

**DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS, PRECEPTIVO,  
SOLICITADO POR EL GOBIERNO DE CANARIAS, SOBRE EL  
"ANTEPROYECTO DE LEY DE PUERTOS DE CANARIAS."**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el **Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 18 de septiembre de 2001**, con los requisitos que establece el *artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

## DICTAMEN

### I. ANTECEDENTES

1.- El día **14 de agosto de 2001**, tiene entrada en el Consejo la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES**, de dictamen previo sobre el **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el **artículo 4.2 a) de la Ley citada**.

Conforme a lo dispuesto en el **artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser **emitido en el plazo de un mes** contado desde la fecha de la solicitud.

2.- A tenor de lo dispuesto en el **artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992**, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- **Certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**. Sesión celebrada el *30 de julio de 2001*.
- **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, con el siguiente contenido:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I. OBJETO DE LA LEY.

CAPÍTULO II. DE LOS PUERTOS E INSTALACIONES PORTUARIAS DE CANARIAS.

TÍTULO I. DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PUERTOS DE CANARIAS

CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PORTUARIO CANARIO.

CAPÍTULO II. PLANIFICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LOS PUERTOS.

SECCIÓN 1ª. DEL PLAN DE PUERTOS E INSTALACIONES PORTUARIAS.

SECCIÓN 2ª. INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y EL PLANEAMIENTO PORTUARIO.

SECCIÓN 3ª. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y CONSTRUCCIÓN DE LOS PUERTOS.

TÍTULO II. DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA DE CANARIAS

CAPÍTULO I. DE LA ENTIDAD "PUERTOS CANARIOS".

CAPÍTULO II. OBJETO Y FUNCIONES.

CAPÍTULO III. ÓRGANOS.  
CAPÍTULO IV. RÉGIMEN FINANCIERO, PRESUPUESTARIO Y PATRIMONIAL.  
CAPÍTULO V. RÉGIMEN DE PERSONAL.

TÍTULO III. DEL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS  
CAPÍTULO I. DEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.  
CAPÍTULO II. RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.

TÍTULO IV. CONCESIONES Y AUTORIZACIONES PORTUARIAS  
CAPÍTULO I. RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO.  
CAPÍTULO II. RÉGIMEN DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS Y URBANIZACIONES MARÍTIMAS.  
CAPÍTULO III. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO.

TÍTULO V. RÉGIMEN DE POLICÍA, INFRACCIONES Y SANCIONES  
CAPÍTULO I. INFRACCIONES.  
CAPÍTULO II. SANCIONES.  
CAPÍTULO III. MEDIDAS DE POLICÍA PORTUARIA.

DISPOSICIONES ADICIONALES.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

DISPOSICIONES FINALES.

ANEXO

- **Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley.**
- **Informe de la Dirección General de la Función Pública relativo al Anteproyecto de Ley.**

3. - La **Secretaría General del Consejo** informa sobre la admisión a trámite de la solicitud del dictamen.
4. - El Presidente del Consejo, tal y como establece el **artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea** para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el **Pleno del Consejo**.
5. - La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 12 y 18 de septiembre de 2001. En la última de las sesiones de trabajo citadas la Comisión aprobó por unanimidad el **Proyecto de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias** analizado por el Pleno.

## II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PUERTOS DE CANARIAS.

### 2.1. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**2.1.1.** El **Anteproyecto de Ley**, sometido al Dictamen del CES, señala en su *exposición de motivos* que "el sistema portuario en Canarias constituye un elemento esencial de la vida social y económica..." y añade que "la dependencia de la comunidad política de los puertos e instalaciones portuarias" se acrecienta por la insularidad, derivándose de su correcto funcionamiento "consecuencias inmediatas para el abastecimiento y calidad de vida de los ciudadanos canarios". Además, continúa la *exposición de motivos*, "el gran desarrollo turístico ha llevado consigo la aparición de puertos e instalaciones marítimas de carácter deportivo o recreativo, vinculados al turismo de ocio y de calidad, que tienen un gran impacto sobre el territorio y sobre el propio modelo económico de los municipios en los que se emplazan". En los últimos años, añade la *exposición de motivos*, "... el dinámico crecimiento económico y la paulatina importancia que vienen adquiriendo los puertos gestionados por la Comunidad Autónoma dentro del sistema de transportes, obliga a los poderes públicos de Canarias a adoptar una regulación moderna, eficaz y coherente con el modelo preconizado por la Unión Europea, ... en el que el papel de la iniciativa privada es insustituible".

**2.1.2.** La Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la que se Reformó el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, ha atribuido nuevas competencias a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de puertos, otorgándole, por un lado, competencia exclusiva sobre todas las infraestructuras portuarias del archipiélago, con la excepción de los puertos de interés general que son competencia del Estado; por otro, competencias ejecutivas en relación con estos últimos, siempre y cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Por otro lado, continúa la *exposición de motivos* del **Anteproyecto de Ley** que se dictamina, la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero (BOE de 17 de marzo), recaída sobre la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, "... ha zanjado de raíz algunas de las cuestiones jurídicas más polémicas de la Ley estatal, configurando así el nuevo marco normativo portuario".

**2.1.3.** La *exposición de motivos* del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias** señala como necesidades más acuciantes del sector: la creación de los "... instrumentos legales necesarios para fomentar e impulsar el notable incremento del tráfico marítimo", en los puertos de titularidad Canaria; y la "... modernización de la estructura de administración y gobierno del sistema portuario autonómico". Para ello y tras sopesarse, continúa la *exposición de motivos*, las distintas soluciones que el Derecho Comparado ofrece se ha optado por "... un modelo que, combinando la agilidad y flexibilidad empresarial con las funciones de poder público que en esta materia tiene atribuida la Administración Pública, permita ordenar, regular y gestionar, en su caso, estas infraestructuras desde la órbita pública sin que ello sea obstáculo para que la iniciativa económica y jurídica privada vayan asumiendo, cada vez más, tareas de gestión y explotación de estas actividades".

En este sentido, se ha tenido en cuenta una *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios*, abordándose también el papel de la iniciativa privada en el proceso de prestación de los servicios y actividades en el marco de los puertos, "... sin perjuicio de establecer los contrapesos necesarios para garantizar una actividad esencial que en el marco de la insularidad canaria exige mayores dosis de intervención pública".

**2.1.4.** "La localización de estas infraestructuras del transporte en el territorio y la necesidad de perfilar mecanismos técnicos que garanticen su inserción en el medio físico garantizando escrupulosamente

los parámetros de calidad medioambiental, es otro de los objetivos y finalidades de la Ley", afirma el **Anteproyecto de Ley** en su *exposición de motivos*.

**2.1.5.** Por último, termina la *exposición de motivos*, "... la necesidad de dar contenido a la exigencia legal de traspasar o delegar competencias en favor de los Cabildos Insulares debe ensamblarse también con la necesaria eficacia y rentabilidad del sistema portuario canario, lo que se traducirá en un mecanismo jurídico que garantice la unidad de gestión pero también la intervención de los Cabildos en la definición de los objetivos, en la fijación de la política portuaria y en el control final del desarrollo de la actividad".

## 2.2.- EL TEXTO ARTICULADO .

El **Anteproyecto de Ley** se estructura en seis **Títulos**, cinco **disposiciones adicionales**, dos **disposiciones transitorias** y cuatro **disposiciones finales**.

**2.2.1.** El **Título preliminar** recoge la nueva asunción de competencias por la Comunidad de Canarias en materia de puertos, definiendo legalmente los puertos e instalaciones portuarias.

**2.2.2.** El **Título I** regula la delimitación física y jurídica de los puertos, la planificación y construcción de nuevos puertos o ampliación de los existentes y la necesaria articulación entre el planeamiento urbanístico y territorial con la planificación sectorial portuaria, estableciendo técnicas de coordinación y soluciones compartidas para resolver los ineludibles conflictos que se plantean permanentemente en la relación puerto-ciudad, y en el encuentro entre actividades urbanas y las actividades comerciales e industriales que se desarrollan en los nodos portuarios.

**2.2.3.** El **Título II**, en el que se regula el ente público "Puertos Canarias", señala la *exposición de motivos* del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, "*constituye el armazón del proyecto de Ley y supone la mayor dosis de novedad*", optándose por "*configurar el organismo gestor de los puertos autonómicos como una Entidad de Derecho Público de la Comunidad Autónoma, de las previstas en el artículo 5.1.b de la Ley de la Hacienda Pública de Canarias, dada la necesaria agilidad con que hay que operar en la toma de decisiones comerciales, pero combinando también otros aspectos públicos o funciones administrativas en el ejercicio de su actividad*".

**2.2.4.** El **Título III** regula los servicios portuarios, siguiéndose en líneas generales la ordenación existente en el Estado y en las Comunidades Autónomas, pero, afirma el **Anteproyecto de Ley** en su *exposición de motivos*, "... simplificando notablemente el abigarrado panorama normativo". De igual forma, añade la *exposición de motivos*, "...se ha seguido la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, definiendo en la Ley los elementos esenciales de las tarifas y dando cumplimiento al principio de reserva de ley relativo en materia de prestaciones patrimoniales públicas. Ahora bien, puesto que la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 permite configurar a estas prestaciones económicas de forma que incluyan una cierta rentabilidad, a fin de amortizar las inversiones realizadas y obtener un cierto rendimiento económico, que es en última instancia el objetivo que deben cubrir según la política común de transportes, la Ley se ha inclinado por introducir en la estructura tarifaria estos elementos, alejándose de la tradicional figura de las tasas que responden al coste del servicio".

