



**SRA. CONSEJERA DE MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA
TERRITORIAL**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 8 de octubre de 2015, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 115/2015, relativa al **anteproyecto de Ley de puertos y transporte marítimo del País Vasco** (Ref.: **DNCGLEY_6924/2013_09**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Zorrozua Aierbe.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

Dª Mª Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Luis Mª Eskubi Juaristi.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
Dª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Gorka Erlantz Zorrozua Aierbe.
D. Imanol Zubizarreta Arteche.
D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús Mª Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 137/2015

ANTECEDENTES

1. Por Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial de 8 de julio de 2015, se somete al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de Ley de puertos y transporte marítimo del País Vasco.
2. Por Orden de la misma consejera de 24 de julio, con entrada en esta Comisión el día 27 del mismo mes, se amplía la información documental del expediente.
3. En el expediente, junto al texto definitivo del proyecto, figuran los siguientes documentos relevantes:
 - Orden de 31 de julio de 2013 de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, de inicio del expediente de elaboración de la norma.



- Primera versión del proyecto.
- Aprobación previa del mismo por Orden de la misma consejera del día 2 de julio de 2014.
- Informe de impacto en función de género, de 24 de julio de 2014.
- Memoria justificativa del proyecto, del día 28 del mismo mes.
- Informe jurídico sobre el proyecto realizado por la asesoría jurídica del departamento solicitante, el día 7 de octubre del mismo año.
- Memoria económica en relación con la norma proyectada, de 15 de octubre de 2014.
- Resolución del Viceconsejero de Transportes de 20 de octubre de 2014, por la que se somete a información pública el anteproyecto.
- Escritos del Departamento de Salud, de Lehendakaritza y Empleo y Políticas Sociales en los que informan que no tienen comentarios que realizar en relación con el proyecto.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 24 de octubre de 2014.
- Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 27 de octubre de 2014.
- Informe de la asesoría jurídica del Departamento de Administración Pública y Justicia, de 28 de octubre.
- Informe de la Capitanía Marítima de Bilbao, de 29 de igual mes.
- Informe de EMAKUNDE, de 4 de noviembre.
- Escrito de observaciones del Sindicato LAB-Eusko Jaurlaritza.
- Escrito del Foro Marítimo Vasco.
- Escrito de la Asociación de Transportistas Autónomos Vascos (ASOTRAVA).
- Informe del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.
- Alegaciones de trabajadores del Servicio Territorial de Puertos de Gipuzkoa.



- Escritos de los ayuntamientos de Bermeo, Mutriku, Getaria, Deba, Ondarroa, Plentzia y Ea.
- Alegaciones del sindicato ELA.
- Escrito de la Autoridad Portuaria de Bilbao.
- Alegaciones de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- Escrito de trabajadores y trabajadoras de la Dirección de Infraestructuras del Transporte.
- Propuesta del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del País Vasco.
- Escrito de la Federación de Comercializadores de Pescado de Euskadi (FECOPE).
- Alegaciones de EUDEL.
- Alegaciones de Euskadiko Kirol Portuak (EKP).
- Alegaciones de UGT-Euskadi.
- Alegaciones de MARBECO SA.
- Informe de la Dirección de Función Pública del Departamento de Administración Pública y Justicia, de 26 de enero de 2015.
- Informe de la Dirección de Administración Tributaria, de 12 de febrero del mismo año.
- Informe del Servicio de Patrimonio, del día 23 del mismo mes.
- Informe de la Junta Asesora de Contratación Administrativa, de 25 de febrero.
- Nuevo texto articulado del anteproyecto.
- Dictamen 8/15 del Consejo Económico y Social Vasco, de 29 de mayo de 2015.
- Memoria conclusiva de la Dirección de Infraestructuras del Transporte, de 14 de julio.
- Informe de la Oficina de Control Económico, de 17 de julio de 2015.



- Acta de la reunión del Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos, de 18 de septiembre de 2014.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

4. El anteproyecto de Ley de puertos y transporte marítimo del País Vasco consta de cincuenta y cinco artículos agrupados en seis capítulos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.
5. La exposición de motivos recuerda la vinculación histórica, económica y social de Euskadi con el mar y remarca la importancia económica del sector náutico pesquero, al que recientemente se ha unido el derivado a las actividades náutico deportivas.
6. Señala los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en esta materia y menciona la circunstancia de que el Parlamento no haya dictado una ley que ordene las actividades portuarias que competen a la CAPV, vacío que pretende cubrir el proyecto.
7. A continuación ofrece una explicación del contenido del proyecto, deteniéndose en cada uno de los capítulos.
8. El capítulo I, “Disposiciones generales”, comprende los artículos 1 a 8.
9. El artículo 1 regula el objeto de la ley, que es el establecimiento del régimen jurídico de los puertos e instalaciones portuarias y marítimas; el régimen de planificación, ordenación, explotación, construcción, ampliación, reforma y mantenimiento de los puertos y la prestación de los servicios de los portuarios; la regulación de la gestión del dominio público portuario; la estructura y funcionamiento de la Administración portuaria; el régimen económico financiero de la utilización de los puertos y los servicios que en los mismos se ofrecen; la regulación de la actividad de transporte marítimo; el establecimiento del régimen sancionador en materia de puertos y transporte marítimo.
10. El artículo 2 regula el ámbito objetivo de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de puertos.
11. El artículo 3 define los conceptos de puerto, tráfico portuario, obras e instalaciones portuarias costeras, instalaciones marítimas, operaciones marítimas y Administración portuaria.



