente que se crea permite atribuirle la gestión del dominio público portuario y el consiguiente cobro de las tasas derivadas de la utilización del mismo.”

Esta Oficina, por su parte, como ya se ha manifestado anteriormente con ocasión de la creación de entidad para la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia la Comunidad Autónoma de Euskadi⁵, considera que *estamos ante una formulación calificadora de resultado, esto es, la Administración, a la vista de que una organización realice actividades propias de personas jurídico-públicas (de la administración general, en nuestro caso) en sus funciones, objetivos, misión y planteamiento, se rija “fundamentalmente” por derecho privado estaremos ante un EPDP o, contrario sensu, ante un Organismo Autónomo si la normativa aplicable es mayoritariamente de derecho público, tal y como también se encarga de decir la normativa hacendística citada. La voluntad de la ley hacendística no es, por tanto, regular una capacidad de elegir una personificación concreta de entre las existentes en un catálogo predeterminado de tipos jurídicos distintos, para así calificar de una manera u otra el nuevo ente institucional, o de verter derecho público o privado a los quehaceres de una determinada organización (cosa ya impuesta por la normativa sustantiva reguladora de las materias concernida –en ocasiones indisponible para el legislador autonómico, en materias como la contratación pública, debe aplicar la entidad de la que se trate) y, subsiguientemente, calificarla a su antojo con una personalidad jurídica u otra. Bien al contrario, la voluntad es la de que si prima el derecho público en sus quehaceres actuales (o en los inmediatamente identificables como inminentes, no en los futuros toda vez que la ley siempre puede cambiar la calificación cuando cambien las circunstancias que han llevado, contingentemente en el tiempo, a una calificación u otra) estaremos ante una determinación y, en caso contrario, ante otra de entre las posibles. Dicho más claramente, la cuestión radica en si estamos ante un EPDP o ante un Organismo Autónomo en función del derecho aplicable a sus quehaceres sean éstos funcionales o prestacionales.*

Así resulta ser esta una cuestión determinante, ya que por falta de normativa referencial no podemos acudir a otros criterios de calificación que hubieran facilitado la calificación institucional del ente KAIK, ya que por el momento la Administración de la CAPV no cuenta con una norma institucional y organizativa que regule la institucionalización estructural de la misma más allá de la norma hacendística que, lógicamente, se limita a las cuestiones relevantes para la misma, las materias propias de la Hacienda general de País Vasco, como sí existen en el derecho estatal o en el de muchas CC.AA. Pero, siendo ello así, de tener que aplicar, junto al criterio de resultado ya mencionado, criterios de lógica administrativa generalmente aceptados (y usados con general aceptación hoy en día)⁶, seguramente notas determinantes serían las de existencia de contraprestación o precio en sus prestaciones y servicios, intervención en

⁵ Informe de 27/10/2009, sobre la el Anteproyecto de Ley por el que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010, que contemplaba la creación del EPDP SVE-LANBIDE-. Ente que posteriormente –por mor de la LEY 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo- fue recreado como organismo autónomo.

⁶ Así como tomando como referencia orientativa proyecto de ley de la Administración Pública, aprobado el 16/09/2014 por Consejo de Gobierno (el mismo órgano a cuya decisión se someterá la aprobación del anteproyecto que aquí se examina)

el mercado como productor de bienes y servicios en sectores económicos igualmente abiertos al sector privado, y otros de menor enjundia.

En Opinión de esta Oficina, la dimensión del objeto (*-art. 22- La gestión integral de los puertos de Euskadi, así como la planificación y programación de los servicios portuarios, conforme a los principios de servicio público, de acuerdo con las exigencias del desarrollo sostenible y la cohesión social y económica de Euskadi; la construcción de las infraestructuras portuarias, así como la conservación, gestión y administración de estas nuevas infraestructuras; la prestación de los servicios portuarios, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación, y la colaboración con entes de idénticos fines que actúen en el ámbito de la Unión Europea*), y el elenco de funciones (*todas ellas – art. 23- de carácter público que comportan, en la gran mayoría de ellas, ejercicio de autoridad*) que el proyecto asigna al ente, no presentan razonable conciliación conceptual con que la actuación del mismo deba regirse *fundamentalmente por el derecho privado* [previsión que para la personificación de una entidad pública como ente público de derecho privado, exige el artículo 15 del TRLPOHGPV]. Todo ello hace necesario un pormenorizado análisis y cumplida justificación de la necesidad de la creación de una entidad descentralizada⁷ para el cumplimiento de las finalidades públicas pretendidas, así como de la idoneidad de la forma de personificación jurídica elegida entre la tipología legalmente prevista a la luz dichos fines y funciones. En tal sentido, en el expediente, al margen de la genérica apelación a razones de eficacia y eficiencia, y apriorística apreciación de reducción de costes que no cuantificada de forma detallada, no facilita datos que justifiquen suficientemente⁸ que la fórmula que plasma el proyectado decreto sea la más adecuada de entre las posibles existentes para asegurar (*al menos en los niveles alcanzados por las actuales estructuras*) una más eficaz y eficiente ejecución de la política departamental en la materia, ni que tales niveles no pudieran ser alcanzados con otras fórmulas de gestión más acorde con los fines y funciones contemplados (*por la propia administración General con sus propias estructuras departamentales o mediante otra fórmula de descentralización como la del organismo autónomo, más apropiada en opinión de esta Oficina*).

3º).- Contenido [arts. 19 a 26]

Aunque la regulación contenida en el TRLPOHGPV acerca de la administración institucional de la CAE no prefigura un concreto contenido a la Ley de creación (*más allá de señalar, en el caso de los EPDP, que habrán de ser calificados como tales, de manera expresa en la misma*) bien pudiera servir para configurar dicho contenido, como parámetro de congruencia a tener en consideración, el proyecto de ley de la Administración Pública Vasca, aprobado el 16/09/2014 por Consejo de Gobierno (*el mismo órgano a cuya decisión se someterá la aprobación del anteproyecto que aquí se examina*) que en su artículo 39.2 prevé que:

“La ley de constitución de la entidad correspondiente tendrá el siguiente contenido mínimo:

⁷ Que no estaba presente en los dos proyectos de regulación precedentes (proyectos de 2008 y de 2010), ni aparece mencionado, En la ficha resumen correspondiente al proyecto comprendida en el anexo II del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25/06/2012, por el que se aprueba el Calendario Legislativo de la X Legislatura (2012-2016) .