**2.2.5.** El **Título IV** regula las concesiones y autorizaciones portuarias. No hay grandes novedades en su contenido porque la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre estatal condiciona considerablemente el margen de regulación que en estas materias tienen las Comunidades Autónomas. No obstante, se introduce la necesidad de utilizar el procedimiento del concurso cuando

existan varias solicitudes que recaigan sobre el mismo espacio, garantizándose así, afirma la *exposición de motivos*, "... la concurrencia y la publicidad y, en última instancia, la satisfacción del interés general".

**2.2.6.** El **Título V** y último, incluye, según la *exposición de motivos* del **Anteproyecto de Ley**, "... un completo y exhaustivo catálogo de infracciones y sus correspondientes sanciones, constituyendo un verdadero mecanismo disuasorio de conductas que pudieran perjudicar la conservación del dominio portuario o afectar negativamente al desarrollo de las actividades que se ejecutan en el ámbito de los puertos", cumpliéndose la exigencia constitucional del principio de reserva de ley (artículo 25 de la Constitución), a la vez que se abordan, continúa la *exposición de motivos*, "... otras cuestiones imprescindibles en la materia: prescripción, responsabilidad, medidas cautelares y de restauración del orden vulnerado, competencia para la imposición de las sanciones y su graduación. También se incluyen determinadas medidas de policía portuaria para hacer frente a contingencias que afectan a la seguridad del puerto o a la disponibilidad de las instalaciones y para garantizar el cobro de ingresos por los servicios y actividades portuarias".

### 2.3. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES

**Primera:** sobre delimitación de la zona de servicio de los puertos e instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Segunda:** sobre publicación de la relación de espacios portuarios a segregar de la zona de servicio de los puertos de interés general en Canarias.

**Tercera:** introduce la mayor novedad, al ofrecer la opción a los funcionarios, que venían prestando sus servicios en los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, de incorporarse como personal laboral a la nueva organización que se crea, es decir el ente Puertos Canarios, quedando en excedencia en sus Cuerpos y Escalas correspondientes, o bien continuar en la situación de servicio activo, reintegrándose en la Consejería de origen.

**Cuarta:** recoge el funciones que las **Cofradías de Pescadores** tienen actualmente en los puertos e instalaciones pesqueras de la Comunidad Autónoma, así como su relevante papel en el proceso de comercialización de los productos de la pesca.

**Quinta:** Sobre representación de los Cabildos Insulares en el Consejo de Administración del ente Puertos Canarios por la gestión de los puertos deportivos y de refugio.

### 2.4. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS .

**Primera:** Sobre financiación del ente Puertos Canarios hasta su sustitución por el régimen previsto en el **Anteproyecto de Ley**.

**Segunda:** La regulación del régimen de las concesiones y autorizaciones del dominio público portuario se remite a la legislación vigente en tanto se aprueba el reglamento de ejecución y desarrollo del **Anteproyecto de Ley** que se dictamina.

### 2.5. LAS DISPOSICIONES FINALES

Por último, las **cuatro disposiciones finales** contemplan, respectivamente, la puesta en funcionamiento del ente Puertos Canarios, la habilitación reglamentaria para el desarrollo y aplicación

de la Ley de Puertos, la aplicación supletoria en materia de puertos de la legislación estatal vigente, y la fecha de su entrada en vigor.

## 2.6. ANEXO.

El Anexo contiene una relación de puertos e instalaciones marítimas y portuarias de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, separados en tres grupos: los de Interés general de la C.A.C., los deportivos y las instalaciones portuarias (diques de abrigo).

NOMBRE	ISLA	MUNICIPIO
<b>GRUPO I: Puertos de Interés General de la Comunidad Autónoma de Canarias</b>		
La Restinga	El Hierro	La Frontera
Corralejo	Fuerteventura	La Oliva
Morro Jable	Fuerteventura	Pájara
Gran Tarajal	Fuerteventura	Tuineje
Las Nieves	Gran Canaria	Agate
Arguineguín	Gran Canaria	Mogán
Playa Santiago	La Gomera	Alajeró
Vueltas	La Gomera	Valle Gran Rey
Órzola	Lanzarote	Haría
Caleta del Sebo	Lanzarote	Teguise (La Graciosa)
Puerto del Carmen	Lanzarote	Tías
Playa Blanca	Lanzarote	Yaiza
Tzacorte	La Palma	Tzacorte
Garachico	Tenerife	Garachico
Playa San Juan	Tenerife	Guía de Isora
Puerto de la Cruz	Tenerife	Puerto de la Cruz
Las Galletas	Tenerife	San Miguel
<b>GRUPO II: Puertos Deportivos</b>		
El Castillo/Caleta Fuste	Fuerteventura	Antigua
Mogán	Gran Canaria	Mogán
Puerto Rico	Gran Canaria	Mogán
Pasito Blanco	Gran Canaria	San Bartolomé de Tirajana
Taliarte	Gran Canaria	Telde
Puerto Calero	Lanzarote	Yaiza
Puerto Colón	Tenerife	Adeje
La Galera	Tenerife	Candelaria
Radazul	Tenerife	El Rosario
Club Náutico	Tenerife	Güímar
Real Club Náutico	Tenerife	Santa Cruz de Tenerife
Los Gigantes	Tenerife	Santiago del Teide
<b>GRUPO III: Instalaciones Portuarias (Diques de abrigo)</b>		
El Cotillo	Fuerteventura	La Oliva
Mogán	Gran Canaria	Mogán
Castillo del Romeral	Gran Canaria	San Bartolomé de Tirajana
Santa Águeda	Gran Canaria	San Bartolomé de Tirajana
La Aldea	Gran Canaria	San Nicolás
Playa del Cable	Lanzarote	Arrecife
Puerto Espíndola	La Palma	San Andrés y Sauces
Tajao	Tenerife	Arico
Candelaria	Tenerife	Candelaria
El Médano	Tenerife	Granadilla
Los Abrigos	Tenerife	Granadilla
El Puertito de Güímar	Tenerife	Güímar
San Marcos	Tenerife	Icod de los Vinos

### III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PUERTOS DE CANARIAS.

#### 1. Observaciones de carácter previo.

1.1. El Consejo Económico y Social ya ha tenido oportunidad de pronunciarse de manera preceptiva, a través del **Dictamen 2/1999**, respecto de un anterior **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, tomado entonces en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión de trabajo el 25 de febrero de 1999.

1.2. Requerido entonces el parecer del Consejo a través del **procedimiento de urgencia**, no deja de sorprendernos el que, transcurridos más de dos años, se nos solicita nuevo dictamen, esta vez por el **procedimiento ordinario**, respecto de otro **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, si bien es cierto que se observa se han producido algunas variaciones significativas con respecto al anteriormente dictaminado, a las que luego aludiremos. No obstante ello, el CES muestra su preocupación por el retraso en la concreción de una iniciativa legislativa cuya pretensión, según manifestó siempre, antes y ahora, su propia *exposición de motivos*, trata de adoptar una "...regulación moderna, eficaz y coherente con el modelo preconizado por la Unión Europea..." y que responda a la obligación de los poderes públicos canarios para, atendiendo a las necesidades dadas por el "...dinámico crecimiento económico y la paulatina importancia que vienen adquiriendo los puertos gestionados por la Comunidad Autónoma...", afrontar los retos de futuro, garantizar unas funciones ágiles, eficaces y flexibles facilitándose, en definitiva, y según el **Anteproyecto de Ley** analizado, dotar a los "...sectores pesquero, comercial e industrial de las instalaciones e infraestructuras imprescindibles para la realización de las tareas de intercambio económico y de tráfico de mercancías".

Además, es la propia *exposición de motivos* la que señala que el sistema portuario en nuestra Comunidad Autónoma "...constituye un elemento esencial de la vida social y económica", que ha permitido tradicionalmente garantizar "...la movilidad de los ciudadanos y satisfacer las necesidades de transporte de viajeros".

1.3. No obstante la similitud de ambas propuestas de regulación normativa en la materia, la que dio lugar a nuestro **Dictamen 2/1999** (sesión del Pleno del CES de 25 de marzo de 1999) y la que ahora conoce de nuevo el Consejo, parece aconsejable dejar señalado cuales son los aspectos más novedosos de la actual propuesta, y sobre los que, como es natural, el CES se pronuncia a lo largo del presente dictamen, así:

- Búsqueda de la modernización de la estructura de la administración y gobierno del sistema portuario autonómico, optando por un modelo que habrá de combinar la agilidad y flexibilidad empresarial con las funciones del poder público que en la materia tiene atribuida la Administración Pública y, con ello, facilitar la ordenación, regulación y gestión, en su caso, de las infraestructuras portuarias desde la órbita pública, sin que ello sea obstáculo para que la iniciativa privada asuma tareas de gestión y explotación de estas actividades. En el contexto de la *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios*.
- Establecimiento de un marco, inexistente en el **Anteproyecto de Ley** anterior, para regular el proceso planificador en materia de puertos e instalaciones portuarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estableciéndose el procedimiento para su elaboración.