12. El artículo 4 dispone que la participación institucional y social en materia de puertos se llevará a cabo a través de los órganos consultivos y de participación que reglamentariamente se creen, entre los que se incluirá el Consejo Municipal Portuario.
13. El artículo 5 dispone que son competencia de la Administración general de la CAPV: la aprobación de disposiciones de carácter general, la determinación de las modalidades de gestión de los puertos, la aprobación de los planes especiales de ordenación portuaria, y el ejercicio de la potestad sancionadora con el ente público de derecho privado KAIAK.
14. El artículo 6 regula los principios en base a los cuales se gestionarán los puertos de Euskadi.
15. El artículo 7 dispone que el dominio público portuario de la CAPV está integrado por los derechos y los bienes, muebles e inmuebles, de titularidad pública afectos al uso general o servicio público portuario.
16. El artículo 8 regula la zona de servicio de los puertos, que comprende los espacios de tierra y agua necesarios para las actividades y usos portuarios, los destinados a tareas complementarias, los espacios de reserva y otros complementarios, ordenados mediante la correspondiente delimitación de los espacios y usos portuarios.
17. El capítulo II, “Planificación, ordenación, construcción y mantenimiento de puertos”, se divide en cuatro secciones.
18. La primera de ellas, “Planificación y ordenación urbanística portuaria”, recoge los artículos 9 a 11.
19. El artículo 9 dispone que la construcción de los nuevos puertos e instalaciones portuarias y la ampliación de los existentes se llevará a cabo conforme a lo que establezcan los instrumentos de planificación de las infraestructuras portuarias.
20. El artículo 10 dispone que el planeamiento urbanístico general calificará todo el ámbito del dominio público portuario de los puertos como sistema general portuario, debiendo recabarse informe de la Administración portuaria en los procedimientos de redacción de los instrumentos urbanísticos que afecten a los puertos.
21. El artículo 11 establece que la ordenación urbanística de las zonas portuarias se realizará a través de los planes especiales de ordenación portuaria.
22. La sección 2ª, “Delimitación de los espacios y usos portuarios”, abarca los artículos 12 y 13.



23. El artículo 12 regula el documento “Delimitación de los espacios y usos portuarios”, que ordenará los usos e instalaciones en la zona de servicio de los puertos.
24. El artículo 13 regula la tramitación y efectos de la delimitación de los espacios y usos portuarios.
25. La sección 3^a, “Construcción y modificación de puertos”, abarca los artículos 14 a 16.
26. El artículo 14 dispone que la construcción, ampliación, reforma y mantenimiento de los puertos se ha de llevar a cabo, de acuerdo con el Plan especial de ordenación portuaria, cumpliendo lo dispuesto en la ley y la legislación de contratos del sector público.
27. El artículo 15 establece que las obras que realice la Administración portuaria en la zona de servicio de los puertos no estará sujeta a licencia municipal ni al pago de tributos locales.
28. El artículo 16 dispone que la aprobación de los proyectos regulados en la sección llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos a efectos de expropiación, así como del rescate de concesiones.
29. La sección 4^a, “Régimen de conservación del dominio público portuario”, comprende los artículos 17 a 20.
30. El artículo 17 regula los extremos que deben contemplar los planes de recogida de residuos, a efectos de protección ambiental.
31. El artículo 18 regula la prohibición de vertidos o emisiones contaminantes procedentes de buques, que deberán gestionarse de acuerdo con el plan de recogida de residuos, requiriendo autorización los vertidos de tierra al mar.
32. El artículo 19 regula las obligaciones de prevención y protección civil.
33. El artículo 20 establece la necesidad de autorización de la Administración portuaria, sin perjuicio de otras normativamente previstas, para llevar a cabo operaciones de dragado.
34. El capítulo III, “Ente público KAIAK”, comprende los artículos 21 a 28.
35. El artículo 21 crea KAIAK, como ente público de derecho privado, adscribiéndolo al departamento de Gobierno Vasco competente en materia de puertos.



36. El artículo 22 regula el objeto de KAIAK, que es, principalmente la gestión de los puertos competencia de la CAPV, la construcción y conservación de las infraestructuras portuarias y la prestación de los servicios portuarios.
37. El artículo 23 regula las funciones de KAIAK.
38. El artículo 24 regula el régimen jurídico de la actuación del ente público, señalando las actuaciones que se regirán por el derecho administrativo, y el régimen de recursos.
39. El artículo 25 regula la organización de KAIAK, teniendo como órgano de gobierno el Consejo de Administración y como órgano de gestión, la Dirección.
40. El artículo 26 establece los supuestos en los que puestos de trabajo del ente serán desempeñados por personal funcionario, y los que lo serán por personal laboral.
41. El artículo 27 regula los recursos económicos con los que contará el ente para el cumplimiento de sus fines.
42. El artículo 28 dispone que KAIAK elaborará y aprobará anualmente el anteproyecto de presupuesto para presentarlo ante el Gobierno Vasco, para ser integrado en el proyecto de presupuestos que apruebe el Gobierno.
43. El capítulo IV, “Régimen jurídico de los puertos de Euskadi”, comprende los artículos 29 a 42, que se recogen en dos secciones.
44. La sección 1^a, “Servicios portuarios”, comprende los artículos 29 a 32.
45. El artículo 29 regula el concepto de servicio portuario.
46. El artículo 30 regula cuáles son los servicios portuarios.
47. El artículo 31 dispone que los servicios portuarios serán prestados por la Administración portuaria de forma directa, indirecta o en régimen de competencia por particulares autorizados al efecto.
48. El artículo 32 dispone que la zona de servicio deberá ser utilizada para el tráfico portuario y las actividades complementarias del mismo.
49. La sección 2^a del capítulo, “Gestión del dominio público portuario”, comprende los artículos 33 a 42.
50. El artículo 33 regula de forma general la utilización del dominio público portuario.