⁸ Entre otros aspectos no se detallan las actividades a desarrollar por el ente en el ejercicio de las funciones asignadas que se sujetan plenamente al derecho privado ni se evalúa el volumen económico que las mismas representan sobre el total previsto para el ente.

a) *La expresión de su personificación, naturaleza jurídica e identificación del departamento de la Administración general al que se adscribe.*

b) *La denominación de la entidad y su sede.*

c) *La finalidad e interés general al que obedece su creación y las funciones que se le encomiendan con indicación expresa de las potestades administrativas que pueda ejercer.*

d) *Sus órganos de gobierno y, si los hubiere, los que tengan encomendadas funciones consultivas, con expresión de su naturaleza unipersonal o colegiada, su composición, el procedimiento de designación de sus miembros y la distribución de funciones correspondientes a cada uno de los existentes.*

e) *Las bases de su estructura orgánica y administrativa, así como los puestos directivos de la entidad, especificando las funciones que les sean encomendadas, con expresión del valor jurídico de sus actos o resoluciones e indicación en su caso de cuáles de ellos agotan la vía administrativa.*

f) *La identificación del régimen jurídico concreto que le resulte de aplicación en su caso en las materias relativas a su régimen económico-financiero y a sus recursos humanos.*

g) *El personal y patrimonio que se adscribe a la entidad así como los recursos económicos con que cuenta para el desarrollo de sus funciones.*

h) *El procedimiento de extinción y liquidación de la entidad.”*

En contraste con dicho parámetro, cabe constatar la ausencia de algunos de los elementos relacionados y así: (1) ninguna estipulación contiene acerca de la sede del ente, (2) nada se establece acerca de la composición y procedimiento de designación de los miembros del Consejo de Administración *–tareas que se posponen a una ulterior determinación reglamentaria–*, (3) ni recoge la distribución de las funciones asignadas al ente entre el Consejo de Administración y la Dirección del mismo, (4) ni contiene estipulación alguna en relación con el personal y patrimonio que se adscriben a la entidad, (5) ni acerca del procedimiento de extinción y liquidación de la entidad. Las apuntadas ausencias deberían ser subsanadas, debiendo tenerse presente lo apuntado respecto de la designación de la sede en el informe de análisis jurídico obrante en el expediente⁹ sobre la reserva de ley que rige en materia de designación de sedes¹⁰.

4º).- Funciones [art. 23].

Entre las atribuidas al ente *–art. 21 del texto presentado–* se encuentra *–letra j)–* la concesión de subvenciones relacionadas con materias de su competencia.

En relación dicha atribución conviene poner de manifiesto que, de conformidad con lo establecido en el artículo 48.5 del TRLPOHGPV, los entes públicos de derecho privado podrán conceder subvenciones, si bien ajustarán su actividad subvencional a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. En la medida en que sean compatibles con su naturaleza jurídica, deberán aplicar lo dispuesto en los párrafos 3, 10 ,11 y 12 del artículo 49, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 50, el párrafo 1 del artículo 51 y los párrafos 1 y 2 del artículo 53. La aprobación de las bases reguladoras y la concesión de las ayudas corresponderá a los órganos competentes conforme a los estatutos o normas de creación de la entidad, y se garantizará la difusión de las citadas bases a

⁹ *–trasunto de lo manifestado en su día por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco en el Dictamen 22/2002, de 16/04/2002, con ocasión de la tramitación del el Reglamento de estructura y funcionamiento de OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales.*

¹⁰ *Que argumenta en el sentido que el silencio en la proyectada ley acerca de tal cuestión impediría fijar posteriormente la sede en lugar distinto a Vitoria-Gasteiz en norma reglamentaria (como por ejemplo en el decreto aprobatorio de los estatutos del ente).*

través del BOPV, de donde se desprende que la LPOHGPV no reconoce a ningún ente público de derecho privado, ni en su artículo 48.5, ni en ningún otro, competencia para el desarrollo de actividad subvencional alguna, sino que lo que hace es sujetar su ejercicio, por parte de los que la tuvieren reconocida en su norma de creación o estatutos sociales, a la necesaria observancia de determinados preceptos de su regulación.

En vista de ello, y de los términos en que se recoge la capacidad subvencional del ente proyectado, cabe concluir que la misma se limita a la concesión de subvenciones en materias de su competencia mas no a la aprobación y gestión de convocatorias de subvenciones ya que no se le atribuyen dichas funciones, con lo que dicha capacidad se circunscribirá a las subvenciones que en su caso figuren expresamente consignadas con una cuantía máxima en los Presupuestos del Ente con una delimitación precisa, única y excluyente de los beneficiarios –esto es, a la concesión de subvenciones nominativas-.

Por otro lado, ha de tenerse presente que el supuesto excepcional de concesión directa de subvenciones, ante la imposibilidad de una convocatoria, será en todo caso competencia del Consejo de Gobierno vasco, a propuesta del titular del Departamento al que el ente se encuentre adscrito debiendo acreditarse en el expediente justificación razonada y memoria documental las razones de interés público, social, económico o humanitario que las justifiquen, publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco su concesión [*con indicación de su importe, objeto y beneficiarios*] y comunicarse semestralmente a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco.

5º).- Régimen jurídico [art. 24].

Al objeto de procurar una cabal configuración del régimen jurídico aplicable al Ente proyectado, convendría incorporar sendas estipulaciones, una genérica relativa a la sujeción del mismo al Derecho público vigente en materia tributaria, de régimen presupuestario, subvencional, control económico, patrimonio y contratación, y otra específica en relación con el régimen de control y contabilidad del siguiente o parecido tenor:

“En todo lo que corresponde a las materias propias de la Hacienda general del País Vasco, se sujetará a lo que dispone la normativa de aplicación en la Comunidad Autónoma correspondiente a dichas materias, en relación con los entes públicos de derecho privado. En lo que a su control económico se refiere, éste se ejercerá por la Oficina de Control Económico en la modalidad de control económico financiero y de gestión de carácter permanente¹¹, de acuerdo con lo establecido en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE y normativa de desarrollo”.

