



## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PUERTOS Y TRANSPORTE MARÍTIMO DEL PAÍS VASCO.**

La vinculación histórica, económica y social de Euskadi con el mar y la actividad portuaria es innegable, y, de cara al futuro, es evidente que buena parte de nuestro devenir económico, social y político guarda una estrecha relación con actividades que tienen en los puertos unas infraestructuras necesarias para su desarrollo, como son las actividades comerciales, industriales, pesqueras, las actividades de ocio referidas a deportes y actividades náuticas y, asociado con estas últimas, el turismo.

La larga y consolidada tradición portuaria de Euskadi ha tenido un gran impacto económico y social en el desarrollo de nuestras localidades costeras, favorecido por el impulso de los sectores pesquero, comercial e industrial.

Unido a ello, el crecimiento de la práctica náutico-recreativa en Euskadi y el desarrollo turístico de la costa vasca han propiciado la construcción y/o reordenación de puertos e instalaciones portuarias de carácter deportivo o recreativo, vinculados al turismo de ocio y de calidad, que además tienen un impacto sobre el territorio y sobre el propio modelo económico de los municipios en los que se emplazan, y que ha de ser tenido en cuenta a efectos de una regulación del régimen portuario coherente y global.

El artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de puertos siempre que no estén clasificados como de interés general. Para posibilitar la ejecución de las normas atributivas de competencias constituidas por el Estatuto de Autonomía, se realizaron los traspasos de bienes y servicios en materia de puertos del Estado a la Comunidad Autónoma mediante Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo.

Por otra parte, este mismo artículo 10.32 atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de transporte marítimo, habiéndose producido el traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de transporte marítimo en virtud del Real Decreto 900/2011, de 24 de junio.

Así las cosas, y disponiendo la Comunidad Autónoma del País Vasco de facultades legislativas plenas y de ejecución respecto a los puertos de su competencia, hasta la fecha el Parlamento Vasco no ha intervenido para abordar la materia de forma integral a través de una Ley de puertos propia, estando regulada la materia de forma fragmentaria y dispersa.

La situación descrita, por tanto, justifica que la regulación de los puertos de titularidad vasca sea una necesidad inaplazable. Por otra parte, atendiendo a la conexión existente entre la materia de transporte marítimo y los puertos desde los cuales se efectúa, con carácter general, dicho transporte y habiéndose producido el traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia en 2011 y no habiéndose dictado norma legal alguna al respecto desde entonces, se ha considerado conveniente recoger en el mismo texto legal la regulación relativa a esta materia.

En la elaboración del Anteproyecto de ley, se ha partido de los trabajos ya realizados en las legislaturas precedentes, en las que hasta en dos ocasiones se elaboraron y tramitaron proyectos de ley de puertos. En relación con esa formulación de partida, el nuevo Anteproyecto he pretendido guiarse por las siguientes directrices:

- Se ha pretendido elaborar un texto menos extenso, pero que recogiera los principios fundamentales de la regulación en materia de puertos; se ha considerado que parte del articulado recogido en el Proyecto de Ley aprobado la legislatura pasada no debía ser recogido en la ley de puertos, bien porque por tratarse de aspectos materiales recogidos en otras normas aplicables, no resultaba necesario ni conveniente reproducir la regulación o apartarse de la existente –por ej. tramitación de los planes especiales o procedimiento y condiciones de las concesiones- o bien porque se ha considerado que se trataba de un contenido más propio de una norma de rango reglamentario.
- Se ha considerado necesario recoger en la ley los principios programáticos que se considera que deben seguirse en la gestión de los puertos: sostenibilidad, solidaridad, gestión integrada, accesibilidad, eficacia e intermodalidad.

- No se ha considerado necesaria una clasificación de los puertos en base a su uso. Atendidas las características de los puertos de nuestra Comunidad Autónoma, en las que mayoritariamente las distintas actividades y usos que se desarrollan en los puertos confluyen en un mismo espacio físico, se ha optado por un concepto global de puerto.
- Atendiendo además al hecho de que los espacios portuarios se sitúan en muchas localidades de nuestra Comunidad Autónoma totalmente integrados en el caso urbano, en Anteproyecto ha pretendido reconocer esta realidad y hacer compatibles el desempeño de las actividades portuarias en las debidas condiciones de seguridad con el carácter “urbano” de estos mismos puertos. Se busca en definitiva la necesaria convivencia pacífica entre la actividad portuaria y la actividad cotidiana de los municipios y ciudades en las que se ubican los puertos.
- Frente a la actual dispersión en las formas de gestionar las infraestructuras portuarias, la ley opta por 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. Se crea así un ente público de derecho privado para la gestión de todas las instalaciones portuarias de competencia de la CAE.
- La regulación relativa a la prestación de los servicios portuarios ha puesto el énfasis en la prestación pública de estos servicios. En unos puertos como los de nuestra Comunidad Autónoma, en los que por su reducido tamaño, resulta difícil la prestación de servicios portuarios por más de un operador privado – cuestión ésta imprescindible para poder garantizar la necesaria competencia-, se opta como criterio general por la prestación de estos servicios por parte de la propia administración portuaria, bien directamente, bien mediante las fórmulas de contratación aplicables.
- Se ha revisado asimismo la regulación relativa a las tasas para unificar los precios que se venían abonando en los distintos tipos de infraestructuras portuarias de forma tal que a igualdad de servicios prestados la cantidad a

