



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Fiscalización de regularidad de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (Consolidado)

EJERCICIO 2011

La Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en su Plan de Actuaciones para 2012 una fiscalización de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (APPA, en adelante) y sus sociedades dependientes, correspondiente al ejercicio 2011.

La creación de APPA como entidad de derecho público adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda fue aprobada por la Disposición Adicional 10ª de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 con la denominación de Empresa Pública de Puertos de Andalucía (EPPA, en adelante). En la actualidad está adscrita a la la Consejería de Fomento y Vivienda.

La empresa originaria se constituyó por el Decreto 126/1992, de 14 de julio, comenzando en el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios el uno de enero de 1993. Cambia su denominación a la actual por la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía. En dicha disposición se atribuye a la misma, junto a la Consejería competente y al Consejo de Gobierno, las competencias en materia de puertos en Andalucía. Por el Decreto 235/2011, de 28 de junio, obtiene la condición de agencia pública empresarial de las previstas en el art. 68.1.b de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

Las competencias iniciales se han visto ampliadas por el Decreto 235/2010, de 16 de octubre, por la que se aprueban los Estatutos de la agencia. Las mismas se pueden resumir en el desarrollo y aplicación de la política portuaria y la relativa a las áreas de transporte de mercancías.

La agencia gestiona de modo directo veinticinco puertos en el territorio de la Comunidad Autónoma e, indirectamente mediante concesiones demaniales, otros doce. Todos ellos, junto a los quince puertos declarados como de Interés general del Estado localizados en Andalucía, componen el sistema portuario andaluz.

APPA y sus sociedades dependientes constituyen un grupo integrado de empresas de las que la sociedad dominante es la propia agencia. Se consideran sociedades dependientes aquéllas sobre las que la agencia, directa o indirectamente, ejerce control, según lo previsto en el art. 42 del Código de Comercio.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

La participación de APPA en las sociedades integrantes del grupo es, a 31 de diciembre de 2011, del 76,8% en Red Logística de Andalucía, S.A. (en adelante, RLA), del 58,3% en Consorcio Centro de Transportes de Mercancías de Málaga (CTMM, en adelante) y del 12,2% en Consorcio Las Aletas.

La plantilla media del grupo de empresas en 2011 ha sido de 266 trabajadores, un 94% perteneciente a APPA. Se ha experimentado una disminución de un 2% respecto al ejercicio anterior.

El objetivo principal de este informe ha sido llevar a cabo una fiscalización de regularidad (financiera y de cumplimiento de legalidad), de las cuentas anuales consolidadas, del grupo cuya sociedad dominante es APPA, del ejercicio 2011.

El informe presenta una opinión sin salvedades. No obstante, se destacan las siguientes **conclusiones**.

*** Respecto al control interno:**

Salvo contadas excepciones, APPA carece de procedimientos formalizados y aprobados por los órganos competentes.

Debido a las debilidades detectadas durante los trabajos, la existencia de manuales e instrucciones se hace especialmente necesaria, por lo que se recomienda su pronta redacción y aprobación.

En determinadas facetas de gestión competencia de los departamentos de contabilidad y contratación se utilizan herramientas informáticas que provocan, en ocasiones y según los casos, errores y carencias en la explotación de la información, y, en otras, obliga a una actualización manual de los datos.

Las debilidades referidas podrían ser evitadas mediante la implantación de aplicativos más acordes con las necesidades existentes en la agencia que incluyan, en la medida de lo posible, la automatización de los procesos. Dado el volumen del número e importe de los contratos formalizados por APPA así como la gran cantidad de centros proponentes, se hace necesaria la implantación por la dirección de un instrumento que permita un certero control y un ágil acceso a los datos en materia contractual.

Si bien la estructura y valoración del inventario mantenido por APPA es adecuada, éste presenta relevantes deficiencias entre las que se encuentran la falta de formalización y de actualización así como la inclusión de datos imprecisos o erróneos. Los bienes propiedad de la agencia no se encuentran etiquetados por lo que se dificulta su identificación y control.

Respecto a los activos objeto de inspección se han producido en algunos casos hechos como la imposibilidad de localización y la ubicación en dependencias o incluso en puertos distintos para los que se adquirieron, entre otros. En algunos puertos, se ha podido comprobar que activos de reciente adquisición se encuentran deteriorados.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Siendo conscientes del elevado volumen y la especial naturaleza de algunos de los activos, se recomienda la adopción gradual de las medidas oportunas para lograr la actualización y adecuación del inventario de APPA, así como para la salvaguarda y el control de la localización y uso de los bienes de su propiedad.

Las conciliaciones de cuentas corrientes no son objeto de supervisión. Asimismo presentan partidas de excesiva antigüedad.

Debe llevarse a cabo una depuración de los saldos así como un mayor rigor en el control de las conciliaciones.

La ausencia de instrucciones en algunos casos o la inconcreción de las emitidas por la dirección con relación a la gestión de la tesorería en otros provoca debilidades de control como la ausencia de un registro único y actualizado del efectivo existente en las cajas existentes en cada centro y conductas dispares en los distintos puertos respecto a cuestiones como el número de cajas, la periodicidad de los arqueos y el volumen de efectivo mantenido hasta que se decide su ingreso en banco.

Se responsabiliza del manejo de efectivo procedente del cobro de tasas en horario de cierre de oficinas a personal no autorizado, si bien los movimientos que se producen son escasos y de pequeña cuantía.

Nuevamente se pone de manifiesto la necesidad del diseño y formalización de normas internas que posibiliten una homogeneidad en la gestión y control de los fondos mantenidos por los distintos puertos. La custodia y manejo de la tesorería debe realizarse por personal autorizado.

Las normas internas existentes referidas a la contratación menor no están aprobadas por la dirección de la agencia. Del examen de los expedientes seleccionados se concluye que se producen incumplimientos de distinta magnitud y naturaleza de las citadas normas.

La existencia de normas internas más exigentes que los incluidos en la Ley de Contratos del Sector Público es un hecho positivamente destacable, si bien debe corregirse su falta de aprobación por los órganos de dirección así como los incumplimientos referidos, ampliándose al resto de la tipología legal en materia de contratos.

* Relacionadas con la **regularidad**:

El proceso de adaptación de los estatutos de APPA a las exigencias incluidas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público en Andalucía, no había finalizado al cierre del ejercicio fiscalizado ni a la fecha de finalización de los trabajos de campo, si bien se han llevado a cabo la mayor parte de los trámites tendentes a su aprobación que competen a la agencia.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

El programa de control al régimen presupuestario, financiero, de control y contable recogido en el Acuerdo de 8 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía presenta un notable retraso en su ejecución por parte de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En APPA no se produce el equilibrio por sexos exigido la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con el nombramiento de directivos. En el resto de categorías, se constata sobrerrepresentación masculina en el personal técnico y en el de servicios y femenina en el personal administrativo.

No se ha aportado documentación relativa a los criterios de percepción de los incentivos pactados con personal directivo ni a la justificación de los abonados en el ejercicio.

Esta modalidad de remuneración exige la definición clara y precisa de los criterios de percepción, de la determinación de los niveles o grados de consecución y de las cantidades o porcentajes aparejados a cada uno de ellos y, por último, el modo de acreditarse los mismos. Asimismo, en la aprobación de los incentivos para cada ejercicio, debe dejarse constancia del proceso de evaluación y cuantificación del incentivo que corresponde a cada trabajador.

En materia de contratación se han detectado incumplimientos de relevancia menor relacionadas con el número de vocales de la mesa de contratación, la utilización indebida del procedimiento de urgencia para la contratación de dragados de puertos de realización periódica e incumplimiento del plazo para la adjudicación provisional.

El contrato del servicio de atención al centro de control de los puertos no cumple con las horas de formación al personal, con la periodicidad de las inspecciones estipuladas ni con las mejoras propuestas por el adjudicatario.

Con respecto a las certificaciones de obra se han manifestado retrasos de menor consideración en relación con la expedición, la aprobación de la certificación final y el pago. Asimismo se han detectado errores formales en las facturas de la cuarta parte de los contratos menores analizados.

Se producen ampliaciones del plazo inicialmente estipulado en un tercio de los contratos de obra de APPA analizados. En dos casos en que las causas del retraso no son imputables al contratista no parece que se deban a circunstancias sobrevenidas de imposible previsión en el contrato original.

Se recomienda un mayor rigor en la previsión de las posibles contingencias que pueden acontecer durante la ejecución de los contratos de obra de modo que los plazos estimados no se vean tan frecuentemente ampliados.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Es práctica relativamente habitual en APPA el dividir el plazo de contratos de servicios de prestación necesaria y recurrente en varios centros localizados en las dos zonas portuarias de la provincia de Málaga con el aparente fin de no sobrepasar los límites establecidos para la contratación menor y tramitarse conforme al procedimiento establecido para dicha modalidad, resultando limitando la publicidad y concurrencia de los contratos.

Además de la obligatoria observancia de lo preceptuado para estos casos en la LCSP mediante el correcto cálculo del valor estimado del contrato, se recomienda, siempre que sea posible para aquellos servicios de similar o idéntica naturaleza, la ampliación de plazos y de centros de trabajo objeto del contrato, con el fin de aprovecharse de las economías de escala resultantes, ya que se obtendrían precios unitarios menores a los actualmente ofertados. La fórmula de adjudicación por lotes podría conjugar los beneficios citados con los de obtener una máxima difusión y permitir el acceso de empresas locales. La presente recomendación es asimismo aplicable a los suministros de los distintos puertos pues mediante la agrupación de pedidos o la centralización de las compras es muy probable la obtención de mayores economías.

En un 9% de los convenios vigentes, firmados en todos los casos con universidades públicas andaluzas, no se cumplen las condiciones para el uso de dicho instrumento jurídico, por lo que debieron tramitarse conforme a la LCSP. La utilización del convenio está afectando a la publicidad y la transparencia en los procedimientos así como la concurrencia de los posibles terceros interesados.

Se recomienda el respeto a los requisitos recogidos en la Recomendación 8/2008, de 13 de mayo, emitida por la Comisión consultiva de contratación administrativa, en la actualidad Comisión consultiva de contratación pública, de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía para hacer uso del convenio en las relaciones con terceros que incluyan una contraprestación económica. Para los convenios firmados a partir de 2012 se debe contemplar, asimismo, lo establecido en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

APPA posee deudas de dudoso cobro por 7.408 m€, en su mayoría de origen tributario, de la que más de un tercio tiene una antigüedad mayor a tres años. La agencia ha incautado la fianza y resuelto las concesiones a varios de los deudores más importantes. No se realizan depuraciones de saldos por desconocerse la situación de la deuda, ya que la Agencia Tributaria de Andalucía, ATRIAN en adelante, que se ha reservado, entre otras, las competencias de la recaudación en vía ejecutiva, transfiere los importes de las deudas recaudadas en dicho período hasta varios años después de haberse producido su pago por el contribuyente.

Se insta al establecimiento de vías efectivas de comunicación con ATRIAN en aras de la adopción de medidas tendentes, por una parte, a la agilización del cobro de la deuda pendiente en período ejecutivo, y por otra, al establecimiento de una periodicidad máxima de las transferencias de las liquidaciones recaudadas que posibiliten una disminución de los plazos transcurridos desde su cobro por la administración tributaria. Se deben asimismo establecer los criterios temporales para proceder a la depuración de los saldos contabilizados como de dudosa cobrabilidad.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Como **hechos posteriores** al trabajo de campo, cabe destacar los siguientes:

En diciembre de 2012 se ha firmado una adenda al convenio original entre la agencia y EPSA donde se recogen los siguientes acuerdos: *“Primero: (...) ante la imposibilidad de proceder al cumplimiento íntegro de lo estipulado, ambas partes dan por cumplido el convenio suscrito entre las mismas con fecha de 8 de mayo de 2006, (...). Segundo: En virtud de lo anterior, las partes muestran su conformidad con las contraprestaciones recibidas de contrario hasta la fecha, renunciando expresamente al ejercicio de cualquier pretensión relativa al cumplimiento y ejecución de los anteriores acuerdos.”* APPA ha adaptado su contabilidad a las estipulaciones incluidas en dicha adenda.

Con fecha 3 de diciembre de 2012, la Sección Segunda de la Sala Tercera de del Tribunal Supremo ha desestimado el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, de la Audiencia Nacional, de fecha 21 de enero de 2010. En la sentencia se recoge que *“En definitiva, para la Sala de instancia no es la aplicación de la exención parcial (...) y su posible interpretación analógica la causa determinante del fallo, sino que este viene fundado por el carácter de los ingresos de naturaleza pública que corresponden a las actividades ejercitadas por la Empresa en el ámbito de sus fines públicos.”*

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.