El citado control se encuentra regulado en el Capítulo II Título III de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE (arts. 17 a 20) y su objeto es: a) Comprobar la adecuación de la gestión económico-financiera de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las disposiciones y directrices que rijan el comportamiento económico-financiero de las

¹¹ Al que habría de añadirse el control en la modalidad de control económico normativo si las funciones atribuidas al ente en materia subvencional se extendieran a la aprobación de bases y gestión de convocatorias de subvenciones [art. 25.3 de la ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi: “Será, en todo caso, objeto de este control la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias”]

entidades, servicios y unidades que la componen y a los principios de regularidad, legalidad, eficacia, eficiencia y economía que la informan, y b) Verificar que la contabilidad e información económico-financiera de los entes controlados representan la imagen fiel de su situación financiera, patrimonial y presupuestaria y se adecuan a las disposiciones y principios aplicables. Los informes de control económico-financiero y de gestión incluirán las recomendaciones necesarias para la mejora de la gestión de los entes controlados.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la citada Ley, dicho control se ejercerá mediante técnicas de auditoría las cuales podrán revestir la forma de auditorías de gestión, financieras, de cumplimiento presupuestario y de legalidad y de revisión de procedimientos y control interno de los Entes auditados. En cuanto al carácter permanente de dicho control, el mismo se regula en el artículo 12 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi que prevé que las actuaciones y trabajos necesarios para su desarrollo, se efectuarán de forma permanente y continuada a lo largo de los diferentes ejercicios y se realizarán, como regla general, sobre la base del principio de proximidad temporal respecto de la actividad o los actos objeto de control, además de señalar que La Oficina de Control Económico deberá recibir información actualizada y detallada de la actividad objeto de control, en la forma y con la periodicidad que dicha Oficina determine, a fin de tener un conocimiento completo de la misma.

Por lo que se refiere a la contabilidad ésta se ajustará al Plan General de Contabilidad y disposiciones que lo desarrollen y a los principios y normas de contabilidad recogidos en la normativa mercantil, según dispone el artículo 6.3 de la Ley 14/1994, y si bien la gestión de la contabilidad se realizará a través de sus órganos conforme a lo que dispongan los estatutos sociales del Ente, éste estará sujeto al control contable, de la Oficina de Control Económico, a fin de asegurar y garantizar que todas las operaciones tengan su adecuado reflejo en la contabilidad [*art. 13 en relación al artículo 6.1 de la citada Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE*]

6º).- Organización [art. 24].

En atención a lo apuntado en el punto 3º) anterior habría de establecerse la composición y procedimiento de designación de los miembros del Consejo de Administración y la distribución de las funciones asignadas al ente entre el Consejo de Administración y la Dirección del mismo.

Convendría que en la composición del Consejo de Administración, que se establecerá reglamentariamente, se asegurase un representante del Departamento competente en materia de Hacienda, habida cuenta de los relevantes aspectos patrimoniales y hacendísticos que se incluyen en el objeto del nuevo ente público de derecho privado que se crea en el anteproyecto de Ley.

7º).- Personal [art. 26].

En atención a lo apuntado en el punto 3º) anterior habría de concretarse las estructuras administrativas y puestos a que se encuentra adscrito el personal funcionario o laboral que se integrará en el Ente.

Por otro lado, no se justifica en el expediente las razones por las que entre los principios que han de regir los procesos de selección y acceso del personal laboral al Ente no se explicitan los de publicidad e igualdad que recoge el artículo 25.1 de la Ley 6/1989, de 6 de julio de la Función Pública Vasca

En relación con los restantes aspectos concernientes a este apartado esta Oficina se remite al informe de la Dirección de Función Pública obrante en el expediente.

8º).- Recursos económicos [art. 27].

Entre los medios económicos del Ente el proyecto normativo relaciona los ingresos procedentes de la recaudación de los tributos *-letra f)-* y de sanciones *-letra g)-* en materia de puertos.

En relación con ello ha de destacarse que ambos tipos de ingresos se configuran como ingresos de derecho público de la Hacienda General del País Vasco [art. 32. B) y g) del TRLPOHGPV] que han de destinarse a financiar el conjunto de las obligaciones de la entidad que sea titular del mismo, si la normativa específica de cada ingreso no estableciese otra cosa [art. 41.1. del TRLPOHGPV].

En lo que atañe a la referencia que a “los tributos” efectúa el texto examinado, ha de tenerse en cuenta que los únicos tributos propios de la CAE en materia de puertos son las tasas por servicios en los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco [actualmente reguladas en el Capítulo I del Título X -arts. 192 a 197- de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo texto refundido aprueba el Decreto Legislativo/2007, de 11 de septiembre, y que es objeto de modificación por el proyecto normativo que se examina, a través de la Disposición Final primera del mismo] por lo que dicha referencia debería sustituirse por una a “las tasas” que resulta más ajustada. Por otro lado, aun cuando hasta la fecha no se han establecido precios públicos para ningún servicio portuario, pudiera ser que en un futuro se estableciese. En consideración a todo ello, se propone como redacción alternativa a la letra e) del art. 27 la siguiente: *los ingresos procedentes de la recaudación de las tasas y cobro de los precios públicos existentes en materia de puertos.*

En el caso de los recursos procedentes de la aplicación de sanciones derivadas de las infracciones tipificadas en la ley proyectada, ha de considerarse que el proyecto distribuye, sin ser objeto de justificación de las razones que lo determinan, el ejercicio de la potestad sancionadora, del que dichos recursos derivan, entre la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el ente público de derecho privado KAIK que la propia Ley crea, asignándolo a aquella en los supuestos de infracciones tipificadas como muy graves *-art. 5.d) en relación con el art. 52 del proyecto-* y a éste en el resto *-art. 23 e)- en relación con el art. 52-*, convendría concretar explicitar si los ingresos provenientes de sanciones a los que se refiere el apartado f) del art. 27 son los derivados del ejercicio de la potestad sancionadora por actuación del Ente, o los derivados de actuación de todos los sujetos competentes (incluyendo la Administración General). A falta

de justificación de dicha inclusión, se sugiere como redacción alternativa a la letra f) del art. 27 la siguiente: *los ingresos procedentes de la imposición de sanciones competencia del Ente.*

En la medida que se atribuye al Ente capacidad para la concesión de subvenciones *[en los términos analizados en el punto 4ª) anterior]* se sugiere sopesar la conveniencia de relacionar entre los recursos económicos del ente la devolución de las cantidades constitutivas de subvenciones concedidas por el Ente como consecuencia del incumplimiento del destino dado a dichas subvenciones o de las condiciones con las que las mismas de concedieron.