abonar sea siempre la misma para las personas usuarias. Se han revisado asimismo las bonificaciones y exenciones establecidas para ajustarlas en mayor medida a la realidad socio económica actual y al principio de capacidad económica que debe regir el establecimiento de las tasas

Con estas premisas, se ha elaborado el Anteproyecto de Ley que se estructura en seis Capítulos, cuatro Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Finales.

El Capítulo I define los conceptos básicos y el ámbito de competencia objetiva que sirven para delimitar con claridad las competencias autonómicas. Recoge además los principios de actuación que van a guiar la gestión portuaria, entre los que merecen destacarse los de sostenibilidad, gestión integrada e intermodalidad.

Recoge este capítulo la previsión de que se creen órganos consultivos y de participación que garanticen la necesaria participación de las distintas administraciones públicas y de los sectores sociales y económicos relacionados con los puertos y la actividad portuaria. La concreción de la composición y funciones de estos órganos se realizará mediante desarrollo reglamentario.

En previsión de esta nueva regulación, la Disposición Derogatoria deroga las regulaciones relativas a los órganos actualmente existentes.

El Capítulo II aborda tanto la ordenación urbanística del espacio portuario como la construcción de los puertos de titularidad vasca. El modelo vasco de ordenación portuaria se hace pivotar sobre dos instrumentos básicos: los Planes Especiales de Ordenación Portuaria y la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

En este ámbito, el texto es respetuoso con la legislación autonómica vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, manteniéndose el modelo general consagrado por la misma. En este sentido, el Plan Especial de ordenación portuaria, concebido como plan urbanístico e instrumento de ordenación portuaria, regulará el uso urbanístico del recinto portuario incluyendo las previsiones y medidas necesarias que garanticen el funcionamiento eficaz de los puertos, la eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo futuro, su conexión con las infraestructuras de comunicación terrestre, así como la adecuada cobertura de la demanda de servicios

portuarios y medioambientales. La atribución de la competencia para la tramitación y aprobación de los mismos se ha realizado conforme a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, considerando que debe ser la administración directamente implicada en la materia y la concedora por tanto de la realidad material a ordenar –la competente en materia de puertos- la competente para guiar el procedimiento de aprobación hasta su aprobación definitiva.

Por su parte, la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios se configura como un instrumento con fines delimitadores y organizativos, no urbanísticos. Su objeto es delimitar la zona de servicio y definir y ordenar geográficamente los usos portuarios previstos para cada una de las zonas del puerto (usos comerciales, pesqueros, náutico-recreativos, complementarios o auxiliares de los anteriores, así como todas aquellas actividades relacionadas directamente con la actividad portuaria). Es, por tanto, un instrumento de ordenación portuaria concebido con la finalidad de optimizar la gestión económica y la distribución racional de las superficies portuarias desde la óptica de la gestión económica y de explotación del puerto.

Se incluyen además en este mismo capítulo dos secciones dedicadas a la construcción y modificación de los puertos de titularidad vasca y a la conservación del dominio público portuario.

El Capítulo III de la Ley crea un ente público de derecho privado como instrumento central para llevar a cabo la política de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de puertos. KAIK se crea con naturaleza jurídica de ente público sometido al Derecho privado, con personalidad jurídica propia y adscrita al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de puertos.

La competencia del nuevo ente se extiende a todas las infraestructuras portuarias actuales o que en el futuro se puedan construir que sean competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En consecuencia, la actuación del ente se puede hacer extensiva en el futuro a las otras infraestructuras que sean asumidas por el Gobierno Vasco en cumplimiento del marco constitucional y estatutario actualmente vigente.

Con la creación de “KAIK” se trata en definitiva de avanzar hacia una gestión integral de todos los puertos de Euskadi, pesqueros, comerciales y deportivos, garantizando siempre y a todas las personas usuarias unos servicios especializados y bajo unos

mismos estándares de calidad y todo ello con la garantía, la transparencia y el rigor en el control que solo la Administración Pública puede garantizar.

A la hora de decidir por la creación de este nuevo ente, se ha realizada una comparativa de la situación existente tanto en los puertos de interés general, gestionados por la Administración del Estado, como en el resto de Comunidades Autónomas. Este análisis permitió determinar la existencia de entes con personalidad jurídica independiente en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas; Cataluña, Andalucía, Galicia, etc., además de la Administración del Estado tienen constituidas personificaciones jurídicas independientes para la gestión de los puertos.

Se ha considerado que la creación de un ente público de derecho privado permite hacer compatible la naturaleza pública tanto del dominio público que debe gestionar como de parte de las funciones que tendría encomendadas, con la mayor eficiencia en la gestión que se deriva del hecho de gestionar conforme a las normas de Derecho privado.

Se considera que la creación del ente permitirá establecer una mejor planificación de la actuación de la administración portuaria, fijando unos objetivos comunes para todos los puertos y un mayor control de la consecución de los mismos. Se trataría en definitiva de conseguir una gestión más eficiente.

La creación de un ente público de derecho privado va a posibilitar además una mayor autonomía presupuestaria al poder ingresar directamente las tasas y disponer de recursos propios, lo que bajo el principio de autosuficiencia económica redundará en un mejor servicio.

Además una gestión centralizada y única para todos los puertos permitirá una optimización de la lámina de agua, reorganizando los espacios y consiguiendo mayor disponibilidad de amarres.

El Capítulo IV, relativo al Régimen jurídico de los puertos, regula en primer lugar los Servicios portuarios. El impacto social y económico que se reconoce a los puertos y que afecta no sólo a las localidades costeras sino a la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, exige garantizar unos adecuados servicios portuarios, que tengan en cuenta las necesidades derivadas de la utilización multifuncional de las instalaciones portuarias.

La regulación de los servicios portuarios, incorpora una clasificación ya conocida que distingue entre servicios generales, cuya titularidad y prestación se reserva con carácter general la Administración admitiendo, en todo caso, su gestión indirecta; y servicios especiales, que son aquellos en los que, por darse las condiciones de mercado que garantizan una concurrencia suficiente entre los prestadores, su prestación corresponde al sector privado en régimen de competencia.

Asociada a esta regulación de los servicios portuarios, la ley procede a una revisión general de la regulación relativa a las tasas portuarias, incorporando una completa redefinición y reestructuración de las mismas y procediendo a modificar para ello la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos, aprobado por Decreto Legislativo 1/207, de 11 de septiembre.

La sección segunda de este capítulo regula la gestión del dominio público portuario y para ello, acude a instituciones ya clásicas que posibilitan su utilización por los particulares, la autorización y concesión, según las características del uso que se pretenda. Se ha considerado suficientes los plazos de 3 años para las autorizaciones y 30 para las concesiones valorando las inversiones necesarias y los periodos de amortización de las mismas.

Para las autorizaciones de amarre, se ha establecido un plazo específico de 5 años, prorrogable por otros 5, para intentar hacer compatible la necesidad de garantizar unos plazos mínimos de uso que posibiliten la amortización de la inversión que supone la adquisición de una embarcación con la necesaria apertura de los puertos a nuevos usuarios.

El Capítulo V, en el aspecto relativo al transporte marítimo, regula en un único artículo la creación de un registro de empresas operadoras de transporte público. Se ha partido aquí del principio de libertad en la prestación de los servicios de transporte marítimo recogido en el Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo). Dicho Reglamento considera compatible el respeto al principio de libertad en la prestación del servicio con el establecimiento de un registro en el que se recojan las empresas prestadoras de los mismos.

Conforme a lo establecido en dicho Reglamento los Estados miembros tan sólo pueden introducir algún tipo de autorización previa cuando ello esté justificado por razones imperiosas de interés general, pero siempre garantizando que su establecimiento sea necesario y proporcionado al objetivo perseguido y esté basado en criterios objetivos y no discriminatorios.

No se ha considerado que se dan los supuestos que permiten establecer un régimen de autorización previa y por ello se ha optado por la creación de un registro que posibilite compatibilizar la libertad en la prestación de los servicios de transporte marítimo con la conveniencia de tener un conocimiento mínimo de las empresas operadoras de dichos servicios que operan en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

El Capítulo VI se destina a regular la actividad de policía y el régimen sancionador, abordando la regulación de un régimen sancionador para el sector basado en los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y proporcionalidad.

En cuanto al régimen de infracciones y sanciones, se tipifican las acciones u omisiones que tendrán la consideración de infracción a los efectos de la Ley, calificándolas como leves, graves y muy graves, y se establecen los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora. El texto legal incluye un exhaustivo catálogo de infracciones y sus correspondientes sanciones que debe constituir un mecanismo disuasorio de conductas que pudieran perjudicar la conservación del demanio portuario o afectar negativamente al desarrollo de las actividades que se ejecutan en el ámbito de los puertos, incluyendo la previsión de medidas cautelares y multas coercitivas.

La Parte Final de la Ley incluye cuatro Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Finales.

Merecen destacarse la Disposición Transitoria Cuarta, que salvaguarda los derechos de las personas propietarias de viviendas ubicadas en la zona de servicio de los puertos y la Quinta que respeta también los derechos a exención en las tasas reconocidos a cofradías de pescadores hasta la extinción de los títulos concesionales.