51. El artículo 34 regula los supuestos de utilización en los que se exige autorización o concesión.
52. El artículo 35 regula la tramitación de las autorizaciones y concesiones.
53. El artículo 36, los supuestos de extinción de las autorizaciones y concesiones.
54. El artículo 37, los supuestos de revocación de autorizaciones y concesiones.
55. El artículo 38, la caducidad de autorizaciones y concesiones.
56. El artículo 39 regula los actos de disposición y gravamen de las concesiones.
57. El artículo 40 regula la modificación y revisión de las concesiones.
58. El artículo 41, el rescate de las concesiones.
59. El artículo 42, el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones y régimen jurídico de las mismas.
60. El capítulo V, “Registro de empresas operadoras del transporte marítimo”, incluye únicamente el artículo 43, que crea el Registro de empresas operadoras del transporte marítimo, en el que las empresas que pretendan prestar servicios de transporte marítimo competencia de la CAPV han de inscribir las características de los servicios que vayan a prestar.
61. El capítulo VI, “Régimen de policía y sancionador”, integra dos secciones.
62. La sección 1ª, “Régimen de policía”, comprende los artículos 44 a 46.
63. El artículo 44 dispone que el ejercicio de las potestades de inspección y control en materia de puertos y asuntos marítimos será llevado a cabo por personal adscrito a la Administración portuaria, que tendrá la condición de agente de la autoridad y los hechos que constaten tendrán valor probatorio.
64. El artículo 45 regula las actuaciones que pueden llevar a cabo la Administración portuaria para preservar el funcionamiento normal de las actividades portuarias.
65. El artículo 46 regula las condiciones de la recuperación posesoria y del ejercicio de la potestad de desahucio de los bienes de dominio público portuario.
66. La sección segunda, “Régimen sancionador”, abarca los artículos 47 a 55.
67. El artículo 47 define las infracciones y las tipifica en leves, graves y muy graves.



68. El artículo 48 relaciona las infracciones que tienen la consideración de leves.
69. El artículo 49 relaciona las infracciones graves.
70. El artículo 50 recoge las infracciones muy graves.
71. El artículo 51 establece las sanciones, correspondiendo multa hasta 12.000 € para las infracciones leves; de 12.001 € a 500.000 € para las infracciones graves; y de 500.000€ a 1.000.000 € para las infracciones muy graves. El mismo artículo regula la graduación de las sanciones y la compatibilidad de las sanciones con la exigencia de reparación de la situación alterada.
72. El artículo 52 dispone que las infracciones leves y graves serán sancionadas por el director o directora de KAIAK, y las muy graves por el consejero o consejera del departamento al que esté adscrito el ente público.
73. El artículo 53 establece que son responsables de las infracciones sus autores, y regula el concepto de autor.
74. El artículo 54 regula las medidas cautelares que puede adoptar los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora.
75. El artículo 55 regula la posibilidad de imponer multas coercitivas para compelir a los infractores o infractoras a reparar los daños causados.
76. La disposición adicional primera regula la forma de adscripción a KAIAK del personal, tanto laboral como funcionario, que venga prestando sus servicios en la Administración general de la CAPV, en puestos que pasen a depender del ente público.
77. La disposición adicional segunda establece que el Gobierno actualizará las sanciones pecuniarias de acuerdo con las variaciones del índice anual de precios al consumo.
78. La disposición adicional tercera regula el inicio de actividades de KAIAK.
79. La disposición transitoria primera establece que la ley será de aplicación a los planes especiales de puertos que se hallen en tramitación a su entrada en vigor.
80. La disposición transitoria segunda establece que la ley será de aplicación a los expedientes relativos a los títulos habilitantes para la utilización y ocupación del dominio público portuario que se hallen en tramitación a la entrada en vigor de la ley.
81. La disposición transitoria tercera establece que las autorizaciones y concesiones vigentes a la entrada en vigor de la ley mantendrán el plazo y condiciones establecidas



en el correspondiente título, a excepción del régimen tributario de aplicación a las mismas, que habrá de adaptarse a lo dispuesto en la ley.

82. La disposición transitoria cuarta establece que los usos residenciales existentes en las zonas de servicio de los puertos a la entrada en vigor de la ley se entenderán consolidados.
83. La disposición transitoria quinta establece que las organizaciones e industrias que tuvieran reconocida a la entrada en vigor de la ley la exención del pago de tasas por ocupación del dominio público mantendrán tal exención por el tiempo en que dure el título concesional.
84. La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto 359/1991, de 4 de junio, por el que se crean los Consejos Asesores de Puertos, la Orden de 13 de enero de 1992, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por el que se modifica la composición de los Consejos Asesores de los puertos de Bermeo, Ondarroa y Hondarribia, el Decreto 90/2000, de 23 de mayo, de creación del Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos, la Orden de 27 de marzo de 2001, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por el que se modifica la composición del Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vasco. Como cláusula de cierre, dispone que quedan derogadas, asimismo, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la Ley.
85. La disposición final primera 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.
86. La disposición final segunda vuelve a disponer la derogación de las normas que se opongan a la ley y, en particular, el Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias, el Decreto 248/1998, de 29 de septiembre, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión de las tasas y de los precios públicos de la Administración general de la CAPV y de sus organismos autónomos, la Orden de 20 de abril de 2004, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por el que se regula el procedimiento de otorgamiento de autorización temporales de uso de puestos de amarre por los titulares de embarcaciones de recreo no profesionales, y la Orden de 6 de septiembre de 2006, de la Consejera de Transportes y Obras Públicas, por la que se regula el servicio portuario de aparcamiento de vehículos en las zonas de servicio de los puertos autonómicos.
87. La disposición final tercera establece que la norma entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el BOPV.



INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

88. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

CONSIDERACIONES

I EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

89. La Comisión viene señalando (dictámenes 39/1999, 84/2003 y 213/2011, entre otros) que al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley tiene en cuenta que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), por lo que, salvo los casos en que la Constitución, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—, aquel examen es esencialmente un instrumento para estudiar la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su utilidad (con el concreto contenido propuesto) para alcanzar los objetivos que persigue su dictado.
90. Esta sustancial diferencia con las iniciativas reglamentarias, en lo que ahora importa, introduce en el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley por un órgano consultivo como la Comisión una obligada flexibilidad, pues la finalidad de su dictamen se concreta esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende regular y, por tanto, modificar, positivamente—. Ahora bien, la diferente intervención consultiva descrita no ha de impedir que, con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante, puedan hacerse observaciones sobre la elaboración del anteproyecto en aras a su mejora. Pero, insistimos, tratándose de un anteproyecto de ley, no debe olvidarse que el resultado que pudiera arrojar la valoración del procedimiento de elaboración no se adentraría en el terreno de la validación jurídica del texto, y en ese sentido no permitiría fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.
91. A estos efectos, contamos con un importante instrumento de referencia como es la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), la cual, sin ignorar las mencionadas



circunstancias, pretende orientar la actividad del Gobierno a fin de que procure seguir en la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para elaborar las disposiciones generales. De ese modo, señala su exposición de motivos, se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone.

92. Con el citado alcance y finalidad abordaremos el examen del expediente, contrastando el procedimiento que se ha seguido en su elaboración con el que regula la LPEDG.
93. Se ha dictado la Orden de iniciación prevista en el artículo 5, se ha redactado el proyecto de disposición, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 6, y se ha dictado la orden de aprobación que regula el artículo 7.1, todos ellos de la LPEDG.
94. Se ha redactado la memoria justificativa del proyecto.
95. Ha informado la Asesoría jurídica del departamento consultante, analizándose el fundamento objetivo de la norma, su adecuación a derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa, según dispone el artículo 7.3 LPEDG.
96. Se ha sometido el proyecto a información pública, habiendo informado también el Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos, conforme a lo previsto en el artículo 8.1 LPEDG.
97. Aunque no existe constancia documental en el expediente, en la orden de inicio del procedimiento se prevé oír a los sectores representados en el Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos siguientes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 LPEDG: departamento competente en materia de pesca; EUDEL; Escuela Superior de Náutica y Máquinas Navales de Bilbao; ITSASMENDIKOI; ADIME; Agrupación de Industrias Marítimas (Foro Marítimo Vasco); cofradías de pescadores; Organización de Productores de Pesca de Altura de Ondarroa (OPPAO); comercializadores de productos pesqueros; usuarios náutico deportivos; clubes náuticos; clubes de actividades acuáticas; sindicatos con mayor representación en el ámbito portuario; Colegio de Oficiales de la Marina Mercante; Asociación de Navieros Vascos; cámaras vascas; Asociación de Titulados Náutico-pesqueros; astilleros; Dirección General de la Marina Mercante; autoridades portuarias de Bilbao y Pasaia; cabos-guardamuelles de puertos; Colegio de Ingenieros de Caminos, Puertos y Canales del País Vasco; Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas del País Vasco; empresas consignatarias y estibadoras de Bermeo.



98. La orden prevé dar también audiencia al Servicio Provincial de Costas de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar.
99. Han formulado consideraciones la Dirección de Patrimonio Cultural del departamento de Educación Política Lingüística y Cultura; el Departamento de Administración Pública y Justicia; los ayuntamientos de Ea, Orio, Mutriku, Getaria, Deba, Ondarroa, Bermeo y Plentzia; los sindicatos LAB, UGT y ELA; personal de la Dirección de Infraestructuras del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial; Servicio Territorial de Puertos de Gipuzkoa; Capitanía Marítima de Bilbao; ASOTRAVA; Foro Marítimo Vasco; Colegio de Ingenieros de Caminos Puertos y Canales del País Vasco; FECOPE; Bilbao Port; Autoridad Vasca de la Competencia; EUDEL; MARBECO; los departamentos de Presidencia, de Empleo y Políticas Sociales y de Salud manifiestan no tener alegaciones que realizar.
100. Con todo ello, se considera que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 LPEDG, llamado a dotar de contenido concreto al derecho que reconoce a los ciudadanos el artículo 105.a) de la Constitución (CE), habiendo efectuado la Dirección de Infraestructuras del Transporte, impulsor del procedimiento de elaboración del proyecto, una valoración específica de sus propuestas, recogida en una memoria en la que se señalan las propuestas aceptadas y las que no lo han sido, ofreciendo las razones tenidas en cuenta, según dispone el artículo 10.2 LPEDG, lo que le ha llevado a hacer las modificaciones correspondientes en el texto del proyecto.
101. Se ha redactado la memoria económica prevista en el artículo 10.3 de la LPEDG, figurando también en el expediente el plan económico a cuatro años del ente KAIAK.
102. Sobre la evaluación del coste que pueda derivarse de la aplicación de la norma para otras administraciones públicas, para los particulares y para la economía en general, considera el informe 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 potestad de sancionar.
103. También consta que se ha realizado la evaluación previa de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante LIMH), habiendo elaborado Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer el informe recogido en el artículo 21 LIMH, en el que ha podido verificar y realizar las propuestas que ha considerado necesarias, lo cual permite decir que el trámite impuesto por la LIMH ha quedado cumplimentado.
104. En relación con lo dispuesto en el artículo 11 LPEDG constan en el expediente los siguientes informes y dictámenes preceptivos: informe de la Dirección de Función Pública; informe de la Dirección de Administración Tributaria; informe de la Junta