Por lo que respecta a la previsión de cierre que recoge la letra g) relativa a cualesquiera otros recursos que legalmente puedan serle atribuidos, se recomienda, en aras a una mayor precisión que la referencia se efectúe a cualesquiera otros recursos que legalmente le sean atribuidos, ya que para el cumplimiento de los fines el Ente únicamente podrá contar con los que efectivamente le sean atribuidos, no con los que pudiendo serlo no lo sean.

9º).- Presupuestos [art. 28].

Los presupuestos del Ente Público forman parte y se integran en los Presupuestos Generales de Euskadi conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.c) del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo –TRLRPE-, si bien con las características y excepciones que dicha Ley prevé, en concreto el artículo 8.2 establece que *los Presupuestos de los Entes Públicos de derecho privado contendrán las dotaciones de gastos y de ingresos, de inversiones y financiación del ejercicio así como un estado de compromisos futuros.*

En principio la estructura de sus presupuestos se establecerá por el Departamento competente en materia de presupuestos conforme a lo establecido en el artículo 35.1 del TRLRPE si bien su desarrollo competirá al Ente Público con arreglo a sus peculiaridades. En todo caso, conforme a lo dispuesto en el Capítulo V del Título III de la TRLRPE dedicado a la estructura de los presupuestos (arts. 51 a 56) y con el fin de integrarse en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi deberán elaborarse los presupuestos de explotación y de capital, tal y como se formulan en el citado Capítulo así como el estado de compromisos futuros. A su vez deberán acompañarse los estados financieros previsionales correspondientes al balance previsional al cierre del ejercicio presupuestario, la cuenta de pérdidas y ganancias previsional y un cuadro de financiamiento previsional, elaborados conforme al Plan General de Contabilidad y disposiciones que lo desarrollen.

Asimismo, el Capítulo VIII del Título V del TRLRPE dedicado al régimen de modificación de los Presupuestos Generales, establece un régimen específico dedicado entre otros a los Entes Públicos de Derecho Privado (arts. 97 a 99). Según el artículo 97 se entenderá por modificación presupuestaria en los presupuestos de explotación o de capital de los Entes Públicos toda variación en los importes de los conceptos considerados, conforme a lo prevenido en el artículo 54.2, limitativos: las inversiones financieras, los gastos de personal, los recursos ajenos, la suma de las transferencias y

subvenciones corrientes y de capital a conceder y la suma de las inversiones en inmovilizado material e intangible.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, en caso de que se produzcan modificaciones presupuestarias deberán ser autorizadas por el Departamento competente en materia de presupuestos *-a propuesta del Departamento afectado-* salvo que suponga una modificación en los objetivos del Ente en cuyo caso corresponderá al Gobierno a propuesta del Departamento competente en materia de presupuestos. También se requiere autorización previa del citado Departamento en el supuesto de que las variaciones de presupuestos del Ente vengan producidas por reorganizaciones administrativas o societarias que le afecten. Por su parte, la competencia para incrementar el estado de compromisos futuros *-aprobandos nuevos compromisos o aumentando el importe de los autorizados, hasta un 15% del importe global de los inicialmente autorizados para el conjunto de entidades-* corresponde al Gobierno *-a propuesta del departamento competente en materia de presupuestos y, en su caso, del órgano responsable de la entidad-*, debiendo darse cuenta trimestralmente a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco.

En los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán consignarse transferencias tanto corrientes como de capital a dicho Ente que figurarán en la sección presupuestaria correspondiente al Departamento gubernamental al que el mismo se encuentre adscrito *-en el caso examinado al competente en materia de puertos-*, que tendrán para el EPDP KAIK el carácter de ingresos por endeudamiento previsto en el artículo 15 del TRLRPE *[es decir: las transferencias y subvenciones corrientes que perciba el citado Departamento -al igual que las que pudiera percibir de cualquier otra entidad o persona- , formarán parte de los estados de ingresos expresivos del desarrollo de las actividades del Ente, mientras que las transferencias y subvenciones de capital que igualmente perciba constituirán recursos destinados a la financiación de operaciones de capital, sin reflejo en el resultado de sus actividades, salvo que los fondos percibidos lo hayan sido con la finalidad de conceder a su vez subvenciones y transferencias de capital a otras personas o Entes]*”.

Asimismo, el artículo 21 de la TRLRPE prevé que los créditos de pago correspondientes a las transferencias corrientes tienen para la entidad perceptora la naturaleza de subvención para financiar sus pérdidas, por lo que si al cierre del ejercicio tuvieran beneficios como consecuencia de la percepción de tales fondos, deberán integrarse a la Tesorería General del País Vasco.

10º).- Patrimonio y procedimiento de extinción y liquidación de la entidad.

En atención a lo señalado en el punto 3º) anterior debería incorporarse a la regulación prevista para el Ente la de los aspectos relativos al patrimonio que se le adscribe así como al procedimiento de extinción y liquidación del mismo.

11º).- Otras consideraciones [arts. 21.2, 25.4, DA3ª].

Las previsiones que el proyecto contiene *-arts. 21.2 y 25.4-* sobre la necesidad de ulterior desarrollo reglamentario la estructura organizativa y del régimen de funcionamiento del Ente mediante el correspondiente decreto del Gobierno que apruebe sus estatutos, se acomoda a lo contemplado en *[art. 39.3]* el proyecto de ley de la

Administración Pública aprobado por Consejo de Gobierno, referenciado en el punto 3º) anterior, que además precisa que los Estatutos de la entidad tendrán por finalidad exclusiva desarrollar en cuanto a la organización y funcionamiento de la misma los contenidos de la ley de constitución.

Dicho proyecto de Ley indica además [art. 39.4] que *cuando la ley de constitución prevea la existencia en la entidad de un órgano de gobierno [] de carácter colegiado, se someterá el anteproyecto de Estatutos, con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno, a información y consulta en la primera sesión que celebre el referido órgano*. Como quiera que el proyecto examinado configura para el Ente cuya creación procura un órgano de gobierno colegiado (*El consejo de Administración –art. 25.2-), convendría incorporar a la actual previsión de aprobación de los estatutos del ente por el Gobierno Vasco, una estipulación relativa al previo sometimiento del anteproyecto de los mismos a la consideración e informe de dicho órgano en la primera sesión que celebre*.

Respecto de la Disposición Adicional 3ª, relativa al inicio de actividades del EPDP KAIK, indica que *la creación efectiva e inicio de las actividades del ente público KAIK se determinarán por el Gobierno en la fecha que reglamentariamente se establezca en sus estatutos sociales*, ha de precisarse que la creación efectiva del ente se producirá con la entrada en vigor [DF3ª] de la ley que lo crea [art. 21.1], otra cosa es el momento en que dicho Ente (*tras la constitución de sus órganos de gobierno, aprobación de la reglamentación reguladora de su funcionamiento*) dará comienzo a sus actividades, que normalmente será posterior al de su creación. Por otro lado, carece de lógica que se estipule que los estatutos sociales deban establecer la fecha en que el Gobierno deba determinar el inicio de las actividades del Ente. En consideración a ello se propone como redacción alternativa al primer párrafo de la DA de referencia el siguiente: *El inicio de las actividades del ente público KAIK se determinará mediante decreto del Gobierno Vasco*. Con lo que nada impide que si se considera oportuno la concreción de la fecha de inicio de actividades se fije ya en el Decreto que apruebe los estatutos sociales del Ente, o si no lo fuera dicha determinación o señalamiento de inicio de actividades se produzca es Decreto específico, distinto del aprobatorio de estatutos.

Otra cosa es que se considere necesario acotar desde la Ley un período temporal para la entrada en funcionamiento del Ente, en cuyo caso de vería estipularse el mismo.

C3).- El Registro de Empresas Operadoras de Transporte Marítimo [REOTM]

Además de la del EPDP tratado en el apartado precedente, el proyecto que se examina aborda [art. 43] la creación de un nuevo Registro administrativo en el que, con carácter previo a la realización de servicios de transporte marítimo que el propio proyecto regula, habrán de inscribirse la empresas operadoras [*tanto de transporte mercancías, como de pasajeros, o mixto*] y las condiciones de prestación del servicio.

En relación con la regulación que el texto presentado procura al Registro de referencia resulta oportuno destacar que la Autoridad Vasca de la Competencia [AVC], en su informe aprobado en sesión de 18/11/2014, considera que *“la exigencia de previo registro para la prestación de servicios de transporte marítimo de personas, de mercancías y mixtos entre puntos o puertos de la CAE supone una barrera de entrada en el mercado innecesaria y no proporcional que debería ser sustituida por otra medida menos restrictiva.”* Además de que *“Sin*

perjuicio de lo anterior, las informaciones que se incluyen un registro deben contribuir a la consecución de los objetivos de interés general que efectivamente se pretenden. En ningún caso cabría incluir datos referentes a tarifas ni condiciones económicas.”, y constatar que el expediente no contiene información sobre las razones por las que tales consideraciones son desatendidas y se mantiene la proyectada regulación del Registro en los términos inicialmente planteados.

Por su parte esta Oficina considera que la regulación proyectada no es lo completa que debiera en la medida que deriva la regulación de aspectos sustanciales que merecen previsión legal como son la determinación de los requisitos y de los efectos de la inscripción.

Por otro lado, se constata la omisión en el texto de toda referencia a la entidad administrativa en la que se incorpora y órgano al que se adscribe *–responsables de su gestión–* el registro.

Por último, dada la transcendencia de la inscripción registral previa para las empresas operadoras, se echa en falta en la regulación proyectada la determinación de un plazo para la materialización del correspondiente desarrollo reglamentario y puesta en marcha.

C4).- Otros órganos -consultivos y de participación institucional y social-.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente, del propio texto presentado, y de los antecedentes existentes, se desprende que en consideración a los numerosos intereses que concurren en el ámbito portuario y marítimo (*tanto de las institucionales –de otras instituciones–, administrativas –los propios de otros departamentos–, como los de entidades de carácter privado*), que no se pueden obviar, se insta a la Administración competente a lograr la mayor participación posible de dichas instancias administrativas así como de las restantes entidades concernidas en las decisiones que tenga que adoptar, y a instrumentar los medios necesarios para facilitar esta participación mediante la utilización de fórmulas de carácter orgánico (*creación de órganos consultivos y de participación*).

Sin embargo, ocurre que si bien el texto presentado recoge la correspondiente previsión en tal sentido en su artículo 4, lo hace en términos genéricos con una remisión al desarrollo reglamentario para la creación de dichos órganos, mientras que sus previsiones derogatorias [*que deberían recogerse en una Disposición Derogatoria Única¹²*] suprime, simultáneamente a la entrada en vigor de la Ley, los órganos que actualmente acogen la participación de los intereses de referencia en el actuar administrativo en la materia, cuales son los Consejos Asesores de Puertos y el Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos (*en relación con este último, además, la propia norma creadora estipulaba su duración hasta la entrada en vigor de la Ley de Puertos del País Vasco¹³*), lo que determinará que mientras no se materialice el desarrollo reglamentario de la previsión legal, dichos intereses quedarán carentes de los cauces organizativos oportunos para su participación .

¹² Vide apartado B2) 4ª del presente informe.

¹³ DF 2ª del Decreto 90/2000, de 23 de mayo

Ante ello se sugiere que se reconsidere el mantenimiento de los órganos consultivos y de participación de referencia en tanto no se proceda a la creación de otros que los sustituyan, así como el establecimiento de un plazo para que la administración competente materialice la misma.

C5).- Al margen de las indicadas, no se detectan otras incidencias derivadas de la regulación proyectada para la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco ni para sus organismos autónomos ni entidades encuadradas en el sector público a ella vinculado.

D).- De la incidencia en aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero

Constatado lo anterior procede examinar, en primer lugar, los aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre –TRLPOHGPV- (*el régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi*).

En tal sentido puede concluirse que la afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del TRLPOHGPV, se produce ostensiblemente en los apartados correspondientes al régimen del patrimonio; al de la contratación administrativa, y al de la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado.

En relación con ello, cabe destacar que en el expediente obran sendos informes de las instancias especializadas en cada una de las áreas (*informe de 23/02/2015, de la Dirección de Patrimonio y Contratación; informe de 23/02/2015, de la Comisión Permanente de la JACA, e informe de 16/02/2015, de la Dirección de Administración Tributaria*) que, con carácter general formulan observaciones y consideraciones que en algunos casos parecen haber sido atendidas –*cabe conjeturar a falta de la oportuna información al respecto en el expediente [A2) d) y B1)]*- en el texto sometido a la consideración de esta Oficina, que, por su parte, comparte el respectivo parecer vertido en los citados informes.