El Consejo, en su anterior **Dictamen 2/1999**, incluyó de manera expresa la conveniencia de que se elaborara un plan con los perfiles del que ahora se incluye en el nuevo **Anteproyecto de Ley**.

Que iría específicamente dirigido al desarrollo de estas infraestructuras y las actividades asociadas a las mismas (*observación de carácter general 2.7 del Dictamen 2/1999*).

- Inclusión, junto al tratamiento dedicado a las infracciones y sanciones en la materia, de otras en materia de policía portuaria para hacer frente a eventuales contingencias que afecten a la seguridad de los puertos e instalaciones portuarias. También fue ésta una petición expresa del Consejo, incluida, respecto del anterior **Anteproyecto de Ley**, en el **Dictamen 2/1999** citado.

Por último,

- Las actividades de control del proceso de comercialización en origen, las de gestión de las instalaciones de comercialización de la primera venta, explotación de servicio comercial y otras complementarias o vinculadas con el comercio y control de los productos de la pesca fresca, deberán realizarse en las lonjas portuarias de pescado, encomendándose la gestión de éstas, y aquí la novedad del nuevo **Anteproyecto de Ley**, a las *Cofradías de Pescadores*.

**1.4.** El desarrollo económico y social de Canarias en las últimas décadas ha estado ligado de manera especial al desarrollo de sus sistemas de infraestructuras concebidas como elemento multiplicador de los aspectos más directamente asociados a los valores de la propia localización estratégica del Archipiélago.

El CES, en este sentido, ha prestado atención especial al modo en que ha venido configurándose, en el ámbito de Canarias, este proceso de dotación de infraestructuras básicas y servicios asociados al transporte marítimo. Dos razones, en opinión del Consejo, explican el extraordinario papel de estas infraestructuras y servicios: la insularidad, ultraperifericidad y fragmentación territorial, de un lado; la segunda, el peso del subsector turismo en Canarias. Todo ello ha determinado el que, en Canarias, los costes adicionales de accesibilidad, cuando se sumaron a deficiencias en la dotación de este tipo de infraestructuras para el transporte y las comunicaciones marítimas, representaron un serio inconveniente para el desarrollo económico y la cohesión territorial y social. En el tan citado **Dictamen 2/1999**, sobre el **Anteproyecto de Ley** anterior (*observaciones de carácter previo 1.2 a 1.17*), el Consejo hace referencia al conjunto de valoraciones, propuestas y recomendaciones que en esta línea se han venido haciendo con una cierta reiteración.

**1.5.** El Consejo, al dictaminar el **PDCAN 2000-2006**, dejó dicho, respecto de las infraestructuras portuarias, que éstas deberían dirigirse a reforzar su posición como nodos estratégicos donde confluyen tanto el transporte marítimo, como terrestre y aéreo: los puertos canarios disponen de un alto valor por su localización geográfica y están llamados a desempeñar el papel de centros de abastecimiento logístico para los entornos regionales más próximos, mediante su desarrollo como *Zonas de Actividad Logística (ZAL)*.

Un correcto sistema regulatorio en la materia, aun con las limitaciones de nuestro ámbito competencial y de la propia limitación de los umbrales de tráfico de mercancía y pasajeros de nuestros puertos, ha de permitir a los operadores privados involucrarse eficientemente en la provisión de servicios y en la política de inversiones a largo plazo, favoreciéndose, de manera complementaria, el papel de tutela del sector público para garantizar el interés general de los usuarios.

Además, el tratamiento sobre las infraestructuras portuarias y los criterios de localización y su desarrollo, no pueden dejar de estar en conexión con otros instrumentos de planificación e intervención sobre el territorio, la protección del medioambiente y los valores paisajísticos del litoral y las costas canarias.

Tampoco debe desatender, el sistema regulatorio que se proponga en esta materia, su conexión con una política decidida de defensa de la competencia.

En opinión del Consejo, todo lo dicho lleva implícita la importancia de acertar con el modelo de gestión del sistema portuario de titularidad autonómica que se proponga y de la fórmula de coordinación con el Estatal. Precisamente uno de los aspectos centrales, y así se anuncia en la *exposición de motivos* del **Anteproyecto** que se observa, es la opción que se hace por la configuración de un organismo gestor de los puertos autonómicos que se configura como entidad de derecho público de la Comunidad Autónoma.

La importancia para las islas de un buen y eficiente funcionamiento de la red de puertos, suficientemente reiterada a lo largo del presente dictamen, requiere garantizar que los puertos provean todos los servicios al menor coste posible y, además, que los tiempos de operación de los buques se reduzcan al mínimo. La búsqueda de estos estándares se produce en un entorno de innovación tecnológica y de modernización de la red de transporte por carretera, que han hecho perder progresivamente la condición de los puertos como monopolios naturales. Esta relación directa entre provisión eficiente de servicios, competitividad, entorno tecnológico y modernización de la red de transportes, está propiciando la reforma de los modelos de organización portuaria, y a la reconsideración del sector público en el ámbito de aquellos modelos, que, por lo que respecta a Canarias, al tratarse de puertos de pequeñas dimensiones y con áreas de influencia condicionadas por limitaciones geográficas, conservan aun característica de monopolios naturales y hacen más decisivo el papel del sector público.

## 2. Observaciones de carácter general.

**2.1.** El **Anteproyecto de Ley** que se dictamina constituye el segundo intento del Gobierno de Canarias por establecer un marco normativo que aborde la regulación de este ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, tal y como se recogen en el **artículo 30.22** de nuestro **Estatuto de Autonomía**, que nos atribuye competencias específicas en materia de puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la consideración de interés general por el Estado. Y de los puertos de refugio y pesqueros, así como de los puertos y aeropuertos deportivos. Competencia que habrá de cohererse con el ámbito de disposición Estatal sobre los puertos de interés general que el **artículo 149.1, 20 de la C.E.**, atribuye también con carácter exclusivo al Estado.

El CES, como ya tuvo oportunidad de expresar al dictaminar aquel primer intento de regulación: valora de manera positiva, en términos generales, esta nueva iniciativa y hace suyos, también, las justificaciones de hecho que identifican la nueva situación y que se mencionan, fundamentalmente, en la *exposición de motivos* del **Anteproyecto** observado. En esta misma línea, el Consejo sugiere ahora se reflexione sobre la conveniencia y oportunidad de articular, en cooperación con el Estado, la ampliación del ámbito de competencias de gestión en la materia de la Comunidad Autónoma a los supuestos previstos en el actual marco normativo para los puertos de interés general del Estado cuando éste no se reserve su gestión directa, al objeto de dotar a la Comunidad Autónoma de Canarias de un único sistema de gestión.

Valorando en estos términos estos propósitos generales que se persiguen, el CES señala también, y sobre ello se vuelve a lo largo del presente dictamen, en el conjunto de observaciones y propuestas formuladas que continúan dándose alguna insuficiencias e imprecisiones. El nuevo **Anteproyecto de Ley** está falto, además, de mecanismos y referencias mínimas que aseguren, en un sistema de gestión de infraestructuras y actividades tan relevante para Canarias, una buena coordinación entre los sistemas portuarios de titularidad Autonómica y Estatal, que posibiliten, a título de ejemplo, la explotación conjunta de información estadística sobre el conjunto de infraestructuras y actividad en Canarias, y el intercambio de criterios e información sobre la planificación, proyectos y construcción en el dominio público portuario, gestión del sistema, etc...

Determinadas omisiones en el contenido del **Anteproyecto de Ley** observado, son reiteraciones advertidas ya en la anterior iniciativa dictaminada por el Consejo, así escasas referencias a las actividades complementarias, ciertas insuficiencias en la definición del régimen y modalidades de servicios portuarios, etc...

**2.2.** El Consejo no puede dejar de señalar que al **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias** remitido no se acompaña la oportuna **memoria económica** que permita conocer la incidencia sobre el gasto público de las decisiones a adoptar, tanto si la norma en tramitación supone un incremento de gastos como una disminución de ingresos públicos. La propuesta de **Anteproyecto de Ley** constituye, de alguna manera, el propósito de excluir, en el futuro, determinados ingresos de derecho público del escenario de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, por no estar afectos, conforme a los principios básicos presupuestarios, al gasto ocasionado por el ejercicio de determinadas funciones cuyo marco normativo se aspira a regular. En consecuencia se desconoce, al menos con carácter indiciario, si se producen o no repercusiones en la determinación de los déficits presupuestarios y del gasto público previstos. De aquí la conveniencia, según el CES, de disponer de una memoria que explique estos previsibles efectos económicos.

### 3. Observaciones de carácter particular.

#### TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

##### Capítulo II.- De los Puertos e Instalaciones Portuarias de Canarias

**3.1.** En el **artículo 2.1** del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, sobre determinación de los puertos de Canarias, se establece como de titularidad de la C.A.C., *"... siempre que no estén declarados de interés general del Estado o, en este caso, cuando el Estado no realice su gestión directa"*. Al respecto el CES plantea dudas acerca de la competencia de esta Administración para modificar la titularidad y ello con base a lo establecido en el **artículo 33.13 del Estatuto de Autonomía de Canarias** en relación con el **artículo 5.3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de la Marina Mercante (LPMM)**.

**3.2.** Respecto de los **artículos 2.2 4.5 y 5.**, todos ellos del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, por su conexión con el **artículo 3.2** del mismo, se observa que bajo la misma definición el **artículo 3 del Anteproyecto** hace referencia a dos tipos de instalaciones, las marítimas y las portuarias, diferenciadas por la **ley 27/1992 (LPMM)**, que mientras a las instalaciones **marítimas** las define como *"los embarcaderos marítimos, las instalaciones de varada y de reparación naval"* (artículo 4 LPMM); a las instalaciones **portuarias** lo hace como *"las obras civiles de infraestructura y las de edificación o superestructura, así como las instalaciones mecánicas y redes técnicas de servicio construidas o ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o facilitar el tráfico portuario"* (artículo 2.6 LPMM).

Declarado **inconstitucional y nulo**, entre otros, el **artículo 4 de la LPMM (STC Pleno 40/1998 de 19 de febrero)** dedicado a las **"instalaciones marítimas"**, al entender que el citado artículo contenía una definición enormemente amplia que incluía a todas aquellas instalaciones que ocupan zonas de dominio público marítimo-terrestre que no reúnen los requisitos que según la propia ley son necesarios para poder ser consideradas como puertos marítimos; con lo que, determinadas instalaciones que podrían ser consideradas como puertos no comerciales y, en cuanto tales de competencia de las Comunidades Autónomas, pasarían a ser gestionadas por la Administración del Estado.

Por tanto, ninguna objeción realiza el Consejo sobre la no inclusión en el **artículo 3. del Anteproyecto**, destinado a "*Definiciones*", de una dedicada a las "*instalaciones marítimas*". Ahora bien, por coherencia, debe eliminarse de la redacción de los **artículos 2.2., 4.5., 5** la referencia a "*instalaciones marítimas*" o, en su defecto, definir a las instalaciones a que hace referencia el **apartado 2 del artículo 3** como "*portuarias y marítimas*".

**3.3.** Respecto del **artículo 2.3 del Anteproyecto de Ley** que se dictamina, en opinión del Consejo es de dudosa constitucionalidad. La nueva **Disposición Adicional decimoséptima de la LPMM**, introducida por la **Ley 62/1997** que establece: "*los espacios pesqueros y los destinados a usos náuticos deportivos 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 afectado 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*". Tal segregación deberá realizarse mediante Real Decreto, previo informe favorable de Puertos del Estado, implicando la modificación de la zona de servicio del puerto. Como ha señalado el **Tribunal Constitucional** en su *Sentencia de 19 de febrero de 1998*, el alcance de esta cláusula no es otro que el de habilitar al Estado para reducir, cuando se den ciertas circunstancias, el ámbito de su puertos, excluyendo del mismo zonas deportivas o pesqueras. Ello es algo que parte del poder de disposición por el Estado de toda la zona de servicio portuaria, disposición que le permitirá, cuando así lo estime pertinente y se den los presupuestos; legales, separar determinadas zonas portuarias que podrán, en su caso, constituirse en puertos de titularidad autonómica.

Por tanto, en opinión del Consejo, debería modificarse la redacción del **número 3 del artículo 2**, ya que, de su tenor literal, se impone al Estado el deber de segregar, cuando en la **LPMM** se contempla dentro del poder de disposición del mismo.

Desde otro punto de vista, dentro del terreno de la oportunidad de los contenidos del **artículo 2.3 del Anteproyecto de Ley**, que se comenta, admitiéndose, con las matizaciones anteriormente expuestas que la segregación a que se refiere dicho precepto es una de las previsiones incluidas en el actual marco legal, ello exigiría, en opinión del Consejo, tener presentes los inconvenientes que significa instrumentar dicha segregación (instalaciones, espacios o infraestructuras independientes y que no interrumpan las zonas de servicios del puerto de interés general) por el modo en que se han ido configurando esas dársenas deportivos y espacios pesqueros que han compaginado su establecimiento y desarrollo con el propio crecimiento del puerto comercial que los acoge. Lo que podría ocasionar, en opinión del Consejo, conflictos por descoordinación no deseados y que propiciarían un mal servicio al usuario final, al quedar fuera de la operativa portuaria los transbordos de pesca y el alojamiento de embarcaciones deportivas. La dimensión de la pesca congelada que se manipula en tales puertos es de mucha envergadura, excediendo por razones geográficas y económicas las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma Canaria.

**3.4.** Respecto del **artículo 4.3.d) del Anteproyecto**, El CES plantea sus dudas, como ya hiciera con ocasión de la emisión del **Dictamen 2/1999** sobre el anterior **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, en relación a la definición incluida en dicho artículo al considerar **Puertos de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias**, aquellos que "*...sirven de base para realizar operaciones de comercio nacional e internacional, tráfico de pasajeros y excursiones turísticas con países terceros*". En opinión del CES la alusión debería ser al **comercio interinsular: la actividad comercial internacional** es uno de los criterios que serviría para la clasificación de un Puerto como de interés general estatal. Además, con carácter general, el Consejo propone sustituir la referencia a

puertos de interés general que incluye el **Anteproyecto** por la de **puertos de interés regional**. Podría admitirse además una clasificación de puertos de interés insular o municipal; ello facilitaría una mayor implicación entre municipios y cabildos, por un lado, y la política sectorial en la materia, por otro.

## TÍTULO I.- DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PUERTOS DE CANARIAS

### Capítulo I.- Delimitación del Dominio Portuario Canario

**3.5.** En el **artículo 5.3 del Anteproyecto**, que establece: *"Asimismo, podrán formar parte del dominio público portuario de titularidad autonómica los terrenos e instalaciones..."*, en opinión del Consejo debería suprimirse el adverbio **"asimismo"**, pues parece dar a entender que en los apartados precedentes del **artículo 5** se está delimitando la titularidad del dominio público a favor de la Comunidad Autónoma, cuando los citados apartados tratan de la **adscripción** a la Comunidad Autónoma de esos bienes de dominio público. Téngase en cuenta que el dominio público marítimo-terrestre ocupado por un puerto de competencia de una Comunidad Autónoma mantiene su titularidad estatal, pese a tener la condición de adscrito a dicha Comunidad (**artículo 14.3 LPMM**).

Por otra parte, en opinión del CES, la redacción del mencionado **artículo 5.3** no es acorde con la normativa vigente en materia de patrimonio, toda vez que se utiliza una terminología que, presumiblemente, no se corresponde con la finalidad que se pretende. Al respecto el **Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio**, aprobado por **Decreto 133/1988**, recoge las figuras de *"mutación demanial"* y *"adscripción demanial"*, para aquellos supuestos de cambio de destino de bienes demaniales. Naturaleza que, parece ser, ostentan inicialmente los bienes que entraran a formar parte del dominio público portuario, dada la terminología utilizada.

**3.6.** Respecto del **artículo 6.1 del Anteproyecto de Ley**, que establece:

*"1. En los puertos e instalaciones portuarias de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias se delimitará una zona de servicio, en la que se incluirán los espacios, superficies y lámina de agua necesarios para la ejecución de las actividades portuarias, así como también los terrenos de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo o ampliación de la actividad portuaria."*

A juicio del CES la expresión *"lámina de agua"* induce a confusión, proponiéndose la siguiente redacción:

*"1. En los puertos e instalaciones portuarias de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias se delimitará una zona de servicio, en la que se incluirá las superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de las actividades portuarias, así como los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo o ampliación de la actividad portuaria"*.

Respecto de los contenidos de este mismo **artículo 6** en su **apartado 2**, el CES sugiere se prevea la inclusión de un tratamiento dirigido a garantizar la audiencia, también, en el procedimiento para la delimitación de la zona de servicio a los sectores interesados y de manera especial a los titulares de terrenos afectados, teniendo en cuenta que la delimitación de dicha zona lleva aparejada la declaración de utilidad pública y previsibles efectos expropiatorios para su afectación a uso portuario.

**3.7.** El Consejo llama la atención sobre la contradicción que se observa, en el contenido del **artículo 7 del Anteproyecto**, al no prever puedan ser odias las Corporaciones locales e insulares en el procedimiento para la ampliación y construcción de nuevos puertos e instalaciones portuarias, al contrario de lo previsto para la delimitación de las zonas de servicios de los puertos.

## Capítulo II.- Planificación y Construcción de los Puertos

### Sección 1ª. Del Plan de Puertos e instalaciones portuarias

**3.8.** En relación a la **letra a)** del **artículo 9** del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, en opinión del Consejo convendría que se añadiese "...y su cuantificación en la medida de lo posible."

**3.9.** En cuanto al **artículo 9.b)** del **Anteproyecto de Ley** que se dictamina, que recoge como contenido del **Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias**, entre otras determinaciones, la de la "...proporcionalidad de las inversiones durante el período de vigencia del Plan, ...", en opinión del CES debería concretarse los criterios de distribución a considerar para cumplir el objetivo de proporcionalidad.

En opinión del Consejo, entre las determinaciones del Plan, a que se alude en el **artículo 9** del **Anteproyecto**, debería incluirse la de la *utilización de sistemas de evaluación ex-ante y ex-post*. Se propone se incluya expresamente entre los contenidos de este precepto el que se evite que la construcción de nuevos puertos o instalaciones portuarias se utilicen materiales de los conos de deyección y de los barrancos generales de las islas.

**3.10.** En el **artículo 10** del **Anteproyecto de Ley**, debería, a juicio del Consejo, añadirse una nueva letra f) con el siguiente contenido:

**"f) Conjunto de indicadores para el seguimiento del Plan."**

**3.11.** En el **artículo 11.1.d)**, **segundo párrafo**, debería incluirse, en opinión del CES, la referencia completa de la normativa aplicable, así **donde dice**: "...de conformidad con lo establecido en el artículo 24.4.c) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias,..." **debería decir**: "...de conformidad con lo establecido en el artículo 24.4.c) del **Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias,...**"

**3.12.** El **artículo 12.2** del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias** debería suprimirse, en opinión del CES, al ser su contenido coincidente con el del **artículo 13** del mismo **Anteproyecto**.

### Sección 2ª. Instrumentos de articulación entre el planeamiento Urbanístico y el planeamiento portuario

**3.13.** En el **artículo 14**, sobre *mecanismos de coordinación*, el **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias** establece la necesidad de que la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación y planificación urbanística que incidan directamente sobre los puertos e instalaciones marítimas y portuarias se sometan al **informe vinculante** de la Consejería competente en materia de puertos. Este carácter vinculante del informe subordina las determinaciones de la Administración urbanística competente a las de la Consejería competente en materia de puertos.

Con esta redacción, en la que se hace prevalecer las determinaciones de la Consejería competente en materia de puertos sobre las de los órganos administrativos competentes en la ordenación del territorio y planificación urbanística, podría parecer que el **Anteproyecto de Ley** que se dictamina prima el interés por el crecimiento económico inherente a los puertos sobre el de la ordenación del territorio.

A fin de articular la protección de ambos intereses, debería, en opinión del CES, modificarse esta redacción, intentando que, en caso de conflicto entre ambos intereses, la determinación final no quede en la esfera exclusiva del órgano competente en materia portuaria o de ordenación o planificación del territorio, de modo similar a como se resuelve en el art. 18 de la LPMM.

Como reza la *exposición de motivos* de la **Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias**, "*conseguir que el desarrollo sea duradero es el objeto esencial del desarrollo sostenible, definido en la Cumbre de Río de 1992 y recogido en la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias como criterio básico que debe orientar las políticas de actuación de los poderes públicos en relación con los recursos naturales y el territorio*".

### Sección 3ª. Planeamiento urbanístico y construcción de los puertos

**3.14.** En esta misma línea y respecto del **segundo párrafo del artículo 19.2 del Anteproyecto**, donde se establece que: "*Transcurrido el plazo de tres meses si persistiera dicho desacuerdo, la Consejería competente en materia de puertos propondrá al Gobierno la aprobación del correspondiente proyecto ...*"; en opinión del CES debería redactarse de la siguiente manera: "*Transcurrido el plazo de tres meses si persistiera dicho desacuerdo, la Consejería competente en materia de puertos someterá al Gobierno de Canarias la resolución de la discrepancia ...*"

**3.15.** En el **artículo 21.3**, donde se establece que "*Las obras que se realicen sobre el lecho del mar territorial o en aguas interiores no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal*", en opinión del CES, y teniendo en cuenta que el dominio público marítimo-terrestre ocupado por un puerto de competencia de una Comunidad Autónoma mantiene su **titularidad estatal**, si bien tiene la condición de **adscrito** a la misma (artículo 14.3 de la LPMM y artículo 3.2. de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas), convendría revisar la redacción de este apartado del **artículo 21** a fin de despejar las dudas que asaltan a este Consejo sobre la constitucionalidad del mismo.

## TÍTULO II.- DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA DE CANARIAS

### Capítulo I.- De la Entidad "Puertos Canarios"

**3.16.** En el **artículo 22 del Anteproyecto de Ley** que se dictamina se crea la entidad '**Puertos Canarios**', con la naturaleza de las previstas en el **artículo 5.1.b) de la Ley 7/1984**.

La citada Ley clasifica a las empresas públicas de la Comunidad Autónoma en: *Sociedades mercantiles y Entes públicos*. No obstante, no debe olvidarse que la citada Ley es anterior al inicio del proceso de racionalización de la Administración, iniciado en la Administración del Estado con la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado**. En dicha Ley, partiendo del concepto general de Organismos públicos, se distinguen, como señala su *exposición de motivos*, dos modelos básicos: Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales. Los primeros realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho público; en tanto que los segundos realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

Conforme a lo anterior, sería conveniente, en opinión del CES, que la entidad a crear se acomodase en su régimen jurídico de creación, funcionamiento etc., a lo establecido en la antes citada **Ley 6/1997**, y más concretamente a lo dispuesto en el **artículo 61.2** de la misma, que establece:

*"2. El anteproyecto de ley de creación del Organismo público que se presente al Gobierno deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y del plan inicial de actuación del Organismo a los que se refiere el artículo siguiente."*

**3.17.** Respecto del **artículo 22.5** del **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, que establece: "*La Entidad 'Puertos Canarias' se extinguirá por Ley*"; el CES estima conveniente que se especifiquen las causas de extinción, de conformidad con lo dispuesto en el **número 2** del **artículo 7** de la **Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la C.A.C.**, por lo que, en opinión del Consejo, debería completarse este apartado.

#### Capítulo II.- Objeto y Funciones

**3.18.** Con relación a las facultades que en los **artículos 23.b), 24.e) y 50.2** del **Anteproyecto de Ley** se atribuyen a la entidad *Puertos Canarias*, el Consejo considera oportuno que se reflexione acerca de la conveniencia de mantener dichas funciones en el ámbito de actuación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**3.19.** El catálogo de **funciones** de la entidad "**Puertos Canarias**" incluido en el **artículo 24** del **Anteproyecto**, debería añadir, al menos como referencia genérica, la función de, "**Velar porque la actividad portuaria y los valores de calidad medioambiental fueran compatibles**", como ya dejamos dicho, con ocasión de dictaminar el anterior **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, en la **observación de carácter particular 3.4** del **Dictamen 2/1999**.

#### Capítulo III.- Órganos

**3.20.** A propósito de la composición del Consejo de Administración del ente *Puertos Canarias*, regulada en el **artículo 26.1.**, tuvo ya el CES ocasión de manifestarse, en su **Dictamen 2/1999**, sobre el anterior **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, en el sentido de señalar que, en opinión del Consejo, no se deduce una **correcta articulación** entre el conjunto de **funciones del Consejo de Administración de la Entidad Puertos Canarias**, de naturaleza esencialmente política, y **las atribuidas a la figura del Director-Gerente o del Presidente del Consejo**. Ello podría contradecir uno de los propósitos con los que, se dice, se promueve el **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias: facilitar la gestión y eficiencia del sistema portuario** propiciando su competitividad, y ello, por **atribuir a un órgano, esencialmente político**, el Consejo de Administración, **funciones de gestión y no al Director Gerente**. Una fórmula a estudiar, propone el CES, sería **prever la configuración legal de una Comisión Ejecutiva extraída del Consejo de Administración**, cuyas funciones fueran, precisamente la **preparación de los asuntos** que deba conocer el Consejo de Administración y para el seguimiento de estudios, obras y proyectos en los términos que así se fijara reglamentariamente.

Además, el CES propone se reproduzca, en términos de participación, **la presencia en su seno de las Cámaras de Comercio, Confederaciones de Empresarios, Organizaciones Sindicales más representativas y Sectores Económicos relevantes del ámbito portuario con un mínimo del 24% del total, en términos semejantes a las Autoridades Portuarias en Canarias**. En relación a la figura del **Presidente del Consejo de Administración**, el CES propone que su nombramiento sea por el Gobierno de Canarias a propuesta del Consejo de Administración o, al menos, oído este.

En opinión del Consejo, la indeterminación a que queda sujeta la presencia del número de representantes de los Cabildos Insulares, a que se alude en el **artículo 26.1.c)**, del **Anteproyecto de Ley que se dictamina**, condicionada a cuántos de éstos hubieren optado por gestionar puertos deportivos y de refugio, introduce en la determinación también de las reglas y normas de organización y funcionamiento del ente público Puertos Canarias inseguridad jurídica.

De otro lado, en la **letra d)** del **número 1** de dicho **artículo 26**, no sólo no se especifica quién designa a los vocales que propondrá "*la Asociación de Municipios de Canarias más representativa*,

de entre los municipios en cuyos términos se encuentren situados los puertos o instalaciones portuarias de titularidad de Canarias", sino que la fórmula empleada para designar a la proponente adolece, a juicio del CES, de cierta inseguridad jurídica.

**3.21.** En cuanto al **artículo 26.2 del Anteproyecto**, sobre *funciones del Consejo de Administración*, las facultades que se le atribuyen en las letras **d)**, **e)** y **k)** son, a juicio del Consejo, meramente ejecutivas, más propias del Director Gerente que del Consejo de Administración.

En opinión del Consejo, y también respecto del catálogo de funciones previsto para el *Consejo de Administración del ente público Puertos Canarios*, debería darse una nueva redacción al artículo 26.1.i), del siguiente tenor literal: "*La dirección, la organización y la gestión de los servicios afectos al dominio público portuario que tenga adscritos, la dirección de servicios complementarios y especiales; el practicaje, el remolque y el amarre; la recogida de residuos procedentes de buques y el régimen de policía y circulación por las zonas de servicio; la formulación de planes de emergencia del puerto, en coordinación con los Municipios y Cabildos Insulares, en su caso, y de conformidad con la normativa sectorial aplicables.*"

También, respecto del contenido del **artículo 19.2 del Anteproyecto**, en opinión del CES, al estimar que debe prestarse atención a la personalidad jurídica pública del ente Puertos Canarios, se debería precisar el ámbito mínimo de actuación del Consejo de Administración, que habrá de quedar sometido al derecho público, y que afectaría al menos a: el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados; las relaciones jurídicas externas que se deriven de actos de limitación, intervención, control y sancionadores, los expropiatorios, y en general aquellos actos que impliquen actuaciones de soberanía o ejercicios de potestades administrativas. Sobre este aspecto se vuelve más adelante en los contenidos del presente dictamen.

**3.22.** Asimismo, parece conveniente precisar, en éste mismo **artículo 26**, la duración del mandato de los vocales del Consejo de Administración, así como las posibles causas de incompatibilidad con el desempeño de este cargo.

En este sentido, el CES estima que no debería poder formar parte del Consejo de Administración:

- a) *Los propietarios, socios, consejeros, directores, gerentes, cargos de confianza, o directivos en general de sociedades o empresas que presten servicios o desarrollen actividades en el puerto, cuya concesión, autorización o contratación sea competencia o corresponda suscribir a Puertos Canarios o a las Entidades Locales de Canarias que tengan atribuida su gestión, salvo que ostenten un cargo de representación empresarial electivo de ámbito estatal, autonómico o local.*
- b) *Todos aquellos que tengan participación o interés directo en empresas o entidades que realicen o tengan presentadas ofertas para la realización en el puerto de obras y suministros o de cualquier actividad que genere a Puertos Canarios o a las Entidades Locales de Canarias que tengan atribuida su gestión gastos relevantes, salvo que se trate de entidades o corporaciones de Derecho público o que ostenten un cargo de representación empresarial electivo de ámbito estatal, autonómico o local.*
- c) *Los que se hallen incurso en incompatibilidad, con arreglo a la legislación aplicable.*
- d) *Las personas que no ostenten la condición de ciudadano de la Unión Europea.*

Para el caso de que prospere la propuesta del CES de que como mínimo el 24% de los miembros del Consejo de Administración sean designados en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales más representativas y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario, se propone asimismo que no puedan formar parte del Consejo de Administración: *el personal laboral de Puertos Canarios o de empresas, entidades o corporaciones que presten sus servicios en el puerto, en lo que se refiere a los puestos de representación sindical, salvo que ostenten un cargo sindical electivo de ámbito estatal, autonómico o local.*

**3.23.** Respecto del **artículo 28.1**, en el supuesto de que una misma persona ocupe el cargo de Titular de la Consejería competente en materia de transportes y de puertos, debe preverse quién será el Vicepresidente.

**3.24.** En relación a la figura del Director Gerente prevista en el **artículo 29 del Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, en opinión del Consejo, atribuirle las funciones de "...*elaborar los estudios e informes técnicos sobre los proyectos y propuestas de actividades que sirvan de base a las mismas*", o la de "... *dirección técnica de los puertos e instalaciones portuarias*", limitaría de forma importante la determinación del perfil de quienes, eventualmente, pudieran acceder a ocupar ese cargo en perjuicio de las funciones de gestión y administración. Igualmente, el Consejo ve necesario se establezca, en garantía precisamente del ejercicio de las funciones atribuidas al Director Gerente, la obligatoriedad de convocar procedimiento de concurso para la provisión de dicho cargo, con respeto a los principios de mérito, igualdad, capacidad y publicidad. Por último, y sin perjuicio de lo expuesto, el CES estima pertinente que el nombramiento y la revocación del Director Gerente corresponda al Consejo de Administración del ente público en los términos que reglamentariamente se establezcan.

**3.25.** El **Consejo Asesor** previsto en el **artículo 30 del Anteproyecto**, no obstante valorarse positivamente en la medida en que contribuye a ampliar el espectro de intereses económicos y sociales presentes en el proceso de configuración de los contenidos de la política sectorial sobre **Puertos e Instalaciones de Canarias**, en opinión del CES adolece de concreción, es poco preciso el **Anteproyecto** en la determinación de su composición y ámbito de funciones, sin que sea razonable dejar tal grado de indeterminación al eventual desarrollo reglamentario de la, en su momento Ley, así el CES sugiere, como ya hiciera con ocasión de la emisión del **Dictamen 2/1999** sobre el anterior **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, entre otras cuestiones, se conciba expresamente dicho **Consejo Asesor** como un "**órgano de: cooperación en la consecución de los objetivos que le son propios al Ente Público 'Puertos Canarias'; prever que recibirá asistencia y apoyo del conjunto de medios personales y materiales a disposición del Ente Público; debiendo, además, establecerse un régimen mínimo de funcionamiento en relación al régimen de sesiones, convocatorias, adopción de eventuales acuerdos, etc..., sin perjuicio de estar a un ulterior desarrollo reglamentario.**"

#### Capítulo IV.- Régimen Financiero, Presupuestario y Patrimonial

**3.26.** Con relación al **número 2 del artículo 31**, el CES considera conveniente sugerir la búsqueda de una redacción alternativa que posibilite la gestión recaudatoria de los recursos e ingresos, por parte de Puertos Canarias, mediante cualquier sistema que resulte eficaz, y no sólo a través de la gestión directa por sus propios órganos.

**3.27.** Respecto del **artículo 33.3 del Anteproyecto**, la aplicación del procedimiento establecido en el **artículo 42 bis de la Ley 8/1987**, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la enajenación de bienes de derecho no implica el cambio de titularidad de los mismos. Por ello, en opinión del CES, no es apropiado establecer que los rendimientos obtenidos se *"reintegrarán"* a Puertos Canarias.

**3.28.** Con relación al **artículo 34.2** sobre el "*Plan de Empresa*" que debe elaborar *Puertos Canarias*, sería conveniente que se detallara el contenido mínimo del mismo en el **Anteproyecto**, que comprendiera, al menos, un diagnóstico de situación, las previsiones de tráfico portuario, las previsiones económico financieras, los objetivos de gestión y la programación de las inversiones.

**3.29.** En el **artículo 34.3 del Anteproyecto de Ley** que se dictamina se establece que: *"Puertos Canarios ajustará su contabilidad a las disposiciones del Código de Comercio, a las del Plan General de Contabilidad..."*. En opinión del CES, debería completarse la referencia al Plan General de Contabilidad con su correcta denominación: *"Plan General de Contabilidad de la Empresa Española"*, para evitar su posible confusión con el *Plan General de Contabilidad Pública*.

La sujeción al régimen de contabilidad pública que el **artículo 87 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias**, establece para las empresas públicas se identifica con la obligación de rendir cuentas de sus respectivas operaciones al Tribunal de Cuentas y a la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Asimismo, en opinión del Consejo, conforme a la **Directiva 80/723/CEE**, modificada por la **Directiva 2000/52/CE de la Comisión**, tanto en el supuesto de que los servicios portuarios se presten directamente por 'Puertos Canarios', como indirectamente por personas físicas o jurídicas, estamos ante lo que la citada normativa comunitaria denomina "empresa obligada a llevar cuentas separadas", por lo que, hasta tanto las disposiciones de nuestro ordenamiento recojan lo establecido en las mismas, debería recogerse la obligatoriedad de que, en la contabilidad de las empresas prestadoras de servicios portuarios, aparezca claramente indicado: los costes e ingresos derivados de las diferentes actividades; información detallada sobre los métodos de asignación o distribución de los costes e ingresos entre las diferentes actividades.

#### Capítulo V.- Régimen de Personal

**3.30.** El **artículo 37.4 del Anteproyecto** establece: *"El personal directivo y de confianza se registrará por su legislación específica, sin que sea necesario convocatoria pública para su selección."* A juicio del CES, y al margen del debate sobre lo cuestionable que resulta el acceso a un puesto de personal al servicio de una entidad de derecho público sin tener en cuenta el principio de publicidad, por la merma indirecta que ello puede producir sobre la igualdad en el acceso al empleo público que consagra la Constitución, convendría adaptar la redacción de este **número 4** a lo dispuesto en el **artículo 55.2.a)** de la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado**, en el que se señala, como criterios a los que se atenderá para su nombramiento, el de competencia profesional y experiencia.

### TÍTULO III.- EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

#### Capítulo I.- Definición de los Servicios Portuarios

**3.31.** En relación a lo dispuesto en el **artículo 38 del Anteproyecto**, en el que se definen los *servicios portuarios*, se propone que las actividades incluidas en el **apartado 3, letra c)**, *"embarque, desembarque y transbordo de mercancías y pasajeros"*, queden exceptuadas por ley de que se les aplique tarifa alguna, a fin de evitar se materialice un doble coste a estas actividades debido a la insularidad.

**3.32.** Respecto del **artículo 39.1 del Anteproyecto de Ley**, que establece:

*"1. La prestación de los servicios portuarios podrá realizarse directamente por 'Puertos Canarios', o por particulares y corporaciones o entidades que agrupen intereses del sector que hubieran obtenido de 'Puertos Canarios' el correspondiente título que les faculte para ello."*

El CES propone la siguiente **redacción alternativa**:

*"1. La prestación de los servicios portuarios podrá realizarse directamente por 'Puertos Canarios', o mediante gestión indirecta por cualquier procedimiento reconocido en la"*

*legislación vigente, siempre que no implique, en este último caso, ejercicio de autoridad y el prestador del servicio hubiese obtenido, de la Consejería competente en materia de puertos, el correspondiente título que les faculte para ello."*

Se justifica la propuesta en la necesidad de salvaguardar para la gestión directa aquellos servicios que impliquen el ejercicio de autoridad; así como en buscar una redacción que garantice, en mejor medida, el libre acceso a la prestación de los servicios portuarios por todos aquellos operadores que cumplan los requisitos exigidos. Desde el CES no se desconoce la tendencia, continuada y progresiva, hacia la adopción por los sistemas de gestión portuaria de criterios de eficiencia facilitando la, también, progresiva entrada de operadores portuarios en la oferta de servicios asociados a la actividad. Ello ha de ser, sin embargo, compatible con la adopción de marcos regulatorios que permitan, sin merma para la concurrencia y competencia entre operadores, salvar para la gestión pública el ejercicio de determinadas funciones, y como elemento, también, de garantía para el desarrollo de la actividad portuaria, de los servicios técnicos náuticos, de las tareas de manipulación de carga y descarga, así como de determinados servicios directamente prestados a usuarios de los puertos o instalaciones portuarias, incluido embarque y desembarque.

La propia *exposición de motivos* del **Anteproyecto de Ley** que se dictamina alude a la influencia que, respecto del modelo normativo que se promueve, tendría la *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios*, consecuencia del mandato dado a la *Comisión Europea* por el *Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa de 28 de marzo de 2000*, sobre las condiciones para el otorgamiento del título facultativo para la prestación de servicios portuarios que deberán ser transparentes y además *"...atender únicamente a las cualificaciones profesionales del prestador, a su solvencia financiera, a la suficiente cobertura de riesgos, a la seguridad marítima o a la seguridad de las instalaciones, del equipo y de las personas, y a la protección medioambiental. Cuando se consideren necesarias obligaciones de servicio público, deberán concernir a la seguridad, regularidad, continuidad, calidad y precio de los servicios"*, criterios que, en opinión del CES, deberían recogerse en el **Anteproyecto de Ley** que se dictamina.

En esta misma línea, el CES invita a reflexionar sobre la duplicidad de papeles que desempeñará el organismo gestor "Puertos Canarias", que actuará como entidad (pública, pero a veces también privada) encargada de la gestión de los puertos y de su desarrollo, para lo cual recibirá fondos públicos, y como prestador de servicios portuarios entre otros prestadores admitidos. Por tanto, habrá de extremarse la cautela para lograr que las condiciones en las que compitan los prestadores públicos y privados sean las mismas. Además, en el terreno financiero se hace necesario imponer a los organismos gestores, que también actúen como prestadores de servicios, mantener en contabilidad separada las actividades correspondientes a su función de organismo gestor de las desarrolladas en régimen de concurrencia y competencia.

**3.33.** En cuanto al **artículo 39.2**, que establece:

*"2. Cuando la prestación del servicio por particulares, corporaciones o entidades que agrupen intereses del sector precise el otorgamiento de concesión o autorización de dominio público portuario, se tramitarán en un expediente único, y su eficacia quedará vinculada recíprocamente."*

El CES propone la siguiente **redacción alternativa**, que a su juicio mejora su comprensión:

*"2. Cuando la gestión indirecta del servicio precise el otorgamiento de concesión o autorización de ocupación del dominio público portuario, ambas relaciones serán objeto de expediente único, y su eficacia quedará vinculada recíprocamente."*

## Capítulo II.- Régimen Económico de la Prestación de los Servicios Portuarios

**3.34.** Se propone incluir, entre los contenidos del **artículo 41 del Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, sobre los *rendimientos de las tarifas*, el que éstas deberán aspirar a cubrir, total o parcialmente, también, los *"gastos de las inversiones de primer establecimiento para la ampliación, creación y/o mejora de obras, equipos e instalaciones portuarias"*.

Con carácter general, en opinión del CES, se debe incluir en el **Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias** la fijación del objetivo de rentabilidad global al que debería adecuarse la política de tarifas a que se refiere el **artículo 40 del Anteproyecto** citado.

Igualmente, en opinión del Consejo, y respecto del *régimen económico de la prestación de los servicios portuarios*, sujetos a tarifa, el **Anteproyecto de Ley** que se observa debería completar su tratamiento de tal forma que, al menos con carácter aproximado, estableciera aspectos básicos de su regulación en cuanto a límites y cuantías o sus revisiones.

### TÍTULO IV.- CONCESIONES Y AUTORIZACIONES PORTUARIAS

#### Capítulo II.- Régimen de los Puertos Deportivos y Urbanizaciones Marítimas

**3.35.** Con relación al contenido del **artículo 49 del Anteproyecto**, *"Régimen jurídico de las concesiones de puertos deportivos e instalaciones náutico-recreativas"*, en cuyo **número 4** se establece la posibilidad de que se reconozca un *"derecho de uso preferente"*, parece oportuno señalar lo siguiente:

- a) En primer lugar, no se define en el **Anteproyecto** el contenido, al menos básico, de este *"derecho de uso preferente"*, dejando impropiaemente la determinación del mismo al reglamento que se dicte en su desarrollo.

Tras el análisis de la legislación comparada, encontramos referencias a un *derecho de uso preferente* en los **artículos 60.3 y 67.3 de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña**. En el primero de estos artículos se señala que los contratos por los cuales se cede el uso y disfrute de lugares de amarre y de plazas de estancia en tierra confieren un derecho de uso preferente, en los términos que establezca el reglamento general de explotación y policía de los puertos de Cataluña. En el segundo, destinado a regular los efectos de la reversión a la Administración de las obras, instalaciones y elementos portuarios, tras la extinción de la concesión, se establece que los anteriores titulares de derechos de uso y disfrute sobre elementos portuarios tienen el derecho preferente a seguir utilizándolos, ..., con sujeción al reglamento de explotación aplicable, mediante el pago de la tarifa respectiva y, en su caso, de la cuota de amortización de las obras portuarias no amortizadas que fije la Administración...

Por tanto, el **número 4 del art. 49 del Anteproyecto** parece contemplar la posibilidad de que, extinguida una concesión, se reconozca a los anteriores titulares de un derecho de uso y disfrute sobre elementos portuarios el derecho preferente a continuar utilizándolos, en los términos que se establezca reglamentariamente (desarrollo reglamentario previsto en el **número 2** del citado artículo).

- b) De concebirse de la manera que hemos comentado, cabe señalar, en segundo lugar, que el **artículo 55 del Anteproyecto**, destinado a la *"reversión de los terrenos e instalaciones"*, no contempla, tras la extinción de la concesión, la subsistencia de ningún derecho a los anteriores titulares de derechos de uso y disfrute sobre elementos portuarios. Antes al contrario, en su **número 5** se señala que *"producida la reversión, los derechos que pudieran ostentar terceras personas sobre los bienes objeto de reversión quedarán automáticamente extinguidos"*.

Por tanto, la determinación por vía reglamentaria de la preexistencia de un derecho de uso preferente tras la reversión podría considerarse una exlimitación del reglamento y, en consecuencia, viciada de nulidad de pleno derecho.

**3.36.** Para el Consejo, el **artículo 50.4 del Anteproyecto**, que regula *el otorgamiento de la concesión*, debería completarse en la redacción dada en su **apartado 4** de tal forma que entre las cláusulas y prescripciones se incluya la concerniente a la *"identificación de accionistas, caso de sociedades mercantiles y la de socios promotores en el resto de entidades. Debiendo comunicarse también cualquier cambio en el accionariado"*.

**3.37.** El **número 3 del artículo 54 del Anteproyecto** viene a contemplar un *"derecho de tanteo"* al antiguo concesionario que desee continuar la explotación de un Puerto deportivo más allá del plazo de la concesión inicial. Este derecho de tanteo, que deberá incluirse en el Pliego que regule el concurso restringido previsto en el citado artículo, se reconocerá siempre que el antiguo concesionario *"no hubiere incurrido en el incumplimiento de las cláusulas de la concesión y hubiera gestionado las instalaciones del puerto a satisfacción de Puertos Canarios"*.

En opinión del CES, y sin perjuicio de que el reconocimiento de este derecho pudiera suponer una merma de los principios de libertad de mercado e igualdad de condiciones que debe garantizar la Administración para el acceso a la utilización del dominio público, y bordear un supuesto de fraude de ley, al contemplar el **artículo 81.1 de la actual Ley de Costas** que el plazo de vencimiento de la concesión será improrrogable, resulta del todo punto necesario completar este apartado añadiendo lo siguiente: *"de acuerdo a los criterios de valoración que se desarrollen por vía reglamentaria, que en todo caso harán referencia al mantenimiento y a la mejora de las instalaciones durante todo el período de la concesión, al fomento de las actividades marítimas y portuarias, a la obtención de galardones y premios relacionados con el cuidado y la calidad de las instalaciones y a la oferta de servicios y actividades suplementarias destinadas a fomentar y dinamizar la náutica deportiva"*.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el otorgamiento de las concesiones no corresponderá en exclusiva a "Puertos Canarios", al prever el **artículo 48.2 del Anteproyecto** que corresponde a los Cabildos Insulares en los supuestos en que la gestión del puerto les correspondiera, de acuerdo con lo establecido en el **Anexo**, parece coherente que sean estas Corporaciones Locales las que valoren si el antiguo concesionario ha gestionado satisfactoriamente las instalaciones del puerto.

**3.38.** Con relación al **artículo 55 del Anteproyecto**, titulado: *"Reversión de terrenos e instalaciones"*, es preciso significar lo siguiente: En su **número 1** se señala que *"la concesión, sus obras e instalaciones revertirán gratuitamente a la Comunidad Autónoma de Canarias..."*, siendo improcedente, a nuestro juicio hablar de *"reversión de la concesión"*. Por *"reversión"* ha de entenderse la recuperación, por parte de la Administración, de la plena disposición y uso de los bienes objeto de concesión, una vez finalizado el título concesional.

De otro lado, la redacción de este número parece contemplar solamente la reversión tras la extinción de la concesión por la finalización del plazo de la misma y no por otras causas de extinción anticipada (como podrían ser el rescate, la revocación, el mutuo acuerdo, etc.).

Desde el punto de vista del Consejo, si bien el **Anteproyecto de Ley** no recoge la existencia o posibilidad de creación de *Consejos de Usuarios*, a semejanza de los *Puertos del Estado*, podría ser conveniente prever tal posibilidad dentro del **Anteproyecto de Ley**. La utilidad de estas figuras parece suficientemente demostrada a nivel Estatal, y ello no ha de pugnar con la, también prevista, creación del *Consejo Asesor*. La finalidad de estos *Consejos de Usuarios* tendría que ver con la defensa de sus intereses, especialmente en lo referente a las condiciones tarifarias y de calidad, y regularidad en que se prestan dichos servicios.

## TÍTULO V.- RÉGIMEN DE POLICÍA, INFRACCIONES Y SANCIONES

### Capítulo I.- Infracciones

**3.39.** En opinión del CES, deberían completarse los términos en que se precisa, en el **artículo 63 del Anteproyecto de Ley**, los responsables de las infracciones, de manera que se establezca un régimen general de responsabilidad solidaria. De la misma forma, habrán de completarse las referencias al procedimiento sancionador, al menos en los aspectos siguientes: que se prevea la posibilidad de adoptar medidas cautelares dirigidas a garantizar la eficacia de las resoluciones que eventualmente puedan recaer, para preservar los intereses generales o para evitar el mantenimiento de los efectos de la inflación; establecer la obligación de que, conocido o denunciado un hecho susceptible de ser infracción, los órganos competentes deben, después de las diligencias previas, incoar el oportuno expediente.

### Capítulo II.- Sanciones

**3.40.** Entre las sanciones previstas debería incluirse la de *inhabilitación para ser titular de concesiones y autorizaciones administrativas*, como accesoria de las sanciones graves o muy graves, y apreciadas determinadas circunstancias. En opinión del Consejo debe admitirse, igualmente, la posibilidad de imponer multas coercitivas dirigidas a garantizar la ejecución de actos administrativos legal y reglamentariamente adoptados.

**3.41.** Con carácter general, desde el Consejo también se sugiere, se debería regular los supuestos de responsabilidad por daños causados al dominio público, y con carácter independiente del régimen sancionador, de forma tal que se garantice la obligación de restituir los bienes públicos y la reposición de la situación alterada al estado anterior de la comisión de la infracción, e indemnización, en su caso, por los daños y perjuicios causados. Por último, debe preverse la posibilidad de exigir, por la vía de apremio, la restitución de los bienes alterados.

**3.42.** Respecto de las cuantías de las sanciones y sus límites establecidas en el **artículo 66 del Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, el Consejo estima que son excesivas.

### Disposiciones Adicionales

**3.43.** Respecto de la **Disposición Adicional Tercera del Anteproyecto de Ley de Puertos de Canarias**, que establece en su **número 2** "*El personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias que preste sus servicios en los puertos de titularidad autonómica, se incorporará a 'Puertos Canarios' con dicha condición, por ministerio de la Ley.*", y teniendo en cuenta que la entidad *Puertos Canarios* tendrá personalidad jurídica propia e independiente, según el **artículo 22.1** del propio **Anteproyecto**, en opinión del CES convendría analizar si el **número 2** de la citada **Disposición Adicional** plantea un caso de "*sucesión de empresas*" del **art. 44 del Estatuto de los Trabajadores**, en lugar de un supuesto de "*movilidad funcional interna*" del **art. 39.1** de dicho **Estatuto**, que alega la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Canarias en su informe sobre **Anteproyecto de Ley** que se dictamina.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Tal y como el Consejo ha venido sosteniendo, ya desde la formulación de su **Dictamen 2/1999** sobre el primer intento de regulación de la materia, insistimos ahora sobre la conveniencia de que la Comunidad Autónoma de Canarias se dote de un **marco normativo** que afronte con garantías el papel relevante que este conjunto de infraestructuras básicas y servicios asociados al transporte marítimo tienen para el desarrollo económico y social de Canarias.

De la misma manera, el Consejo no quiere dejar de señalar que en este nuevo **Anteproyecto de Ley** siguen teniendo vigencia muchas de las observaciones y propuestas formuladas con anterioridad, y en la medida en que, también, advertimos de insuficiencias e imprecisiones en el marco regulatorio propuesto.

Con carácter general, desde el Consejo se estima pertinente no desatender la búsqueda de espacios para la **coordinación entre los sistemas portuarios de titularidad Autónoma y Estatal**, de tal forma que se posibilite la armonización de estrategias de planificación, de proyecto y de desarrollo de actividades en beneficio de Canarias. Sin perjuicio de ello, el Consejo sugiere, otra vez, se reflexione sobre la conveniencia y oportunidad de articular, en cooperación con el Estado, la ampliación del ámbito de competencias de gestión en la materia de la Comunidad Autónoma a los supuestos previstos en el actual marco normativo para los puertos de interés general del Estado cuando éste no se reserve su gestión directa, al objeto de dotar a la Comunidad Autónoma de Canarias de un sistema integrado de gestión de los puertos en Canarias que afronte la oferta de servicios con garantías de eficiencia y calidad a operadores y usuarios finales.

2. Algunas omisiones, desde el punto de vista procedimental, ya advertidas por el Consejo en anteriores ocasiones, se reiteran otra vez: la ausencia de una **memoria económica** que nos permita conocer la incidencia sobre los escenarios presupuestarios de la Comunidad Autónoma, fundamentalmente en lo que se refiere a la previsión del déficit y la deuda pública, del **Anteproyecto de Ley** que hemos observado.

3. Con carácter particular, el Consejo cree que el **Anteproyecto de Ley** que se dictamina es susceptible de mejora en la medida en la que puedan ser atendidas el **conjunto de observaciones que hacemos respecto del articulado de la iniciativa legislativa**. Algunas de ellas tienen que ver con **aspectos técnico-jurídicos**, de entre las que el Consejo destaca, especialmente, aquellas que pudieran ser de dudosa constitucionalidad, sin que ello signifique suplantar la valoración, que desde el punto de vista de la adecuación de la norma a nuestro Estatuto y al reparto competencial previsto en la Constitución Española, se hagan desde otras instancias llamadas a pronunciarse al respecto. Otras observaciones particulares contienen **valoraciones de oportunidad** relacionadas con los intereses representados en el Consejo.

4. Del conjunto de estas observaciones merecen ser destacadas: las destinadas a la compleja articulación de las **competencias en materia de planificación portuaria y planificación y ordenación del territorio**; las que se refieren a la **configuración y funciones de los órganos que gestionan el sistema portuario** de Canarias; las que afectan al **régimen de prestación de los servicios portuarios**; y las que van dirigidas a reclamar la conveniencia de que se **garantice puedan involucrarse los operadores privados**, de manera eficiente, en la provisión de servicios y en la política de inversiones a largo plazo, todo ello sin menoscabo del papel de tutela del sector público para garantizar el interés general de los usuarios; o, por último, aquellas observaciones que hemos dirigido al **régimen de los puertos deportivos y urbanizaciones marítimas**.

Vº. Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez