



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 5 de diciembre de 2005, la Dirección General de Transportes y Puertos formuló una memoria de motivación técnica y jurídica para la elaboración de un Anteproyecto de Ley regional reguladora del transporte marítimo de pasajeros; a dicha memoria se acompañaban un informe justificativo de la oportunidad de dicha norma, sobre el impacto por razón de género que tendría su aprobación y una memoria económica sobre las repercusiones de esta índole que supondría aquélla.

En el informe sobre la justificación del Anteproyecto se indica, entre otras consideraciones, que *"se detecta una importante demanda de usuarios del transporte marítimo generada por el aumento de participantes de deportes náuticos, actividades subacuáticas y lúdico-turísticas que reclaman el establecimiento de una regulación precisa del transporte marítimo de pasajeros"* que es competencia de la Comunidad Autónoma, destacando, además, que *"la Ley pretende reforzar las garantías de los usuarios estableciendo con carácter obligatorio que todas las embarcaciones dispongan del correspondiente seguro de responsabilidad civil que cubre los daños que pueda generar su actividad"*, optando por el sometimiento de su ejercicio al régimen de autorización administrativa previa y su inscripción en un registro público creado al efecto.

SEGUNDO.- El 26 de diciembre de 2005, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería emite informe en el que realiza unas breves observaciones puntuales al borrador de Anteproyecto que se le había remitido.

TERCERO.- El 10 de febrero de 2006, el Consejo de Gobierno toma conocimiento de un borrador, de enero de 2006, de Anteproyecto de Ley de Transporte Marítimo de Pasajeros de la Región de Murcia, acordando que se remitiera para su informe a los siguientes órganos y Entidades, sin perjuicio de recabar los informes preceptivos:

"- Ayuntamientos de: Águilas; Mazarrón; Cartagena; Lorca; San Javier; San Pedro del Pinatar y Los Alcázares.

- Federación de Municipios de la Región de Murcia.

- Asociación de Navieros Españoles.

- Federaciones de Vela y de Actividades Subacuáticas de la Región de Murcia.

- Capitanía Marítima de la Región de Murcia.

- Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

- Consejerías de: Presidencia; Economía y Hacienda; Industria y Medio Ambiente; Turismo, Comercio y Consumo, y de Agricultura y Agua.

- Dirección General de Presupuestos y Finanzas".

CUARTO.- Constan en el expediente los informes emitidos en febrero y marzo de 2006 por las Consejerías de Agricultura y Agua; Turismo, Comercio y Consumo (Secretaría General y Dirección General de Consumo); Presidencia; Industria y Medio Ambiente; y Economía y Hacienda (Dirección General de Presupuestos y Finanzas). Dichos informes no oponen objeción al contenido y aprobación del Anteproyecto, bien por mostrar su conformidad, por no afectar a sus competencias o por realizar puntuales observaciones de mejora. No obstante, el informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas señala que, de generar el

Anteproyecto nuevas obligaciones económicas, debería de remitírsele por el consultante la oportuna memoria económica para, a su vista, poder emitir el informe preceptivo a que se refiere la Disposición Adicional del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

Asimismo, consta escrito de 8 de marzo de 2006 de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente expresando que el Anteproyecto no afecta a sus competencias. Finalmente, constan certificaciones acreditativas de que el 26 de julio y el 10 de octubre de 2006, el Anteproyecto fue informado favorablemente por el Consejo Asesor Regional de Consumo y el Consejo Regional de Cooperación Local, respectivamente.

QUINTO.- El 21 de septiembre de 2006 el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia emite informe en el que valora positivamente la iniciativa legislativa, realizando observaciones puntuales para la mejora técnica del texto, si bien considera que debería contemplarse la posibilidad de que la Administración regional pudiera establecer líneas de transporte marítimo a través de los cauces establecidos en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas (es decir, posibilitar que la Administración regional declarase como servicio público algunas de dichas líneas, y su consiguiente prestación a través de los modos y régimen jurídico establecidos en dicha legislación).

SEXTO.- En informe de 24 de octubre de 2006, el Servicio Jurídico-Administrativo y de la Junta Arbitral de Transporte de la Dirección General de Transportes y Puertos analizó los informes y alegaciones presentadas, proponiendo atender la mayoría de ellas, salvo lo anteriormente reseñado por el CES sobre la publicación de los servicios, por considerar que ello sólo está justificado en los supuestos encaminados a asegurar las comunicaciones entre la península y las islas españolas, según se desprende del Real Decreto 1466/1997, de 19 de septiembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público.

SÉPTIMO.- El 2 de noviembre de 2006, el Vicesecretario de la Consejería emite su preceptivo informe, y se elabora un nuevo borrador de Anteproyecto de Ley, fechado en noviembre de 2006, que es autorizado por el Secretario General de la Consejería el 6 de noviembre de 2006 a los efectos de la solicitud de Dictamen a este Consejo Jurídico.

OCTAVO.- Mediante oficio registrado el 8 de noviembre de 2006, el Secretario General de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, por delegación del Consejero, solicita la emisión de nuestro preceptivo Dictamen, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Anteproyecto de Ley regional, concurriendo el supuesto previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento.

El examen del expediente remitido a este Consejo Jurídico revela que, en la tramitación del Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, se ha seguido lo establecido al efecto en el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, si bien con dos salvedades, que deberían subsanarse:

1. No constan los oficios mediante los que se dio traslado del borrador de Anteproyecto a los órganos y entidades señaladas por el Consejo de Gobierno en su toma de conocimiento. Si bien ello no resulta relevante en lo que atañe a los órganos allí indicados que posteriormente

formularon alegaciones, sí la tiene en lo que respecta a los que no han comparecido en el procedimiento, pues la ausencia de dichos oficios impide determinar si efectivamente les fue otorgado el trámite ordenado por el Consejo de Gobierno. Ello es especialmente necesario en el caso de la Capitanía Marítima de la Región de Murcia, en cuanto órgano estatal competente en materia de marina mercante, título competencial que delimita decisivamente el alcance de la competencia regional en materia de transporte marítimo y que afecta a varias determinaciones del Anteproyecto, según se verá seguidamente.

2. No consta que se haya emitido el informe preceptivo a que se refiere la Disposición Adicional del vigente Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Teniendo en cuenta que, según la memoria económica elaborada por la Dirección General de Transportes y Puertos, el Anteproyecto implicaría nuevas obligaciones económicas para la Administración regional (f. 141 y sgtes. del expediente), es preciso, conforme con lo indicado por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas en el informe reseñado en el Antecedente Cuarto, que se le remita dicha memoria, para que pueda elaborar el informe preceptivo de referencia. No obstante lo anterior, y dada la índole del defecto, procede informar seguidamente sobre el fondo del texto sometido a Dictamen.

TERCERA.- Cuestiones de orden constitucional, en especial, sobre las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma.

I. Como expresa la Exposición de Motivos del Anteproyecto, con el mismo se pretende ejercer la competencia exclusiva que el artículo 10. Uno, 4 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de *"transporte marítimo entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales"*, y cuyo traspaso de servicios fue efectuado por el Real Decreto 1597/1999, de 15 de octubre; norma en la que, para delimitar la materia a que se refería el traspaso, se expresa que *"de conformidad con el artículo 149.1.20^a de la Constitución, quedan reservadas al Estado, en los términos de la legislación vigente, las funciones relativas a marina mercante, abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas y puertos de interés general"*.

En concreto, es la competencia exclusiva estatal en materia de marina mercante la que condiciona fuertemente el alcance de la competencia regional de que se trata, especialmente por el hecho de que, habiendo sido determinados por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, LPMM), los aspectos que se consideran comprendidos en el concepto de *"marina mercante"*, la STC 40/1998, de 19 de febrero, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicha Ley, vino a confirmar, con pequeñas matizaciones, el criterio sentado a este respecto por el legislador estatal.

Por ello, debe partirse por recordar lo establecido en el artículo 6 LPMM:

"1. A los efectos de esta Ley se considera marina mercante:

- a) La actividad de transporte marítimo, exceptuando el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.*
- b) La ordenación y el control de la flota civil española.*
- c) La seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar.*
- d) La seguridad marítima, incluyendo la habilitación para el ejercicio del servicio de practicaje y la determinación de los servicios necesarios de remolque portuario, así como la disponibilidad de ambos en caso de emergencia.*
- e) El salvamento marítimo, en los términos previstos en el artículo 87.*
- f) La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce*

soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino.

g) La inspección técnica y operativa de buques, tripulaciones y mercancías.

h) La ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas.

i) El control de situación, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras Autoridades.

j) La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar.

k) Cualquier otro servicio marítimo atribuido por Ley a la Administración regulada en el Capítulo III del Título III de esta Ley.

2. No se considera marina mercante la ordenación de la flota pesquera, en los ámbitos propios de la pesca y de la ordenación del sector pesquero, ni la actividad inspectora en estos mismos ámbitos".

Impugnados diversos preceptos de este artículo, la indicada STC expresó lo siguiente: "en una aproximación inicial, cabe entender que se integran en dicho concepto (el de marina mercante) aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías; incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas. Lo que se traduce en ciertas condiciones técnicas que debe reunir el buque y en una ordenación del tráfico marítimo, tanto con carácter general como en determinados espacios (por ejemplo, el establecimiento de rutas obligadas y esquemas de separación de tráfico), para prevenir abordajes u otros accidentes" (F.J. 44).

"Debe, a todo ello, agregarse que la seguridad en la navegación exige, al igual que ocurre en el caso de la seguridad en la circulación por carretera (SSTC 59/1985, fundamento jurídico 3.º y 181/1992, fundamento jurídico 3.º), una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad" (F.J. 46).

"No es fácil establecer los límites precisos entre las competencias relativas a la seguridad en la navegación, a la seguridad marítima, a la seguridad de la vida humana en el mar y al salvamento marítimo, competencias todas ellas que se encuentran, evidentemente, en una estrecha relación y que, en todo caso, las Comunidades Autónomas carecen de competencias legislativas sobre la materia" (F.J. 51).

"El hecho de que este transporte sea de titularidad autonómica no excluye la intervención del Estado en lo relativo a la seguridad en la navegación y a los controles sanitarios" (F.J. 59).

De lo expuesto se extrae una conclusión que resulta esencial para deducir, por contraste, cuál puede ser el ámbito propio del título competencial autonómico sobre transporte marítimo que se pretende ejercer: la competencia estatal exclusiva en materia de marina mercante incluye la potestad de establecer y aplicar las disposiciones relativas a la protección de la seguridad en el transporte marítimo, en cuanto esta actividad mercantil (ya se refiera a mercancías o viajeros) presupone, por naturaleza, la navegación marítima y, por tanto, la tutela de la seguridad de la vida humana en el mar, independientemente del fin con que se realice la navegación.

Esta conclusión se ratifica si se tiene en cuenta la jurisprudencia constitucional que ha analizado la relación entre otros dos títulos competenciales, uno estatal y otro autonómico, que guardan un claro paralelismo con los que aquí son objeto de consideración. Así, por un lado, el estatal sobre ordenación del tráfico y seguridad vial (terrestre) y el autonómico sobre transporte terrestre intraautonómico. En este sentido, en la STC 118/1996, de 27 de junio, la Comunidad Autónoma de Cataluña sostuvo que las infracciones en materia de seguridad vial y de utilización del tacógrafo u otros instrumentos de control, en vehículos dedicados al transporte

profesional, no se insertaban en el indicado título estatal, en cuanto esta competencia "ha de considerarse limitada a la finalidad estricta que le es propia, esto es, a la protección del entorno exterior en que se mueven los vehículos para evitar que causen daños a terceros o a otros vehículos que circulen por las vías públicas". Sin embargo, el TC rechaza tal tesis expresando que "las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deban ser uniformes en todo el territorio nacional. No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. La regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros (seguridad vial pasiva) debe, por tanto, entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21, y como materia sujeta a tal competencia exclusiva no cabe la intervención al respecto de las Comunidades Autónomas, alterando, modificando o desarrollando las prescripciones estatales (SSTC 18/1992, 203/1992 y 21/1993)". En consecuencia, el Alto Tribunal anula, entre otros, el artículo 53, b) de la Ley catalana 12/1986, que tipificaba como infracción muy grave a la normativa sobre transporte autonómico por carretera el "prestar servicios en condiciones que puedan afectar a la seguridad de las personas porque comporten peligro grave y directo".

Quiere decirse con todo ello que el último inciso del artículo 6.1, a) LPMM sólo pretende excluir del título competencial sobre marina mercante aquellos aspectos relativos al transporte marítimo autonómico que hayan de considerarse propios y específicos de tal título competencial (o de otros autonómicos que puedan incidir, señaladamente el de consumo o el de protección del medio ambiente marino, como luego se verá), sin perjuicio, pues, de las normas estatales que puedan incidir sobre dicha actividad empresarial, dictadas al amparo de las competencias estatales en materia de marina mercante, y que se refieren, básicamente, a los aspectos de seguridad en dicho transporte. Así lo ha entendido, por ejemplo, el Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, que establece reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles, que se aplica a todo viaje entre dos puertos del territorio nacional, sin excluir el supuesto en que ambos puertos estén en una misma Comunidad Autónoma (vid. sus artículos 1, 3, q) y 13, entre otros).

II. Excluidos de la competencia autonómica los aspectos relativos a la seguridad del transporte marítimo, también condiciona decisivamente la operatividad del título autonómico en la materia el que la normativa comunitaria haya establecido la liberalización de esta clase de actividad económica. Así, el Real Decreto 1466/1997, ya citado, recuerda en su Exposición de Motivos que "el reglamento 3577/1992 CEE, del Consejo, de 7 de diciembre, impone el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos de cabotaje. Permite, sin embargo, matizar la aplicación de este principio a los servicios regulares con destino u origen en islas, y entre islas para los que afirma la posibilidad de establecer obligaciones de servicio público o garantizar su prestación mediante contrato. El hecho insular se perfila, por tanto, con características y peculiaridades cuya protección puede merecer, a juicio de cada Estado, sistemas especiales de protección".

Ello supone que la intervención administrativa que puede ejercerse desde las competencias autonómicas no puede basarse, en este sector, en razones de ordenación del mercado o estrictamente económicas sino, esencialmente, en la protección del usuario de esta clase de servicios, como viene a reconocer implicitamente el Anteproyecto al pretender "reforzar las garantías de los usuarios". Quiere decirse que el contenido propio del título competencial que nos ocupa viene constituido esencialmente por una acción normativa encaminada a la protección del usuario de este transporte, con medidas específicas para este sector de

actividad, es decir, mediante una "sectorización" de la competencia general de protección al consumidor atribuida a nuestra Comunidad Autónoma por el artículo 11, 7 del Estatuto de Autonomía.

Lo anterior no excluye, claro está, que la iniciativa normativa que pretende ejercerse al amparo del título competencial en materia de transporte marítimo no pueda incluir determinaciones que tengan específico encaje en otros títulos autonómicos, como puede ser el de protección del medio ambiente marino y de los ecosistemas en aguas interiores de la Región (artículos 11. 3 y 10. Uno 9 del Estatuto, respectivamente). Y ello aun cuando la LPMM incluya en la noción de marina mercante la acción estatal de protección del medio ambiente marino (art. 6.1, f), pues la STC 40/1988 citada advierte que, en este punto, la LPMM no resulta excluyente de las correspondientes competencias autonómicas.

Desde este punto de vista, pues, el sistema de previa autorización administrativa (reglada) que el Anteproyecto configura como piedra angular del régimen jurídico que diseña, puede contemplarse como válido instrumento para que la Administración regional realice un control previo al ejercicio de la actividad por cada empresa naviera y, consiguientemente, disponga de determinada información sobre la actividad de transporte marítimo de viajeros en el ámbito de su competencia, siguiendo, con ello, la línea emprendida por la Ley 10/2000, de 7 de julio, de Cataluña, de Ordenación del Transporte en Aguas Marítimas y Continentales, única ley autonómica que hasta el momento ha regulado con vocación general esta clase de transporte en un ámbito autonómico. No obstante, también hubiera sido posible establecer, al menos en este momento inicial de ordenación del sector, un sistema de simple comunicación de la actividad, posterior a su ejercicio, que es el mecanismo que tiene establecido el Estado para los transportes marítimos de su competencia que no haya declarado de interés público (es decir, todos los interautonómicos menos los insulares antes mencionados, vid. arts. 3.3 y 12 del citado Real Decreto 1466/1997). En este punto, debe decirse que en el expediente remitido no obra estudio ni información alguna sobre las características, magnitudes y necesidades del sector en la Región, sin que conste que se hubiera solicitado a la Administración periférica del Estado (Capitanía marítima) los datos de interés de que aquélla dispusiera; dicha información y estudios hubieran posibilitado una mejor toma de decisión sobre el alcance de la futura ley y sobre las medidas y técnicas jurídicas más adecuadas para conseguir los fines que con ella se persiguen. Por el contrario, dicho expediente revela una escasa reflexión sobre la iniciativa normativa de que se trata, lo que se ha traducido, además, en un texto que no destaca por el cuidado y rigor jurídico que debe exigirse al respecto.

III. Aplicadas las anteriores consideraciones al articulado del Anteproyecto, cabe realizar algunas observaciones sobre los siguientes preceptos del mismo.

-Artículo 1.1.

El artículo 1.1 del Anteproyecto establece que su objeto es la regulación del transporte marítimo de pasajeros *"que transcurra íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"*. Aparte de la incorrección que supone asociar la noción de *"territorio"* a una actividad de transporte en el mar, la referencia no se ajusta a los términos estatutarios de esta competencia, pues el criterio utilizado en el artículo 10. Uno, 4 del Estatuto delimita el alcance del transporte marítimo de competencia regional por referencia a los puertos o puntos del litoral regional entre los que se realice dicha actividad, tal y como, correctamente, se dispone en el artículo 2 del Anteproyecto. Por ello, la expresión entrecomillada antes transcrita debe sustituirse por otra que se ajuste al indicado precepto estatutario, pareciendo lógico, por otra parte, unificar en uno solo los proyectados artículos 1 y 2.

-Artículos 4, e) y 5, b) y d).

El artículo 4, e) establece el derecho de los usuarios del transporte marítimo de pasajeros a la

adopción de las medidas de seguridad adecuadas al tipo de embarcación e itinerario de la misma; el artículo 5, b) y d) señala como obligaciones de aquéllos las de no perturbar la seguridad de la navegación y someterse a las disposiciones del capitán en todo lo relativo al orden y policía a bordo. Se trata de determinaciones propias del ámbito de la seguridad de la navegación marítima y de la seguridad de la vida humana en el mar, es decir, de la competencia estatal exclusiva sobre marina mercante entendida en los términos antes señalados, y así vienen a recogerse, de un modo más o menos explícito, en la normativa dictada a su amparo, que desarrolla tales derechos y obligaciones y sanciona su incumplimiento, por lo que, en rigor, no debe ser la normativa autonómica la que los establezca; además de que ello podría inducir a confusión sobre posibles responsabilidades de la Administración regional en este punto. Deberían, pues, suprimirse tales preceptos; a lo sumo, y con el mero objeto de delimitar el alcance del Anteproyecto, podría incluirse un precepto que indicase que los derechos y obligaciones previstos en la presente Ley para empresas navieras y usuarios del transporte marítimo se entenderán sin perjuicio de los establecidos en la normativa estatal sobre marina mercante y de las competencias de la Administración del Estado en esta materia.

-Artículo 9.1. h).

Este precepto establece como requisito para el otorgamiento de la preceptiva autorización de transporte *"estar al corriente en el pago de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social"*.

Si se parte de la idea general de que los requisitos que pueden exigirse para autorizar una actividad sujeta a intervención administrativa han de estar vinculados a los fines propios de la competencia a cuyo amparo se dicta la norma en la que se establecen dichos requisitos, parece claro que el cumplimiento de unas obligaciones establecidas por la legislación tributaria y de Seguridad Social no guarda una relación lo suficientemente directa o relevante con la ordenación del transporte marítimo que nos ocupa. El cumplimiento de esta clase de obligaciones ha venido siendo tradicionalmente establecido para actividades declaradas como servicio público de titularidad de la Administración, que habilita su realización a un sujeto privado por la vía de la concesión administrativa. En tales casos resulta lógico que la normativa reguladora de la correspondiente actividad considere que el concesionario, que se beneficia de la exclusividad inherente al título concesional, debe en contrapartida cumplir con las mencionadas obligaciones fiscales y sociales; cumplimiento, además, que redunda en el requisito de solvencia empresarial que de modo ordinario es exigido en estos casos.

En esta línea, es esclarecedor el precedente que ofrece la normativa de ordenación del transporte por carretera. Conforme con la Directiva 96/26/CE, de 29 de abril, modificada por la 98/76/CE, de 1 de octubre, se exige a los empresarios que se dediquen a este tipo de transporte (incluyendo el de mercancías, cuya realización está liberalizada de modo análogo a como lo está el transporte marítimo) que reúnan unas determinadas condiciones de honorabilidad, profesionalidad y capacidad financiera para desempeñar su actividad.

Si se examinan tales requisitos, se advierte que no vienen referidos en ningún caso al cumplimiento de obligaciones tributarias; y, en lo que se refiere a las de Seguridad Social, sólo se considera que se carece de esta honorabilidad cuando el empresario haya sido condenado por infringir grave y reiteradamente la normativa sobre condiciones de remuneración y de trabajo de la profesión (artículo 3.2, c) de dicha Directiva).

Si ello es así, con mayor razón resulta injustificado sujetar la realización de una actividad liberalizada como es la de transporte marítimo que nos ocupa, al cumplimiento de unas obligaciones que muy remotamente pueden afectar a los fines propios de la ordenación de este tipo de transporte. En contraposición, resulta lógico, por ejemplo, que la autorización

administrativa para realizar dicho transporte se condicione a que el empresario cumpla con la normativa sobre navegación y seguridad marítimas, pues el transporte marítimo presupone, como es obvio, la navegación en dicho medio.

Por todo ello debería suprimirse el precepto comentado.

-Artículos 23, d); 24, c) h), y 25, d).

Estos preceptos, en la medida en que tipifican como infracciones una serie de conductas que suponen atentar contra la seguridad en la navegación marítima y de la vida humana en el mar, constituyen una extralimitación del ámbito propio del título competencial autonómico en materia de ordenación del transporte marítimo.

Así, en lo que se refiere al artículo 23, d), que tipifica la vulneración por los usuarios de las disposiciones del Capitán de la embarcación relativas a la conservación del orden y policía a bordo, y al artículo 24, h), que se refiere a la perturbación por parte de los usuarios de la seguridad de la navegación marítima, resulta clara la finalidad tuitiva de la seguridad marítima, como lo confirma el hecho de que tales conductas se incluyen en las infracciones contra la seguridad marítima tipificadas en los artículos 114. 3, a) y b) y 115.2, a) y b) LPMM. Por ello, deben suprimirse.

En lo que atañe al artículo 25, d), que tipifica como infracción muy grave la prestación del servicio de transporte en condiciones que puedan afectar a la seguridad de las personas, por conllevar peligro grave y directo, o daños al medio ambiente, debe suprimirse el inciso relativo a la seguridad de las personas (no así el referido al medio ambiente), ya que su fin exclusivo es proteger la seguridad de la vida humana en el mar, y la conducta descrita se tipifica en los artículos 115.2, m) y 116.2, a) LPMM como infracciones a la seguridad marítima. Precepto análogo, referido al transporte autonómico por carretera, fue anulado por la STC 118/1996, según se dijo.

Sin embargo, es factible que el Anteproyecto tipifique como infracción las conductas contempladas en sus artículos 25, h) e i), pero siempre que con las mismas no se sancione la puesta en peligro de la seguridad de la navegación o de las personas, sino la vulneración de otros bienes protegidos que tengan amparo en las competencias autonómicas; de lo contrario se estaría infringiendo el principio *"non bis in idem"* (artículo 133 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ya que, como se ha razonado, cuando el bien jurídico cuya vulneración se pretenda sancionar sea uno de los propios de la competencia estatal sobre seguridad marítima, su represión sólo competirá al Estado.

En este sentido, y por lo que se refiere a la citada letra h), es claro que la prestación del servicio de transporte excediendo del número de pasajeros autorizados (la referencia al *"peso"* debe eliminarse, pues se ha traído del correspondiente artículo de la ley catalana, en donde tiene justificación porque viene referido al transporte marítimo de mercancías, lo que aquí no concurre), es una conducta que, además de poder constituir una infracción en materia de seguridad de la navegación marítima, es susceptible de ser considerada como infracción en materia de protección al usuario de estos servicios, por la incomodidad (no ya sólo la inseguridad) y la minoración de prestaciones o servicios que tal exceso les puede ocasionar, encontrando así el Anteproyecto en este punto un doble amparo competencial (transporte marítimo y protección al consumidor).

Igual razonamiento cabe hacer de la infracción tipificada en la letra i) del artículo 25, que sanciona la modificación (sin previa autorización, se entiende) de las características técnicas y de seguridad de las embarcaciones que sirvieron de base para que la Administración regional concediera su autorización de transporte; no puede sancionarse la afección que tales modificaciones pudieran suponer para la seguridad de los pasajeros o para terceros, pues ello

corresponde, en su caso, a la Administración del Estado. Ahora bien, en la medida en que con la conducta tipificada en esta letra i) se estaría vulnerando la obligación establecida en el proyectado artículo 12.1, en el sentido de tener que obtener la correspondiente modificación de la autorización otorgada en su día (para posibilitar con ello el conocimiento y control de la Administración regional de las condiciones en que se realiza el transporte de su competencia), dicha conducta puede ser sancionada por ésta.

Sin embargo, precisamente porque el bien jurídico protegido con la eventual represión de estas conductas no puede ser la seguridad de las personas en el mar, resulta improcedente, por desproporcionado, que las indicadas contravenciones merezcan la consideración de infracciones muy graves (que es, casi con total seguridad, lo que ha motivado su pretendida calificación como tales). En realidad, al tratarse en ambos supuestos de la realización de transporte marítimo incumpliendo los términos de la autorización otorgada (por cuanto ésta se concede con la implícita condición de que las embarcaciones con que se preste el transporte se ajustarán a las características y demás requisitos establecidos en las autorizaciones y certificados expedidos por la autoridad competente en materia de marina mercante y de industria, en su caso), ambas conductas se deben subsumir en la infracción (de carácter grave) tipificada en el artículo 24, c), que sanciona precisamente el *"prestar el servicio en condiciones distintas a las autorizadas"*. (Precepto éste, por cierto en el que debe suprimirse el inciso relativo a la afectación a la seguridad de las personas, en concordancia con lo indicado anteriormente respecto de una similar mención en el artículo 25, d).

IV. Especial comentario merece la regulación proyectada sobre el aseguramiento de la responsabilidad civil en esta actividad de transporte.

Conforme señalamos en el Antecedente Primero, la memoria justificativa del Anteproyecto expresó que con el mismo se pretendían reforzar las garantías de los usuarios estableciendo con carácter obligatorio que todas las embarcaciones dispusieran del correspondiente seguro que cubriera los daños que pudiera generar esta actividad. Sin embargo, el Anteproyecto no resulta lo suficientemente claro en este punto. En primer lugar, la Exposición de Motivos es confusa en cuanto que el inciso *"en los términos exigidos por la legislación vigente"*, puede llevar a pensar que el Anteproyecto no pretende establecer un nuevo seguro de responsabilidad civil (como sí lo hace la ley catalana citada en su artículo 7.2, c), sino fijar como requisito para el otorgamiento de la autorización de transporte el que la empresa naviera tenga suscrito el seguro que viniera obligada a constituir conforme a la normativa estatal en materia de marina mercante. Tal conclusión se ratifica en cuanto el proyectado artículo 9.1, f) exige un certificado de la compañía aseguradora de que la embarcación dispone del seguro de responsabilidad civil de la empresa prestadora del transporte que cubra los daños que pueda generar su actividad, *"en los términos exigidos por la normativa vigente"*, lo que podría entenderse que se refiere al seguro exigido por las normas estatales, o al establecido por el Anteproyecto, o a ambos. El artículo 25, f) y g), por su parte, tipifica como infracción la no suscripción de la póliza, o no estar al corriente de pago, o suscribir con cobertura o importe insuficientes, *"los seguros establecidos en la presente ley"*, expresión que parece confirmar la intención expresada en la memoria y Exposición de Motivos. En cualquier caso debe decirse que, por las expresadas razones de índole competencial, la Administración regional carecería de facultades para tipificar como infracción y sancionar el incumplimiento de unas obligaciones de aseguramiento civil establecidas por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de marina mercante.

Debe aclararse, pues, tan importante cuestión, y en la hipótesis de que se haya pretendido establecer un nuevo seguro de responsabilidad civil para el transporte marítimo regional, debería eliminarse la duda que a tal efecto se desprende del antepenúltimo párrafo de la

Exposición de Motivos, y modificar el proyectado artículo 9.1, f), para expresar en el mismo, análogamente a lo establecido en el reseñado artículo de la ley catalana, que se exige el certificado acreditativo de la suscripción y vigencia del seguro de responsabilidad civil en los términos que se determinen por vía reglamentaria, aclarando, como se hace en dicha norma, que la suscripción de ese seguro se entiende sin perjuicio de otros que deban ser formalizados conforme con otras normativas sectoriales. Dicha habilitación reglamentaria permitiría la posterior ponderación de los riesgos y coberturas a garantizar, considerando los supuestos y condiciones en que ya es exigible a las empresas navieras el aseguramiento de su responsabilidad conforme a la normativa estatal indicada.

V. Por otra parte, la habilitación reglamentaria *"en blanco"* que se contiene en el artículo 9.2 del Anteproyecto, para que por norma de este rango se puedan exigir *"nuevos documentos o modificar los existentes"* (se querrá decir *"modificar los exigidos en esta Ley"*), resulta contraria a la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad.

Así, en nuestro Dictamen 90/2001, de 15 de octubre, recordamos la doctrina del Tribunal Constitucional en sentencias como la 83/1984, de 24 de julio, que expresó que *"el principio de reserva de Ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye la posibilidad de que las Leyes tengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador"*.

Sobre el alcance de dichas remisiones, sigue diciendo el Alto Tribunal que *"han de ser tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley"*. Por ello, son contrarias a la Constitución las *"remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento a favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la Norma constitucional creadora de la reserva"* (S. 99/1987 de 11 de junio).

Aplicado al caso que nos ocupa, el principio de libre prestación de la actividad de transporte marítimo de que se trata, garantizado por la normativa comunitaria reseñada en su momento, requiere acotar de un modo lo suficientemente preciso el ámbito de operatividad reglamentaria en lo que concierne a nuevos requisitos condicionantes del ejercicio de dicha actividad.

En este sentido, parece necesario que el comentado precepto establezca, al menos, que dicha nueva documentación, o la modificación de la establecida en la futura Ley, deberá referirse a requisitos u obligaciones dirigidos a la protección de los derechos de los pasajeros en cuanto usuarios del servicio, o a la protección del medio ambiente marino, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma, pues éstas parecen ser las finalidades del Anteproyecto cuyo cumplimiento, en hipótesis, habría de optimizarse por vía reglamentaria, por utilizar los términos de la transcrita sentencia.

VI. Por último, dentro de las observaciones de índole constitucional a que se dedica esta Consideración, hay que referirse a la regulación que sobre la reincidencia, a efectos sancionadores, se establece en los artículos 24, i) y 25, j) en relación con el 27.3 del Anteproyecto.

Así, los dos primeros preceptos tipifican como infracción grave *"la reincidencia en la comisión de infracciones leves"*, y como muy grave *"la reincidencia en la comisión de infracciones graves"*. Por su parte, el artículo 27.3 contempla la reincidencia como circunstancia agravante a

los efectos de determinar el importe de la sanción dentro de los límites cuantitativos establecidos en el artículo 27.1 para cada clase de infracciones. Existe con ello un margen de incertidumbre, contrario al principio de seguridad jurídica, en lo que se refiere a los supuestos en que tal reincidencia haya de operar como circunstancia constitutiva del tipo agravado de infracción previsto en los citados artículos 24 y 25, o como circunstancia agravante dentro de los límites cuantitativos asignados a cada clase de infracción en el artículo 27.1. Para eliminar tal situación, parece lógico considerar que la primera conducta reincidente sea sancionada considerando tal reincidencia como agravante a los solos efectos del artículo 27.3, y que sea la comisión por tercera o posteriores veces de una infracción de igual naturaleza de carácter leve o grave lo que conformara los tipos agravados previstos en los artículos 24, i) y 25, j), respectivamente. A tal fin, debería modificarse la redacción de estos dos últimos preceptos, en el sentido indicado.

Por análogas razones, atinentes al principio de legalidad en materia sancionadora, es necesario que en la proyectada Disposición Final Segunda se incluya el parámetro que haya de aplicar el Consejo de Gobierno para actualizar el importe de las sanciones previsto en el Anteproyecto (el Índice de Precios al Consumo o cualquier otro que cumpla con las exigencias de certeza y objetividad necesarias en este punto).

CUARTA.- Otras observaciones al Anteproyecto.

Para la mejora técnica del Anteproyecto en diversos aspectos, de naturaleza distinta a la que se ha analizado en la precedente Consideración, procede realizar las siguientes observaciones.

-Artículo 10.1, b) y c).

En el número 1, b), no resulta apropiada la referencia a los "términos" de los Ayuntamientos en los que se pretende desarrollar el transporte objeto de autorización. Debería referirse a los Ayuntamientos costeros entre cuyos puertos o puntos se pretenda realizar dicho transporte.

En la letra c) de dicho número 1, debe completarse: "*en función del recorrido, al organismo...*".

-Artículo 11.1 y 3.

En el número 1, corregir: "...se entenderá desestimada".

En el número 3, completar: "...de los lugares donde se inicien, finalicen o efectúen escalas los transportes cuya realización se autoriza", o similar expresión.

-Artículo 13.1, h) y 2.

En el número 1, h), debe completarse: "...puertos o lugares de partida y de destino en caso de servicios regulares...".

Debería corregirse la redacción del último inciso del número 2. No es correcto referirse a las "modificaciones de las existentes" (inciso final), sino a modificar "las menciones establecidas en el número 1". Ello sin perjuicio de indicar que tal posibilidad no parece justificada, dada la esencialidad de tales menciones.

-Artículo 14.3.

Carece de sentido la limitación al ámbito territorial de la Región de los efectos del Registro de autorizaciones que se regula, como se pretende en el número 3 de este artículo. Al no disponerse otra cosa, el efecto autorizatorio se produce con el mismo otorgamiento de la autorización (lo que resulta lógico) y ello implica que los efectos del Registro son de mera publicidad, es decir, de carácter general (y no limitados a la Región), y así debería aclararse.

-Artículo 19.3.

En el número 3, debería sustituirse la referencia a la presunción de veracidad de las actas de inspección por la de que "tendrán valor probatorio", para ajustarse a lo establecido en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, ya citada.

-Artículo 23, e).

En la letra e), debe completarse: "...que constituyan infracción de las obligaciones establecidas

en la presente Ley en materia de transporte...", o similar.

-Artículos 24, b) y 25, b).

Estos preceptos tipifican como infracción la *"ocupación"* sin título alguno de líneas regulares o discretionales, y tienen carácter grave o muy grave si con ello se interfiere o no la normal actividad de transporte, o si se realiza tal conducta desatendiendo el requerimiento administrativo de cesación de la misma.

Resulta incorrecta tal tipificación, pues supone una inadecuada traslación al ámbito del transporte marítimo de lo dispuesto en el artículo 116.1, c) LPMM, que se refiere a la ocupación del dominio público portuario, en donde tiene sentido tal infracción, en cuanto se trata de un espacio susceptible de ser *"ocupado"*, lo que no ocurre con las *"líneas regulares o discretionales"*, que no son sino actividades de transporte plenamente liberalizadas (que se prestan, eso sí, previa autorización de otorgamiento reglado por la Administración).

-Artículo 24, g).

No resulta clara la infracción prevista en la letra g) del artículo 24, consistente en *"todo cambio, sin título habilitante, en el uso al que esté destinado el transporte marítimo de pasajeros"*. Si a lo que se refiere el precepto es al cambio en el uso autorizado a una determinada embarcación por parte de la Administración de marina mercante, hemos de reiterar lo expresado en la Consideración precedente sobre los proyectados artículos 25, h) e i), es decir, la falta de competencia de la Administración regional para sancionar la contravención de normas estatales en materia de seguridad marítima y el incumplimiento de las condiciones establecidas en autorizaciones y certificaciones expedidas por aquélla Administración. Además, interpretado el precepto dentro de las competencias regionales, esta infracción estaría subsumida en la tipificada en la letra c) de este artículo 24, al tratarse de la prestación del transporte en condiciones distintas de las autorizadas por la Administración regional. Por todo ello, debería suprimirse.

-Artículo 25, a).

Tampoco resulta clara la infracción tipificada en la letra a) de este artículo, consistente en realizar servicios de transporte marítimo *"que excedan del ámbito territorial específicamente autorizado"*. Por una parte, debe rechazarse una interpretación literal, pues es claro que no puede sancionarse la realización de transporte cuando su ámbito (marítimo y no *"territorial"*) es interautonómico. Tampoco puede referirse al incumplimiento de la ruta, puertos o lugares de destino que establezca la autorización, conforme se prevé en el artículo 13.1, h) para el transporte regular de pasajeros, pues ello ya se sanciona en el artículo 24, d); y no puede referirse al transporte discrecional porque no se prevé en dicho artículo 13.1 ninguna limitación al respecto, lo cual es lógico, por otra parte, dado el carácter imprevisible de sus itinerarios y rutas, según el concepto de este transporte que se establece en el proyectado artículo 3.3. Cuestión distinta es que, a efectos informativos, se prevea en el artículo 9.1, d) que en las solicitudes de transporte discrecional se indique la zona del litoral y puntos del transporte previstos o previsibles, pero si tal limitación zonal se llevase al contenido de la autorización y se sancionase su incumplimiento, parece claro que los interesados en esta clase de transporte optarán, con toda licitud, a señalar como zona de operaciones y rutas a todo el litoral regional. Por todo ello, debe aclararse el comentado precepto, a la vista de lo señalado.

-Artículo 25, f).

Debe eliminarse el último inciso, relativo a la infracción penal, pues la no suscripción, o el no estar al corriente de pago de los seguros (en rigor, del seguro de responsabilidad civil) establecidos en esta Ley, debe constituir en todo caso infracción de la misma, sin perjuicio de que si tal conducta resultara también penalmente punible, deberá estarse a los principios de preferencia penal y *"non bis in idem"*.

-Artículo 26.3.

Debería completarse y perfeccionarse: "...un plazo para que la persona interesada solicite la correspondiente autorización o, en su caso, ajuste las condiciones de prestación del servicio a los términos establecidos en la autorización otorgada, de forma que no afecte a la seguridad de las personas, sin perjuicio en todo caso de las competencias de la Administración del Estado en la materia", o expresión similar.

-Artículo 27.2 y 3.

En el número 2, completar: "...infracciones tipificadas en el artículo...".

En el número 3, modificar: "...haber procedido a subsanar la infracción a requerimiento de la Administración en el plazo a que se refiere el artículo 26.3, o con anterioridad a dicho requerimiento", por coherencia con lo dispuesto en este último artículo.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debe completarse el expediente con la documentación y el informe a que se hace referencia en la Consideración Segunda del presente Dictamen.

SEGUNDA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dispone de competencia para aprobar el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, sin perjuicio de lo indicado en la Consideración Tercera en relación con los siguientes preceptos: artículos 1.1; 4, e); 5, b) y d); 9.1, h); 9.2; 23, d); 24, c), h) e i); 25, d), h), i) y j).

TERCERA.- Para la mejora técnica del Anteproyecto, y por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta de este Dictamen, deben tenerse en cuenta las observaciones allí realizadas sobre las siguientes determinaciones del texto: Exposición de Motivos (antepenúltimo párrafo); artículos 9.1, f); 10.1, b) y c; 11.1 y 3; 13.1, h) y 2; 14.3; 19.3; 23, e); 24, b), f) -ahora, por error, i)- y g); 25, a), b), f) y g); 26.3; 27.2, y 3.

No obstante, V.E. resolverá.