E).- De la incidencia económico-presupuestaria

Al respecto cabe indicar que del análisis de la documentación integrante del expediente examinado se desprende que el proyecto normativo examinado comporta una potencial incidencia económico presupuestaria para la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi General de la Comunidad Autónoma, tanto en la vertiente del gasto como en la del ingreso.

1).- Vertiente del gasto:

Hay que recordar que el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que *“En el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general.”*, y que por su parte, el artículo 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dispone que *“Cuando el control económico-normativo se manifieste en relación al párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 14/1994 de 30 de junio [fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones] deberá abarcar y pronunciarse, además de sobre los apartados citados en el apartado 1 de dicho artículo que puedan ser de aplicación, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura”* y a dichos efectos *“...deberá remitirse: a) Justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, o en los que se integre; b) Previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital; c) Estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años., debiendo además, “En el caso de que la disposición tuviera como finalidad la creación o participación en sociedades, asociaciones, o demás entidades, cualquiera que fuese su naturaleza jurídica, deberá remitirse además una Memoria justificativa que recoja información general sobre el entorno económico en el que se va a desenvolver la actividad de la nueva entidad y las razones económico-empresariales, socio-culturales o estratégico-políticas que justifican la participación de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la misma.// Deberán definirse los objetivos, cuantificables a medio plazo, que se persiguen con la creación de esta entidad o la participación en la misma y establecerse los indicadores, tanto objetivos como subjetivos, que permitan medir su cumplimiento.// Se adjuntará asimismo información relativa al objeto social de la nueva entidad, el porcentaje de participación del Gobierno Vasco con las aportaciones previstas, detalle del resto de participantes y porcentaje de su participación, proyectos de inversión, un análisis de la rentabilidad, tanto económica como social, del proyecto y, en su caso, presupuestos de capital y explotación, estados financieros previsionales, endeudamiento previsto y demás elementos y documentación que permitan un cabal conocimiento de la propuesta.”*.

La documentación incorporada al expediente no se ajusta plenamente a las especificaciones expresadas por cuanto:

En lo que al EPDP KAIKAK respecta, no contiene la información integrada de datos plenamente actualizados sobre la necesidad de los recursos humanos (*se limita a recoger una referencia a los costes salariales y de Seguridad Social de la plantilla de personal – tanto funcionario como laboral- existente en el 2013 adscrito a la Dirección de Puertos, previendo un incremento anual del costo por tales conceptos de un 2%*)¹⁴ y materiales (*acerca de la necesidad o no de afrontar nuevos gastos para acceder inmuebles en que ubicar la sede, etc.*) para la operatividad del nuevo Ente, ni un acabado estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento de sus servicios (*análisis de la rentabilidad económica y social del proyecto*), por lo que no es factible efectuar un atinado pronunciamiento sobre la razonabilidad económico financiera de la organización propuesta, ni sobre la situación, evolución y modificación del coste y rendimiento de los servicios, ni emitir un juicio razonado sobre su eficacia [C2) 2º)].

Además, ha de tenerse en cuenta que la congruencia con las directrices presupuestarias recogidas en las Económicas aprobadas en los últimos ejercicios por el Gobierno Vasco para la elaboración de los Presupuestos, conforme a las que “*No se contemplará la creación de nuevos Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado, Sociedades Públicas, Fundaciones y Consorcios*”¹⁵ del planteamiento de un proyecto normativo que procura la creación de un nuevo ente como gestor integral de la materia concernida (*en este caso puertos*), demanda necesariamente que dicha creación comporte ipso facto la concentración de la totalidad de las funciones pertinentes relacionadas con la misma y la agrupación de los recursos y medios dispersos actualmente en diversas entidades, abordando, en unos casos la supresión de algunas de ellas y la reestructuración de otras, de suerte que no se produzca duplicidad o solapamiento de actuaciones ni incremento de costo neto global para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En tal sentido, como ya se ha apuntado, el expediente debería explicitar con claridad y detalle el proceso de integración y la concreta afección del mismo en la reducción de la estructura departamental concernida, así como en las sociedades públicas Euskadiko Kirol Portua S.A., y Zumaia Kirol Portua, S.A., y en la sociedad participada Puerto Deportivo El Abra-Getxo, S.A

En lo que concierne al Registro de Empresas Operadoras de Transporte Marítimo, se constata la ausencia en el expediente de la pertinente estimación de la dimensión de los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento y costes de los mismos (*gastos corrientes de funcionamiento y de equipamiento*) que pueda conllevar su efectiva implantación.

En lo que hace referencia a los nuevos órganos administrativos cuya creación se preve en el artículo 4 –*consultivos y de participación institucional y social*–, la memoria económica incorporada al expediente no constiene información sobre su posible magnitud, ni previsiones sobre plazos de operatividad, ni costos de funcionamiento

¹⁴ Ley 5/2014, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2015 cifra en los estados de gastos correspondientes al Programa Económico Presupuestario 5151 (Puertos) el epígrafe correspondiente a Gastos de personal en 2.260.743.-€, mientras que el presupuesto de explotación de la sociedad pública Euskadiko Kirol Portua, S.A. cifra el coste de sueldos salarios y asimilados para dicho ejercicio en 379.489.-€.

¹⁵ Tal directriz se viene reiterando desde las relativas a la elaboración de los presupuestos para 2012. Las más recientemente aprobadas lo han sido por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9/06/2015, para la elaboración de los presupuestos 2016.

asociados; si bien no parece que su creación y funcionamiento vayan a comporter un incremento substancial del gasto *[ya que sustituirán a los que se suprimen: Consejos Asesores de Puertos (de los puertos de Hondarribia, Getaria, Ondarroa y Bermeo), y el Organo Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos, y en cualquier caso, la experiencia resultante del funcionamiento de otros órganos de la misma naturaleza, pone de relieve que se su potencial incidencia sobre el presupuesto de gastos resulta ser moderada, y de cobertura asumible con las ordinarias dotaciones que para gastos de funcionamiento de la respectiva instancia administrativa en la que se integran recogen habitualmente las leyes de presupuestos).*

2).- Vertiente del ingreso:

La incidencia en esta vertiente se deriva fundamentalmente del cobro de las tasas por la prestación de servicios y utilización del dominio público portuario *[tasas T-1 (Buques), T-2 (Pasaje), T-3 (Mercancías), T-4 (Pesca fresca), T-5 (Embarcaciones de Listas Sexta y Séptima), T-6 (Servicios de elevación), T-7 (Aparcamiento), T-8 (suministros de agua y energía eléctrica), T-9 (servicios diversos) y Tasa por ocupación privativa y utilización del dominio público portuario) y tasa por ocupación privativa y utilización del dominio público portuario]* y, en su caso, de la percepción de precios públicos por la prestación de servicios susceptibles de ser retribuidas mediante los mismos, así como de la recaudación de multas *[art. 51]*, que incorpora el régimen de policía y sancionador en su Título V, por otro.

En lo que respecta a estas últimas, la memoria incorporada al expediente no realiza estimación alguna sobre la magnitud de los ingresos procedentes de ellas *-ni siquiera de modo aproximado-* por, según expresa, no resultar posible amén de que cualquier estimación que se realizase al respecto carecería de rigor. Cabe hacer notar, al respecto que si bien es cierto que la circunstancia de que hasta ahora, ante la carencia de habilitación legal para ello, no se ha podido desarrollar una actividad sancionadora en la materia, y se carece de parámetros experimentales propios sobre los que formular una estimación anualizada rigurosa para los mismos, no lo es menos que merced al análisis comparativo que se expresa haber desarrollado en relación con la situación existente tanto en los puertos de interés general, gestionados por la Administración del Estado, como en el resto de Comunidades Autónomas pudiera disponerse de referencias para una cuantificación razonable de los potenciales ingresos, tarea, que por otra parte, habrá de efectuarse necesariamente al confeccionar los presupuestos de las entidades receptoras. Análogas consideraciones caben efectuar en relación con el impacto económico relativo a otras actuaciones *(ingresos provenientes contratos de concesión y explotación de obras públicas portuarias o gastos derivados de expropiaciones y rescates de concesiones)* que, por la misma razón argüida no son objeto de mensuración en la memoria económica incorporada al expediente.

En lo que atañe a las tasas y precios públicos por la prestación de servicios portuarios respecta, la memoria económica incorporada al expediente *(confeccionada según su tenor el 10/10/2014)* deja traslucir que de la modificación del régimen de tasas portuarias va a comportar un notorio incremento de los ingresos públicos, toda vez que tasas de cuantía fija, se incrementan en un 4,00%, aumento que se justifica en *el desfase producido entre el incremento de las mismas experimentado en los 10 años anteriores a la última actualización efectuada en enero de 2014, que ha sido de un 14,00%, frente a la variación del Índice de Precios al Consumo que acaecida en el mismo*

periodo, que en nuestra Comunidad Autónoma ha sido de un 23,9%, sin pretender cubrir la totalidad de la brecha experimentada entre ambas cifras en atención a la actual situación socioeconómica y la evolución negativa en la variación del IPC en los últimos ejercicios.

Resulta oportuno recordar que para que la Administración Portuaria pueda exigir contraprestación económica a cambio de los servicios que preste deberá incluir éstos en la relación de actividades y prestaciones de servicios susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de sus Organismos Autónomos. Ello deberá efectuarse, según lo dispuesto en el artículo 31 del TRLTyPP, mediante decreto, a propuesta conjunta del Departamento competente en materia de Hacienda y del Departamento que los preste o del que dependa el órgano o ente correspondiente *(actualmente el Decreto 397/2013, de 30 de julio, por el que se determinan los servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos, por lo que en vigor la ley proyectada, debería procederse a su modificación)*, así como que, posteriormente, la fijación de los precios públicos deberá efectuarse mediante Orden del titular del Departamento del que dependa el órgano o ente que haya de percibirlos y a propuesta de éstos -art. 33.1.a) del TRLTyPP-.

El Informe de la Dirección de Administración Tributaria obrante en el expediente, al margen de constatar la ausencia en el mismo de una cabal justificación de las causas o las razones de las modificaciones que se pretenden introducir en el régimen de las tasas concernidas, expresa que *“El desfase reconocido entre las actualizaciones de los importes de las tasas portuarias y la evolución del IPC es corregido en 4 puntos porcentuales, atendiendo de forma genérica a la situación socioeconómica y la evolución negativa actual de los precios. Argumento que no debiera ser aplicable de forma uniforme a todos los servicios portuarios prestados y las cuotas señaladas en las tasas correspondientes. Tampoco se contempla la posibilidad de cubrir el resto del desfase producido -al menos otros 5 ó 6 puntos porcentuales- en un periodo razonable de tiempo, mediante una disposición transitoria del anteproyecto.”*, sin que dichas consideraciones hayan sido atendidas en el planteamiento ulterior del expediente y actuación normativa proyectada.

La estimación cuantitativa a priori de los ingresos derivados de las tasas proyectadas y potenciales precios públicos que se pudieran establecer, en un ejercicio concreto resulta dificultosa ya que estará en función de la evolución de la situación económica general *(que condicionará el efectivo uso de los servicios portuarios gravados)*, y del momento de su entrada en vigor. La memoria económica obrante en el expediente contiene diversos cuadros elaborados con los datos disponibles en el momento de su confección en que partiendo de datos del ejercicio 2013, cuantifica los ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos de derecho público en 4.441.372,48.-€. Por su parte, la Ley 5/2014, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2015 (BOPV nº 248, de 30 de diciembre) recoge en sus estados de ingresos correspondientes al Programa Económico Presupuestario 5151 (Puertos) las estimaciones de los ingresos correspondientes a dicho concepto que cifra en 6126.610.-€.

La memoria de referencia obrante en el expediente no contiene estimación de ingresos derivados del cobro de la Tasa por servicios administrativos como

consecuencia del funcionamiento del Registro de Empresas Operadoras de Transporte Marítimo que el proyecto crea *[cuyo hecho imponible -según lo prevenido en el artículo 40.1.c) del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007- lo constituye la prestación por los Departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos del servicio administrativo de inscripción en registros y censos oficiales, sin que en el artículo 44 de dicho texto legal se recoja como exención el relativo al registro objeto de regulación, ni en el proyecto se declare su gratuidad]*.

F).- Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general

La memoria incorporada al expediente aun cuando recoge una declaración en el sentido de que *"no se prevé ninguna incidencia o coste adicional al que se deriva de la situación actualmente existente salvo las que pudieran derivarse de la aplicación de la potestad de sancionar o de poner multas coercitivas que contempla el anteproyecto. Dichos costes son aquellos que se puedan derivar de su condición de sujeto pasivo de alguna de las tasas que contempla el anteproyecto o de las obligaciones o requisitos que establezcan los Planes Especiales de Ordenación Portuaria o la Delimitación de Espacios y usos portuarios, a efectos de planificación, ordenación construcción y mantenimiento de puertos"*, no incorpora estimación mensurada de costos previsibles para dichos apartados.

