



Lehiaren
Euskal Agintaritza

Autoridad Vasca
de la Competencia

PORTUKO BARRUTIRA SARTZEKO IRIZPIDEEI BURUZKO GOMENDIOA, BILBOKO PORTUKO AGINTARITZARI ZUZENDUA

Laburpena:

toC Osoko bilkura

María Pilar Canedo Arrillaga andrea, presidentea

Natividad Goñi Urriza andrea, kidea

Rafael Iturriaga Nieva jauna, kidea

Idazkaria: Alfonso Gómez Fernández jauna

I. AURREKARIAK

1. Gomendio hau LEAk «administrazio publikoei merkatuetan lehiari eusteko edo berreskuratzeko gomendioak zuzentzeko» duen eskumenaren barruan eman dugu¹.

2. 2014ko azaroaren 14an, Lehiaren Euskal Agintaritzaren (LEA) erregistrora, BILBOKO PORTUKO AGINTARITZAK (BPA) ustez lehiaren defentsarako legedia hautsi izanaren inguruko salaketa bat iritsi zen, garraiolari autonomoei portuko instalazioetara sartzeko txartel batzuk ukatu eta garraiolari-kooperatibei, berriz, ematen zizkielako.

3. 2015eko irailaren 25ean, Lehiaren Euskal Kontseiluak ebazpen bat eman du, eta ebazpen horren arabera, Bilboko Portuko Agintaritzako akreditazio sailak bertan lan egiten duten operadore logistikoak portuko barrutira sartzeari dagokionez erabilitako irizpideen harira zigor-prozedurarik ez abiatzea erabaki du, BPAk operadoreen artean eragiten duen diskriminazioa ez delako nahikoa zigor-espedita bat abiatzea justifikatzeko.

Ebazpen berean, honako egitate hauek frogatutzat jotzen dira:

¹ Ikus Lehiaren Euskal Agintaritzari buruzko 1/2012 Legeko, otsailaren 2ko, 3.3.e) eta 10.n) artikulua (EHAA, 29. zk., 2012ko otsailak 9).



Portuko instalazioetara sartzeko oinezkoentzako tornu bat dago, instalazioetarako sarbide nagusitik 100 bat metrora kokatuta. Tornua automatikoki sartzeko txartel baten bidez irekitzen da eta BPAk enpresa kooperatibo batekin zerikusia daukatela frogatzen duten pertsonen ematen die txartel hori.

BPAk ez die aipatutako txartela ematen enpresa kooperatibo batekin ohiko harremana daukatela frogatzen ez duten langile autonomoen. Aipatutako txartela eduki ezean, oinezkoak tornuaren ondoan kokatutako atezaindegi batetik sartzen dira. Portuko polizia NANA erakutsi eta portuko barrutira sartzeko beharrezko justifikazioa eman behar zaizkio.

Portuko barrutira sartzeko oinezkoentzako beste sarbide bat dago, Santurtziko herrigunearekin lotzen duen pasabide baten bidezkoa, eta libre da.

Egiaztatutako jardunbideak operadoreen oinezko sarbideari bakarrik eragiten dio. Beraz, ez dauka eraginik merkantzien zamalanak egiteko moduan.

II. APLIKATU BEHARREKO ARAUDI SEKTORIALA

1. Estatuko Portuei eta Nabigazio Zibilari buruzko Legea.

4. Portuei eta Nabigazio Zibilari buruzko Legeko Testu Bategineko 296. artikularen arabera, portu-agintaritzetako administrazio-kontseiluei Herritarren Segurtasuna Babesteari buruzko Lege Organikoko 4.1 artikuluan jasota dauden polizia-jarduerak bereziak egitea dagokie². Eginkizun hori Portuko Agintaritzako Polizia Zerbitzuko kide diren langileek beteko dute, dagokion portuko Ustiaketa eta Polizia-jarduerari buruzko Araudiaren arabera.

Horrela, Bilboko Portuko Agintaritzak legez esleitu zaizkion portuko barrutia antolatze eta polizia-jarduerak administratiboak egiteko eskumenak gauza ditzan, ibilgailuen zirkulazioa antolatze funtzioak aitortzen zaizkio, baita portuko zerbitzuen generako lurreko sarbideak kontrolatzeko ere.

Portuko zerbitzuen gunean jarduerak logistikoak eta operazioak egiteko lurreko sarbideak bai ibilgailuen bai oinezkoen zirkulaziorako dira.

² 2/2011 Legegintzako Errege Dekretua, irailaren 5ekoa, Estatuko Portuei eta Nabigazio Zibilari buruzko Legearen Testu Bategina onartzen duena (BOE, 253. zk., 2011ko urriak 20) eta 1/1992 Lege Organikoa, otsailaren 21ekoa, Herritarren Segurtasuna Babesteari buruzkoa (BOE, 46. zk., 1992ko otsailak 22).



2. Bilboko Portu Autonomoko zerbitzuari, polizia-jarduerari eta araubideari buruzko Erregelamendua.

5. Bilboko Portu Autonomoko zerbitzuari, polizia-jarduerari eta araubideari buruzko Erregelamendua, 1976koa, indarrekoztat jotzen da, gaur egun indarrean dagoen legedia sektorialarekin kontraesanean sartzen ez den heinean³. 2. artikuluan, erregulazio-xedean, Portu Autonomoak ematen dituen zerbitzuen antolaketa eta araubidea barne hartzen ditu, baita portu-erakundeak ez diren pertsonak eta entitateek ematen dituzten zerbitzuak zaintzea eta kontrolatzea ere. Halaber, Portuko Zerbitzuen Gunean dauden pertsona eta ibilgailu guztiak erregelamenduaren mende daudela xedatzen du, nahiz eta presentzia hori zirkunstantziala izan.

Portuetako zirkulazio-guneetako sarbideak kontrolatzeari dagokionez, 10. artikuluan xedatzen denez, gune horietan bete behar dituzten funtzioak edo zerbitzuak direla-eta bertara sartzeko beharrezko baimena duten pertsona eta ibilgailuetara mugatuta dago.

3. Portuen eta itsas garraioaren babesa hobetzeko neurriak finkatzen dituen Errege Dekretua

6. 1617/2007 Errege Dekretuak Europako Parlamentuak eta Kontseiluak onartutako portuko babesa hobetzeari buruzko 2005/65/EE Zuzentaraua, 2005eko urriaren 26koa, transposizio bidez jasotzen du⁴. Zuzentaraua, era berean, Europar Batasuneko itsas portuen esparruan SOLAS hitzarmeneko eranskinean eta ISPS Kodean egindako aldaketek zehaztutakoa baino babes maila handiagoa lortzeko helburuarekin eman zen⁵.

³ 1976ko apirilaren 6ko Ministerio Agindu bidez onartua (Obra Publikoetako Ministerioaren 1976ko apirilaren 6ko Agindua, Bilboko Portu Autonomoko zerbitzuari, polizia-jarduerari eta araubideari buruzko Erregelamendua onartzekoa).

⁴ 1617/2007 Errege Dekretuak, abenduaren 7koak, portuen eta itsas garraioaren babesa hobetzeko neurriak finkatzen dituena (BOE, 304. zk., 2007ko abenduak 20); 2005/65/EE Zuzentaraua, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2005eko urriaren 26koa, portuko babesa hobetzeari buruzkoa (Europar Batasuneko Aldizkari Ofiziala, 310/28 L, 2010eko azaroak 25).

⁵ Itsasoan Giza Bizia Segurtatzeko Nazioarteko Hitzarmena (Londresen egina, 1974ko azaroaren 1ean) berresteko tresna, 1978ko abuztuaren 16koa (BOE, 144. zk., 1980ko ekainak 16) eta Itsasontziak eta Portuko Instalazioak Babesteko Nazioarteko Kodea (ISPS kodea), 2002ko abenduaren 12an onartua, Itsasoan Giza Bizia Segurtatzeko Nazioarteko Hitzarmena kontratatu zuten Gobernuen Konferentziaren 2. Ebazpenaren bitartez (BOE, 202. zk., 2004ko abuztuak 21).



11. artikuluan, Portuko Agintaritzei portua babesteko plan bat egiteko eskatzen die. Plan horrek dagokion agintaritzak kudeatzen duen portuaren baldintza eta arrisku zehaztutara egokituta egon behar du, baina baita Estatuko itsas babeserako agintaritzak finkatutako jarraibideetara eta metodologiara ere, azken erakunde horri esleitzen baitio aipatutako planari behin betiko onarpena emateko eskumena.

Halaber, artikulua horretan, neurri batzuk zehazten dira, eta beraien funtsa kontuan hartuta, horiek aldatzeko, Barne Ministerioaren onarpena jaso behar da, portua babesteko planean ezarri baino lehen. Aipatutako neurrien artean, portura edo sarbidea kontrolatuta daukan edozein gunetara sartzeko baldintzak daude.

20. artikuluan, «Portuetarako sarbidearen kontrola» izenburupekoan, horietarako sarbidea dagokion babes-planean xedatutakoaren arabera kontrolatuko dela zehazten da.

Hala, Portuko Agintaritzak egindako babes-plana onartu ahal izateko, Sustapen Ministerioako Garraio Idazkaritza Nagusiak ikuskaritza administratibo bat egin behar du, agintaritzak nazional horrek baitu itsas babesaren eskumena.

Hala ere, zenbait neurrik, hala nola portura sartzeko kontrol-neurriek, operadore ekonomikoen eta erabiltzaileen zirkulazio-askatasunari eragin diezaioke, baita horien arteko berdintasunari, beraz, Barne Ministerioak ere gainbegiratu beharko ditu.

Horregatik, dagokien helbururako beharrezkoak eta proportzionalak diren aztertu behar da.

III. PORTUKO BARRUTIRA SARTZEA

7. Azaldutako legedia sektorialetik ondorioztatzen denez, portuko jabetza publikoa kudeatzeko eskumena Portuko Agintaritzari dagokio, eta horrek portuko barrutian egiten diren jarduerak segurtasun-, produktibitate-, ekonomia- eta eraginkortasun-baldintzetan egin ahal izateko egokienak iruditzen zaizkion sarbide-sistemak ezar ditzake.

Sarbide-sistemak finkatzeko erabilitako irizpideek ez diete operadore logistikoei, *de facto*, zerbitzua emateko sarbidea oztopatu behar. Portuko Agintaritzak, botere publiko gisa, enpresa-askatasuna bermatzeko eta babesteko betebeharra dauka, Espainiako Konstituzioko (EK) 38. artikuluan aitortutako merkatu-ekonomiaren esparruan.

Garbi dago modu automatizatuan sartzeko txartelak emateko irizpideek portuko barrutian joan-etorrian ibiltzea eskatzen duten lan-jardueretan eragina izan



dezaketela. Zerbitzuetako jardueretara libreki sartzeari eta horietan aritzeari buruzko 17/2009 Legeko 6. artikuluan, baimenak lortzeko prozedurek edo izapideek –hala exijitzen duten jardueretan– nolakoak izan behar duten zehazten du⁶.

Lege honetan aipatzen diren baimenak lortzeko prozedurek eta izapideek araututa egon behar dute eta garbiak eta ezin nahasizkoak, objektiboak eta inpartzialak, gardenak eta interes orokorreko helburuarekiko proportzionalak izan, eta aurretik ezagutarazi behar dira. Nolanahi ere, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen 30/1992 Legean, azaroaren 26koan, jasotako xedapenak errespetatu beharko dituzte, eta isiltasun administratiboa, oro har, modu positiboan aplikatuko dela bermatu; isiltasun administratibo negatiboa, berriz, lege mailako arau batean jasotako salbuespenezko kasuetan bakarrik aplikatu behar da, interes orokorreko premiazko arrazoiek justifikatzen badituzte.

8. Portuko ibilgailuen zirkulaziorako lurreko sarbideari dagokionez, aipatzekoa da gaur egun libreka dela, portuan jarduera zehatz bat egiteko baldin bada.

Bilboko Portuko Agintaritzak, portuetako segurtasuna zaintzeko, ibilgailuak portuko barrutira portuko jarduerarekin lotutako zeregin zehatz baterako sartzen diren kontrolatzeak ez du eskumen-araudiarekiko gatazkarik sortzen.

Kontrol hori betetzeko, Bilboko portuan garraio-zerbitzua ematen duten kamioien kasuan, Bilboko Portura Garraio-zerbitzua ematen duten ibilgailu Astunak Sartu eta Irteteari buruzko Protokoloa onartu zen⁷. Protokolo horretan, «e-puertobilbao» plataforma elektronikoa ezartzea aurreikusitako zen. Horren bidez, lurreko garraio-zerbitzua ematen dutenen eta portuko terminalen arteko harremanak bideratzen dira, aipatutako harremanak izanik zerbitzu-emaileak portuko barrutira sartzeko justifikazioa.

9. Oinezkoen sarbideari dagokionez, BPAk emandako «txartel» baten bidez irekitzen den sarbide-eremu bat dagoela frogatu da. Txartela eduki ezean, atezaindegi batera joan, NANA erakutsi eta barrutira sartzeko premia justifikatu behar da edo Santurtziko herrigunea portuko barrutiarekin lotzen duen oinezkoentzako sarbidera joan. Han, BPAk une honetan desgaituta daukan sarbide-tornu bat dago.

⁶ 17/2009 Legea, azaroaren 23koa, zerbitzuetako jardueretara libreki sartzeari eta horietan aritzeari buruzkoa. BOE, 283. zk., 2009ko azaroak 24.

⁷ 2012ko abenduaren 4ko Ebazpena, Bilboko Portuko Agintaritzako Administrazio Kontseiluarena, Polizia-jarduera Bereziko funtzioak gauzatzearekin lotua (BAO, 248. zk., 2012ko abenduak 28).



BPAk oinezkoentzako sarbide-txartela emateko erabiltzen duen irizpidearen arabera, langile autonomoei beraien eskaerak automatikoki ukatzen zaizkie eta kooperatiba-elkarteen bitartez bakarrik entregatzen dira. Beraz, Santurtzi udalerriko tornuetatik oinez sartzeko txartelik ez daukaten langileek ondoan kokatutako atezaindegira joan behar dute, Portuko Polizia zerbitzuko langileen aurrean beren burua identifikatu eta barrutira sartzeko beharra justifikatu, haiek tornuak irekitzeko.

Irizpide horrek lurreko garraiolariak beren zerbitzuak ematera sartzeari dagokionez eragin zuzenik ez daukan arren –ibilgailuetarako sarbidetik igarotzen baitira–, langile autonomoek portuko barrutira sartzeko duten eskubideari dagokionez diskriminaziozko tratua eragiten du, izan ere, denak, langile autonomoak eta kooperatibetako bazkideak, zerbitzu-emaileak dira eta Estatuko Portuei eta Nabigazio Zibilar buruzko Legeko Testu Bategineko 139. artikuluan aipatutako baimenaren titularrak.

Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legeak honako hau xedatzen du 39 bis artikuluan⁸:

- Euren eskumenen barruan dihardutelarik, administrazio publikoek, eskubide indibidualen edo kolektiboen gauzatzea murrizten duten neurriak ezartzen badituzte edo jarduera bat egiteko betekizunak eskatzen badituzte, **murrizketa txikiena eragiten duen neurria** aukeratu beharko dute, **interes publikoa babesteko beharrezkoa** dela arrazoitu eta lortu nahi diren helburuetarako **egokia dela justifikatu, betiere diskriminazioa eragiten duten tratu-desberdintasunak baztertuz**.

Beraz, Bilboko Portuko Agintaritzak aipatutako artikulua bete behar du, operadore logistikoen –kasu honetan, lurreko garraiolariak– oinezkoentzako sarbide-txartelen eskaerak aztertzeko, eta kasuan kasu, onartzeko edo ukatzeko, erabiltzen dituen irizpideak finkatzeko. Eskatzaileari, oinezkoentzako sarbide-txartelak entregatzeko baldintza gisa, Kooperatiba Elkarte bateko kide izateko eskatzea portuko segurtasuna bermatzeko neurri murriztaile bat da, eta gainera, zerbitzu-emaileak elkarte batekoak izatearen araberrako tratu-ezberdintasuna sortzen du.

10. Berdintasun-printzipioak ez dituen tratu-ezberdintasun guztiak debekatzen, salbuespen gisa, tratu diskriminatzaileko neurriak interes publikoa babestearen izenean justifika daitezke. Konstituzio Auzitegiaren 25/1989 Epaian, printzipio hori noiz urratzen den adierazten da⁹:

⁸ 30/1992 Legea, azaroaren 26koa, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearena. BOE, 285. zk., 1992ko azaroak 27.

⁹ Konstituzio Auzitegia. Bigarren aretoa. 22/1989 Epai, otsailaren 1ekoa. 1171/1986 babes-helegitea. BOE, 50. zk., 1989ko otsailak 28.



«(...) aipatutako printzipioa kasu bakarrean jo daiteke urratutzat: salatutako desberdintasunak justifikazio objektiborik eta arrazoizkorik ez badauka, eta aztertutako neurriaren helburuen eta eraginaren arabera baloratuko da justifikaziorik daukan, betiere bitartekoen eta helburuen artean arrazoizko proportzionaltasuna baldin badago.»

Bilboko Portuko Agintaritzako akreditazioen sailak erabilitako irizpideak nekez bermatzen du portuko segurtasuna hobeto babestuko dela; izan ere, txartelik ez daukatenak ere sar daitezke portuko barrutira, beren burua identifikatu eta sartzeko premia justifikatu ondoren, eta beren justifikazioa baimendutako zerbitzu baten emaile izatea da, baina, hala ere, portuko barrutira sartzera edo handik ateratzera doazen bakoitzean adierazi behar dute. Beraz, irizpide horrek ez dio babes gehigarririk ematen BPArri; aldiz, zerbitzu-emaile batzuei diskriminaziozko tratua eragiten die. Horregatik, irizpide hori ezin da ez justifikatutzat ez arrazoizkotzat jo.

11. BPAk txartelak ukatzeko argudiatutako arrazoa kooperatiba bateko kide ez izatea da, eskatzailea langile autonomoa izatea baino gehiago. Elkartzeko eskubidea alde negatiboa daukaten eskubideen kategoriakoa da; hala, elkartzeko eskubidearekin batera gizabanakoa elkarte bateko kide izatera ez behartzeko eskubidea dago, eta azken horrek babes maila bera dauka¹⁰.

BPAk portura sartzeko kooperatiba bateko kidea izateko baldintza ezartzen ez duen arren, kide izateko baldintza automatikoki sartzeko txartelak emateko irizpide bakar gisa erabiltzen du. Horrela, langile autonomoak justifikaziorik gabe diskriminatzen ditu, neurrigabeko irizpide batean oinarrituta, txartela ez daukatenentzat portuko barrutira sartzea oztopo handia edo txikia den alde batera utzita.

IV. PORTURAKO SARBIDEAK KONTROLATZEARI BURUZKO GOMENDIOA, BILBOKO PORTUKO AGINTARITZARI ZUZENDUA.

12. Operadore logistikoak Bilboko Portuko zerbitzuen gunera sartzea funtsezkoa da bere lan-jarduera garatzeko.

Horregatik, ordenamendu juridikoak Portu Agintaritzari eskumen jakin batzuk esleitze hutsak ez du justifikatzen zerbitzu-emaile batzuei sarbidea oztopatzea edo mugatzea ekar dezaketen neurriak hartzea.

¹⁰ Horrek eragin zuzena dauka GEBHko 11. artikuluan eta EK-ko 22. artikuluan aitortuta dagoen elkartzeko eskubidean. Giza Eskubideak eta Oinarriko Askatasunak Babesteko Hitzarmena, Erroma, 1950eko azaroak 4, 1963ko maiatzaren 6ko eta 1966ko urtarrilaren 20ko 3. eta 5. protokolo gehigarrien bidez zuzendua, hurrenez hurren. BOE, 243. zk., 1979ko urriak 10.



Bilboko portuko barrutira sartzeko baimenak emateko diskriminaziorik ezaren printzipioa betetzea gomendatzen da.