

**PORTOS DE GALICIA
EXERCICIO 1997**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DO CONSELLO DE CONTAS
DE GALICIA**

CONTIDO DO INFORME

	<u>PÁXINA</u>
- INFORME DE FISCALIZACIÓN ELABORADO POLO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA CORRESPONDENTE ÁS CONTAS ANUAIS QUE SE XUNTAN.....	5
- ALEGACIÓNS FORMULADAS POLO ENTE PÚBLICO PORTOS DE GALICIA Ó INFORME DE FISCALIZACIÓN CORRESPONDENTES Ó EXERCICIO 1997.....	43
- RÉPLICAS DO CONSELLO DE CONTAS ÁS ALEGACIÓNS FORMULADAS POLO ENTE PÚBLICO PORTOS DE GALICIA Ó INFORME DE FISCALIZACIÓN CORRESPONDENTE O EXERCICIO 1997.....	95
- CONTAS ANUAIS FORMULADAS POR PORTOS DE GALICIA CORRESPONDENTES Ó EXERCICIO ANUAL REMATADO O 31.12.97.....	109

**INFORME DE FISCALIZACIÓN ELABORADO POLO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA
CORRESPONDENTE ÁS CONTAS ANUAIS QUE SE XUNTAN.**

ÍNDICE

PÁXINA

I.	INTRODUCCIÓN	9
	Antecedentes da fiscalización.....	9
	Descrición do Ente: natureza e funcións.....	9
	Obxectivos e alcance.....	9
	Limitacións.....	10
	Control interno.....	10
II.	ACTIVIDADE DO ENTE. ANÁLISE DA XESTIÓN.....	10
	Ámbito de actuación.....	10
	Planificación e programación.....	13
	Xestión dos investimentos.....	13
	Xestión dos servizos portuarios.....	14
	Participación privada na actividade portuaria.....	15
III.	ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DA LEGALIDADE.....	16
	Área de persoal.....	16
	Contratación administrativa.....	17
	Xestión indirecta de servizos.....	25
IV.	ANÁLISE DOS ESTADOS ECONÓMICO FINANCEIROS.....	28
	Marco contable.....	28
	Análise por masas patrimoniais.....	29
	Liquidación orzamentaria.....	33
V.	CONCLUSIÓNS.....	35
VI.	RECOMENDACIÓNS.....	39

I. INTRODUCCIÓN.

Antecedentes da fiscalización.

1.1. O Pleno do Consello de Contas, por acordo do 23 de decembro de 1998, aprobou o programa anual de traballo para o ano 1999 correspondente á fiscalización selectiva do exercicio 1997, no que se contempla a realización, a iniciativa do propio Consello, das presentes actuacións relativas ó Ente público Portos de Galicia.

As directrices técnicas ás que debía someterse a fiscalización foron incluídas no programa aprobado polo Pleno.

Descrición do Ente: natureza e funcións.

1.2. Portos de Galicia foi creado por Lei 5/94, do 29 de novembro, como un Ente de Dereito Público dos regulados no artigo 12.1.b) da Lei 11/92, de Réxime Financeiro e Orzamentario de Galicia, adscrito á Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda, para desenvolver e xestionar as funcións e servicios que, en materia de portos, son competencia da Comunidade Autónoma de Galicia. Iniciou a súa andadura no exercicio 1996.

A lei de creación e o seu regulamento posterior, aprobado por Decreto 227/95, do 20 de xullo, atribúe a Portos o proxecto, construción, conservación, mellora, ordenación, administración e explotación das obras, instalacións, servicios e actividades portuarias, así como a planificación das zonas de servizo e as súas futuras ampliacións.

Ós efectos do cumprimento dos devanditos fins, o ámbito territorial de cada porto será o comprendido dentro dos límites da súa zona de servizo.

1.3. Para o desempeño das súas funcións, o Ente estrutúrase nos seguintes órganos: o Presidente, o Consello de administración e o Director. Baixo a dependencia directa deste último, poderase designar un xerente.

Dependendo do xerente, completan a estrutura organizativa unha área de Proxectos e obras, cun departamento de enxeñería, e unha área de Planificación e explotación. Tamén dependen directamente do xerente o departamento de xestión xurídica e administrativa, o de xestión económica e orzamentaria e o de contabilidade e administración.

A organización do espacio portuario plásmase en tres zonas diferenciadas: a zona norte, que comprende os portos da costa lucense; a zona centro, portos da provincia da Coruña; e a zona sur, que inclúe os portos das Rías Baixas. Ó fronte de cada unha delas está un xefe de zona.

1.4. O cadro de persoal de Portos estaba composto, a 31.12.97, por 92 persoas, todas elas persoal laboral, das que 46 eran temporais e o resto fixas. Entre estas atópase o xerente, vinculado ó Ente por un contrato de alta dirección.

Obxectivos e alcance da fiscalización.

1.5. De conformidade co disposto no artigo 4 da Lei 6/85, do 24 de xuño, de creación do Consello de Contas, constitúen os obxectivos do presente informe a verificación da fiabilidade dos rexistros e estados contables e a representación da situación e variacións económico-patrimoniais do Ente; a comprobación do cumprimento da legalidade na actividade contractual da execución das obras e servicios dos portos e na selección e réxime contractual do persoal; e por último, na medida do posible, a determinación do grao de eficacia no logro dos obxectivos previstos no plano de actuación, na xestión dos investimentos e nos servizos portuarios da súa competencia.

1.6. O alcance da fiscalización dos estados contables estableceuse inicialmente na verificación da suficiencia das probas practicadas pola firma que realizou a auditoría das contas imposta pola lei de creación do Ente, habitual en casos similares co fin de evitar a reiteración de traballos e economizar medios e tempo, no caso de asumir integramente as conclusións daquel informe, ou practicar novas probas e comprobacións.

Este obxectivo, non obstante, non puido cumprirse, por canto a firma Coopers and Lybrand, S.A., autora do informe, non puxo, a pesar de telo solicitado, a disposición do persoal deste Consello para a súa consulta os arquivos dos traballos de campo que recollen as probas realizadas que sosteñen as opinións verquidas no seu informe. Tampouco a colaboración do Ente facilitou a entrega desta documentación.

1.7. En materia de contratación, tratouse de verificar o cumprimento das prescricións da Lei 13/95, de Contratos das Administracións Públicas. Na área de persoal a análise centrouse en verificar se o proceso de selección de persoal, a regularidade dos contratos temporais e o réxime retributivo se axustan á Lei 10/96, do 5 de novembro, de actuación de entes e empresas, e á normativa laboral en xeral.

O traballo realizado consistiu na análise de 20 expedientes de obras, 15 de servicios e dous de subministros, seleccionados por mostraxe aleatoria entre os que tiveron execución no estado de gastos da entidade no exercicio 1997. En materia de persoal analizáronse 15 contratos de persoal laboral temporal vixentes á data do remate do exercicio.

Limitacións.

1.8. A fiscalización realizada estivo condicionada polas seguintes limitacións:

a) A entidade elabora un orzamento de explotación e de capital, tal e como esixe a Lei 11/92, de Réxime Financeiro e Orzamentario de Galicia. Sen embargo, non presenta o programa de actuación, investimentos e financiamento (PAIF) co contido e extensión que indica aquela norma. Os obxectivos do Ente para 1997, reflectidos na documentación que completa os orzamentos de explotación e capital, non aparecen concretados e cuantificados. Tampouco existen planos de obras e usos dos portos da Comunidade Autónoma. Estas carencias impiden medir adecuadamente a eficacia da súa xestión.

b) O Ente non dispón dun inventario detallado do inmovilizado adscrito, que forma parte do seu inmovilizado, polo que non é posible verificar a súa

correcta valoración nin avaliar a razoabilidade da amortización practicada no exercicio fiscalizado (dotación) e nos exercicios anteriores (amortización acumulada). Ademais, aparecen diferencias entre a relación valorada do patrimonio recibido en adscrición e os saldos que constan no balance de situación.

c) Non existe unha relación de postos de traballo que especifique as funcións atribuídas a cada empregado e que permita coñecer tanto as vacantes existentes en cada momento como as súas funcións. Esta carencia estaba a ser solventada á data de redacción deste informe.

Control interno.

1.9. Sen prexuízo das observacións que ó longo do informe se indicarán respecto de cada actuación individualizada, con carácter xeral advírtese que:

- O Organismo non posúe órganos propios diferenciados de control económico de xestión. Sen embargo, pola súa lei de creación está obrigado a presentar as contas auditadas por unha firma independente.

- O control financeiro, atribuído á Intervención xeral da Comunidade Autónoma, abarcou só tres áreas concretas e foi contratado á mesma firma que auditara as contas anuais do Ente.

II. ACTIVIDADE DO ENTE. ANÁLISE DA XESTIÓN.

Ámbito de actuación e principio de equilibrio económico-financeiro da mesma.

2.1. En virtude do artigo 27.9 do Estatuto de Autonomía para Galicia, a Comunidade Autónoma asumiu a competencia exclusiva sobre os portos non cualificados de interese xeral, portos de refuxio e portos deportivos. Tamén, a de desenvolvemento e execución da normativa do Estado sobre portos pesqueiros. Polo R.D. 3214/82, do 24 de xullo, foron transferidos á Xunta os portos e instalacións que hasta entón viñan xestionándose polo Ministerio

de Obras Públicas e Urbanismo, así como os dereitos e obrigas que correspondían á Administración do Estado en relación con estas instalacións.

Na actualidade o Ente xestiona 122 portos, distribuídos na costa galega do seguinte xeito: dez na zona norte, 66 na centro e 46 na zona sur.

Os portos situados na Comunidade Autónoma cualificados de interese xeral e polo tanto sobre os que aquela non ten competencias son, segundo o anexo da Lei 27/92, do 24 de novembro, de Portos do Estado, os de San Ciprián-Ferrol, A Coruña, Vilagarcía, Marín-Pontevedra e Vigo, que coinciden basicamente cos que desenvolven actividades comerciais.

Non obstante, a Lei 62/97, de modificación da anterior, atribúe ás Comunidades Autónomas a competencia para participar na designación dos órganos de goberno das súas autoridades portuarias.

2.2. A normativa estatal concibe os portos individuais e o conxunto de todos eles -sistema portuario- como unidades económicas e de prestación de servizos que esixen autonomía e sistemas empresariais de contabilidade e control. Para poñer en marcha estes procedementos estableceuse un modelo organizativo con Entidades públicas dotadas de autonomía de xestión, chamadas Autoridades Portuarias (en cada porto), e sobre o conxunto de todas elas, con responsabilidades globais e funcións de coordinación, un único Ente Público denominado Portos do Estado.

A xestión dos transferidos á Comunidade Autónoma segue un modelo similar pero baseado no principio de Autoridade Única. Segundo a memoria da Lei de creación do Ente Portos de Galicia, este obedece á especialización da administración portuaria a través dunha estrutura e organización baseada en criterios que *garantan a máxima eficacia no cumprimento das súas misións de planificación, construción e explotación dos portos, a través dunha autoridade que asegure a imparcialidade na toma de decisións respecto dos usuarios e a explotación con métodos comerciais que permitan a independencia financeira e a máxima competitividade, métodos áxiles e flexibles na xestión*, respectando a protección do medio

ambiente e a coordinación coas directrices xerais de ordenación do territorio.

2.3. Tendo en común a filosofía empresarial na xestión, mentres a normativa estatal persegue a rendibilidade dos portos, as normas que regulan o funcionamento do Ente autonómico manifestan que a súa xestión debe guiarse *polo principio de equilibrio económico financeiro da explotación*. Prevé, a maiores, a constitución dun fondo con cargo ós beneficios da Entidade para atender as necesidades da explotación e a renovación, ampliación e mellora do activo, semellante ó Fondo de distribución que se crea no Estado para investimentos en infraestruturas.

Todos estes criterios inspirados na normativa estatal chocan, sen embargo, coa estrutura portuaria da Comunidade Autónoma, coa realidade económica na que se desenvolven os seus portos e, por último, coa competencia dos portos galegos de interese xeral, do seguinte xeito:

a) Das 122 instalacións portuarias, 57 non posúen ningunha actividade con repercusión económica positiva para o Ente. Dos portos restantes, 43 non acadan os 25 millóns de pesetas de ingresos no ano 1997, tres superan os 50 millóns de pesetas e só catro (Burela, Celeiro-Viveiro, Ribeira e Pobra) exceden dos 100 millóns de pesetas. En cambio, Portos do Estado posúe tan só 27 de interese xeral, pero todos con ingresos superiores ós mil millóns de pesetas, excepto Marín, Melilla e Vilagarcía.

O total dos ingresos de explotación do Ente Portos de Galicia representa un 15% do xerado polos seis portos galegos de interese xeral, que ascenden a 7.429.000.000 de pesetas no exercicio 1996.

A especialización da administración portuaria a través dunha fórmula organizativa con métodos comerciais, áxiles e flexibles da xestión contradíse coa estrutura portuaria na que proxecta a súa actuación o Ente. Só unhas poucas das instalacións portuarias ou asimiladas van a precisar unha xestión daquel tipo. Nas outras, aínda que non teñen estritamente a consideración de porto, a atención do Ente, que se estende ás mesmas e ó seu

entorno, vai a xerar gastos sen contraprestacións económicas.

Neste sentido, a eficacia na xestión demanda profundizar na especialización das competencias do Ente de cara ós obxectivos de autofinanciamento e competitividade.

b) A rendibilidade da explotación é unha premisa razoable para os portos comerciais, escenario das actividades mercantís importantes e, por este mesmo carácter, declarados de interese xeral e excluídos da competencia das comunidades autónomas.

Na Comunidade Autónoma galega, os ingresos do Ente máis importantes non están xerados polas tarifas propias do movemento comercial que gravan a entrada, atraque e movemento de mercadorías, senón que proveñen dos que se proxectan sobre a actividade pesqueira. Sen embargo, estes últimos son os que se atopan máis limitados, tanto pola crise do sector como polas consecuencias da sobreexplotación dos recursos naturais e, polo tanto, sobre os que non é posible esperar ningunha evolución á alza.

Nos 1.309 km de costa que posúe a nosa Comunidade existen seis portos cualificados de interese xeral, e polo tanto de competencia estatal, e 122 de competencia autonómica; é dicir, atopámonos cun porto por cada 10,2 km de costa. Tendo en conta que os autonómicos son fundamentalmente pesqueiros e a situación pola que atravesamos o sector, resulta moi difícil acadar o equilibrio financeiro na xestión dos portos sobre os que ten competencia a Comunidade Autónoma.

c) A competitividade que persegue a lei para o Ente debe exercerse no ámbito territorial no que se atopan os seis portos galegos de interese xeral, cos que ten que competir, fundamentalmente, polos ingresos derivados das actividades pesqueiras, que son a súa principal fonte de financiamento.

No ano 1997, o valor en venda da pesca dos seis portos do Estado sitúase en torno ós 57.566.028.000 pesetas, mentres que o da

totalidade dos da Comunidade Autónoma non supera os 29.000.000.000 de pesetas.

Respecto ós outros servizos, as autoridades portuarias están nun proceso de rebaixa das tarifas. Durante 1997 sufriron rebaixas a T-1, sobre entrada de buques, a T-2 sobre atraque e a T-3 sobre mercadorías. Outras, como a T-6 relativa a grúas pórtico e T-5, sobre embarcacións deportivas, tiñan previsto un posible incremento dentro duns límites prefixados. Esta flexibilización no seu réxime contrasta coa rixidez que posúen as da Comunidade Autónoma e pode incidir negativamente na competencia entre os portos autonómicos e os de interese xeral.

2.4. Fronte a esta competencia no ámbito territorial autonómico, a solidariedade dos portos galegos de interese xeral no financiamento de infraestruturas desplázase ó ámbito estatal a través do Fondo de distribución. É dicir, con beneficios dos portos galegos financiouse o conxunto portuario.

En consecuencia, os ingresos xerados polos servizos que prestan os portos estatais non só cubren os custos de explotación, conservación e administración senón que tamén financian as obras novas de infraestrutura de toda a actividade portuaria estatal. Sen embargo, os resultados de explotación do exercicio do ente Portos de Galicia non permiten sequer atender os gastos desta natureza. Advírtese que un 25% dos ingresos do ano 1997 son de exercicios anteriores, polo que o resultado de explotación péchase cun déficit de 361.779.000 pesetas. O obxectivo de destinar presumibles beneficios a un fondo para renovación do activo está lonxe de acadarse.

2.5. Como conclusión, podemos sinalar que na xestión do Ente prevalece o concepto de servizo público sobre o de autofinanciamento, e que no exercicio 1997 non se logra acadar o principio de equilibrio económico de explotación. Terán que ser subvencións de capital as que financien a renovación das infraestruturas, mentres os recursos dos portos galegos de interese xeral están financiando a totalidade do sistema portuario estatal.

Planificación e programación.

2.6. A persecución da máxima eficacia na planificación, construción e explotación dos portos está expresamente contemplada no preámbulo da lei de creación do Ente como un dos obxectivos que sustentan a nova estrutura organizativa que supón o mesmo. Xa no articulado, a lei alude ós distintos instrumentos que se destinan a esta función e ó órgano competente para formulalos e aprobalos. Os planos de investimentos de obras, complementarios dos orzamentos de explotación e capital, os planos de usos dos portos, os planos especiais de ordenación portuaria e os programas de actuación, investimentos e financiamento (PAIF) son os medios para garantir unha organización adecuada e racionalizada da xestión dentro das directrices xerais de ordenación que son competencia da Administración autónoma e tamén para instrumentalizar a participación das corporacións locais en cuestións que afectan a competencias propias desta administración.

2.7. Á data de redacción deste informe o departamento de explotación está elaborando os primeiros planos de usos dos portos da Comunidade Autónoma. A recente creación do Ente non permitiu hasta o momento, dada a súa complexidade, facelos operativos. Na actualidade ten redactados os planos de 16 portos, dos que unicamente tres (Cangas, Moraña e Bueu) acadaron a fase de información pública.

Tampouco existe un plano de obras de carácter plurianual que estableza as necesidades a acometer e que permita avaliar a racionalidade dos investimentos en función a aquelas, nin o PAIF esixido pola norma de creación da sociedade.

Como único documento comprensivo dos obxectivos establecidos para o Ente no exercicio 1997 atopamos un anexo ós orzamentos de explotación e capital que trata de definir as liñas de actuación para ese ano. Non obstante, a definición daquelas é tan ampla que non pode servir como medida de eficacia das distintas actuacións do Ente.

Xestión dos investimentos.

2.8. A eficacia na construción dos portos é outro dos criterios que xustifican a necesidade de creación do Ente. Sen embargo, a ausencia de planificación nesta área supón a renuncia a un instrumento de xestión, que debería recoller a previsión das necesidades a atender, e de control a través do que se puidese medir o grao de satisfacción daquelas.

2.9. Constatamos actuacións do Ente que non se axustan ó principio de eficacia, entre as que destacamos as seguintes:

- Existen obras realizadas nas que non cabe asociar de xeito ningún a súa necesidade coas actividades do Ente. Efectivamente, se a forma xurídica do organismo, de Sociedade Pública, parece xustificada para o desenvolvemento das actividades mercantís que son obxecto de explotación dos portos, non o é para acometer obras de infraestrutura fóra do dominio público portuario que non teñen ningunha vinculación con aquela actividade de explotación. Son os casos das obras de ordenación do litoral en Praia América e acondicionamento e mellora do acceso ó porto de Laxe, realizadas a través de convenios cos respectivos concellos, que prevén a súa cesión posterior a estes. Entendemos que estas obras non deben acometerse por un órgano que obedece á especialización da administración portuaria.

- Outras actuacións, tales como os paseos marítimos e obras de acceso ós portos, que respontan á finalidade perseguida polo Ente de integración porto-vila, tampouco poden considerarse afectas á prestación de servizos portuarios, e polo tanto á súa actividade de explotación. Respecto delas preséntase a problemática de se deberían figurar no patrimonio do Ente, a procedencia da súa amortización e as posibles continxencias fiscais derivadas da consideración do IVA soportado como deducible, toda vez que se trata de operacións que non están afectas á actividade de explotación do organismo.

Neste suposto estarían, polas súas características, os seguintes investimentos:

- Acondicionamento da zona portuaria de Noia, que a propia memoria do proxecto define como un parque urbano cun borde litoral que incorpora un paseo, zona de esparcemento e descanso, de xogos infantís e de feiras.

- Paseo portuario no porto de Baiona.

- Acceso ó porto do Barqueiro, con obras de pavimentación e urbanización da rúa principal do núcleo urbano.

- Acceso ó porto do Vicedo.

Xestión dos servizos portuarios.

2.10. A prestación de servizos nos portos e a xestión da ocupación do dominio público portuario constitúen as actividades propias da explotación do Ente que poden xustificar un réxime diferenciado de organización mediante a fórmula de sociedade pública.

As tarifas e cánones son, respectivamente, os prezos públicos que deben aboar os usuarios por estas prestacións e, polo tanto, a fonte de ingresos ordinarios de xestión do Ente.

No exercicio 1997 os ingresos xerados por prestación de servizos devengados nese ano foron

de 1.180.002.000 pesetas. As tarifas por prestación de servizos ascenderon a 1.032.986.000 pesetas e os cánones por utilización do dominio público a 147.016.000 pesetas.

2.11. As tarifas por servizos xerais e específicos aplicables nos portos da Comunidade Autónoma están fixadas regulamentariamente polo Decreto 290/86, do 18 de setembro. Os servizos xerais gravados son: a entrada de barcos (tarifa X-1), o atraque (X-2), o movemento de mercadorías e pasaxeiros (X-3), a venda de pesca fresca (X-4) e a utilización das augas polas embarcacións deportivas ou de recreo (X-5). Os específicos son pola utilización de grúas (E-1), almacenaxe (E-2), fornecementos de enerxía e outros produtos (E-3) e servizos diversos (E-4).

A determinación do canon por ocupación do dominio público realízase en función da superficie ocupada, segundo o procedemento establecido na Lei de Portos estatal e Lei de Costas.

2.12. O cadro seguinte mostra os ingresos de cada zona, distribuídos por servizos, no exercicio 1997. Como anexo a este informe preséntase outro detallado dos ingresos por prestación de servizos de cada porto. Da súa análise destacamos as seguintes cuestións:

	X-1 Entrada e estada de barcos	X-2 Atraque	X-3 Mercadorías e pasaxeiros	X-4 Pesca Fresca	X-5 Embarcacións deportivas e de recreo	E-1 Grúas de Pórtico	E-2 Almacenaxe locais e edificios	E-3 Fornecementos	E-4 Servizos diversos	Canon por concesións	TOTAL
Totais zona norte	7.818.746	3.290.896	55.797.151	232.521.383	2.142.202	0	13.456.391	8.219.185	158.419	50.829.370	374.233.743
Totais zona centro 1	6.930.826	3.394.567	41.717.380	74.595.725	763.005	1.795.139	24.193.450	4.246.649	2.032.586	19.974.051	179.643.378
Totais zona centro 2	37.450.050	30.844.255	185.041.907	163.269.005	5.074.436	87.366	12.282.642	9.668.863	3.966.097	66.723.061	514.407.682
Totais zona sur	4.544.606	7.722.221	7.152.368	94.297.320	10.993.381	32.815	7.593.005	878.906	898.828	28.698.576	162.812.026
TOTAIS XERAIS	56.744.228	45.251.939	289.708.806	564.683.433	18.973.024	1.915.320	57.525.488	23.013.603	7.055.930	166.225.058	1.231.096.829

2.12.1. Os problemas máis importantes que cabe considerar nesta área son os relativos á contía das tarifas e a súa forma de determinación. A lei de creación do Ente dispón que as tarifas, cánones e outros ingresos deberán cubrir como mínimo os gastos de explotación, conservación e depreciación do material e das infraestruturas que sirvan ós seus fins, así como os gastos xerais derivados daquelas, os impostos esixibles e as cargas dos préstamos.

Sen embargo, os gastos de funcionamento que presenta o Ente a 31.12.97 ascenderon a 1.541.781.000 pesetas, incluídas as dotacións para amortizacións do inmovilizado. En canto ós ingresos do exercicio procedentes da xestión ordinaria foron de 1.284.893.000 pesetas, pero unha parte están xerados por operacións non típicas da explotación portuaria, como son os ingresos financeiros e as taxas por dirección das obras recepciónadas. Deste xeito, os estrictamente vinculados á explotación limitáanse a 1.180.002.000

pesetas. En consecuencia, o déficit de explotación situárase en 361.779.000 pesetas.

a) Entre os factores que determinan esta situación está a rixidez das tarifas por prestación de servicios, que non permite absorber os posibles incrementos dos custos de explotación. De feito, desde 1986, en que foron establecidas por decreto, non sufriron ningunha revisión. A determinación unilateral con carácter uniforme e sen marxe para adapta-las á realidade de cada porto reflicte a preponderancia do compoñente de exacción fronte ó que debера corresponder ó libre xogo da oferta e a demanda. Sábese que os prezos públicos deben igualar como mínimo o custo do servico, e cando existan utilizacións privativas ou aproveitamentos especiais, o importe debe fixarse de acordo cos prezos de mercado.

b) A dotación á amortización representa un elevado gasto, dentro dos totais da explotación, debido ás obras de infraestrutura acometidas polo Ente que, en ocasións, non teñen a consideración de afectas á explotación. Así, as urbanizacións de accesos e paseos marítimos son exemplos típicos de inmovilizado que permanece na titularidade do Ente, porque non se cede ós Concellos, e para os que se dota a correspondente amortización. Ademais, como consecuencia das obras, o Ente obrígase a manter o correspondente servico de gardería e vixilancia e atender á conservación e bo estado das mesmas.

c) Como xa quedou indicado, a maioría das tarifas están ligadas ó tráfico comercial: entrada de barcos, atraque, mercadorías e pasaxeiros e todas as específicas. Serán polo tanto os portos comerciais os que se vexan compensados polo efectivo gravame dos servicos, pero estes quedaron fóra da competencia da Comunidade Autónoma. Os ingresos máis importantes dos servicos portuarios foron producidos pola tarifa X-4 sobre pesca fresca, que supoñen aproximadamente o 46% dos totais. A facturación desta tarifa realízase ás confrarías de pescadores mensualmente en función do volume de vendas que estas declaran. Ó respecto, constátase a ausencia de controles por parte do Ente, tanto sobre os datos facilitados pola confraría como en relación coa posible comercialización de pesca á marxe das lonxas.

2.12.2. No exercicio 1997 o Ente non tiña implantada unha contabilidade de custos, debido posiblemente á súa recente creación. Á data de redacción deste informe, estábanse realizando estudos encamiñados a este fin. Cremos que esta contabilidade constitúe un apoio básico para a programación e orzamentación da Entidade e será imprescindible para obter información no establecemento das tarifas e adecuacións ós obxectivos proxectados.

2.12.3. Por último, o estudo dos procedementos de control interno fainos contemplar a forma de aprobación da normativa tributaria. A natureza das tarifas portuarias, ó menos dalgunha delas, puido verse cambiada coa modificación que sufriu no noso dereito positivo o concepto de prezo público. Neste sentido, a X-3, sobre mercadorías e pasaxeiros e a X-5, sobre embarcacións deportivas, en canto gravan a utilización das augas dos portos, beneficia ós suxeitos pasivos e son de solicitude obrigatoria para quen pretenda tales servicos, poderían ser taxas sometidas ó principio de reserva de Lei e a súa cuantificación, nese caso, debería realizarse por unha norma deste rango.

A participación privada na actividade portuaria.

2.13. A xestión dos servicos portuarios pode ser realizada directamente polo Ente público ou ben mediante xestión indirecta a través de contratos con particulares. A figura típica é o contrato de xestión de servico público na forma de concesión. Nesta, o Ente determina as tarifas máximas e mínimas que pode percibir o concesionario.

A concesión tamén é a técnica que se vén utilizando para a explotación de bens de dominio público cando non se trate dos servicos que deba prestar Portos. Neste último caso, o Ente percibe un canon polo aproveitamento do concesionario, e os prezos son de libre establecemento por aquel sen o control de Portos de Galicia.

2.14. A participación privada nos portos vense xustificando porque supón a introducción de competencia interna na prestación de servicos e a racionalización da oferta e da demanda dos mesmos, para que esta última non se dispare.

Tamén porque xustifica a persecución de rendibilidade económica, criticable respecto dos fondos públicos. Por último, permite suplir carencias orzamentarias da administración para afrontar determinadas obras.

No ámbito das instalacións deportivas é onde se están producindo con máis impacto estas actuacións. O criterio seguido polo Ente é o de construír estas instalacións onde exista unha demanda razoable de amarres e posteriormente ceder a explotación en concesión. Habitualmente son os clubs náuticos os beneficiarios desta xestión indirecta. Por esta explotación, Portos percibe a tarifa X-5 reducida nunha porcentaxe que compensa os gastos de explotación da empresa concesionaria.

No caso de que as infraestructuras supoñan un esforzo económico importante que o Ente non poida acometer, a concesión realízase conxuntamente para a construción e a explotación posterior. Neste caso, Portos percibe, ademais da tarifa X-5, un canon por ocupación e desenvolvemento de actividades comerciais. En 1997 outorgáronse as concesións de construción e explotación dos portos de Sanxenxo e Sada.

2.15. Nesta xestión de Portos, observamos que a competencia interna nestes servicios queda frustrada pola ausencia de concursos públicos nas concesións. Ademais, nos casos de construción e explotación, o Ente non fixa as tarifas máximas e mínimas que pode cobrar o concesionario polos seus servicios, a pesar de que os prestan en competencia cos que teñen tarifas preestablecidas pola administración. Dada a situación urbana na que se atopan estes portos e a demanda de servicios, parece que este sector é o que máis pode aportar á rendibilidade do Ente, que estaría xustificada a pesar de realizarse con fondos públicos.

III. ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DA LEGALIDADE.

Área de persoal.

3.1. Os gastos de persoal no exercicio auditado ascenderon a 318.370.000 pesetas, coa seguinte distribución (miles de pesetas):

Concepto	Importe
Persoal laboral	241.595
Indemnizacións	1.865
Cotizacións sociais	72.971
Gastos de formación	1.939
Total:	318.370

O seu importe, en cómputo global, está dentro da masa salarial autorizada polas consellerías de Economía e Facenda e Presidencia e Administración Pública. Tamén se axusta ás previsións que figuran no orzamento de explotación que presenta inicialmente o Ente. Supoñen unha porcentaxe do 21%, sobre os totais de explotación.

3.2. O organismo posúe unha relación de postos de traballo por zonas, coas conseguíntes retribucións autorizadas pola Dirección Xeral da Función Pública e de Presupostos. Non consta, sen embargo, a existencia de ningún documento comprensivo da descrición funcional de cada posto. Este instrumento resulta imprescindible para a planificación, desenvolvemento e xestión dos recursos humanos e, tamén, para a garantía dos dereitos laborais dos traballadores.

O cadro de persoal non se axusta, en canto a número de efectivos a 31.12.97, ó autorizado polo indicado informe, xa que na Zona centro contratáronse 20 celadores fronte ós 14 autorizados e na Zona sur dez cando só estaban previstos sete.

3.3. Á data do peche do exercicio o Ente conta cun cadro de persoal de 92 traballadores, dos que 45 son laboral fixo, 46 laborais eventuais e un, o posto de xerente, está cuberto mediante unha relación laboral de alta dirección.

O cargo de xerente non estaba previsto na lei de creación do Ente, senón que se contemplou posteriormente no seu regulamento. Baixo a dependencia do director, ten atribuídas importantes funcións organizativas, coincidentes ou moi semellantes coas que legalmente corresponden a aquel, o que podería supoñer un menoscabo das competencias do primeiro, coa particularidade de que mentres o director tiña que ser un funcionario de recoñecida experiencia na xestión portuaria, para o posto de xerente non se esixe tal condición.

3.4. Dentro do persoal laboral fixo ó servizo do Ente atópanse os funcionarios que estaban adscritos ós Servizos de Portos dependentes da Consellería de Política Territorial e que pasaron a integrarse, a petición propia, no cadro de persoal de Portos de Galicia, conservando a situación administrativa anterior.

3.5. Con anterioridade a 1997 non se acometeu ningún proceso de selección para a cobertura de postos de persoal laboral fixo. Os traballadores que teñen esta condición proceden da antiga Subdirección de Portos da Consellería.

3.6. Neste exercicio, para a contratación de persoal laboral temporal, un total de 14 persoas, utilizouse a modalidade de contrato eventual por acumulación de tarefas.

A selección realizouse a través de convocatoria remitida ó INEM, previa autorización do presidente de Portos e designación dunha comisión de selección. Non obstante, advertimos a ausencia dun baremo que estableza os criterios en base ós que se efectúa esta selección e unha proposta razoada da comisión indicando os motivos polos que foron seleccionados os aspirantes propostos nas listas do INEM. Estas carencias restan transparencia ó proceso e impiden realizar un pronunciamento sobre a súa obxectividade.

En relación coa modalidade de contratación temporal utilizada, en oito dos contratos asinados para a prestación de servizos de gardaportos a descrición do obxecto non parece suficiente para

concluir a temporalidade do incremento das tarefas que motivaron as novas contratacións. Antes ben, a descrición detallada dos servizos que debe prestar este persoal semella traballos que son habituais destes postos e que non poden vincularse á causa que motiva esta contratación temporal, que é unha suposta auditoría que se estaba a desenvolver en tódolos portos competencia do Ente.

3.7. Portos de Galicia utiliza o servizo de empresas de traballo temporal para tarefas técnicas de delineación e de execución administrativa na ampliación de portos, que prestan profesionais cun contrato de posta a disposición.

A utilización desta fórmula para cubrir postos do organismo supón unha omisión dos principios de publicidade, igualdade, mérito e capacidade na contratación, ademais dunha ineficiencia na utilización de recursos públicos por non recorrer ós servizos oficiais de colocación. Tamén implica un incremento do cadro de persoal sen contar coas autorizacións que en materia retributiva establecen as leis de orzamentos anuais.

Contratación administrativa.

Contratos de obras:

3.8. O traballo realizado nesta área consistiu na análise de 24 expedientes, cun volume de contratación de 2.391.514.000 pesetas, seleccionados a partir dos importes das certificacións de obra que figuran nas contas de investimentos do ano 1997 analizadas por este Consello.

O Ente somete a súa actividade contractual á Lei 13/1995, de Contratos das Administracións Públicas.

3.9. No cadro seguinte, elaborado a partir da información obtida no traballo de campo, expóñense os contratos de obra analizados (miles de pesetas):

OBRA	DATA ADXUDIC.	FORMA ADXUDIC.	PRESUP. ADXUDIC.	BAIXA
Edificio para usuarios Vilaxoán	28/07/97	Subasta	32.200	21,72%
Dragado porto Grove	26/05/97	Concurso	173.585	15,51%
Acondic. zona portuaria Noia	22/05/97	Concurso	135.841	15,02%
Ampliac. instalación emb.Miño	19/05/95	Concurso	176.016	20,30%
Paseo portuario Baiona	29/01/96	Concurso	95.918	32,85%
Acceso ó porto de Vicedo	20/05/97	Subasta	13.651	17,00%
Acceso ó porto de Barqueiro	15/07/96	Subasta	30.977	26,59%
Ampliac. peiraos en Malpica	27/04/95	Concurso	248.000	20,48%
Ampliac. Pedras Negras	12/09/97	Concurso	217.018	16,47%
Ordenación litoral Praia América	30/08/95	Concurso	349.520	12,62%
Acondic. e mellora porto de Laxe	30/07/96	Concurso	164.881	22,00%
Obras abrigo e atraque Combarro	14/06/95	Concurso	351.644	21,05%
Rep.e adecuac. lonxas A Coruña	29/01/96	Concurso	206.885	16,00%
Paseo portuario de Sada	12/09/97	Concurso	149.881	18,34%
Pavimentación porto Ribadeo	27/05/97	Contrato menor	4.974	--
Reparación explanada Burela	12/06/97	Contrato menor	4.109	--
Repar. e conserv. dársena Rianxo	20/05/97	Contrato menor	4.640	--
Reforma lonxa Carril	05/02/97	Contrato menor	4.445	--
Acondicionamento porto de Muros	05/09/97	Contrato menor	4.918	--
Reposición defensas Cariño	25/03/97	Contrato menor	4.046	--
Reparación rampla Carril	12/09/97	Contrato menor	4.982	--
Rehabilitación oficinas A Coruña	23/05/97	Contrato menor	4.508	--
Acondicionamento oficinas Coruña	02/10/97	Contrato menor	3.886	--
Rehabilitación oficinas Pontevedra	05/05/97	Contrato menor	4.989	--

TOTAL			2.391.514	19,71%

3.10. Da análise das fases de preparación e execución destes contratos pódense deducir, como aspectos máis significativos:

3.10.1. Dos 58 contratos de obras adxudicados polo Ente en 1997, 21 foron polo sistema de concurso e 37 polo de subasta. O procedemento negociado sen publicidade utilizouse para unha única contratación, por importe de 53.000.000 de pesetas.

As adxudicacións por concurso, pese a ser inferiores en número ás de subasta, supuxeron un 70% do importe total das obras adxudicadas, acadando a cifra de 2.263.043.720 pesetas, fronte a 833.695.668 pesetas por subasta.

Do exame da relación de contratos facilitada polo Ente constátase que tódalas obras cun importe superior a 50 millóns de pesetas adxudicáronse por concurso, mentres que aquelas que non o acadaron licitáronse polo sistema de subasta.

Apréciase, en consecuencia, unha utilización excesiva do concurso en detrimento da subasta, a pesar de ser esta a forma ordinaria que permite obter os prezos máis baixos nas adxudicacións e un maior grao de automatismo na selección de ofertas. O uso do concurso non se xustifica adecuadamente, como require o art. 76.2 da Lei de Contratos das Administracións Públicas, en relación cos supostos de aplicación previstos no art. 86 da mesma lei. A xustificación que, con carácter xeral, se aduce no prego tipo de cláusulas administrativas particulares consiste en que o proxecto é susceptible de ser mellorado por outras solucións técnicas a propoñer polos licitadores, que require o emprego de tecnoloxía avanzada ou presenta unha particular complexidade na súa execución. Esta fórmula, que recolle literalmente os supostos legais, nunca se concreta coas características do contrato individual en que se da, polo que non pode estimarse suficiente para a xustificación no emprego do concurso. Ademais, as variantes presentadas polas empresas non só non se aceptan, senón que tampouco se toman en consideración ós efectos de puntuación no baremo.

3.10.2. Constátase tamén unha utilización abusiva, sen motivación adecuada, do trámite de urxencia tanto nos expedientes adxudicados por subasta como por concurso. Tódolos expedientes de obras analizados tramitáronse deste xeito excepcional. Como xustificación alúdese a necesidade de execución das obras e a conveniencia da aceleración ó máximo da adxudicación por razóns de interese público, así como a autorización das leis de orzamentos anuais da Comunidade Autónoma para a tramitación urxente nos casos de expedientes inferiores a 500 millóns de pesetas.

Tódalas obras que realiza a Administración son necesarias e de interese público, polo que este argumento non constitúe motivación suficiente para apartarse do cauce ordinario de tramitación e non supón a motivación suficiente que require o art. 72 da Lei de Contratos das Administracións Públicas.

Por outro lado, esta urxencia na adxudicación queda desvirtuada na execución das obras polas demoras inxustificadas da Administración contratante en cede-las ó uso público.

Entendemos que a utilización desta fórmula sen razón suficiente supón unha vulneración dos principios de publicidade e libre concorrència establecidos na lei de contratos, ó minorar inxustificadamente o dereito dos licitadores coa redución dos prazos para a presentación de ofertas.

O expediente para a realización das obras de abrigo e ataque en Combarro acordouse por Orde do 3.3.95 do director xeral de Obras Públicas polo procedemento de subasta. Sen embargo, a adxudicación realizouse polo procedemento de concurso á empresa que presentara a segunda oferta máis baixa.

3.10.3. Para a adxudicación dos contratos de obras, Portos de Galicia axústase ás regras establecidas polos Acordos do Consello da Xunta de 10 de maio de 1995 e 8 de febreiro de 1996. Conforme a estas Resolucións, nos pregos de cláusulas administrativas particulares especificase que a valoración das propostas –criterios de adxudicación– efectuarase conforme a un baremo de puntuación relativo a referencias técnicas.

Cabe reseñar a inadecuación destas regras de adxudicación, porque no contexto da celebración dun contrato público de obras debe concebirse a verificación da aptitude dos contratistas e a adxudicación do contrato como dúas operacións diferentes. Esta diferenciación reflíctese claramente no disposto no artigo 18 da Directiva 93/37 da UE sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, que especifica que “a adxudicación do contrato efectuarase unha vez verificada a aptitude dos contratistas...”. A distinción que debe facerse sobre as dúas operacións foi confirmada polo Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas na sentenza do 20 de setembro de 1998.

A Lei de Contratos das Administracións Públicas, seguindo o criterio da directiva comunitaria, distingue entre os requisitos de solvencia que deben reunir os empresarios para

concorrer a licitacións convocadas pola Administración e os criterios que para a adxudicación do concurso deben utilizar os órganos de contratación, enumerados no artigo 87 (prezo, fórmula de revisión, prazo de execución ou entrega, custo de utilización, calidade, rendibilidade, valor técnico, características estéticas ou funcionais, mantemento e outros semellantes).

Por conseguinte, non poden utilizarse como criterios de adxudicación factores que serviron de base para xustificar a capacidade técnica dos contratistas na fase de selección. Concretamente, os apartados 1, 2 e 5 das referencias técnicas das cláusulas administrativas particulares non poden considerarse como criterios de adxudicación xa que serven de base para xustificar a experiencia do contratista na fase de licitación como prevé o artigo 17 da LCAP nos apartados a), b) e c). Ademais, respecto do apartado 2 das cláusulas consideramos incorrecto o feito de que acreditar obras executadas para a Comunidade Autónoma inflúa na valoración final da proposición. Este requisito constitúe unha violación do principio de igualdade de trato e non discriminación que se formula con carácter xeral no artigo 6 do tratado da UE e se manifesta no artigo 59 que dispón que as restricións á libre prestación de servizos dentro da UE serán progresivamente suprimidas.

Por outra banda, as cláusulas administrativas particulares conciben erroneamente como elementos xustificativos da capacidade técnica o programa de execución, o plano de control de calidade, e o feito de presentar varias variantes, aspectos que non poden servir de base para admitir ou excluír a unha empresa licitadora na fase de selección previa. Ademais, o compromiso de ter un facultativo con dedicación plena como delegado de obra afecta á execución do contrato pero non debería ter cabida na fase previa.

3.10.4. O tratamento dispensado polo Ente ás baixas temerarias é distinto segundo sexa na subasta ou no concurso. No primeiro caso séguense as pautas previstas no artigo 84 da LCAP. No concurso, sen embargo, o Ente opta por excluír do proceso de selección aquelas ofertas que presentan unha baixa superior en cinco puntos á media aritmética das restantes. Este extremo conséntase

nos expedientes de obras do dragado do porto do Grove e no de ampliación do porto de Pedras Negras.

Se ben o prego de cláusulas administrativas particulares ampara esta medida, o artigo 37 da Directiva Comunitaria 92/50 CEE do 18 de xuño de 1992, sobre a coordinación dos procedementos de adxudicación nos contratos públicos, establece que a Entidade adxudicadora, antes de rexeitar as ofertas en baixa temeraria, solicitará por escrito as precisións que considere oportunas, valorándoas posteriormente. O dictame da Xunta consultiva de contratación administrativa do 5.06.96 (boletín IGAE nº33 de maio-xuño 97) reitera este criterio de actuación sinalando que, se ben o propio concurso poderá establecer sistemas para valorar adecuadamente as proposicións temerarias ou desproporcionadas, de conformidade coas directivas comunitarias e co artigo 84 da LCAP, nos concursos resulta imposible o rechazo automático destas proposicións por esta soa circunstancia, sen comprobar o seu posible cumprimento.

3.10.5. Apreciamos a existencia de adxudicacións que non son coherentes cos resultados derivados da aplicación do baremo establecido no prego, mesmo coa proposta da mesa de contratación, e que carecen de motivación ou a posúen notoriamente deficiente. Os criterios establecidos na Resolución da Xunta sobre adxudicación deben levar ó órgano de contratación a adxudicar o contrato a aquela empresa que acade maior puntuación segundo o baremo ou, noutro caso, á oferta económica máis vantaxosa entre as que se atopan dentro do tramo de puntuación que marca o prego. Unha adxudicación distinta significaría apartarse da proposta da mesa de contratación e obrigaría a unha motivación adicional da resolución do concurso.

Pois ben, atopamos un caso no que a adxudicación recaeu a favor dunha empresa que non só non acada a puntuación máis alta das concursantes senón que posúe a máis baixa dentro das que se atopan no tramo das posibles adxudicatarias e que tampouco presenta a proposta económica máis vantaxosa. Esta adxudicación realizouse sen que conste motivación adicional algunha na resolución. Trátase do expediente CN-

30-06-95/209: Reparación de lonxas da provincia da Coruña.

Na obra do edificio para usuarios no porto de Vilaxoán, a mesa de contratación propón como adxudicataria á empresa que presenta a oferta máis económica, a pesar de estar en baixa temeraria. O órgano de contratación, despois de solicita-la xustificación das baixas presentadas, adxudica o contrato a unha empresa nesta situación, distinta da proposta pola mesa, en base a un informe técnico que non consta no expediente nin foi aportado a solicitude deste Consello. Consideramos, en consecuencia, que esta adxudicación, realizada en contra da proposta da mesa, non posúe xustificación adecuada.

3.10.6. As valoracións das ofertas non sempre son coherentes cos criterios establecidos nos pregos de cláusulas administrativas particulares. Entre os que figuran a valorar están as solucións técnicas que, sen alterar substancialmente o proxecto aprobado, o melloren. Esta é ademais unha das razóns que se establece no prego tipo que utiliza o Ente para xustificar a utilización do concurso.

Sen embargo, en ningún dos expedientes analizados se chegou a aceptar ningunha das variantes ofertadas. Nalgún caso, segundo se indica no informe de valoración, non foron tomadas en consideración (paseo portuario de Noia); na obra do dragado do porto do Grove non se consideraron vantaxosas por supoñer exclusivamente unha redución do prazo de execución que perturbaría a programación económica do Ente. Posteriormente, sen embargo, nesta mesma obra o adxudicatario solicitou, e foille aprobado, un reaxuste de anualidades que minorou o prazo de execución de 24 meses a 20, dos que en sete emitíronse certificacións con importe cero pesetas. Outro tanto ocorre no expediente da obra de ampliación do porto de Pedras Negras.

3.10.7. O expediente das obras de acceso ó porto do Vicedo iníciase con informe desfavorable do Servicio de Costas, que considera que se proxecta unha excesiva ocupación da praia cando é posible realiza-la ampliación do acceso fóra dese ámbito. Non consta a posterior emisión doutro informe

positivo, nin a modificación do proxecto que subsane as deficiencias advertidas no primeiro.

3.10.8. As resolucións das adxudicacións nos expedientes tramitados na Dirección Xeral de Obras Públicas, antes do inicio das actividades do Ente, non conteñen motivación algunha das decisións adoptadas. Tampouco os pregos establecen criterios baremados dos que resulte unha valoración comprobable das ofertas presentadas que permita medir a actividade de adxudicación.

3.10.9. En canto á observancia dos prazos establecidos nas distintas fases da execución contractual, advertimos atrasos xeneralizados no inicio das obras, concesións habituais de prórrogas e importantes demoras na súa recepción e liquidación. O cadro seguinte desglosa a súa execución temporal:

OBRA	PRAZO EXECUC.	PRÓRROG.	ADIANTO	ATRASO	DATA INICIO	1ª CERT.	DATA REMATE	DATA RECEPC.	DATA LIQUID.
Edificio para usuarios Vilaxoán	8 meses	2 meses	NON	NON	10/09/97	nov-97	11/07/98	15/01/99	NON
Dragado porto Grove	24 meses	NON	5 meses	NON	01/07/97	set-97	feb-99	20/07/99	NON
Acondic. zona portuaria Noia	24 meses	5 meses	7 meses	NON	01/07/97	out-97	maio-99	NON	NON
Ampliac. instalación emb.Miño	18 meses	5 meses	NON	2 meses	26/07/95	out-95	ago-97	24/03/99	NON
Paseo portuario Baiona	12 meses	NON	NON	NON	29/04/96	abr-96	abr-97	11/11/97	dec-98
Acceso ó porto de Vicedo	6 meses	NON	NON	NON	09/06/97	xuñ-97	dec-97	22/03/99	NON
Acceso ó porto de Barqueiro	12 meses	NON	5 meses	NON	13/09/96	out-96	abr-97	26/06/97	nov-98
Ampliac. peiraos en Malpica	18 meses	5 meses	1 mes	NON	14/06/95	ago-95	abr-97	05/09/97	NON
Ampliac. Pedras Negras	18 meses	8 meses	N/A	N/A	03/10/97	nov-97	N/A	N/A	N/A
Ordenación litoral Praia América	24 meses	NON	NON	NON	27/10/95	nov-95	27/10/97	11/11/97	28/09/99
Acondic.e mellora porto de Laxe	15 meses	NON	4 meses	NON	19/09/96	out-96	ago-97	23/03/99	NON
Obras abrigo e atraque Combarro	24 meses	2 meses	NON	NON	26/06/95	sep-95	27/08/97	26/09/97	24/11/98
Rep.e adecuac. lonxas A Coruña	12 meses	7 meses	NON	NON	11/05/96	ago-96	10/12/97	12/06/98	7/07/99
Paseo portuario de Sada	18 meses	6 meses	NON	(1)	01/10/97	dec-97	NON	NON	NON
(1) A obra debería rematar no mes de abril do 99 polo que hai un atraso que non podemos determinar.									

a) Inicio das obras: aínda que formalmente o inicio das obras realízase o día seguinte ó da comprobación do replanteo, as primeiras certificacións son por importe cero, o que pon de manifesto que a execución real das obras iníciase, por termo medio, dous meses despois daquela acta. Deste xeito, estamos ante un inicio real de execución fóra do prazo de dous meses desde a adxudicación do contrato que establece o artigo 72.2.d) da LCAP para os expedientes de tramitación urxente.

O contrato da obra relativa ó paseo portuario de Baiona formalízase fóra do prazo dun mes desde a súa adxudicación previsto para os expedientes urxentes.

b) O prazo de execución dos contratos forma parte habitualmente das posibles variantes técnicas que poden aportar os licitadores nas súas ofertas. O Ente, sen embargo, non está admitindo sistematicamente as melloras ofertadas no prazo de execución, fundamentalmente por esixencias das disponibilidades orzamentarias. Rexeita, en todo caso, as proposicións de redución do prazo cando non se presentan xuntamente con outra que contemple as previsións temporais do prego. Pois ben, o feito de que a execución real posterior se realice en prazos que foron rexeitados como variantes ou que serviron de motivo de exclusión de ofertas, supón unha variación das condicións contractuais iniciais que pon en cuestión os

principios de igualdade e non discriminación na contratación.

Por outro lado, o prazo de execución figura entre os elementos a valorar para seleccionar ó adxudicatario e, neste sentido, os atrasos na execución, aínda que estean amparados nas correspondentes prórrogas, e os reaxustes de anualidades por adianto de obra, supoñen a admisión de variacións xeneralizadas nos prazos de execución que poden desvirtuar os criterios en base ós que se resolveu o concurso.

c) Constatamos demoras importantes na recepción das obras contratadas. Só en dous expedientes analizados se realiza no prazo establecido pola lei dun mes desde a súa terminación. Non consta a súa realización no acondicionamento da zona portuaria de Noia. Nos expedientes restantes a recepción realízase con importantes atrasos: 17 meses na obra de ampliación das instalacións en Miño e na do acondicionamento e mellora do porto de Laxe, 14 meses na de acceso ó porto de Vicedo, seis na de construción do edificio para usuarios en Vilaxoán e na de reparación das lonxas da Coruña, catro meses na de acceso ó porto de Vicedo e na do dragado no porto do Grove, e tres meses na de ampliación do peirao en Malpica.

Este incumprimento legal ademais de desvirtuar o carácter urxente destas contratacións da dereito ó contratista a ser indemnizado dos prexuízos que se irrogen como consecuencia do deterioro nas obras ou da súa vixilancia, se así o solicita.

As de ordenación do litoral en Praia América e acondicionamento e mellora no porto de Laxe aínda están pendentes de cesión ós respectivos concellos. Portos xustifica a demora na súa entrega, no caso da primeira, en que o concello de Nigrán debe aboarlle o importe do investimento desta obra que excede dos 400.000.000 de pesetas e que xa foi parcialmente reclamado.

d) As liquidacións dos contratos estanse practicando fóra do prazo dos seis meses a contar desde a acta de recepción que establece o artigo 148 da LCAP. Nos expedientes nos que a recepción non se realiza en prazo, a demora na liquidación arrastra a que existe naquela.

Por outro lado, á data da finalización deste informe, non nos consta que exista a liquidación en expedientes nos que, polo transcurso de seis meses desde a recepción, debía terse practicado: trátase das obras de edificio para usuarios en Vilaxoán, recibida o 15.01.99; acondicionamento e mellora en Laxe, acceso ó porto de Vicedo e ampliación das instalacións en Miño, recibidas todas elas en marzo de 1999. Por último, respecto das obras nas que se practicou, na do paseo portuario en Baiona realizouse cun atraso de 6 meses, na do acceso ó porto do Barqueiro, 11 meses, e nas obras de abrigo en Combarro, 19 meses e nas de reparación e adecuación das lonxas da Coruña 7 meses.

O importe das liquidacións das obras recepciónadas en 1997 foi cuantificado no informe de control financeiro, encargado pola Intervención Xeral, en 212.000.000 de pesetas. Orzamentariamente supoñen un gasto do exercicio 97 por ser este o ano da recepción das obras. Sábese que a demora no aboamento das liquidacións da dereito ó contratista a percibir o interese legal do seu saldo, incrementado en 1,5 puntos, a partir dos seis meses da recepción, polo que estes atrasos poderían ter efectos económicos na conta de resultados do Ente.

3.10.10. Dos catorce contratos analizados, en sete aprobáronse modificacións e en catro destes, obras complementarias que afectaron, salvo nun caso, ós contratos que foron modificados. O seguinte cadro mostra as desviacións económicas producidas nos contratos sobre as previsións iniciais, incluíndo ademais das modificacións as revisións de prezos e as liquidacións (miles de pesetas):

OBRA	PRESUP. ADXUDIC.	MODIFIC.	COMPL.	REVISIÓN PREZOS	LIQUID.	PRESUP. FINAL	% DESV.
Edificio para usuarios Vilaxoán	32.200	NON	NON	NON	NON	32.200	0,00%
Dragado porto Grove	173.585	NON	NON	NON	NON	173.585	0,00%
Acondic. zona portuaria Noia	135.841	27.158	NON	NON	NON	162.999	19,99%
Ampliac. instalación emb. Miño	176.016	34.077	22.510	NON	NON	232.603	32,15%
Paseo portuario Baiona	95.918	NON	NON	995	9.111	106.024	10,54%
Acceso ó porto de Vicedo	13.651	NON	NON	NON	NON	13.651	0,00%
Acceso ó porto de Barqueiro	30.977	NON	NON	232	3.055	34.264	10,61%
Ampliac. peiraos en Malpica	248.000	48.973	NON	NON	NON	296.973	19,75%
Ampliac. Pedras Negras	217.018	43.522	NON	NON	NON	260.540	20,05%
Ordenación litoral Praia América	349.520	69.480	68.611	NON	27.245	514.856	47,30%
Acondic.e mellora porto de Laxe	164.881	NON	12.677	NON	NON	177.558	7,69%
Obras abrigo e atraque Combarro	351.644	38.223	16.260	4	35.562	441.693	25,61%
Rep.e adecuac. lonxas A Coruña	206.885	NON	NON	NON	23.867	230.752	11,54%
Paseo portuario de Sada	149.881	19.800	NON	NON	NON	169.681	13,21%
	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
TOTAL	2.346.017	281.233	120.058	1.231	98.840	2.847.379	15,60%

As variacións que elevaron o prezo inicial das obras foron, nalgúns casos, significativas: un 19,99% na obra de acondicionamento da zona portuaria de Noia, un 32,15% na de ampliación das instalacións en Miño, un 19,75% na de ampliación do peirao de Malpica; un 13,21% no do paseo portuario de Sada; un 25,61% na de abrigo e atraque en Combarro, e un 47,30% na de ordenación do litoral en Praia América.

Existen modificados nos que non queda xustificada a existencia de necesidades novas ou de causas técnicas non susceptibles de previsión ó tempo de elaborarse os proxectos iniciais das correspondentes obras. Por outro lado, apróbanse como obras complementarias verdadeiros modificados, para que estes últimos non superen o 20% do prezo inicial do contrato. Como se sabe, os complementarios deben ser proxectos separables técnica e funcionalmente da obra orixinaria e susceptibles de entrega ó uso público de forma independente.

a) Respecto ó modificado do proxecto de obra de acondicionamento da zona portuaria de Noia, que consiste, en parte, na construción de dúas pistas de tenis dentro dunha zona deportiva e a construción dun carril-bici bordeando o paseo litoral. Consideramos que o obxecto do mesmo non

resposta, tal e como esixe a lei, a necesidades novas ou causas técnicas imprevistas inicialmente. En todo caso, estas obras non son competencia de Portos de Galicia.

b) Na obra de ampliación das instalacións en Miño, o proxecto modificado aprobado, comprende a substitución dun pantalán flotante por un espigón de 5 metros, debido, segundo se indica, ó efecto negativo que as ondas provocarían sobre o primeiro. Posteriormente, mediante un complementario, volveuse a incorporar o pantalán flotante.

A sucesión destes proxectos pon de manifesto deficiencias na proxección da obra que desvirtúan a motivación do modificado.

Ademais, se o citado pantalán estaba previsto no proxecto inicial, a súa reincorporación nunca pode considerarse unha obra complementaria posto que é inseparable técnica e funcionalmente do mesmo. En consecuencia, as modificacións que sofre este contrato, cuantificando ámbalas dúas como tales, superan o 20% do prezo do contrato. Esta porcentaxe, como se sabe, non opera como límite para a modificación, senón como un máximo a partir do que a súa execución xa non pode impoñerse ó contratista. Non obstante, supón unha

variación económica excepcional que desvirtúa os presupostos iniciais da contratación sometida a licitación. Como excepción ós principios de liberdade e concorrència, estas modificacións deben ser excepcionais, debendo ademais xustificar tal excepcionalidade.

c) Na obra de ordenación do litoral en Praia América apróbase un proxecto modificado e tres complementarios. Como consecuencia, o custo destas obras, pasa de 349.520.000 pesetas a 487.611.000 pesetas. Esta variación supón un 39,51% do proxecto inicial, que se elevará coa liquidación a un 47,30% alcanzando un investimento total de 514.856.000 pesetas.

O modificado aprobado, que acada o 19,88%, non queda xustificado na existencia de necesidades novas ou causas técnicas imprevistas no proxecto inicial. Dos tres expedientes complementarios, ó menos os dous últimos constitúen verdadeiros modificados.

Así, a obra do afirmado dun aparcamento que foi obxecto doutro proxecto, o de acerado dun paseo e a de adición de puntos de luz sobre as previsións do proxecto inicial, non poden considerarse separables e independentes. Estes complementarios representan un incremento do prezo do contrato nun 19,63%.

Estaríamos, en consecuencia, ante desviacións, tanto técnicas como económicas que alcanzan o 49,30% do prezo inicial do contrato, que desvirtuarían as condicións nas que se presentou o proxecto desta obra a licitación e, conseguintemente, os principios de igualdade e concorrència na mesma.

3.10.11. En ningún dos expedientes analizados consta a notificación ós licitadores non seleccionados do resultado da mesma, tal e como establece o artigo 94 da LCAP.

3.10.12. No exame dos contratos menores advertíronse fraccionamentos inxustificadas do obxecto contractual que desvirtúan a súa tramitación como tales e, polo tanto, respecto dos que non está xustificada a ausencia de publicidade e concorrència. O acondicionamento das oficinas da Coruña contrátase á mesma empresa con dous

contratos menores de 4.507.769 pesetas e 3.886.000 pesetas, respectivamente.

En ningún destes expedientes de contrato menor consta a recepción das obras. Tampouco se solicitan, con carácter xeral, ofertas a distintos provedores que permitan a depuración dos prezos que aboa o Ente por estes traballos.

Contratos de servicios:

3.11. As prestacións de servicios analizadas foron as seguintes (miles de pesetas):

CONCEPTO	ADXUDICATARIO	IMPORTE CON IVA
- Promoción de portos deportivos	Velas Gándara, S.L.	15.000
- Servicio de auditoría	Coopers & Lybrand, S.A.	3.915
- Asistencia en materia socio-laboral	Fisela, S.C.	999
- Informes sobre organización de servicios portuarios e redacción de pregos	Jaime Arriandiaga	1.972
- Plano de utilización de espacios de Sanxenxo e diversos informes	Jaime Arriandiaga	1.856
- Maqueta da lonxa de Bueu	Enrique Lago Novas	1.994
- Estudio sobre necesidades e custos das comunicacións nos portos	Level Telecom, S.L.	5.070
- Servicios de limpeza nos portos (catro contratos)	Varios	85.215

3.12. Da análise destes expedientes salientamos os seguintes aspectos:

3.12.1. A maioría destes servicios tramitáronse polo procedemento do contrato menor por razón da súa contía. En todos eles acumúlanse as fases de aprobación e disposición do gasto. Con carácter xeral, non se xustifica cun mínimo nivel de concreción a insuficiencia dos medios persoais e materiais propios do Ente ou a inconveniencia de amplia-los para a realización das prestacións obxecto destes contratos. Tampouco se aportan os cálculos realizados para determina-los orzamentos correspondentes, polo que non queda xustificada a contía do gasto que conlevan.

3.12.2. O contrato para a promoción de portos deportivos adxudicouse polo procedemento negociado sen publicidade. No expediente xustifícase esta adxudicación directa nas especificacións técnicas que deben concorrer na empresa contratista, que require unha tripulación ou regatistas galegos de primeira liña.

Entendemos que esta motivación non é suficiente para adxudicar o contrato polo indicado procedemento, posto que a mesma versa sobre a suposta idoneidade da empresa adxudicataria e non sobre o feito de que esta empresa sexa a única á que se poida encomendar o obxecto do contrato, tal e como esixe o artigo 211.b) da Lei 13/1995.

Por outro lado, non se trata dun contrato privado como se sinala na súa memoria xustificativa, senón dun contrato administrativo típico de servicios de publicidade contemplado no artigo 207.13 da Lei 13/1995, respecto do que tampouco queda xustifico o gasto que conleva, entre outras razóns, pola falta de depuración do seu prezo a través dunha concorrencia da oferta.

3.12.3. O contrato de asistencia técnica para os traballos de auditoría debe cualificarse como un contrato administrativo de consultoría, posto que o réxime de deberes, obrigas e responsabilidade e o alcance destes informes que establece a Lei 19/1988, de Auditoría de Contas, só é aplicable en relación coas sociedades que caen no seu ámbito de actuación e non ás entidades incluídas no ámbito da Administración Pública.

En relación co exercicio 1997, Portos encargou á mesma firma auditora o informe cualificado de auditoría de contas, un informe de revisión fiscal e unha revisión de cumprimento, realizados no ano 1998. Tamén, por encargo da Intervención xeral da Comunidade Autónoma, realizou o control financeiro da entidade.

Entendemos que os traballos de asesoramento á empresa poden provocar conflitos de intereses que afecten á independencia esixible na verificación das contas. Por outro lado, a revisión de auditoría de contas engloba a análise fiscal e de cumprimento, polo que a retribución dos tres traballos de forma independente choca co principio de economía racionalizada do gasto. Por último, a revisión de control financeiro pola mesma firma, encargada pola Intervención xeral, vai a supoñer o traslado a un informe deste tipo dun traballo xa realizado que, non obstante, será novamente retribuído con fondos públicos.

Por último, a urxencia da tramitación deste expediente non está xustificada, toda vez que este informe obedece a unha esixencia periódica (anual) que debe estar cumprida nunha data límite e, en consecuencia, só pon de manifesto unha ausencia de planificación.

3.12.4. Tampouco no expediente para a elaboración dun estudio das necesidades e custos das comunicacións nos portos queda xustificada a urxencia que o Ente sinala respecto destes servicios para tramita-lo expediente de contratación por este cauce excepcional.

3.12.5. O contrato menor asinado cun enxeñeiro para a emisión de informes e redacción de pregos, por importe de 1.972.000 pesetas, engloba distintos dictames sobre normativa estatal e un borrador do prego de prescricións técnicas e de cláusulas administrativas para o concurso de adxudicación dunha dársena deportiva. Este profesional no exercicio 1997 factura ademais 1.044.000 pesetas pola colaboración na redacción do anteproxecto de modificación da lei de portos estatal, 1.995.000 pesetas por estudos sobre ampliación de diversos portos e 1.856.000 pesetas polo plano de utilización de espazos portuarios do porto de Sanxenxo. Polo tanto, o facturado no exercicio ascendeu a 6.867.000 pesetas.

Advertimos ademais que este mesmo profesional realiza traballos de asesoramento sobre o plano de utilización de espazos do porto de Sanxenxo, encargados polo Ente en xullo do 97, cando, por encargo da empresa concesionaria da construción e explotación deste porto, tiña elaborado en maio dese ano o proxecto básico desas obras, das que tamén posteriormente asumiu a súa dirección. En consecuencia, ponse de manifesto un conflito de intereses que debería conducir a unha situación de incompatibilidade para traballar coa Administración.

Xestión indirecta de servicios.

3.13. A utilización do dominio público portuario por empresas privadas está suxeita ás técnicas da concesión administrativa ou da autorización. A primeira, para á súa ocupación con obras ou instalacións fixas ou por tempo superior a tres anos

e a segunda para instalacións mobles por tempo inferior a ese prazo. Este aproveitamento do espazo portuario devenga un canon a favor do Ente.

3.14. Por outro lado, a prestación de servizos portuarios que a lei lle encomenda ó Ente, pode realizarse directamente por este ou mediante xestión indirecta por algún dos procedementos da LCAP, garantindo os principios de publicidade e concorrencia na preparación e adxudicación. Na prestación destes servizos, o Ente esixe a correspondente tarifa ós usuarios e un canon ó

concesionario por ocupación de dominio público. O procedemento que se ven utilizando para esta xestión indirecta é a concesión administrativa, neste caso, de servizo público.

3.15. Neste traballo de fiscalización efectuouse un estudo do procedemento seguido para o outorgamento de cesións de dominio público e de servizos do Ente. No exercicio 1997, Portos outorgou 22 concesións administrativas e 320 autorizacións. As analizadas neste informe foron as seguintes:

OBXECTO	FORMA ADXUDIC.	CONCESIONARIO	RESOLUCIÓN	SUPERFIC.	CANON	TARIFA	PAZO
Concesións							
Instalación lonxa en San Cibrao	Directa	Porto S. Ciprián, S.A.	3/06/97	117,5 m ²	129.533 ptas./ano		5 anos
Utiliz. locais servic. Lonxa en Vilaxoán	Concurso aberto	Confraría Pescadores	4/06/97	311 m ²	196.253 ptas./ano		5 anos
Construcción nova lonxa en Celeiro	Directa	Porto Celeiro, S.A.	3/06/97	12.799 m ²	9.547.030 ptas./ano		30 anos
Conc., const.e explot. p. dep. Sanxenxo	Directa	Constr. Dávila Lago, S.A.	15/10/97	50.000 m ²	752.163 ptas./ano 10 ptas m ² ano	X-5	30 anos
Instalación náutico-deport.en Sada	Directa	Portomar Sada, S.L.	16/06/97	28.000 m ²	765.579 ptas./ano 10 ptas m ² ano	X-5	30 anos
Autorizacións							
Xestión servizo grúa en Camariñas		Confraría Pescadores	16/10/97		21.500 ptas./smtre.	E-1	3 anos
Autorización pantalán en Ortigueira		Club Náutico	19/06/97	14 m ²	301 ptas./ano	X-5	1 ano
Autoriz. caseta Tráveli en Camariñas		Club Náutico	25/08/97	202 m ²	20.200 ptas./trim.		1 ano
Autoriz. contenedores portos		Port.Vigo Petróleos	5/05/97				3 anos
Ocupación parcela grúa en Morás		Deleg.Pesca Lugo	9/10/97	24 m ²	Exención		1 ano
Ocupación parcela merendero en Burela		Rubén López	2/10/97	300 m ²	83.490 ptas./trim.	E-2	1 ano
Ocupación parcela grúa 8 Tn. Ribadeo		Club Náutico	22/06/97	71,5 m ²	43.063 ptas./smtre.		2 anos
Ocupación parcela grúa 8 Tn. en Foz		Confraría Pescadores	23/09/97	24 m ²	28.908 pts/ano		2 anos
Ocupación local reunións en San Cibrao		Confraría Pescadores	18/11/97	139 m ²	44.476 ptas./trim.		3 anos
Caseta avaliación mexilón en Lorbé		Bureau Veritas Español, S.A.	28/08/97	9,4 m ²	7.851 ptas./smtre.		6 meses
Instalación caseta en Sanxenxo		J. Luis Cacheda	30/09/97	6 m ²	10.029 ptas./mes	X-5	2 meses

3.16. Na xestión do Ente, destacamos os seguintes aspectos:

3.16.1. O concurso, ademais de ser o sistema que permite maior transparencia e a elección do mellor concesionario para a explotación productiva do dominio público, é o procedemento preceptivo cando a concesión implique a xestión indirecta dun servizo portuario que ten obriga legal de prestar o Ente. Os servizos de lonxa, limpeza dos portos e

grúa están contemplados na lei estatal de portos como típicos servizos portuarios. O Ente, sen embargo, outorgou a concesión ou autorización, sen concurso previo, nos casos da construción da nova lonxa en Viveiro, na explotación da de San Cibrao, na xestión de distintos servizos de grúa, e na autorización de instalación de contenedores nos distintos portos da Comunidade Autónoma.

3.16.2. Respecto dos portos deportivos, o Ente facilitounos unha folla de traballo descritiva das prazas de amarre dos actuais portos e das que se prevén executar no futuro. Estas previsións obedecen segundo o Ente a estudos previos de mercado da súa posible demanda e ás directrices do plano de portos deportivos da Comunidade Autónoma. Este último documento nunca foi aportado ó persoal deste Consello de Contas a pesar de telo requerido. Coas novas instalacións en proxecto prevese pasar das 2.109 prazas actuais a 4.928 no futuro.

3.16.3. A construción e explotación dos portos deportivos de Sanxenxo e Sada outórgase mediante o sistema de concesión administrativa, previa solicitude do interesado e con trámite de información pública. Inicialmente, a construción destes portos adxudicárase por concurso público á firma Huarte, S.A. que non puido realizalas pola posterior situación de insolvencia na que foi declarada. Esta adxudicación directa posterior, se ben está lexitimada legalmente pola lei de costas, non se xustifica na resolución do contrato con Huarte, S.A. nin noutras razóns que amporen o cambio de criterio do Ente. Supón, antes ben, unha renuncia a asegurar a ponderación da proposta máis vantaxosa en base a criterios económicos, técnicos e medioambientais propios do interese xeral, e tamén a transparencia do procedemento. Non queda garantida, en definitiva, a elección do adxudicatario con mellores condicións para a explotación productiva do dominio público.

Corroborar esta falta de transparencia no procedemento a adxudicación realizada para a explotación das instalacións náutico-deportivas en Sada. Esta concesión realízase a favor da sociedade PORTOMAR-SADA, S.L. constituída cun capital social de 500.000 pesetas por D. José Miguel Vila Sánchez e D. José Miguel Vila Troncoso o 30.4.96, dous días antes da solicitude da mesma, formulada o 2.5.96. O orzamento destas obras, segundo o proxecto presentado, ascendía a 968.543.000 pesetas, co que a solvencia económica e técnica da empresa para acometelas non parece xustificada. A concesión outorgouse o 16.6.97. Posteriormente, en febreiro de 1998, mediante acordo asinado entre o representante da empresa PORTOMAR-SADA, S.L. e o da sociedade OYS Noroeste, S.L., D.

Francisco José Rodríguez García, solicítase a Portos transmisión da concesión a esta última firma, constituída en outubro de 1997 e da que forman parte o representante e tres familiares máis. A nova concesionaria subrógase en tódolos dereitos e obrigas derivadas da concesión e declárase coñecedora da existencia dun recurso contencioso-administrativo contra o outorgamento da mesma, interposto pola empresa MARINA TERRAMAR, S.A., ante o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

3.16.4. A construción das novas instalacións deportivas de Sanxenxo e Sada proxectáronse sen ter aprobado o plano de usos para estes portos, no que deben participar as distintas administracións con competencias. En ámbolos dous casos están previstas actividades comerciais que deben obter a correspondente autorización da Administración Local, e polas que o Ente ten previsto establecer un canon. O informe do Concello de Sanxenxo condiciona o outorgamento de calquera licenza na zona á redacción do correspondente plano especial que deberá formular Portos de Galicia.

3.16.5. Dos datos que obran no expediente da concesión do Porto de Sanxenxo dedúcese a alta ocupación do espazo portuario do proxecto e o excesivo número de pantaláns que, segundo os informes da Consellería de Pesca, podería implicar un elevado impacto ambiental. Tamén provoca un desprazamento do actual porto pesqueiro. O mesmo informe da Consellería de Pesca destaca importantes deficiencias no estudo do impacto ambiental realizado arguindo que se reduce a unha xustificación do proxecto sen estudos alternativos e que os impactos negativos son minimizados con argumentos pouco obxectivos. Conclúe sobre a necesidade dun informe complementario sobre a incidencia do dique proxectado na praia de Silgar, sobre a que pode afectar negativamente. O proxecto posúe, non obstante, a correspondente declaración de impacto ambiental da Secretaría Xeral de Medio Ambiente.

Tendo en conta ademais outros aspectos tamén mencionados nos citados informes, como a concentración de prazas de amarre nesta zona coa construción do porto de As Cachadas-Raxo e a previsión da construción de 250 prazas en

Portonovo, dedúcese que o proxecto pode estar sobredimensionado por intereses comerciais alleos ós estrictamente náutico-deportivos e ós de explotación do dominio público portuario.

IV. ANÁLISE DOS ESTADOS ECONÓMICO FINANCEIROS.

Marco contable.

4.1. O réxime de contabilidade aplicable ó Ente Portos de Galicia non está claramente definido. O artigo 18 da súa lei de creación establece que o réxime de control financeiro e contabilidade pública, así como o orzamento de Portos de Galicia, axustaranse ó disposto na Lei de Réxime Financeiro e Orzamentario de Galicia, sen prexuízo das especialidades contidas nesa lei. O feito de que dispoña o seu sometemento ó réxime de contabilidade pública non significa que lle sexa de aplicación este plano de contabilidade, senón tan só que renderá as súas contas ó Tribunal de Contas e ó Consello de Contas de Galicia.

4.2. O Ente presenta as súas contas seguindo o Plano Xeral de Contabilidade Pública aprobado por Orde do Ministerio de Economía e Facenda do 6 de maio de 1994. Non obstante, unhas veces apártase do mesmo seguindo criterios da contabilidade das empresas mercantís e noutras ocasións segue criterios distintos dos estrictamente determinados no plano xeral de contabilidade pública. Esta situación ponse de manifesto nos seguintes aspectos:

4.2.1. Contabiliza as subvencións públicas que recibe da Consellería de Política Territorial como ingresos a distribuír en varios exercicios e non como ingresos do exercicio en que se perciben, argüindo que a imaxe fiel das contas queda así expresada con máis claridade dadas as súas especiais características. Esta circunstancia, debido á importancia destes ingresos, distorsiona de forma significativa a información que derivaría da aplicación estricta dos principios da Contabilidade Pública.

4.2.2. Determinadas obras que segundo o Plano Xeral de Contabilidade Pública deberían cualificarse como investimentos destinados ó uso xeral figuran dentro do inmovilizado material do balance que presenta a entidade. En coherencia con esta cualificación, non son dados de baixa das contas unha vez entregados ó uso público, e realízanse dotacións para a súa amortización. Esta circunstancia podería ser razoable para aqueles bens que aínda sendo de uso xeral poden considerarse instrumentais para os servicios que presta o ente, pero nunca para outros investimentos realizados que non poden considerarse afectos á súa actividade de explotación. En todo caso, respecto dos primeiros esixiría unha adaptación previa do plano de contabilidade pública para Portos de Galicia.

4.2.3. Con independencia da cualificación destes bens como destinados a uso xeral ou como inmovilizado material e, en consecuencia, a procedencia ou non de dota-la correspondente amortización respecto dos mesmos, é necesario sempre ter en conta o seu importe para a determinación do custo dos servicios, toda vez que os prezos públicos que percibe deben calcularse tomando como referencia o custo daqueles. Pero, ó mesmo tempo, para a determinación correcta deste custo sería necesario separar o inmovilizado estrictamente afecto ás actividades de explotación daquel que non o está, cousa que o Ente non realiza.

4.2.4. A lei de creación do Ente establece o sometemento das súas contas a unha auditoría conforme ás regras usuais das empresas mercantís. Sábese que esta auditoría non pode seguir as pautas da lexislación mercantil en canto ós requisitos, nomeamento de auditores e responsabilidades inherentes ó seu réxime xurídico profesional por canto o Ente non ten forma de sociedade anónima.

4.2.5. O ente público Portos do Estado, así como as autoridades portuarias que xestionan cada un dos portos de interese xeral, están sometidos por esixencia expresa da lei estatal de portos ó plano xeral de contabilidade privado. A razón deste sometemento está no maior peso específico que teñen as actividades comerciais dentro da explotación dos portos de interese xeral.

Respecto do Ente público Portos de Galicia, o Consello de Contas entende que aínda que adopta a forma de sociedade pública de cara a flexibilizar o seu réxime xurídico de actuación, as actividades de servizo público teñen maior calado que as puramente comerciais. Nesta medida, aínda que a contabilidade pública supón un maior traballo administrativo e non facilita a determinación analítica do custo dos servizos, o Ente debe rexistrar as súas operacións segundo este plano contable, e profundizar na análise de custos con métodos adicionais.

4.2.6. O plano xeral de contabilidade pública non é de aplicación automática ás sociedades públicas autonómicas. Precisa unha adaptación por parte da Intervención xeral da Comunidade Autónoma como Centro Directivo da contabilidade pública de Galicia. Polo tanto, a súa aplicación ó Ente Portos de Galicia debería estar precedida daquela adaptación coas especialidades que requiren as súas actividades.

4.3. Estes aspectos, en especial a non consideración da subvención recibida como resultados do exercicio, xunto coa importante limitación xa sinalada respecto do inventario, conducen á conclusión de que as contas do Ente non se elaboran con estricteza suxeición ós principios da contabilidade pública. Esta circunstancia lévanos a non propoñer axustes e reclasificacións nas contas analizadas e só precisar respecto de cada masa patrimonial as anteriores cuestións, así como outras que estimamos significativas.

Análise por masas patrimoniais.

BALANCE.

A. Inmobilizado.

A.1. Investimentos destinados ó uso xeral.

4.4. Este concepto inclúe unha única conta cun saldo de 579.730.000 pesetas, na que se reflicten os investimentos en curso das obras de ordenación do

litoral en Praia América e o acondicionamento e mellora do acceso ó porto de Laxe. Estas obras, que teñen por obxecto a mellora da infraestrutura turística, desenvólvense a través de convenios cos Concellos respectivos (Nigrán e Laxe), ós que se cederán posteriormente. Son, polo tanto, alleas tanto á actividade de explotación dos portos como ó dominio público portuario.

Desde o punto de vista da precisión da información contable, estimamos que sería máis adecuada a súa contabilización no epígrafe de investimentos xestionados para outros entes públicos, toda vez que á súa finalización deixarán de pertencer ó inmovilizado do Ente por ser transferida a súa titularidade ó concello respectivo. Desde o punto de vista contable, este traspaso suporía un cargo á conta 656 como subvencións de capital.

A.2. Inmobilizado inmaterial.

4.5. O importe bruto deste concepto ascende a 97.268.000 pesetas, sendo a amortización acumulada de 91.002.000 pesetas, o que supón un valor neto de 6.266.000 pesetas. Destes saldos, 89.794.000 pesetas corresponden a estudos e proxectos técnicos necesarios para as obras realizadas polo Ente. Este importe, que figura na memoria cualificado como inmovilizado en Investigación e desenvolvemento, é amortizado na súa totalidade dentro do exercicio.

Cando correspondan a obras concretas, estes investimentos supoñen un maior custo das mesmas, polo que deberían contabilizarse como inmovilizado material e seguir o mesmo ritmo de amortización que segue a obra principal. Noutro caso, deberían figurar xa inicialmente como gasto e non como inmovilizado.

A.3. Inmobilizado material.

4.6. O desglose desta conta é o seguinte (miles de pesetas):

CONTA	CONCEPTO	IMPORTE
221	Construccións	4.728.499
223	Maquinaria	20.628
225	Inmobil. en adscrición	15.740.000
226	Mobiliario e enseres	26.198
227	Equipos para proc. información	11.174
228	Elementos transporte	8.492
		20.534.991

4.7. Dentro de “Construccións” recóllense obras de distinta natureza, co seguinte detalle (miles de pesetas):

CONTA	CONCEPTO	IMPORTE
221.01	Sinais	862
221.02	Accesos marítimos	19.198
221.03	Obras de abrigo e dársenas	1.483.704
221.04	Obras de atraque	1.680.315
221.05	Instalacións para rep. barco	862
221.06	Edificios	679.700
221.07	Instalacións xerais	156.225
221.08	Pavimentos, calzadas e vías	707.633
		4.728.499

4.8. A subconta 225 “Inmobilizado recibido en adscrición”, por importe de 15.740 millóns de pesetas, recolle o valor dos bens que foron adscritos ó Ente para a súa explotación ou utilización no momento da súa creación. Figura como contrapartida da conta 101 “Patrimonio en adscrición” co mesmo importe.

4.9. Da análise desta conta destacamos os seguintes aspectos:

4.9.1. Portos de Galicia asumiu a sucesión patrimonial afecta ós servicios relativos ós portos e instalacións portuarias non cualificados de interese xeral. Quedáronlle adscritos, polo tanto, os bens de dominio público que hasta entón pertencían a tales portos.

O inmobilizado material figura valorado co custo atribuído ós bens adscritos e o das posteriores

adiccións hasta o 31.12.97. Os bens recibidos en adscrición figuran valorados polo importe que recollía o balance provisional do Ente no anexo das sociedades públicas dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma para 1996, pero nunca existiu unha acta ou rexistro detallado e valorado dos mesmos. No seu defecto, Portos elaborou un inventario a partir dos expedientes de obras existentes, que reflectía a 31.12.95 un valor neto, aplicada a correspondente amortización, de 17.486.074.381 pesetas.

Este último valor revela unha diferenza de 1.746 millóns de pesetas en relación co importe utilizado para a contabilización deses bens.

Polo tanto, ante a ausencia dun rexistro de bens que recolla o valor de todos os cedidos, non se puido comprobar o valor do inmobilizado recibido en adscrición e aínda sen identificar. Así mesmo, tampouco se pode avaliar a razoabilidade da dotación á amortización, por estar calculada a partir da relación parcial de bens elaborada polo Ente.

4.9.2. Dentro do inmobilizado material, incluídos na conta 221 “Construccións”, aparecen conceptos que o plano xeral de contabilidade pública cataloga como “Investimentos destinados ó uso xeral”, excluídos polo tanto do inmobilizado material. Este plano menciona expresamente os diques, accesos marítimos, obras de abrigo, dársenas e sinais marítimas e de balizamento como bens de uso xeral que deben contabilizarse na conta 201 “Infraestructuras e bens destinados ó uso xeral”.

Non obstante, a súa utilización por parte do Ente para a obtención de recursos dentro da explotación leva a considerar estes bens como inmobilizado material. En todo caso, na subconta 221.08 “Pavimentos, calzadas e vías” advírtense certos investimentos, como paseos marítimos e urbanización de zonas de servicios dos portos, que comprenden obras afectas ó uso xeral e que en ningún modo poden considerarse como vinculadas ou utilizadas de forma continuada na súa actividade, polo que non deben ser consideradas como inmobilizado material.

4.9.3. Existen liquidacións de obras correspondentes a investimentos recepcionados polo Ente en 1997 que non foron rexistradas contablemente nese exercicio. O importe destas liquidacións pendentes de adicionar na conta de inmovilizado ascende, segundo o informe de control financeiro, a 212.000.000 de pesetas.

4.9.4. Non existe na actualidade ningún seguro que cubra o risco por danos no seu inmovilizado material. Se ben existen elementos no seu patrimonio non susceptibles de danos en circunstancias normais, outros deberían estar cubertos polas oportunas pólizas de riscos.

B. Debedores.

4.10. O saldo que presenta esta partida a 31.12.97 é o seguinte (miles de pesetas):

CONCEPTO	IMPORTE
Taxas por dirección de obra	13.776
Tarifas portuarias	306.917
Concesións e autorizacións	36.146
Transferencias de capital	969.961
Administr. públicas	768.662
Total:	2.095.462

4.11. O Ente non nos facilitou unha relación de debedores comprensiva da antigüidade destes saldos, da que se puidera verificar o resultado da súa xestión de cobro.

Dos maiores de contas de clientes solicitados, respecto dunha mostra de saldos sobre os que realizamos un procedemento de confirmación con terceiros, pódese observar que á data de redacción deste informe aínda están sen cobrar saldos procedentes do exercicio fiscalizado. Ademais, a pesar do tempo transcorrido desde o nacemento da débeda, nos casos de Porto de Celeiro, S.A. e do Concello de Ribeira non se iniciou procedemento de constrinximento algún. Estes feitos supoñen unha deficiente salvagarda dos dereitos a cobrar do Ente.

4.12. A conta de transferencias de capital recolle a débeda que mantén a Xunta co Ente, que

corresponde ás remesas dos meses de outubro, novembro e decembro de 1997 que figuran no plano da disposición de fondos. Foron cobradas no ano 1998.

4.13. O saldo coas administracións públicas inclúe o IVA deducible por cotas soportadas durante os exercicios 1996 e 1997, cuxa devolución tiña solicitada. Non obstante, de acordo coa inspección realizada pola Axencia Estatal da Administración Tributaria, o saldo real a cobrar reducíuse en 27.626.000 pesetas.

C. Provisión para riscos e gastos.

4.14. Esta conta, cun saldo de 603.383.000 pesetas, corresponde ás dotacións que para ese concepto realizou o Ente en 1996 e 1997 por importe, respectivamente, de 334.516.000 e 268.867.000 pesetas, equivalentes ó IVA das facturas presentadas como xustificación de investimentos para a percepción das subvencións dos fondos FEDER e FCI concedidas, seguindo o criterio aplicado pola CPTOPV. O Ente decidiu dotar a indicada provisión por considerar que este IVA, a diferenza do que ocorría para a Consellería, ten a consideración de deducible.

D. Subvencións de capital.

4.15. En 1997 o Ente recibe subvencións de capital por importe de 2.808.085.000 pesetas que contabiliza no pasivo do balance como ingresos a distribuír en varios exercicios e imputándoas a resultados en proporción á depreciación experimentada no período en que financia o activo ó que se aplican. Este criterio contable, propio do sector privado, non coincide co disposto no Plano Xeral de Contabilidade Pública, que considera estas subvencións como ingresos do exercicio en que se reciben.

E. Acredores.

4.16. O saldo máis importante desta partida é o referido a acredores por obrigas orzamentarias por importe de 591.040.000 pesetas, correspondendo

496.176.000 pesetas ó exercicio corrente e 94.864.000 pesetas a exercicios pechados.

Nesta área, seleccionouse unha mostra dos acredores máis significativos, co obxecto de confirmar por escrito os saldos con que figuran na contabilidade do Ente. A pesar de que as respostas recibidas foron escasas (contestaron só un 38% dos acredores circularizados, que representan o 30% dos saldos seleccionados), póñense de manifesto importantes diferencias entre os saldos según os acredores e según Portos (miles de pesetas):

ACREDOR	SALDO S/ PORTOS	SALDO S/ACREDOR	DIF.
ABECONSA	29.077	47.436	18.359
LAÍN, S.A.	31.724	103.528	71.804
RONÁUTICA, S.A.	9.408	15.600	6.192
RAÚL P. ORGE, S.L.	7.458	--	(7.458)

Estas diferencias non foron xustificadas documentalmente polo Ente, limitándose a sinalar que obedecen, nalgún caso, a diferencias nas datas de contabilización do pago e o pago efectivo polo banco.

Toda vez que os saldos acredores non se extinguen hasta que se realiza o pago material da débeda, podería supoñer que na súa contabilidade figuran cancelados indebidamente saldos a favor de acredores, o que denota deficiencias no control interno que poden repercutir no pasivo reflectido polo Ente, así como en gastos imprevistos por demoras nos pagos ós acredores.

CONTA DE RESULTADOS.

4.17. O desglose dos ingresos é o seguinte (miles de pesetas):

DESCRICIÓN	IMPORTE
Traballos para o Ente	85.598
Prezos públicos por servicios	1.032.986
Prezos públicos por util. dominio público	147.016
Xuros e outros ingresos	19.293
Subvencións traspasadas ó exercicio	87.299
Ingresos doutros exercicios	456.114
Total:	1.828.306

4.18. Dentro da conta “Traballos para o Ente” figuran as taxas por dirección de obra que se devengan como consecuencia da redacción polos propios técnicos de Portos dalgúns proxectos de obras de infraestructuras acometidas polo Ente.

4.19. Os prezos públicos por servicios e pola utilización do dominio público adscrito a Portos de Galicia reflicten a cifra de negocios das operacións de explotación do Ente. A regulación destes servicios data de 1986, mediante o Decreto 290/86, do 18 de setembro, sobre tarifas aplicables nos portos da Comunidade Autónoma de Galicia.

As operacións de facturación verificáronse en relación coas distintas tarifas por medio dunha mostra dos rexistros dos meses de xullo e decembro de 1997. En xeral, o procedemento iníciase a partir de documentos de petición de servicios polos consignatarios ou armadores dirixidos ós gardaportos que son trasladados ás xefaturas de zona e destas á área de explotación do Ente, que é a encargada de elaborar a facturación. Na tarifa que grava o volume de pesca elaborase a partir dos datos remitidos mensualmente polas confrarías de pescadores. Son tamén colaboradores habituais os clubs náuticos concesionarios de servicios náutico-deportivos na exacción da tarifa por embarcacións de recreo subministrando datos diarios para a súa liquidación.

4.20. Os ingresos contabilizados como procedentes doutros exercicios corresponden a transferencias realizadas pola Subdirección Xeral do Tesouro dos recursos dos bens afectos a Portos que viña recadando a tesourería da Comunidade Autónoma hasta 1997.

Segundo o desglose facilitado polo Ente, 379.178.180 pesetas corresponden a 1996 e o resto a exercicios anteriores a ese ano.

En 1996, a Consellería de Economía realizou a recadación dos servicios portuarios, compensando ó Ente mediante transferencias correntes por importe de 665 millóns de pesetas.

Os ingresos procedentes do ano 1995 son anteriores á posta en funcionamento do Ente, polo que non poden considerarse como ingresos propios.

En calquera caso, os ingresos do exercicio 1997 hai que minoralos en 456.114.539 pesetas para que se reflectan correctamente os resultados do mesmo.

4.21. Outras partidas que afectarían á periodificación dos gastos son as relativas ó subministro de enerxía eléctrica pola empresa Begasa, por importe de 37.747.000 pesetas, e o subministro de auga, por importe de 4.986.000 pesetas, correspondentes ó 96 e contabilizados no exercicio 97.

Ademais, no exercicio aparecen contabilizados ingresos en exceso por 27.626.000 pesetas, referidos á devolución solicitada por IVA e non recoñecida pola Administración Tributaria.

Liquidación orzamentaria.

4.22. Portos de Galicia, de acordo coa Lei 11/92, de Réxime Financeiro e Orzamentario de Galicia, elabora anualmente un orzamento de explotación, que detalla o contido desta conta, e un orzamento de capital, que especifica as orixes e aplicacións dos seus fondos. Estas estimacións son obxecto de coñecemento e aprobación polo Parlamento e

forman parte dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma. O Consello de Contas non puido comprobar que a previsión de ingresos e gastos obedece a unha planificación previa que permita posteriormente o seguimento e control do grao de cumprimento duns obxectivos e indicadores previamente definidos.

4.23. A execución e resultados destas previsións, que coñece e aproba o Parlamento, reflíctense nos estados contables que elabora o organismo ó peche do exercicio. O Ente segue a contabilidade orzamentaria administrativa propia da administración pública e dos seus organismos autónomos, e traslada esta información mediante táboas de correlación de conceptos establecidos ós documentos que debe presentar segundo o seu réxime contable.

4.24. A análise da execución orzamentaria respecto das previsións que presenta inicialmente o Ente non ofrece desviacións que merezan tomarse en consideración. Os cadros seguintes reflecten os parámetros básicos do orzamento de explotación e capital que presenta en cumprimento da obriga legal sinalada. A Lei de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma para 1997 aproba un orzamento de explotación e de capital para o organismo por importe de 4.149.000.000 de pesetas:

ORZAMENTO DE EXPLOTACIÓN

CONCEPTO	DEBE	CONCEPTO	HABER
Gastos de persoal	362	Vendas	1.079
Amortizacións	262	Ingresos a distribuír aplicados	262
Outros gastos de explotación	588		
	Total:		Total:
	1.212		1.341

Importe en millóns de pesetas.

ORZAMENTO DE CAPITAL

CONCEPTO	ORIXE DE FONDOS	CONCEPTO	APLICACIÓN DE FONDOS
Cash flow, actividades ordinarias	129	Inmovilizado material	2.937
Subv. capital	2.808		
Total:	2.937	Total:	2.937
TOTAL:	4.149	TOTAL:	4.278

Importe en millóns de pesetas.

4.25. A información que se extrae da liquidación dos orzamentos segundo a clasificación administrativa é a seguinte (miles de pesetas):

a) Gastos.

CONCEPTO	CRÉDITOS INICIAIS	MODIFIC.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBRIGAS RECOÑECIDAS
Gastos de persoal	362.260	0	362.260	318.370
Gastos correntes	587.406	0	587.406	521.134
Gastos financeiros	204	0	204	204
Investimentos reais	2.937.215	293.721	3.230.936	2.826.708
	3.887.085	293.721	4.180.806	3.666.416

b) Ingresos.

CONCEPTO	PREVISIÓNS INICIAIS	MODIFIC.	PREVISIÓNS DEFINITIVAS	DEREITOS RECOÑECIDOS
Taxas	1.079.000	0	1.079.000	1.721.912
Ingresos patrimoniais	0	0	0	18.046
Alleamento investimentos	0	0	0	1.050
Transferencias de capital	2.808.085	0	2.808.085	2.808.085
Activos financeiros	0	293.721	293.721	0
	3.887.085	293.721	4.180.806	4.549.093

4.25.1. A execución dos gastos correntes e de persoal realízase dentro das previsións que figuran no orzamento de explotación. A diferenza salientable prodúcese respecto das amortizacións, que pasan dunha previsión de 262.000.000 de pesetas a 702.000.000 de pesetas de gasto contabilizado.

4.25.2. A partida que experimentou un incremento máis importante respecto de 1996 foi a de gastos

correntes por servizos exteriores. Mentres os gastos de persoal eleváronse en 38.000.000 de pesetas e os de amortización en 100.000.000 de pesetas, aquela acadou un incremento de case 250.000.000 de pesetas.

4.25.3. A Memoria presenta a conciliación do resultado económico-patrimonial do exercicio co

resultado orzamentario do seguinte xeito (miles de pesetas):

- Resultado orzamentario:

Dereitos Recoñecidos	Obrigas Recoñecidas	Rem. Tesour. aplicado	Aforro
4.549.093	3.666.416	293.721	1.176.398

- Resultado económico-patrimonial:

Resultado orzamentario	1.176.398
Amortizacións	(702.073)
Investimentos	2.826.708
Subvencións capital	(2.720.787)
Remanente tesourería	(293.721)
Gastos doutros exercicios	(50.723)
Resultado	235.802

4.26. En relación co resultado orzamentario é preciso destacar algúns aspectos, que xa foron postos de manifesto anteriormente:

4.26.1. Dos dereitos netos recoñecidos por taxas e outros ingresos, 456.114.000 pesetas corresponden a exercicios anteriores, polo que non debían ser imputados orzamentariamente a 1997.

4.26.2. Existen obrigas económicas sen contabilizar como consecuencia de liquidacións pendentes de aprobar respecto a obras recepcionadas no exercicio 1997 e polo tanto imputables ó mesmo, que veñen a minorar aquel resultado de aforro. A firma que realizou a revisión de control financeiro cuantificou o seu importe en 212 millóns de pesetas.

4.26.3. O Ente realiza ampliacións de crédito por importe de 293.721.000 pesetas con cargo ó remanente de tesourería do ano 1996. Sen embargo, non especifica que parte do mesmo se trata de financiamento afectado e cal de libre disposición, o que non permite verificar a súa aplicación.

V. CONCLUSIONES.

Control interno.

5.1. O control financeiro previsto para o Ente, atribuído á Intervención xeral da Comunidade Autónoma realízase sobre determinadas masas patrimoniais a través dunha asistencia técnica coa mesma firma que tiña auditado as súas contas respecto do mesmo exercicio, ademais de ter realizado outros traballos de consultoría por encargo do propio Ente.

5.2. A salvagarda do inmovilizado e dos equipos e instalacións é outro punto débil na xestión do Ente en materia de control interno.

Actividade.

5.3. A creación do Ente Portos de Galicia xustifícase, segundo a lei que o regula, na busca da eficacia na planificación, construción e explotación de portos, así como na necesaria introducción de métodos comerciais na explotación e flexibles na xestión.

As súas actividades poñen de manifesto, sen embargo, a preponderancia das actuacións de servizo público fronte ás de carácter mercantil ou de rendibilidade dos servizos que presta. Factores como a xestión dun elevado número de instalacións portuarias (122 portos), moitos deles alleos á idea de explotación económica, que só poden xerar gastos pero nunca ingresos, a propia estrutura das tarifas, típica dos portos comerciais (portos que por este carácter non son competencia da Comunidade Autónoma) e a realización de infraestruturas alleas á actividade de explotación, subrayan o concepto de servizo sobre o mercantil.

5.4. No exercicio 1997, Portos de Galicia non alcanza o equilibrio económico-financiero da explotación que establece o artigo 18 da súa lei de creación. Os ingresos de explotación non cubren os gastos desta natureza.

5.5. A rixidez das tarifas, que desde 1986 non foron revisadas, non permite absorber os posibles

incrementos dos custos de explotación. En calquera caso, Portos de Galicia non posúe información clara e precisa dos custos dos servizos que presta, circunstancia que impide abordar calquera revisión das tarifas. A propia estrutura das mesmas, pensada para operacións relacionadas coas transaccións comerciais, atípicas nos portos traspasados á Comunidade Autónoma, incide significativamente neste desequilibrio.

5.6. As amortizacións das súas infraestruturas que en ocasións responden a obras que non están afectas a actividades de explotación, como viais ou paseos marítimos, están incrementando os gastos e son a causa fundamental do desequilibrio sinalado. Preséntase ademais, respecto das mesmas, o problema de se deberían figurar no patrimonio do Ente, así como posibles continxencias fiscais derivadas da consideración do IVA soportado como deducible, dada a desvinculación coa actividade de explotación.

5.7. As obras acometidas para a ordenación do litoral de Praia América e o paseo marítimo de Laxe, que se prevén ceder ós concellos, exceden da competencia que racionalmente debe atribuírse a unha sociedade pública creada para a explotación de dominio público portuario. Trátase de obras públicas típicas doutros órganos da consellería.

5.8. A competitividade que sinala a lei de creación do Ente como un dos fenómenos a introducir nos portos, que se suma ás causas que lexitiman a súa forma xurídica, queda frustrada pola ausencia do procedemento de concurso público para a participación privada na explotación dos portos.

Área de persoal.

5.9. A selección de persoal laboral temporal realizouse a través das listas do INEM por unha comisión de selección. Advertimos a ausencia dun baremo que estableza os criterios en base ós que se efectúa esta selección e dunha proposta razoada da comisión indicando os motivos polos que foron seleccionados os aspirantes propostos. Estas carencias restan transparencia ó proceso e impiden

realizar un pronunciamento sobre a súa obxectividade.

5.10. O cadro de persoal non se axusta, en canto a número de efectivos a 31.12.97, ó autorizado, xa que na zona centro contratáronse 20 celadores fronte ós 14 autorizados e na zona sur dez cando só estaban previstos sete.

5.11. A descrición do obxecto da contratación temporal dos servizos de gardaportos semella traballos que son habituais destes postos e que non poden vincularse á causa que motiva esta contratación temporal, que é unha suposta auditoría que se está a desenvolver en tódolos portos competencia do Ente.

5.12. A utilización de empresas de traballo temporal para tarefas técnicas e administrativas supón unha omisión dos principios de publicidade, igualdade, mérito e capacidade na contratación, ademais dunha ineficiencia na utilización de recursos públicos por non recorrer ós servizos oficiais de colocación. Tamén implica un incremento do cadro de persoal sen contar coas autorizacións que en materia retributiva establecen as leis de presupostos anuais.

Contratación administrativa.

5.13. Apréciase unha utilización excesiva do concurso en detrimento da subasta, a pesar de ser esta a forma ordinaria que permite obter os prezos máis baixos nas adxudicacións, sen que se xustifique adecuadamente a súa utilización como require o art. 76.2 da Lei de Contratos das Administracións Públicas, en relación cos supostos de aplicación previstos no art. 86 da mesma lei.

5.14. Constátase unha utilización abusiva, sen motivación adecuada, do trámite de urxencia tanto nos expedientes adxudicados por subasta como por concurso. Tódolos expedientes de obras analizados tramitáronse deste xeito excepcional. A utilización desta fórmula sen xustificación supón unha vulneración dos principios de publicidade e libre

concorrenza establecidos na lei de contratos, ó minorar inxustificadamente o dereito dos licitadores coa redución dos prazos para a presentación de ofertas.

5.15. Os pregos de cláusulas administrativas particulares utilizan como criterios de adxudicación factores que serviron de base para xustificar a capacidade técnica dos contratistas na fase de selección. A Lei de Contratos das Administracións Públicas, seguindo o criterio de directivas comunitarias, distingue entre os requisitos de solvencia que deben reunir os empresarios para concorrer a licitacións convocadas pola Administración e os criterios que para a adxudicación do concurso deben utilizar os órganos de contratación enumerados no artigo 87 da mesma.

5.16. En dous expedientes tramitados por concurso, o Ente opta por excluír do proceso de selección aquelas ofertas que presentan unha baixa cualificada de temeraria. Se ben o prego de cláusulas administrativas particulares ampara esta medida, o artigo 37 da Directiva Comunitaria 92/50 CEE do 18 de xuño de 1992, sobre a coordinación dos procedementos de adxudicación nos contratos públicos, establece que a Entidade adxudicadora, antes de rexeitar as ofertas anormalmente baixas, solicitará por escrito as precisións que considere oportunas, valorándoas posteriormente.

5.17. Existen dúas resolucións de adxudicación que se apartan do resultado do baremo acadado pola mesa de contratación sen que conste motivación algunha adicional.

5.18. En ningún dos expedientes analizados consta a notificación ós participantes na licitación non seleccionados do resultado da mesma, tal e como establece o artigo 94 da LCAP.

5.19. Constatamos demoras importantes no inicio das obras, na súa recepción e liquidación que cuestionan a urxencia declarada na tramitación destes expedientes. A demora no aboamento do saldo da liquidación da dereito ó contratista a percibir o xuro legal daquel saldo, incrementado en

1,5 puntos, a partir dos seis meses da recepción, polo que estes atrasos poden ter efectos económicos importantes na conta de resultados do Ente.

5.20. Existen proxectos modificados nos que non queda xustificada a existencia de necesidades novas ou de causas técnicas non susceptibles de previsión ó tempo de elaborarse os proxectos das correspondentes obras. Por outro lado, apróbanse como obras complementarias verdadeiros modificados, o que supón unha segregación destes últimos para que non superen o 20% do importe inicial do contrato. As modificacións superiores a esta porcentaxe desvirtúan as condicións en que se presentou o proxecto da obra a licitación e, conseguintemente, os principios de igualdade e concorrencia na mesma.

5.21. As variacións económicas que experimentan os contratos analizados como consecuencia dos modificados nas obras complementarias e da liquidación representan un incremento do 15,60% respecto do prezo inicial. Nun caso este sitúase nun 47,30%. A baixa acadada nas licitacións destes mesmos contratos foi dun 19,71%.

5.22. No exame dos contratos menores advertíronse fraccionamentos inxustificados do obxecto contractual que desvirtúan a súa tramitación como tales e, polo tanto, respecto dos que non está xustificada a ausencia de publicidade e concorrencia. O acondicionamento das oficinas de A Coruña contrátase á mesma empresa con dous contratos menores de 4.507.769 pesetas e 3.886.000 pesetas, respectivamente, o que supón fraccionamento contractual. En ningún destes expedientes consta a recepción das obras. Tampouco se solicitan, con carácter xeral, ofertas a distintos provedores que permitan a depuración dos prezos que aboa o Ente por estes traballos.

5.23. Entendemos que a motivación aducida para xustificar o procedemento negociado no contrato de promoción de portos deportivos non é suficiente para adxudicalo por este procedemento, posto que a mesma versa sobre a suposta idoneidade da empresa adxudicataria e non sobre o feito de que esta empresa sexa a única á que se poida encomendar o

obxecto do contrato, tal e como esixe o artigo 211.b) da Lei 13/1995.

5.24. Portos encargou a unha mesma firma auditora o informe cualificado de auditoría de contas, un informe de revisión fiscal e unha revisión de cumprimento, realizados no ano 1998. Tamén, por encargo da Intervención xeral da Comunidade Autónoma, esta mesma firma realizou o control financeiro da entidade. Os traballos de asesoramento á empresa poden provocar conflitos de intereses que afecten á independencia esixible na verificación das contas.

5.25. Advertimos ademais un caso no que un mesmo profesional realiza traballos de asesoramento sobre o plano de utilización de espazos do porto de Sanxenxo, encargados polo Ente en xullo do 97, cando, por encargo da empresa concesionaria da construción e explotación deste porto, tiña elaborado en maio dese ano o proxecto básico desas obras, das que tamén posteriormente asumiu a súa dirección. En consecuencia, ponse de manifesto un conflito de intereses que debería conducir a unha situación de incompatibilidade para traballar coa Administración.

5.26. A adxudicación directa, sen concurso público, da construción e explotación dos portos deportivos de Sada e Sanxenxo, se ben ten amparo legal, supón unha renuncia a asegurar a ponderación da proposta máis vantaxosa en base a criterios económicos, técnicos e medioambientais propios do interese xeral, e tamén á transparencia do procedemento. Neste sentido non atopamos xustificación para a concesión do porto deportivo de Sada á sociedade PORTOMAR-SADA, S.L., constituída dous días antes de solicita-la concesión, cun capital social de 500.000 pesetas, que non garante a solvencia técnica e económica para afrontar o investimento, previsto en 968.534.000 pesetas, e que unha vez outorgada e antes de iniciar as obras, alleou a concesión a outra empresa.

5.27. Os aspectos sinalados nos informes da Consellería de Pesca sobre o impacto do porto deportivo de Sanxenxo e a concentración de prazas

de amarre nesta zona, poñen de manifesto que aquel proxecto pode estar sobredimensionado por intereses comerciais alleos ós estrictamente náutico-deportivos e ós de explotación do dominio público portuario.

5.28. Atopamos casos nos que se outorgaron concesións administrativas sen concurso público a pesar de referirse a típicos servizos portuarios que debe prestar o Ente, como os de lonxa, grúa e limpeza dos portos.

Planificación.

5.29. Non existe un plano de obras de carácter plurianual que estableza as necesidades a acometer e que permita avaliar a racionalidade dos investimentos en función a aquelas, nin o PAIF esixido pola norma de creación da sociedade.

Marco contable.

5.30. O plano xeral de contabilidade pública non é de aplicación automática ás sociedades públicas autonómicas. Precisa unha adaptación por parte da Intervención xeral da Comunidade Autónoma como Centro Directivo da contabilidade pública de Galicia. Polo tanto, a súa aplicación ó Ente Portos de Galicia debería estar precedida daquela adaptación coas especialidades que requiren as súas actividades.

Estados financeiros.

5.31. Portos de Galicia non dispón dun inventario detallado dos bens cedidos pola Comunidade Autónoma, nin dos bens adquiridos cos seus propios fondos, o que indica un deficiente control interno respecto á salvagarda dos activos do organismo, xa que non é posible comprobar a existencia dos bens que constitúen este inmovilizado, a súa situación e o seu estado de uso nin é posible determinar o correcto valor contable das partidas relacionadas co inmovilizado cedido (custo, amortización e correccións valorativas).

5.32. O Ente contabiliza as subvencións recibidas como ingresos a distribuír en varios exercicios e non como resultado daquel no que as recibe, apartándose do criterio establecido no plano xeral de contabilidade pública.

5.33. A amortización do inmovilizado non afecto á actividade de explotación incrementa os gastos do exercicio e non é acorde co disposto no plano xeral de contabilidade pública para os investimentos destinados ó uso xeral.

5.34. O informe de auditoría encargado polo Ente a Coopers and Lybrand sinala que excepto polos efectos dos axustes que poderían terse considerado necesarios se puideran verificar o descrito en relación co inventario, as contas anuais do exercicio 1997 expresan, en tódolos aspectos significativos, a imaxe fiel do patrimonio e da situación financeira do Ente e do seu resultado económico-patrimonial.

Polo Consello de Contas, a esta salvidade é preciso engadir as relativas á contabilización da subvención como ingresos a distribuír, que o anterior informe cita pero non cualifica como tal; o rexistro dalgúns dos investimentos como inmovilizado e non como destinados ó uso xeral; e o maior gasto do exercicio que supoñen as liquidacións pendentes de aboamento.

VI. RECOMENDACIÓNS.

Control interno.

6.1. Portos de Galicia deberá subscribir os oportunos seguros contra riscos para aquela parte do seu inmovilizado que, polas súas características, sexa susceptible de sufrir danos materiais.

6.2. A asistencia técnica encargada polo Ente para a auditoría de contas debe realizarse con firmas que non participen no asesoramento externo e retribuído do mesmo. Por outro lado, a Intervención xeral, no caso de que por carencia de medios acuda a firmas externas de auditoría para o exercicio do control

financeiro, deberá arbitrar cauces para evitar que unha mesma firma participe como consultora do Ente e como firma contratada para os referidos traballos de control.

En todo caso, por tratarse de fondos públicos, sería desexable que este último fora realizado directamente polo propio persoal da Intervención xeral.

Planificación.

6.3. O Ente deberá elaborar anualmente un programa de actuación, investimentos e financiamento que amose a planificación xeral da súa actividade a un nivel de agregación adecuado que permita apreciar os obxectivos que vai a conseguir a medio prazo e no ano económico correspondente ó exercicio presupostado. Xunto ós obxectivos fixaranse os indicadores que permitan valorar o nivel de execución daqueles, así como o grao de realización dos programas e dos recursos de Portos de Galicia.

6.4. Así mesmo, o Ente como centro xestor debería crear sistemas de información que permitan o control e avaliación da súa xestión. A rendición das contas e do resultado da xestión debe conter a axeitada información para asegurar o adecuado control parlamentario e deste Consello de Contas.

Contratación.

6.5. O Ente deberá reducir os procedementos de urxencia na contratación a aqueles supostos en que se trate de satisfacer necesidades inaprazables ou sexa preciso acelerar a súa execución por razóns de interese público debidamente explicitados e xustificadas. A utilización do concurso deberá motivarse de forma máis precisa en relación coas circunstancias de feito de cada contrato que poidan amparar o seu emprego. Tamén debe notificarse ós licitadores o resultado do proceso de selección.

6.6. Recoméndase un maior control e seguimento nos prazos de execución dos contratos así como respecto das súas modificacións, esixindo cando

proceda as correspondentes responsabilidades por incumprimento dos mesmos.

6.7. Debido ó elevado número de modificacións nos contratos de obras, Portos de Galicia debe examinar con rigor os proxectos orixenarios, proceder á súa escrupulosa supervisión e efectuar adecuados estudos de necesidades, así como adoptar as medidas adecuadas para que o proxecto reformado responda á excepcionalidade e non sexa práctica habitual, pois do contrario estaranse encubríndo contratacións que non observan os principios de publicidade, libre concorrencia e licitación, inspiradores do sistema de contratación administrativa. Se existen indicios de responsabilidade o organismo debe practicar as actuacións tendentes ó seu esclarecemento e depuración.

6.8. É preciso evitar a concentración contractual e o fraccionamento do obxecto dos contratos.

Inventario.

6.9. Recoméndase a formación dun inventario detallado e valorado dos bens que constitúen o inmovilizado do Ente, que responda ás seguintes características:

6.9.1. Debe estar valorado, na medida que sexa posible, a prezo de custo. Noutro caso, debería efectuarse unha taxación co fin de valorar e inventariar axeitadamente tódolos bens do Ente, sexan da súa propiedade ou cedidos en uso.

6.9.2. Debe recoller as modificacións producidas no exercicio; é dicir, debe indicar o saldo inicial, as altas e baixas, e o saldo final.

6.9.3. A descrición dos bens do inventario debe incluír información sobre a súa situación, de maneira que posibilite a súa inspección física.

6.9.4. Periodicamente deberán efectuarse controles de inspección física de inventario, en dous sentidos: comprobar que os bens están fisicamente no Ente e

verificar que os bens seleccionados fisicamente están incluídos no inventario.

Tarifas por prestación de servicios.

6.10. Recoméndase revisar a normativa das tarifas do Ente, sen cambios desde o ano 1986, tanto no que respecta á súa contía como o procedemento e rango normativo esixido para o seu establecemento. Esta revisión debe fomentar a competencia tarifaria entre os distintos portos que xeran rendibilidade no Ente, a través dun sistema de marxes similar ó previsto na normativa estatal.

6.11. O Ente deberá profundizar na elaboración de estudos de custo por portos e dotarse dun sistema de contabilidade analítica que subministre información sobre os resultados de cada actividade para a súa ampliación ou redución, así como a adecuación das tarifas ós obxectivos presentados e ó custo dos servicios prestados.

Inmovilizado.

6.12. O Ente deberá separar o inmovilizado afecto á explotación comercial do non afecto á mesma, ós efectos de determinar os gastos de amortización que deben terse en conta para a determinación das tarifas.

6.13. O Ente non debe acometer obras fóra da zona de servicios dos portos. As que se realicen nesa zona e non estén afectas á actividade de explotación, como viais, accesos, paseos marítimos ou outros acondicionamentos de espazos de divertimento, deberían desvincularse do seu patrimonio.

Os planos de utilización de espazos portuarios poden ser os instrumentos a través dos que se xustifiquen os bens de dominio público que se consideran necesarios para o cumprimento dos fins do Ente, así como aqueles outros que pola súa innecesariedade para esta finalidade deban ser desafectados e, posteriormente, separados do seu activo.

Ingresos.

6.14. Con carácter xeral recoméndase un maior control sobre os ingresos por tarifas que percibe o Ente. En particular sería desexable establecer vías de coordinación coa Consellería de Pesca a fin de que os datos que ofrecen as Confrarías de pescadores ó Ente, para determinar a base impoñible da tarifa X-4 que grava a pesca fresca, sexan contrastados e sometidos a maior control.

Santiago, 6 de agosto de 1999

Asdo.: Francisco J. Constenla Acasuso
Conselleiro da Área Institucional