IV. CONCLUSIÓN:

Tras examinar la documentación obrante en el expediente de referencia, esta Oficina estima oportuno efectuar, sintéticamente, a modo de conclusión, las siguientes consideraciones y recomendaciones:

1ª.- Del informe jurídico obrante en el expediente -II, 5º- se desprende la viabilidad de la iniciativa proyectada, si bien formula una serie de observaciones a los términos en que inicialmente se planteaba, las cuales no han sido atendidas en su totalidad en el texto presentado al análisis de esta Oficina, sin que resulten justificadas las razones de mantenimiento del inicial planteamiento de los aspectos por ellas concernidos.

2ª.- Se estima que el acomodo del expediente a las exigencias de Ley 8/2003, de 22 de diciembre, sobre elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se ha cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente [A1]), si bien deberán incorporarse al expediente con anterioridad a su remisión a Consejo de Gobierno el informe de impacto en la empresa exigido por el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio de Apoyo a las Personas Emprendedoras y la memoria sucinta del procedimiento en la que se justifiquen las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en los diferentes informes evacuados en el mismo y efectúe una referencia expresa a la incidencia de las cargas administrativas que supondrá el proyecto de norma [A2) c)].

3ª.- En la medida en que el proyecto que se examina comporta afección en materias propias de la Hacienda General del País Vasco la propuesta de su aprobación debería efectuarse conjuntamente con la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial por el Consejero de Hacienda y Finanzas [A2) a)].

4ª.- En cualquier caso, su viabilidad deberá ser dictaminada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, debiendo comunicarse a esta Oficina las modificaciones que se introduzcan en el proyecto como consecuencia de las sugerencias y propuestas producidas en dicho trámite [A3)].

5ª.- Se recomienda la toma en consideración de las sugerencias sobre determinados aspectos del texto presentado que se recogen en los apartados B2); C2), 5º), 6º), 7º), 8º), 10º) y 11º);

6ª.- El proyecto comporta variaciones de notoria relevancia en la estructura organizativa de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ya que comporta (1) la creación de una nueva entidad bajo la forma de ente público de derecho privado [KAIK], (2) la creación de una nueva unidad administrativa: *Registro de Empresas Operadoras de Transporte Marítimo [REOTM]*, (3) la supresión de los actuales órganos de asesoramiento, consulta y debate en materia portuaria, y (3) prevé la futura creación de otros en su sustitución.

7ª.- En opinión de esta Oficina en el expediente no se plasma cumplida justificación de la necesidad de la creación de una entidad descentralizada para el cumplimiento de las finalidades públicas pretendidas, ni de la idoneidad de la forma de personificación jurídica elegida entre la tipología legalmente prevista a la luz dichos fines y funciones [C2) 2º)]. Por otro lado, la regulación que del EPDP KAIK procura el proyecto no colma el contenido mínimo que recientemente (*con ocasión de la aprobación del proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca*) ha marcado el Consejo de Gobierno, por cuanto ninguna estipulación contiene en relación con la sede del ente, la composición y procedimiento de designación de los miembros del Consejo de Administración, la distribución de las funciones asignadas al ente entre el Consejo de Administración y la Dirección del mismo, el personal y patrimonio que se adscriben a la entidad, el procedimiento de extinción y liquidación de la entidad. Deberían subsanarse las apuntadas ausencias [C2) 3º)].

8ª.- Por otro lado, la necesaria congruencia de un proyecto normativo que procura la creación de un nuevo ente como gestor integral en la CAE de la materia de puertos, con las directrices presupuestarias recogidas en las Económicas aprobadas en los últimos ejercicios por el Gobierno Vasco para la elaboración de los Presupuestos (*las últimas, relativas a la elaboración de los presupuestos 2016, lo han sido el pasado 9/06/2015*), demanda abordar una reestructuración del sector público de la Administración de la CAE concentrando en tal Ente la totalidad de las funciones pertinentes relacionadas con la citada materia, de forma que no comporte incremento de

costo neto global para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en consecuencia debe detallarse en el expediente el proceso de integración y la concreta afección de dicha creación en la estructura departamental concernida [*actual estructura del Departamento de Medio Ambiente, y Política Territorial; Viceconsejería de Transportes, Dirección de Infraestructuras del Transporte*], así como en entidades societarias existentes [*las sociedades públicas Euskadiko Kirol Portua S.A., y Zumaiaiko Kirol Portua, S.A., y en la sociedad participada Puerto Deportivo El Abra-Getxo, S.A.*], entre las que actualmente se encuentran dispersas las funciones objeto de concentración.

9ª.- Respecto del nuevo Registro de Empresas Operadoras de Transporte Marítimo, además de atender las consideraciones formuladas por la AVC, debería completarse la regulación abordando aspectos substanciales (*requisitos y efectos de la inscripción*), identificarse la entidad y estructura administrativa en la que se integra o adscribe, y fijarse un plazo para su puesta en marcha [C3].

10ª.- En lo que atañe a la supresión de los actuales órganos de asesoramiento, consulta y debate en materia portuaria, y la futura creación de otros en su sustitución, se sugiere que se reconsidere su mantenimiento en tanto no se proceda a la creación de los que los sustituyan, así como el establecimiento de un plazo para que se materialice dicha creación [C4].

11ª.- No resulta posible efectuar un pronunciamiento atinado sobre la racionalidad económico financiera de las disposiciones organizativas contenidas en el texto examinado, dadas las carencias expuestas en el apartado E) del presente informe, que deberían ser subsanadas.

12ª.- La afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco del proyecto normativo examinado se produce los apartados correspondientes al régimen del patrimonio, al de la contratación y al de la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado, resultando inapreciable y pudiendo entenderse ausente en el resto de apartados identificados el artículo 1.2 del TRLPOHGPV [D]. Esta Oficina comparte el respectivo parecer de las instancias especializadas en cada una de las áreas concernidas vertido en los informes evacuados por las mismas.

13ª.- La memoria incorporada al expediente si bien reconoce la existencia de incidencia o coste adicional para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general, no explicita cuantificación alguna al respecto. [F].