Asesora de Contratación Administrativa; informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación; informe del Consejo Económico y Social Vasco, informe de la Oficina de Control Económico, y el acta de la reunión del Órgano Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos.

105. Se advierte que no se ha llevado a cabo el informe sobre impacto en la empresa previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
106. Sólo resta recordar la aprobación por parte del Consejo de Gobierno, en sesión de 14 de mayo de 2013, del Acuerdo por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden, instrucciones que habrán de seguirse por los órganos que tramiten las iniciativas.

II DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO

107. Como ya se señalaba en los dictámenes 141/2008 y 69/2012 de esta Comisión, el anteproyecto se sustenta básicamente en la competencia que le corresponde a la CAPV en materia de puertos, competencia exclusiva según lo dispuesto en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía (EAPV), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución (CE). Es decir, con excepción de la marina mercante y de los puertos de interés general.
108. El proyecto se basa también en la competencia sobre transporte marítimo, que recoge el mismo artículo del EAPV.
109. Mediante Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo, fueron transferidos del Estado a la CAPV la gestión de los puertos existentes en la Comunidad con excepción de los de Pasajes y Bilbao, considerados de interés general.
110. Más recientemente, mediante Real Decreto 900/2011, de 24 de junio, se traspasaron del Estado a la CAPV las funciones y servicios en materia de transporte marítimo que se lleve a cabo entre puntos de la CAPV.
111. En relación con los puertos que desarrollan actividades comerciales, que según lo dispuesto en el artículo 148.1.6^a de la CE estarían fuera de las materias sobre las que las comunidades autónomas pueden asumir competencias, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (en adelante, LPMM), dispuso en su artículo 3.5 que en los puertos de competencia autonómica la realización de operaciones comerciales debería contar con informe favorable de los ministerios de Obras Públicas y Transportes, Economía y Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación,



Sanidad y Consumo, y Trabajo y Seguridad Social, por lo que se refiere al tráfico marítimo y seguridad de la navegación y, en su caso, con la existencia de adecuados controles aduaneros, de sanidad y de comercio exterior.

112. El Texto refundido de la Ley de puertos del Estado y la marina mercante (TRLPMM), aprobada mediante Real Decreto Legislativo 2/2011, recoge la misma previsión en su artículo 3.5.
113. La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LPMM, resulta capital para conocer la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de puertos.
114. La citada sentencia considera conforme con el reparto constitucional de competencias en la materia que nos ocupa el concepto de puerto de interés general que define el artículo 5 de la LPMM (hoy el artículo 4 del TRLPMM), según el cual son puertos de esta clase los que figuran en el anexo de la ley clasificados como tales, por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias: a) que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales; b) que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una comunidad autónoma; c) que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional; d) que el volumen anual o características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado; e) que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.
115. El Tribunal Constitucional considera que “es evidente que tanto las referencias a las actividades comerciales marítimas internacionales (letra a), como al volumen y características de las actividades comerciales o su relación con necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado (letra d), se mueven dentro de las condiciones que puede tener un puerto para ser considerado de interés general, pues se trata, en primer lugar, de puertos que desarrollan actividades comerciales y, en segundo lugar, de actividades que trascienden del interés que puede tener una concreta Comunidad Autónoma”.
116. Igualmente considera conforme con el reparto constitucional de competencias la regulación recogida en el artículo 3.6 de la citada LPMM, según el cual “los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado integrarán en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-deportivos situados dentro de su zona de servicio...”, dado que, razona el tribunal, “la competencia sobre puertos, como hemos señalado en anteriores ocasiones (STC 77/1984), se extiende tanto a la realidad física



del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla, pues la Constitución no atribuye competencia sobre determinadas zonas de los puertos, ni sobre determinado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal”.

117. No obstante, la modificación de la LPMM llevada a cabo mediante Ley 62/1997, de 26 de diciembre, añadió la disposición adicional decimoséptima, del siguiente tenor: “Los espacios pesqueros y los destinados a usos náuticos deportivos, a que se refiere el apartado 6 del artículo 3 de esta Ley, podrán ser segregados de la zona de servicio de los puertos de interés general, siempre que posean infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpan la zona de servicio del puerto afectando a la explotación de éste, no existan usos alternativos previstos en el plan de utilización de los espacios portuarios para dichas zonas, se acredite que la segregación no puede ocasionar interferencia alguna en la gestión de los puertos de interés general y se garantice la reversión si se modifican las causas y circunstancias que den lugar a dicha segregación. La segregación requerirá el informe favorable del ente público Puertos del Estado y será aprobada por el Gobierno, mediante Real Decreto dictado a propuesta del Ministerio de Fomento. Una vez acordada la segregación se modificará la zona de servicio del puerto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley”.
118. El Texto refundido de la Ley de puertos y de la marina mercante recoge la misma previsión en el párrafo 6 del artículo 3.
119. En relación con la competencia estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre, que condiciona la competencia autonómica en materia de puertos, el artículo 5 del citado TRLPMM dispone que los espacios de dominio público marítimo-terrestre que sean necesarios para el ejercicio por las comunidades autónomas de las competencias que les corresponden en materia de puertos deberán ser objeto de adscripción por la Administración del Estado, y que la ampliación de la zona de servicio de los puertos de competencia autonómica o la construcción de nuevos puertos de su competencia, deberán contar con el informe favorable del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, implicando su omisión la nulidad de la aprobación del proyecto correspondiente.
120. La competencia autonómica en materia de puertos está también limitada por la competencia estatal sobre marina mercante recogida en el artículo 6.1 TRLPMM que comprende, en lo que aquí interesa, las relativas a la seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar, así como al salvamento marítimo, la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en las zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino, y la ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas.



121. En relación con los vertidos y dragados en puertos de competencia de las comunidades autónomas, dispone el artículo 5.4 del TRLPMM que corresponde a éstas, de conformidad con lo establecido por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, cumpliendo, en cuanto a los dragados, las exigencias que se establecen en el artículo 64 de esta ley. Asimismo, corresponderá a las comunidades autónomas la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos en las aguas interiores y territoriales cuando así lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en la que se entiende incluida la potestad sancionadora.
122. En relación con el salvamento marítimo, el TRLPMM dispone en su artículo 264.5 que corresponde a las comunidades autónomas que la hayan asumido como competencia propia en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral, en la que se entiende incluida en todo caso la potestad sancionadora.
123. El artículo 266 de la misma norma regula la competencia de las capitanías marítimas, a las que otorga, en general, todas aquellas funciones relativas a la navegación, seguridad marítima, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, salvo en los casos de contaminación que se produzca en las zonas de servicio de los puertos, que corresponde a las autoridades portuarias, con las que tendrán un deber de especial colaboración en esos supuestos.
124. El mismo artículo, en su apartado 2, dispone que en los puertos de competencia de las comunidades autónomas la Administración portuaria y la capitanía marítima coordinarán sus actuaciones para el cumplimiento de sus fines respectivos.
125. La materia de puertos está también relacionada con la ordenación del territorio y el litoral, y el urbanismo, que son competencia exclusiva de la CAPV, a tenor de lo previsto en el artículo 10.31 EAPV, aunque el artículo 114 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas, según fue modificado por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, dispone que “la competencia sobre ordenación territorial y del litoral...alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”.
126. Para terminar este apartado sobre delimitación de ámbitos competenciales y marco normativo, interesa señalar la importante incidencia en el ámbito de puertos de la materia de contratos y concesiones administrativas, en la que corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica, según dispone el artículo 149.1.18 CE.
127. En relación con lo apuntado, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público,



dispone en su artículo 2 qué son contratos del sector público, estando sometidos a la misma ley los contratos onerosos que celebren, entre otras administraciones, las de las comunidades autónomas.

128. El artículo 4.1.o), de la ley dispone que están excluidos de su ámbito de aplicación las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7 —contratos de concesión de obras públicas—, que se regularán por su legislación específica, salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la ley.
129. El contrato de concesión de obras públicas no contempla como prestación del contratista la mera explotación de la obra pública, por lo que en tales supuestos —de mera explotación— habrá que acudir al contrato de gestión de servicios públicos o a las autorizaciones y concesiones de uso del dominio público, cuyo marco normativo fundamental, en lo referente a la Administración de la CAPV, es el Texto Refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.
130. Y para terminar con el marco normativo que afecta al proyecto, hay que mencionar la materia sancionadora, cuya referencia legal es la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

III EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

131. Esta Comisión ha informado ya dos anteproyecto de Ley de puertos. La primera consulta se registró con el número 76/2008 y dio lugar al Dictamen 141/2008; la segunda consulta se registró con el número 51/2012 y le correspondió el Dictamen 69/2012.
132. El proyecto que es objeto de la actual consulta es similar a los otros dos dictaminados por la Comisión, habiéndose partido para su elaboración, como recoge la memoria justificativa, de los trabajos ya realizados en las legislaturas precedentes.
133. Las diferencias del proyecto en relación con los que ha informado la Comisión son de índole técnica, siendo las más relevantes, como señala la memoria justificativa, las siguientes:
 - a) Su menor extensión, habiéndose omitido la regulación de determinados aspectos por estar ya regulados en otras normas, como lo relativo a los procedimientos de aprobación de instrumentos urbanísticos que afecten a la actividad portuaria, o a la



contratación administrativa, o bien porque se considera más conveniente dejar su regulación para el reglamento.

- b) Se recogen en el texto los principios programáticos que se considera que deben seguirse en la gestión de los puertos.
 - c) Se abandona la clasificación de los puertos de acuerdo con su uso, optándose por un concepto global de puerto.
 - d) Se asume la realidad que se da en muchas localidades en las que espacios portuarios están integrados en el casco urbano.
 - e) Se crea un ente público de derecho privado para la gestión de todos los puertos, simplificando de esta manera la organización administrativa con funciones en el ámbito portuario.
 - f) Debido a las reducidas dimensiones de los puertos objeto de la ley, se ha optado por definir un concepto global o general de servicio portuario, terminando con la diferenciación entre servicios generales y servicios especiales, encomendando la prestación de los servicios a la Administración, que lo presta de forma directa o indirecta, y en régimen de competencia cuando las características del servicio lo permiten.
134. Por otra parte, en la redacción del proyecto se han asumido en lo fundamental las observaciones hechas por esta Comisión en los dictámenes relativos a los anteriores anteproyectos, así como las realizadas por la asesoría jurídica de mismo departamento que formula la consulta y de otros organismos que han intervenido en el expediente.
135. El contenido del anteproyecto se inscribe en el ámbito competencial que corresponde a la CAPV, por lo que ha de reputarse conforme a derecho. No obstante, la Comisión cree de interés hacer las siguientes observaciones.
136. En relación con la **creación de KAIAK** como ente público de derecho privado –capítulo III, artículos 21 a 28 del proyecto–, interesa apuntar que el artículo 15 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre), establece que las actividades que se les encomienda a tales entes estarán regidas, fundamentalmente, por el derecho privado, lo que en el caso de KAIAK no ocurre, a tenor de las funciones que le confiere el artículo 23 y el régimen jurídico al que las somete el artículo 24, quedando la mayor parte de ellas sujetas a derecho administrativo.



137. No obstante, dado que el rango de la norma proyectada es de ley, no cabe oponer cuestiones de legalidad.
138. El **artículo 25** regula la organización de KAIAK, estableciendo como órganos de gobierno y gestión del ente el Consejo de Administración y la Dirección, de los que únicamente se dice que el primero es el órgano de gobierno y estará presidido por el consejero o consejera del departamento competente en materia de puertos, y que la Dirección es el órgano de gestión cuyo titular será nombrado por el Gobierno, a propuesta de la misma consejera o consejero.
139. La anterior regulación se aleja de lo dispuesto en el anteproyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público, recientemente informado por esta Comisión (Dictamen 128/2015), en el que dispone su artículo 45.2 que el proyecto de ley de constitución del ente tendrá como contenido mínimo, entre otros, sus órganos de gobierno, con expresión de su naturaleza unipersonal o colegiada, su composición, el procedimiento de designación de sus miembros y las distribución de funciones correspondientes a cada uno de los existentes, las bases de su estructura orgánica y administrativa, así como las funciones ejecutivas de la entidad, especificando las funciones que les sean encomendadas, con expresión del valor jurídico de sus actos o resoluciones e indicación, en sus caso, de cuáles de ellos agotan la vía administrativa, y el procedimiento de extinción y liquidación de la sociedad.
140. No obstante, en este último aspecto cumple lo dispuesto en la vigente Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco.
141. El **artículo 44.2** dispone, en relación con el personal adscrito a la Administración portuaria a la que se encomienda la realización de las funciones de inspección y control en materia de puertos y asuntos marítimos, que tendrá la condición de agente de la autoridad y "los hechos constatados por el citado personal tendrán valor probatorio".
142. La anterior previsión se recoge en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), que dispone que los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.
143. Por otra parte, el primer párrafo del mismo artículo establece que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.



144. La aparente colisión entre las previsiones sobre el valor probatorio que otorga el artículo 137.3 LRJPAC a los hechos constatados por los funcionarios y la presunción de inocencia garantizada por la CE, en su artículo 24.2, ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia nº 76/1990, de 26 de abril, de la que interesa recoger los siguientes razonamientos:

“... ningún obstáculo hay para considerar a las actas y diligencias de inspección como medios probatorios, a los efectos de lo dispuesto en los arts. 88.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 74 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se remiten a los generalmente admitidos y a las normas del proceso civil ordinario, y con arreglo a los arts. 1216 del Código Civil y 596 3, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tampoco cabe objeción alguna a su calificación legal como documentos públicos, en la medida en que se autorizan por funcionarios públicos en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y con las solemnidades o formalidades legalmente establecidas.

El segundo aspecto que debemos analizar es el de la eficacia que la norma legal impugnada otorga a las actas y diligencias de la Inspección de Tributos, y más concretamente si aquella eficacia probatoria «respecto de los hechos que motiven su formalización, salvo que se acredite lo contrario», entra o no en contradicción con la presunción de inocencia, ya que ésta, como ha quedado dicho, alcanza no sólo a la culpabilidad, entendida como nexo psicológico entre el autor y la conducta reprochada, sino también, y muy especialmente, a la realidad de los hechos imputados.

Ha de excluirse a limine que el art. 145.3 de la LGT establezca una presunción legal que dispense a la Administración, en contra del derecho fundamental a la presunción de inocencia, de toda prueba respecto de los hechos sancionados, puesto que el precepto parte justamente de la existencia de un medio probatorio válido en Derecho. Es igualmente evidente que la norma impugnada no establece tampoco una presunción iuris et de iure de veracidad o certeza de los documentos de la Inspección (que sería también incompatible con la presunción constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El precepto combatido constituye un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en las actas y diligencias de la Inspección tributaria, cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. A ello debe añadirse que ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el



funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias.”

145. Por tanto, ha de entenderse que las actas de la inspección, cualesquiera que sean las previsiones que las leyes establezcan sobre ellas, son un medio probatorio de libre valoración que, naturalmente, puede ser desvirtuadas por otras evidencias, por lo que carece de efectos prácticos la previsión recogida en el artículo 44.2.
146. No obstante, ello no disminuye el valor de las actas o actuaciones de los funcionarios encargados del control y la inspección de servicios, pues es su profesionalidad y la actividad de tales funcionarios orientada a la persecución del interés público la que confiere valor a sus documentos, no debiendo olvidarse a este respecto que la CE establece en el artículo 103 la presunción de objetividad y sometimiento pleno a la ley y al derecho de la administración, lo que no puede dejar de tenerse presente a la hora de resolver el procedimiento administrativo o el judicial.
147. El **artículo 55.2** dispone que cuando el infractor o infractora no cumpla la obligación impuesta en el apartado anterior o lo haga de una manera incompleta, se le podrá imponer multas coercitivas a tal fin.
148. Respecto del contenido de la disposición hay que decir que el artículo 99.1 de la LRJPAC regula que, en determinados supuestos, si así lo autorizan las leyes y en la forma y cuantía que éstas determinen, las administraciones públicas pueden imponer multas coercitivas para la ejecución de determinados actos, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado.
149. Del contraste de los dos preceptos se observa que la disposición proyectada no regula la forma en la que habrán de ser impuestas las multas —periodicidad y número máximo de ellas— ni la cuantía de las mismas, por lo que, no pudiendo ser suplido el vacío normativo por el reglamento, tal disposición no podrá ser aplicada.
150. El **artículo 49.h)** regula como infracción grave la reincidencia en la comisión de infracciones leves, disponiendo que se considerará reincidencia la comisión en el plazo de un año de dos o más infracciones leves, si así se ha declarado por resolución firme en vía administrativa.
151. En relación con la reincidencia, como elemento modificador del tipo de la infracción, ha de establecerse con claridad, a fin de no sancionar doblemente un mismo hecho, que la segunda infracción, en principio tipificada como leve, será considerada como grave cuando concurra la circunstancia de reincidencia, según ha advertido esta Comisión,



entre otras, en los dictámenes 191/2008 (párrafos 101 a 103) y 192/2008 (párrafos 168 a 170).

152. El **artículo 51.2.c)** establece la reincidencia como circunstancia agravante de las sanciones. A este respecto, debe también señalarse con claridad que tal circunstancia podrá aplicarse como agravante, salvo cuando haya sido tenida en cuenta para agravar el tipo de la infracción, de tal forma que no pueda ser considerada para agravar el tipo y al mismo tiempo la sanción.
153. La **disposición adicional tercera** establece que la creación efectiva e inicio de las actividades del ente público KAIAK se determinarán por el Gobierno en la fecha que reglamentariamente se establezca en sus estatutos sociales.
154. Sobre ello hay que decir que, si la ley crea el ente en el artículo 21, no puede luego establecer que la creación efectiva se determinará por el Gobierno. Debe por tanto suprimirse de la disposición lo referente a la creación efectiva y establecer que el inicio de las actividades se determinará por el Gobierno.
155. En relación con las **disposiciones derogatorias**, convendría reflexionar si no puede producirse un vacío normativo entre la entrada en vigor de la norma proyectada y la publicación del reglamento que recoja lo regulado en las disposiciones derogadas, con consecuencias negativas para el funcionamiento de la actividad portuaria. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de la derogación del Decreto 236/1986, de 21 de octubre, que aprueba el Reglamento de actividades portuarias.

IV TÉCNICA NORMATIVA

156. En lo que se refiere a la técnica normativa, la Comisión considera que el anteproyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
157. Sin embargo, interesa hacer las siguientes observaciones a este respecto.
158. En el artículo 2.1 se hace una referencia al artículo 3.1, cuando debe hacerse al artículo 3 a).
159. El artículo 4 dispone que entre los órganos consultivos y de participación que reglamentariamente se creen para dar cauce a la participación institucional y social en materia de puertos se incluirá el Consejo Municipal Portuario.



160. Tal disposición, que no establece el cometido específico o finalidad del órgano, ni su composición, aunque sea de forma somera, resulta de escaso interés, ya que su constitución podría llevarse a cabo por el reglamento.
161. El artículo 18.2 establece que “los desechos y residuos procedentes de los buques o embarcaciones deberán descargarse en cumplimiento del Plan de Recogida de Residuos en vigor aprobado por la Administración portuaria”.
162. Estaría mejor expresada la idea si dijera que “...deberán descargarse en la forma establecida o que disponga el Plan de Recogida de Residuos...”.
163. El artículo 38.1 dispone que “La Administración portuaria, mediante el procedimiento que se determine reglamentariamente, previa audiencia de la persona titular y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi cuando ello sea preceptivo de acuerdo con su normativa reguladora, podrá declarar la caducidad de la concesión o autorización ...”.
164. La referencia a “su normativa reguladora” nos remite al artículo 3, apartados i) y j) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, artículos que a su vez nos remiten a la legislación sobre contratación de las administraciones públicas y de régimen local y a la normativa sobre concesiones administrativas, por lo que sería más correcto decir únicamente... “dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi cuando ello sea preceptivo”.
165. El artículo 44 hace referencia a la potestad de inspección y control en materia de puertos y asuntos marítimos. En relación con tales potestades entiende la Comisión que convendría también incluir la de vigilancia que puede tener una significación propia diferenciada de la inspección y control.
166. Sería conveniente que en el artículo 48.i) se reflejara con claridad que las sustancias, materiales o residuos vertidos sean “no contaminantes”, por coherencia con las infracciones, referidas también a vertidos, definidas en los artículos 49.e) y 50.b).
167. El proyecto contempla dos disposiciones derogatorias, la segunda de las cuales se incluye como disposición final segunda.
168. No tiene sentido establecer dos disposiciones de contenido derogatorio, además de que las que tienen tal cometido llevan la denominación de disposiciones derogatorias, no finales, según las mencionadas directrices.



CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley de puertos y transporte marítimo del País Vasco.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 9 de octubre de 2015 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente