



Aprobat
en la sessió del Govern

del dia 15 SET. 2014

El secretari del Govern



ACORD

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de ports i de transport marítim i fluvial.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de ports i de transport marítim i fluvial, que s'adjunta com annex.



Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de ports i de transport marítim i fluvial.

1 - Objectius de la iniciativa

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre els ports situats al territori de Catalunya que no tinguin la qualificació legal d'interès general, en virtut del previst en l'article 140 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Aquesta competència inclou en tot cas el règim jurídic, la planificació i la gestió de tots els ports i instal·lacions portuàries; la gestió del domini públic necessari per a prestar el servei; el règim econòmic dels serveis portuaris, especialment les potestats tarifària i tributària; així com la delimitació de la zona de serveis dels ports i la determinació dels usos, els equipaments i les activitats complementàries dins del recinte portuari.

L'Estatut reforça, així, la competència exclusiva que l'article 9.15 de l'anterior Estatut de 1979 atribuïa a la Generalitat en aquesta matèria i a l'empara de la qual es va aprovar la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya.

Amb l'adopció d'aquest Avantprojecte de llei de ports i de transport marítim i fluvial de Catalunya es pretén assolir un conjunt d'objectius que s'enumeren a continuació.

En primer lloc, el d'actualitzar els principis de la política portuària de la Generalitat, adequant-los a la realitat present i projectant-los a la futura, de forma que resti garantida una adequada ordenació de la matèria.

Aquest objectiu, que son el punt de partida de la pròpia iniciativa legislativa i de la voluntat d'actualitzar la regulació de la Llei de 1998, són, a grans trets, els següents :

- Articular un sistema portuari català adaptat a les noves realitats socio econòmiques.
- Posar les infraestructures portuàries al servei de la promoció econòmica, industrial, turística i social del país.
- Fixar un règim jurídic contractual adequat pel foment de les inversions en les infraestructures i els serveis portuaris .
- Simplificar, des del punt de vista administratiu, la relació entre els operadors del sector i l'Administració portuària.
- Garantir la sostenibilitat ambiental de les infraestructures i de les activitats que s'hi desenvolupen.

En aquest context cal fer esment, en primer lloc, a la definició d'una nova organització administrativa portuària; l'Avantprojecte ha de diferenciar clarament l'àmbit de competències que corresponen al Departament i les funcions de gestió pròpies de l'empresa Ports de la Generalitat.

En una paraula, ha de definir un model únic de gestió portuària, sense perjudici de les especificitats pròpies que cal preveure en funció de la diferent tipologia portuària (comercial, industrial, pesquera, esportiva) i de regim jurídic (gestió directa, ports concessionats).



En un altre ordre de coses l'Avantprojecte ha de fixar les bases d'un sistema concessional més flexible i incentivador de les inversions. Un dels objectius estratègics de la nova llei ha de ser el de configurar un règim concessional pels ports esportius i les dàrsenes esportives que, sempre en el marc de la normativa sobre contractes del sector públic, aporti solucions a les problemàtiques que les diferents conjuntures pugin generar.

A aquests efectes s'ha de posar especial atenció a la regulació de les diferents figures vinculades a una infraestructura portuària integral, com son la concessió d'obra pública i, molt especialment, el contracte de gestió de servei públic.

Pel que fa als terminis concessionals sembla que res ha d'obstar a preveure la seva adequació no només pels casos en que estigui prevista en el títol concessional, sinó, especialment, quan s'aborden inversions rellevants per part de l'empresa gestora, i sempre per garantir la viabilitat de la instal·lació.

Fins i tot, entrant al detall, l'Avantprojecte ha de preveure la unificació de concessions existents, sempre que això suposi una gestió més eficaç i competitiva, en termes que resultin adequats a la realitat portuària de Catalunya.

Com ja s'ha assenyalat, un dels objectius de la nova llei és fomentar que els ports es configurin com un veritable motor econòmic, en base, entre altres mesures, a la fixació d'un règim d'usos del domini portuari més ampli que l'actual i més incentivador per la generació d'activitat econòmica

En aquest marc d'activació econòmica un element fonamental és la promoció de la nàutica esportiva, i per tant, la nova llei ha d'incorporar les previsions corresponents, sempre des de la perspectiva que es tracta d'una activitat sotmesa a regles de mercat i del fet que no es pot legislar pensant només en la conjuntura econòmica actual sinó que ha de ser una llei amb vocació de permanència en el temps.

A tall d'exemple, cal arbitrar mesures que facilitin flexibilitzar l'actual oferta, permetent una major rotació dels amarres i potenciar el seu lloguer.

Pel que fa al règim econòmic i tributari que estableixi la llei aquest ha de ser garant de la sostenibilitat econòmica de les explotacions portuàries.

Finalment, en termes de la necessària simplificació administrativa cal passar, en aquells àmbits en que sigui possible, d'un sistema d'autorització a un règim de comunicació. L'exemple més significatiu dels avenços a fer en aquesta matèria el trobaríem en el cas de la regulació del transport marítim, que s'ha de sotmetre a aquest règim de comunicació per donar compliment a la normativa europea en aquesta matèria.

2 - Motius que fan necessària la iniciativa

La Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya, es va promulgar per la necessitat de regular la competència assumida en l'Estatut, que avalava l'oportunitat d'elaborar una normativa pròpia que compregués tant els ports gestionats directament per l'Administració de la Generalitat, com els construïts i explotats en règim de concessió administrativa.



La Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya, va ser completada mitjançant el Reglament de policia portuària, aprovat pel Decret 206/2001, de 24 de juliol, el Reglament de desenvolupament de la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya aprovat pel Decret 258/2003, de 21 d'octubre, i el Reglament de marines interiors de Catalunya aprovat pel Decret 17/2005, de 8 de febrer, normes totes elles que, actualment, constitueixen la legislació portuària pròpia de Catalunya.

Aquest conjunt de normes ha ordenat el sistema portuari català durant els últims quinze anys. Encara que, en termes generals, els seus resultats poden qualificar-se de satisfactoris, en l'actualitat, existeixen importants raons que aconsellen reformar el règim jurídic dels ports catalans, amb la finalitat d'optimitzar aquest sector clau de les nostres infraestructures.

En primer lloc cal fer esment a les circumstàncies territorials econòmiques i socials, ja que Catalunya té una important vinculació econòmica i social amb el mar atès que acull ports esportius, pesquers, comercials, industrials i mixtos, amb un important desenvolupament econòmic vinculat al turisme de qualitat.

En tots ells existeixen dades objectives que revelen la transformació soferta pel sector portuari des de l'aprovació de la Llei de ports, amb especial incidència en el fet que actualment cal donar prioritat a la prestació de serveis que a la construcció de noves infraestructures.

El creixement de la nàutica esportiva com element dinamitzador turístic del país es situa com element estratègic dels propers anys, així com la necessitat de potenciar i optimitzar la utilització dels espais i la seva rendibilitat, donant resposta a la simplificació necessària que permeti incrementar el nombre d'operadors i d'usuaris que desenvolupin activitats generadores de valor mitjançant uns serveis portuaris eficients.

El tràfic portuari pesquer també presenta signes que evidencien un procés de canvi. Un significatiu descens de les captures de pesca fresca descarregades en els ports catalans ha motivat un procés integral de modernització de les llotges pesqueres, dirigit i coordinat per l'Administració portuària catalana per tal d'aportar valor al procés de comercialització i fomentar una gestió professionalitzada i adequada a l'interès del sector pesquer.

Respecte als tràfics portuari comercial i industrial, s'observa que el nombre total de passatgers i de mercaderies que ha transitat pels ports catalans mostra un gir positiu i aquestes infraestructures portuàries es configuren com a instrument important en el desenvolupament econòmic del país, essent una aportació a l'economia productiva.

L'increment generalitzat de l'activitat econòmica als ports catalans ha portat aparellada una major presència de la iniciativa privada en aquestes infraestructures, el que ha provocat una millora en la quantitat i qualitat dels serveis i activitats ofertes al públic i un reforç notable en els nivells de competència.

D'altra banda, en aquest període també s'han produït canvis de caràcter qualitatiu en els tràfics portuaris associats al vaixell, el passatge i la mercaderia. En efecte, les instal·lacions portuàries catalanes comencen a ser destí i base d'embarcacions d'esbarjo de grans eslores, entre els 20 i 60 metres. Aquesta classe d'embarcacions representen un mercat que, fins a dia d'avui, era aliè als ports catalans. La presència d'aquest tipus d'embarcacions exigeix realitzar importants obres de remodelació en les nostres infraestructures portuàries per satisfer aquesta incipient



demanda. Així mateix, els ports catalans comencen a ser un punt de referència al mercat internacional de creuers turístics. Aquesta nova modalitat de tràfic portuari reclama dotar els nostres ports d'estacions marítimes modernes i segures per donar un servei eficient als passatgers. I, així mateix, el transport de mercaderies es consolida progressivament en els ports comercials, la qual cosa, sens dubte, ha de provocar noves necessitats d'espai per a les empreses del sector.

Tota aquesta suma de circumstàncies aconsella replantejar la legislació portuària catalana per afrontar els nous desafiaments que presenta aquest sector i reforçar la concepció dels ports com operadors econòmics i prestadors de serveis.

No es pot obviar, lògicament, que també es donen fonaments jurídic-polítics que corroboren la necessitat de la reforma; des d'un punt de vista jurídic, hi ha dos grups d'esdeveniments que han incidit sobre l'actual règim jurídic dels ports catalans; un a nivell jurisprudencial i un altre a nivell legal.

En el pla jurisprudencial, la regulació de les tarifes per serveis portuaris continguda anteriorment en la Llei de ports de Catalunya necessitava adequar el seu règim jurídic a la doctrina elaborada pel Tribunal Constitucional sobre el concepte de prestació patrimonial de caràcter públic i les seves relacions amb el principi de reserva de llei. I, en segon lloc, també requeria emmotllar la regulació de les esmentades prestacions als conceptes i principis rectors del dret tributari. Dites necessitats es van resoldre a través del Text articulat de les taxes aplicables per Ports de la Generalitat, aprovat pel Decret legislatiu 2/2010, de 3 d'agost, el qual inspira en gran part el règim tributari previst per tot el sistema portuari.

A nivell legal també han sobrevingut importants modificacions que afecten el règim jurídic dels ports catalans. Sense necessitat de ser especialment exhaustius en l'enumeració d'aquestes normes, sí és obligat indicar que l'entrada en vigor de noves disposicions sobre patrimoni de les administracions públiques, contractació administrativa, protecció del medi ambient i seguretat dels ports, entren en conflicte amb els elements normatius que proporciona la Llei 5/1998, de 17 d'abril. En aquest sentit, la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, exigeix completar el règim jurídic de domini públic portuari català. El Text refós de la Llei de contractes del sector públic aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre i la Llei 31/2007, de 30 d'octubre, sobre procediments de contractació als sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, reclamen modificar el règim de contractació de Ports de la Generalitat i del contracte de concessió d'obra pública portuària. La Directiva 2000/59/CE, de 27 de novembre de 2000, sobre instal·lacions portuàries receptores dels rebuigs generats per vaixells i residus de càrrega, exigeix modificar el tractament jurídic i la fiscalitat d'aquest tipus de residus als ports catalans. Així mateix, l'aprovació del Codi internacional per a la protecció dels vaixells i de les instal·lacions portuàries (Codi PBIP) del Reglament (la CE) número 725/2004, del Parlament Europeu i del Consell, de 31 de març de 2004, relatiu a la millora de la protecció dels vaixells i de les Instal·lacions portuàries i de la Directiva 2005/65/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 d'octubre de 2005, sobre millora de la protecció portuària, imposen reorientar el règim de seguretat dels ports catalans i el seu mecanisme de finançament.



Així mateix, també cal tenir present el marc derivat de la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell sobre l'accés al mercat dels serveis portuaris i la transparència financera dels ports, així com de la Directiva 2014/23/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió.

En síntesi, i en base a l'exposat, l'Avantprojecte ha de tenir per objecte establir el nou règim jurídic i econòmic del sistema portuari català, amb la finalitat d'implantar un marc adequat per atendre alhora les necessitats i les oportunitats que presenta aquest sector de les infraestructures i dels serveis a Catalunya, tant des de la vessant pública com privada.

Entre altres continguts ja descrits, l'Avantprojecte ha de regular de forma exhaustiva el domini públic portuari, amb l'enumeració dels béns que l'integren i la redefinició adequada de les competències i funcions de l'administració portuària per garantir una adequada gestió d'aquest domini públic. A més, la nova regulació haurà d'harmonitzar necessàriament el règim jurídic del domini públic portuari amb les normes existents en matèria de medi ambient i seguretat.

Com ja s'ha assenyalat en exposar els objectius de la norma, l'Avantprojecte ha de regular el règim tributari d'aplicació general en tot el sistema portuari, tot mantenint la continuïtat de la implantació integral del principi d'autosuficiència financera amb la translació del cost integral del servei als usuaris de les instal·lacions portuàries mitjançant la seva repercussió a través de les prestacions exigides per la utilització privativa o aprofitament especial del domini públic portuari així com pels serveis i activitats realitzades per l'administració portuària.

Els recursos tributaris a considerar són, d'una banda, les actuals taxes portuàries i d'una altra, un nou impost especial per al finançament de les instal·lacions receptores de rebuigs generats pels vaixells. Quant a les taxes portuàries el propòsit es mantenir el règim actual amb reduïdes modificacions per simplificar i millorar-ne la seva aplicació als diferents sectors portuaris. Pel que fa a l'impost especial per al finançament de les instal·lacions receptores de rebuigs generats pels vaixells, la seva creació s'ha de fonamentar en l'article 8 de la Directiva 2000/59/CE del Parlament Europeu i del Consell sobre instal·lacions portuàries de rebuig i residus de càrrega.

Finalment cal assenyalar que, per tal d'assolir el principi de suficiència financera de les operacions portuàries, s'haurà de preveure també la gestió unificada de tots els tributs i preus exigibles i l'afectació de tots els recursos econòmics derivats del sistema al finançament de les infraestructures i serveis del sistema portuari.

3 - Efectes sobre la normativa vigent. Derogacions previstes

En funció del contingut previst de l'Avantprojecte, l'abast d'afectació a la normativa preexistent es pot concretar:

En matèria d'organització i regulació portuària, a la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya.



En matèria de taxes portuàries, al Text articulat de les taxes aplicables per Ports de la Generalitat, aprovat pel Decret legislatiu 2/2010, de 3 d'agost, i als preceptes corresponents del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny.

En matèria de transport marítim i fluvial, a la Llei 10/2000, de 7 de juliol, d'ordenació del transport en aigües marítimes i continentals.

4 - Relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació

No consta, a hores d'ara cap relació amb altres iniciatives legislatives que estiguin en tramitació.

5 - Conseqüències de no adoptar l'Avantprojecte de llei

La descripció exhaustiva dels objectius i finalitats efectuada en apartats anteriors d'aquesta memòria, que no reiterarem, permet arribar a la conclusió que abordar la redacció d'aquest Avantprojecte és una iniciativa adequada i inajornable en el temps.

A sensu contrari, una atenta lectura d'aquests objectius i finalitats ens dona la dimensió d'una eventual decisió en el sentit de no adoptar l'Avantprojecte: en síntesi, la manca de reforma del règim jurídic dels serveis portuaris i del domini públic portuari català, i de l'ordenació del transport marítim i fluvial, suposaria una manca de desenvolupament integral de les previsions estatutàries i, molt especialment, de l'adaptació de la política en matèria portuària a les demandes sectorials.

En el cas concret del transport marítim cal remarcar la necessitat de la reforma de la seva regulació per adaptar-la a la normativa de la Unió Europea en la matèria.

6 - Descripció i avaluació d'altres opcions per assolir els objectius que es pretenen

Les finalitats esmentades en aquesta memòria demanden una actuació normativa de rang legal que justifica plenament l'elaboració d'un avantprojecte de llei.

El fet que bona part de les matèries objecte de regulació demandin aquest rang legal (contractació, domini públic, taxes, règim sancionador) justifica plenament el fet que no s'hagin avaluat altres opcions no legislatives.

Per tant, en tractar-se d'un àmbit sectorial substantiu, la forma triada ha de ser una norma legal de capçalera.



7 - Valoració de l'afectació de la Directiva 2006/123/CE del Parlament i del Consell relativa als serveis en el mercat interior

La Directiva 2006/123/CE relativa als serveis en el mercat interior estableix en el seu article 2.2 que no s'aplica als serveis en l'àmbit del transport, inclosos els serveis portuaris, que entrin dintre de l'àmbit d'aplicació del títol V del Tractat, és a dir, el dedicat al transport.

No obstant aquesta exclusió explícita de les activitats que han de ser objecte de regulació en l'Avantprojecte, no es pot obviar que determinats continguts de la Directiva esmentada s'han d'incorporar a l'Avantprojecte, no tant pel fet que siguin preceptius, sinó pel que suposen d'actualització de la regulació i de millora en els processos administratius i pel fet que ja han estat incorporats, en bona mesura, a l'ordenament jurídic aplicable a Catalunya.

Ens referim, en concret, tant a la simplificació dels procediments, com a la limitació del règim d'autorització en el sentit que sigui exigible només en els casos en que resulti estrictament necessària, per exemple quan ens trobem en un àmbit, com el del domini públic, que així ho requereixi.

8 - Avaluació dels efectes per als ciutadans i empreses en aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa)

Amb caràcter global resulta palès que l'Avantprojecte ha de suposar necessàriament una reducció de les càrregues i dels tràmits que duen a terme els operadors del sector en el marc de la seva relació amb l'administració portuària.

A aquesta qüestió ja s'ha fet referència també de forma explícita en anteriors apartats d'aquesta memòria.

Lògicament el seu abast concret, i l'avaluació consegüent s'haurà d'efectuar un cop es disposi del text de la norma en el marc de les memòries previstes per la seva tramitació.

9 - Estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

La previsió de manteniment de l'estructura organitzativa actual, introduint únicament modificacions en la distribució actual de competències i funcions permet anticipar un impacte mínim o inexistent des del punt de vista de l'estructura global de costos d'aquest sector de l'activitat administrativa, sens perjudici d'allò que resulti del detall de la regulació.

10 - Valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre la organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya



No es preveu cap impacte directe sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya.

11 - Anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial del municipi de Barcelona

No es preveu cap incidència de la regulació de l'Avantprojecte en el règim especial del municipi de Barcelona.