Asunto: INFORME DXARA SOBRE ANTEPROXECTO DE LEI DE PORTOS DE GALICIA

Ref.: DXARA/LM

Mediante oficio de data 22.10.2014 da Subdirectora Xeral de Coordinación Administrativa e Apoio Normativo da Secretaría Xeral Técnica da Consellería do Medio Rural e do Mar, que tivo entrada na Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa (en diante DXARA) en data 23.10.2014, se remitía a este centro directivo unha proposta de anteproxecto de *"Lei de Portos de Galicia"* e se solicitaba desta DXARA a emisión do preceptivo informe previsto no artigo 42.7 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia (en diante, LOFAXGA).

Con data 29.10.2014 a DXARA remitía á Secretaría Xeral Técnica da Consellería do Medio Rural e do Mar un escrito de solicitude de emenda de expediente que tivo entrada na DXARA o día 23.10.2014, xa que este carecía da documentación complementaria que a LOFAXGA determina que debe configurar dito expediente.

En data 31.10.2014 tiña entrada entrada na DXARA un oficio da Subdirección Xeral de Coordinación Administrativa e Apoio Normativo, a través do cal se remitía a seguinte documentación complementaria:

- extracto e certificación do Consello da Xunta de Galicia relativo á autorización do inicio do expediente de anteproxecto de lei
- memoria xustificativa de necesidade e oportunidade
- memoria económica

Atendendo á solicitude de informe formulada pola Consellería do Medio Rural e do Mar, e en base ás competencias que lle confire o Decreto 72/2013, do 25 de abril, polo que establece a estrutura orgánica da Vicepresidencia e da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (DOG núm. 91, do 14 de maio), así como en base ó previsto no artigo 42.7 da LOFAXGA, esta Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa emite o seguinte

INFORME

PRIMEIRO.- O anteproxecto de lei que se somete a informe deste centro directivo proponse ó abeiro da competencia exclusiva da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de portos non cualificados de interese xeral polo Estado, portos de refuxio e portos deportivos (que ven determinada polo artigo 27.9 do Estatuto de Autonomía de Galicia aprobado pola Lei Orgánica 1/1981, do 6 de abril), así como ó abeiro das competencias para o desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado no referente aos portos pesqueiros (determinadas polo artigo 28.6 do mesmo Estatuto de autonomía de Galicia).

E a proposta de anteproxecto de lei ten por obxecto substituír á actualmente vixente Lei 5/1994, do 29 de novembro, de creación do ente público Portos de Galicia, co fin de contar na Comunidade Autónoma de Galicia cunha nova norma con rango de Lei en materia de portos de Galicia que permita acadar, entre outros, os obxectivos seguintes:

a) definir unha base normativa reguladora adaptada ás singularidades dos portos de Galicia que non están cualificados como portos de interese xeral e que son competencia da Xunta de Galicia, coa que se logren emendar as dificultades de aplicación dos criterios de actuación e do modelo de xestión portuaria definido pola Lei estatal 48/2003, de réxime económico de prestación de servizos dos portos de interese xeral, que se basea máis na función da autoridade portuaria como entidade pública reguladora e non na función da

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

Administración pública portuaria como responsable da prestación directa de servizos para o tráfico e as operacións portuarias como ocorre no caso dos portos competencia da Xunta de Galicia.

b) recoller nunha lei autonómica de portos de Galicia principios de actuación e requisitos normativos de xestión do sistema portuario galego que integra a totalidade das infraestruturas marítimas, entendida como unha infraestrutura en rede, con independencia de que a súa titularidade ou xestión corresponda ao Estado ou á Administración autonómica, co fin último de incrementa-las sinerxias dos portos galegos en relación co sistema xeral de transporte da Comunidade autónoma, potenciar a coordinación das políticas e competencias en materias como as de inversións portuarias, política de transportes e ordenación do territorio.

c) definir un novo marco normativo regulador da organización, funcionamento e réxime xurídico da entidade pública instrumental *Portos de Galicia,* e que, conforme ao previsto no punto 4. da disposición transitoria segunda da Lei de Galicia 16/2010, do 17 de decembro, LOFAXGA, o dito novo marco normativo estea adaptado ós requirimentos que para os entes instrumentais en xeral e para as entidades públicas empresariais en particular se establecen na referida LOFAXGA.

SEGUNDO.- Logo de analizar a proposta de anteproxecto de lei de Portos de Galicia que lle foi remitido, a DXARA entende que esta proposta de anteproxecto de lei presenta algúns aspectos que non se axustan ás prescricións que establece a LOFAXGA nin tampouco a certas recomendacións que se recollen nas Directrices de Técnica Normativa aprobadas polo Consello da Xunta de Galicia do 30.10.2014 (publicadas no DOG nº 219 do 14 de novembro), aspectos que máis concretamente se sinalan a continuación:

A).- En relación coas **Directrices de técnica normativa** da Xunta de Galicia:

A.1.- En canto ao *índice da norma*

Aspecto non axeitado:

De acordo coa directriz de técnica normativa nº 12, nas disposicións amplas é recomendable incluír un índice. Dado que o anteproxecto de lei sometido a informe se configura con 145 artigos e sobre ámbitos materiais diferenciados, considérase convinte incluír un índice neste anteproxecto de lei.

Suxestións de modificación:

Despois do título e antes da parte expositiva do anteproxecto de lei, incluír un índice que reflicta as diferentes divisións do texto normativo con identificación das respectivas epígrafes e artigos que integran cada unha desas divisións.

A.2.- En canto ao *uso de linguaxe non sexista*

Aspecto non axeitado:

De acordo coa directriz de técnica normativa nº 97, e en cumprimento do disposto no artigo 14º da Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, de igualdade efectiva de mulleres e homes, na redacción dos textos normativos debe utilizarse unha linguaxe que evite

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

o uso de formas de expresión androcéntricas ou sexistas, co fin de cumprir co principio de igualdade de sexos.
E a este respecto, tanto na Sección 2ª do Capítulo I do Título I, como noutros apartados do texto do anteproxecto de lei, para referirse á presidencia e á dirección da entidade instrumental Portos de Galicia, se empregan os termos androcéntricos "*Presidente*" e "*Director*" de Portos de Galicia.

Suxestións de modificación:

Revisar e substituír en todo o texto do anteproxecto os termos "Presidente" e "Director" de Portos de Galicia por outras expresións como, por exemplo, "a presidencia" e "a dirección" de Portos de Galicia.

.

B).- En relación coas **prescricións da LOFAXGA**:

B.1.- En canto á *regulación da organización e funcionamento da entidade instrumental* Portos de Galicia

Aspectos non axeitados coa LOFAXGA:

O anteproxecto de Lei de portos de Galicia, no seu capítulo I do Título I, presenta unha regulación da organización da entidade instrumental Portos de Galicia, e esta regulación, nalgúns artigos dese capítulo se fai cun estilo case que regulamentario non propio dunha norma con rango de lei. E segundo se expresa no parágrafo terceiro do punto III da propia exposición de motivos do anteproxecto de lei (paxina 3ª), dito Capítulo I do Título I pretende ser o "*estatuto orgánico da entidade pública Portos de Galicia*".

A este respecto hai que sinalar que, por unha banda, non queda reflectido este obxecto de regulación no artigo 1º do anteproxecto da lei, e, por outra banda, nin na dita regulación organizativa da sociedade pública empresarial "Portos de Galicia" que se propón no capítulo I do Título I, nin tampouco en ningún outro apartado do articulado do anteproxecto da lei, nin nas disposicións adicionais ou transitorias, non se contempla en ningún momento a existencia, elaboración e aprobación duns estatutos desta entidade que, conforme ó previsto no artigo 54º.3 da LOFAXGA, debe ter esta entidade e aprobados mediante norma con rango de decreto.

Ditos estatutos deben ser o elemento no que se deben de concretar, como mínimo, os contidos identificados no punto 5 do referido artigo 54º da LOFAXGA (regulación das funcións da entidade, sede e estrutura orgánica, réxime de funcionamento, regulación de medios persoais, materiais e económico-financeiros e patrimoniais...).

Suxestións de modificación:

a) Modificar o contido do artigo 1º do anteproxecto "Obxecto da Lei" recollendo expresamente que a Lei regula, entre outras cousas, a estrutura e organización administrativa da entidade instrumental Portos de Galicia, para o cal se propón unha redacción alternativa como a seguinte:

"Constitúe o obxecto da presenta lei a regulación tanto da entidade pública Portos de Galicia como da demais organización portuaria de Galicia, así como a regulación do

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

réxime xurídico dos portos e instalacións... (continuar co resto do actual texto do artigo1º)".

b) Independentemente de que no anteproxecto de lei se recollan algunhas directrices ao respecto, recoller expresamente no articulado da Sección 1ª do Capítulo I do Título I do anteproxecto de Lei ou nunha disposición adicional concreta a previsión de elaboración e aprobación, mediante norma con rango de decreto, os respectivos estatutos reguladores da organización e funcionamento da entidade instrumental "Portos de Galicia".

E, con posterioridade á aprobación e entrada en vigor da futura Lei de Portos de Galicia, tramitar o correspondente expediente administrativo de decreto de aprobación de ditos estatutos conforme ó procedemento previsto pola LOFAXGA.

B.2.- En canto á *natureza da entidade instrumental* Portos de Galicia

Aspectos non axeitados coa LOFAXGA:

De acordo co artigo 54º.1.a) da LOFAXGA, a lei que regule a creación de cada entidade instrumental do sector público autonómico, establecerá, entre outros extremos, o tipoloxía de entidade.
A este respecto, o anteproxecto de Lei de Portos de Galicia non introduce expresamente, a través dun artigo ou aliña específicos e diferenciados do resto do articulado, en cal das tipoloxías de entidade previstas pola LOFAXGA queda encadrada a entidade instrumental Portos de Galicia.

No texto da aliña 1 do artigo 7º do anteproxecto de lei, que trata sobre o marco normativo xeral que a entidade Portos de Galicia deberá ter en conta no desenvolvemento das súas funcións, se emprega a expresión directa de "entidade pública empresarial Portos de Galicia", pero sen ter previamente asignado nun artigo previo dita categorización da entidade nin o fundamento normativo que habilita a dita categorización.

Suxestións de modificación:

Con fin de recoller expresamente no anteproxecto de lei un apartado concreto no que se identifique e fundamente a tipoloxía da entidade instrumental Portos de Galicia, se propón que antes da actual alínea 1 do artigo 7º do anteproxecto de lei se introduza unha nova alínea que recolla e regule esa categorización, e na que se estableza algo similar ao seguinte:

"A entidade Portos de Galicia é unha entidade pública empresarial das reguladas na sección 4ª do capítulo II do título III da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia."

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

B.3.- En relación cos *órganos de goberno e executivos da entidade instrumental* Portos de Galicia

Aspectos non axeitados coa LOFAXGA:

Tanto o artigo 11º.c) como o artigo 15º do anteproxecto de lei tratan a figura do "Director" do ente Portos de Galicia como se fose un dos órganos de goberno da entidade, e como tal é recollido como obxecto da sección 2ª do Capítulo I do Título I do texto do anteproxecto de lei.

Esa categorización da dirección do ente non é conforme ó previsto nos artigos 64º e 65º da LOFAXGA, por canto estes últimos artigos determinan que a dirección dunha entidade instrumental non é un órgano de goberno, senón un órgano executivo.

Suxestións de modificación:

a) cambiar o actual título da sección 2ª do Capítulo I do Título I do texto do anteproxecto de lei, e conforme á terminoloxía empregada no artigo 63º.2 da LOFAXGA, presentar outro novo título como, por exemplo, o seguinte: "ESTRUTURA ADMINISTRATIVA".

b) co fin de diferenciar expresamente os apartados que traten sobre os órganos de goberno e os órganos executivos da entidade, dentro da sección 2ª do Capítulo I do Título I, inserir dúas "subseccións" cos títulos que se sinalan a continuación e nas que se inclúan os seguintes artigos:

   b.1) SUBSECCIÓN 1ª.- ÓRGANOS DE GOBERNO, para abranguer os artigos 12º a 14º do anteproxecto.

   b.2) SUBSECCIÓN 2ª.- ÓRGANOS EXECUTIVOS, para abranguer o artigo 15 do anteproxecto.

c) o detalle a estrutura orgánico-funcional dos órganos de goberno e executivos da entidade Portos de Galicia desenvolvelo nos estatutos aos que se refire a observación B.1) comentada máis arriba.

B.4.- En canto á *identificación, nomeamento e funcións da presidencia* da entidade instrumental Portos de Galicia *e da presidencia do Consello Reitor* da entidade

Aspectos non axeitados coa LOFAXGA:

O artigo 63º.1 da LOFAXGA determina que "*En toda entidade pública instrumental haberá un órgano superior colexiado de goberno denominado «consello reitor» e un órgano unipersoal de goberno ao que lle corresponderá a presidencia da entidade e do propio consello reitor.*" E, por outra banda, o artigo 64.2 da LOFAXGA establece que: "*A presidencia corresponderalle á persoa titular da consellaría de adscrición, agás que no estatuto da entidade se prevexa a posibilidade de que o Consello da Xunta nomee outra persoa para desempeñar o cargo por proposta da persoa titular da consellaría de adscrición*".

Os artigos 11º e 12º do anteproxecto de lei tratan sobre a presidencia do consello reitor da entidade Portos de Galicia, pero no propio artigo 12º.3 e noutros artigos do

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

anteproxecto de lei se empregan expresións ambiguas e sen distinción formal sobre a presidencia da entidade/presidencia do consello reitor.

O anteproxecto de Lei non parece recoller de xeito claro e expresamente a distinción entre o órgano unipersoal de goberno da entidade que, conforme ó artigo 63º.1 da LOFAXGA, debe ser a presidencia (presidente/-a) da entidade, e a condición de presidente de órgano colexiado de goberno da entidade, o consello reitor, e en determinados artigos se xera unha ambigüidade de sentido e de expresión falando de presidencia da entidade cando se está nun apartado que regula a presidencia do Consello reitor da entidade ou viceversa.

Tampouco se fai unha diferenciación expresa entre funcións da presidencia da entidade e funcións da presidencia do consello reitor.

Dentro do artigo 13º.3 do anteproxecto de lei no se fala de funcións do consello reitor senón de "facultades" do consello reitor, cando en realidade se está referindo a funcións do consello reitor, e entre estas funcións non se recollen as funcións previstas nas alíneas a), b), c) e d) do artigo 64º.4 da LOFAXGA, no que se regulan as funcións mínimas que debe ter o consello reitor de tida entidade instrumental do sector público autonómico de Galicia.

O artigo 15º do anteproxecto de lei non recolle aspectos que se dispoñen no artigo 65º da LOFAXGA en canto a que os criterios de cualificación profesional que deben cumprir as persoas que ocupen o cargo de dirección da entidade Portos de Galicia, o "outras funcións" desta dirección da entidade será as que veñan determinados nos estatutos da entidade.

<u>Suxestións de modificación:</u>

a) modificar o contido e redacción dos textos dos actuais artigos 11ºe 12º do anteproxecto de Lei para recoller como órganos de goberno da entidade Portos de Galicia a dous órganos: a presidencia da entidade (órgano unipersoal de goberno) e o consello reitor (órgano colexiado de goberno)

b) diferenciar expresamente entre a figura de presidencia da entidade e presidencia do consello reitor, así como facer unha expresa regulación diferenciada da modalidade de nomeamento e funcións que lle corresponden á presidencia da entidade, e, por outra banda, á presidencia do consello reitor da entidade (que conforme ó artigo 63º.1 da LOFAXGA lle corresponde ó/á presidente/-a da entidade) e as funcións do consello reitor.

c) deixar expresamente recollido no texto do anteproxecto de lei que no caso da entidade Portos de Galicia, para identificación e nomeamento do órgano unipersoal de goberno, se opta pola segunda opción prevista e regulada no artigo 64º.2 da LOFAXGA. E, polo tanto, recoller que, a designación da presidencia da entidade virá determinada en base ó previsto neste artigo 64.2, mediante acordo do Consello da Xunta de Galicia e a proposta da persoa titular da consellería competente en materia de portos.

d) deixar expresamente recollido no texto do anteproxecto de lei en artigos diferenciados as funcións da presidencia da entidade e as funcións da presidencia do consello reitor. E adecuar as funcións concretas que se prevén para o consello

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

reitor da entidade de xeito que entre estas se contemplen as funcións que, como mínimo, para este órganos se identifican no artigo 64º.4 da LOFAXGA.

e) ampliar no texto do anteproxecto de lei as funcións previstas para a dirección da entidade Portos de Galicia ou ben facer unha derivación expresa a que a dirección terá outras funcións que se regulen noutras normas de desenvolvemento regulamentario da lei e nos estatutos da entidade.

B.5.- Sobre o principio de que o *financiamento das entidades públicas empresariais* do Sector Público autonómico debe basearse preferentemente no ingresos propios

Aspectos non axeitados coa LOFAXGA:

Segundo establece o artigo 89.1 da LOFAXGA, as entidades públicas empresarias son entes instrumentais constituídos co fin de operar no mercado con criterios empresariais en actividades de prestacións de servizos, de xestión de servizos públicos ou de produción de bens de interese público susceptibles de contraprestación. E como consecuencia do anterior no artigo 92 da LOFAXGA, establécese que estas entidades públicas empresariais financiaranse, preferentemente, cos ingresos propios que perciban como contraprestación polas actividades que poidan desenvolver elas mesmas e que só excepcionalmente financiaranse mediante transferencias consignadas nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia.

No artigo 19 do anteproxecto de lei de Portos de Galicia, se ben entre os recursos económicos que configurarán o patrimonio da entidade Portos de Galicia se identifican recursos económicos procedentes de actividades propias, expresamente non se fai fincapé no principio de excepcionalidade do financiamento mediante transferencias dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia e a necesidade de prioriza-los ingresos propios.

Suxestións de modificación:

Tendo en conta o anterior, proponse que no artigo 19 do anteproxecto de lei, sobre a facenda da entidade Portos de Galicia, se introduza un novo punto que reflicta os principios que recolle o artigo 92 da LOFAXGA sobre a excepcionalidade do financiamento do ente mediante transferencias dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia e a necesidade de priorizar con carácter preferente o financiamento do ente a partires de recursos e ingresos propios recadados polo propio ente a partires da súa actividade ordinaria.

B.6.- En relación co “Plan anual de actuación” da entidade instrumental Portos de Galicia e o control da eficacia no cumprimento deste plan

Aspectos non axeitados coa LOFAXGA:

Por unha banda, de acordo co disposto no artigo 91º da LOFAXGA, toda entidade pública empresarial deberá contar cun “Plan de actuación” propio no que se identificarán os obxectivos e resultados de actuación programados para cada exercicio anual, así como os recursos precisos que debe ter en conta a entidade para a consecución de ditos obxectivos e resultados programados. E dito plan deberá ser

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve

aprobado por orde da consellería de adscrición dentro do marco da programación plurianual da propia consellería.

E por outra banda, o artigo 94º da LOFAXGA establece como obrigatorio un control de eficacia do cumprimento do Plan de actuación de cada entidade pública empresarial e que ese control o debe de levar a cabo a consellería á que queda adscrita a entidade, co obxecto de fiscalizar o grao de cumprimento dos obxectivos fixados e a axeitada utilización dos recursos que sexan asignados a cada entidade para o desenvolvemento do referido plan de actuación.

No anteproxecto de lei sometido a informe non se recolle en ningún apartado ningún precepto que dea conta dos elementos previstos nos dous artigos da LOFAXGA antes comentados.

Suxestións de modificación:

Que no anteproxecto de lei se establezan artigos nos que se regule, por unha banda, a existencia dun Plan de actuación que rexerá o desenvolvemento anual de actuacións da entidade Portos de Galicia e, por outra banda, se dispoña que sobre dito Plan de actuación se exercerá un control de eficacia por parte da consellería á que queda adscrita a entidade.

TERCEIRO.- Polo que se refire á xustificación funcional da proposta de tramitación do anteproxecto de nova lei de Portos de Galicia, se considera convinte a súa tramitación ante a necesidade de que a actualmente vixente Lei de Galicia 5/1994, do 29 de novembro, de creación do ente público Portos de Galicia, atendendo ós motivos expostos no considerando primeiro deste informe, sexa adaptada tanto á Lei estatal 48/2003, do 26 de novembro, de réxime económico e de prestación de servizos dos portos de interese xeral, como á Lei de Galicia 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia.

CUARTO.- Sen obviar a necesidade de ser sometido ó preceptivo informe da Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos da Consellería de Facenda, e conforme ós termos da memoria económica aportada pola Consellería do Medio Rural e do Mar que forma parte do expediente administrativo do anteproxecto de lei de Portos de Galicia sometido a informe da DXARA, este anteproxecto de lei non implicará aumento de gasto para os orzamentos xerais da Comunidade autónoma de Galicia.

QUINTO.- En base a todo o exposto, esta Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa valora como oportuna, desde un punto de vista funcional, a proposta de "*Anteproxecto de lei de Portos de Galicia*", e emite **INFORME FAVORABLEMENTE** este anteproxecto normativo, condicionando o sentido deste informe a que se efectúen as modificacións do anteproxecto de lei acordes coas suxestións de modificación expostas no considerando SEGUNDO do presente informe.

Santiago de Compostela, 18 de novembro de 2014

A DIRECTORA XERAL DE AVALIACIÓN
E REFORMA ADMINISTRATIVA
Natalia Prieto Viso (Ado. dixitalmente)

Asinado por: PRIETO VISO NATALIA
Cargo: Directora Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa
Data e hora: 18/11/2014 11:59:49

CVE: 224f470c-8b9d-47e8-9aca-fd92b8f926b9
Verificación: https://sede.xunta.es/cve