

**AUDITORÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA
514.10, INFRAESTRUCTURA Y ACTUACIONES EN
LA COSTA**

1. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Constituye el objeto del presente trabajo de fiscalización, la revisión de acuerdo con los principios y normas de auditoría y desde el punto de vista de la economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos, de las actividades desarrolladas en el ejercicio 1997 con cargo al programa de gasto 514.10, del presupuesto de la Generalitat Valenciana, Infraestructura y actuaciones en la costa. Este programa está asignado a la conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT).

La revisión incluye un análisis sobre el grado de control interno, el nivel de organización existente, la adecuación de los procedimientos y sistemas utilizados, así como el grado de consecución de los objetivos previstos, con el fin de emitir unas conclusiones en función de las cuales se efectúan las recomendaciones pertinentes dirigidas a mejorar la gestión.

De acuerdo con la organización de la conselleria, los aspectos técnicos de planificación, ejecución y control de las obras corresponden a la División de Puertos y Costas (en lo sucesivo la División) perteneciente a la Subsecretaría de Obras Públicas.

Los aspectos relacionados con la contratación y expropiaciones se llevan a cabo por el Servicio de Contratación y Expropiaciones dependiente de la Secretaría General.

Los aspectos económico-financieros, de personal, de tesorería y contables son competencia de varios servicios de la COPUT y otras conselleries. Por tanto, las conclusiones y recomendaciones de este informe se deben entender referidas a los gestores competentes en cada caso.

El análisis se ha centrado básicamente en los siguientes aspectos significativos de la gestión del programa:

- a) La gestión de las inversiones reales (capítulo VI) cuyo importe de obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 1997 asciende a 1.081 millones de pesetas que representa el 71% del total del programa en ese ejercicio.
- b) La gestión de los ingresos afectos al programa cuya previsión inicial para 1997 ascendió a 986 millones de pesetas.
- c) Las concesiones, cuya figura constituye un elemento esencial para lograr los objetivos incluidos en el programa 514.10 coadyuvando a incrementar la dotación de infraestructuras y los niveles de prestación de servicios en los puertos dependientes de la Generalitat Valenciana.

Aunque la auditoría se refiere básicamente a la gestión llevada a cabo durante el ejercicio 1997, la propia dinámica de planificación, ejecución y control de las inversiones conlleva la necesidad de efectuar un análisis que puede tener incidencia en el año inmediato anterior y posterior al ejercicio base de 1997.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA

2.1 Ámbito de actuación del programa

El programa 514.10, Infraestructuras y actuaciones en la costa tiene como uno de sus objetivos básicos el de dotar de infraestructuras adecuadas a los puertos de titularidad de la Generalitat Valenciana y el de actuar sobre la ordenación del litoral. Este objetivo, al cual se dirige el Plan de Puertos de la Generalitat que se comenta posteriormente, es el que absorbe mayor porcentaje de las inversiones del programa ya que en el ejercicio 1997 el 74% (1.267 millones de pesetas) de los créditos definitivos y el 71% (1.081 millones de pesetas) de las obligaciones reconocidas del mismo corresponden a inversiones en nuevas dotaciones, conservación y mantenimiento de infraestructuras en los mencionados puertos y en la costa de la Comunidad Valenciana (ver el análisis de estas inversiones en el apartado 4).

El ámbito de actuación del programa es, no obstante, mucho más amplio, dado que se ejercen diversas competencias dirigidas a mejorar y ampliar las prestaciones de los servicios portuarios.

Así, se realiza en la División de Puertos y Costas la dirección técnica de la explotación de los puertos, la prestación y ordenación de los servicios portuarios, la policía de zonas de servicio y el estudio, reconocimiento final e inspección de las autorizaciones y concesiones. Ello conlleva la tramitación y seguimiento de los expedientes de concesiones, autorizaciones y sanciones y la resolución de los recursos contra los mismos.

En este sentido, las concesiones y autorizaciones en los puertos dependientes de la Generalitat Valenciana vigentes en el ejercicio 1997, que suponen un total de 229 elementos sin considerar los puertos deportivos, contienen entre sus condiciones cánones cuya anualidad asciende a un total de 128 millones de pesetas (ver apartado 6).

Una función que exige una importante actividad por parte de la División es la gestión de las tarifas, cánones y tasas y el mantenimiento de la contabilidad de la explotación de los puertos de titularidad de la Generalitat Valenciana. En el ejercicio 1997, el importe total facturado por tarifas portuarias y cánones asciende a 781 millones de pesetas (ver apartado 5).

En la costa, la División tiene la competencia de la vigilancia de la zona de servidumbre de protección de la costa y la emisión de los informes técnicos en colaboración con la Administración del Estado.

A efectos ilustrativos, en el cuadro 2.1 se muestra el resumen de la actividad en el ejercicio 1997 de los puertos competencia de la Generalitat Valenciana, según la información que consta en los borradores de la memoria de gestión de ese ejercicio elaborados por la División.

Resumen de la actividad en los puertos de la Generalitat Valenciana en 1997								
Actividad	Medida	1992	1993	1994	1995	1996	1997	% 96-97
Buques mercantes	Ud	968	798	1.676	1.899	1.538	1.325	-14
Mercancias	Ud	141.837	194.629	353.734	354.520	346.786	375.378	8
Pasajeros	Ud	122.313	154.287	198.896	197.392	214.672	170.214	-21
Automóviles	Ud	14.188	21.821	32.855	38.334	43.458	46.959	8
Buques de pesca	Ud	578	547	562	557	558	549	-2
Pesca	Tm	19.382	21.123	21.861	21.447	20.062	20.316	1
1ª venta en lonja	Mpts	8.198	8.724	8.740	9.358	9.221	9.737	6
Embarc. Deportivas	Ud	4.100	4.383	4.664	5.466	4.924	4.967	1

Cuadro 2.1

Según consta en los mencionados borradores de la memoria de gestión de 1997, el descenso del 14% en el número de buques mercantes en 1997 respecto a 1996 es consecuencia de una reducción de operaciones de cabotaje en Dénia (206 buques menos) por menor demanda de pasaje y 33 buques menos en Santa Pola por la mayor competencia de otros puertos.

Por otra parte, la reducción de pasajeros se refiere exclusivamente a los pasajeros en navegación de cabotaje desde Dénia que ha sufrido una reducción de 44.000 pasajeros (21%), reducción que se atribuye a la competencia del puerto de Valencia, según consta en los borradores citados.

2.2 Objetivos del programa

Según consta en la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1997, los objetivos del programa 514.10 y las actuaciones previstas para alcanzarlos son los que se detallan en el cuadro siguiente:

Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1997
Problemáticas sobre las que actúa el programa 514.10, objetivos y líneas de actuación

- | |
|--|
| <p>1. Déficit de infraestructuras portuarias</p> <p>1.1 Corregir el déficit de infraestructura</p> <p>1.1.1 Ejecución del Plan de Puertos de la GV</p> <p>2. Prestación de servicios portuarios</p> <p>2.1 Mejorar y ampliar las prestaciones de servicios portuarios</p> <p>2.1.1 Explotación de los puertos de la GV</p> <p>3. Depreciación de las instalaciones</p> <p>3.1 Conservar y mantener la infraestructura portuaria</p> <p>3.1.1 Desarrollar el Plan de Mantenimiento y Conservación de los Puertos</p> <p>4. Deterioro ambiental, paisajístico y de uso del litoral</p> <p>4.1 Ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana</p> <p>4.1.1 Redactar instrumentos de ordenación del litoral</p> <p>4.2 Mejorar la calidad ambiental de los puertos, evitando la polución de las aguas y entornos</p> <p>4.2.1 Inversiones en mantenimiento de puertos</p> |
|--|

Cuadro 2.2

Como se observa en el cuadro 2.2, los objetivos y las actuaciones previstas en el programa para el ejercicio 1997 se han definido de manera cualitativa. En este sentido, la Orden de 19 de junio de 1996 de la conselleria de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1997, establece que los objetivos perseguidos se concretarán mediante magnitudes cuantificables que permitan al propio gestor y a los órganos de control interno o externo evaluar la eficacia.

Esta descripción de los objetivos es idéntica a la efectuada en los Presupuestos de 1996, por lo que no se ha producido mejoras en la definición y cuantificación de los mismos.

Adicionalmente, en la Ley de Presupuestos de 1997 y también en la correspondiente a 1996, el anexo referido a las inversiones reales previstas en el programa se presenta a nivel de proyectos, lo que dificulta proporcionar una mayor información en cuanto a los objetivos a alcanzar en cada actuación.

2.3 Memorias de gestión

La División de Puertos y Costas no ha elaborado una memoria de gestión correspondiente al ejercicio 1996 y respecto al ejercicio 1997 se han elaborado por los distintos Servicios unos borradores donde constan unos resúmenes de las actuaciones realizadas pero, excepto en lo relativo al programa de amarres deportivos públicos que se comenta posteriormente, no constan comparaciones entre los objetivos previstos y los realmente conseguidos, ni entre los costes previstos y los costes reales incurridos, con las explicaciones sobre las desviaciones técnicas y financieras producidas. La División

de Puertos y Costas ha proporcionado la ejecución solicitada por esta Sindicatura del Plan de Puertos de la Generalitat Valenciana que se comenta en el apartado siguiente.

De acuerdo con lo expuesto, tenemos que recomendar que la División elabore las memorias de gestión que deben contener el nivel de realización de los objetivos y el seguimiento de los indicadores de eficiencia y economía establecidos, explicando las causas de las posibles desviaciones entre las previsiones y las realizaciones y las medidas adoptadas sobre las mismas.

2.4 Plan de Puertos de la Generalitat Valenciana

En los puertos de la Generalitat se ha desarrollado el Plan 1990/1997 que tiene por objetivos primordiales la optimización del uso de los puertos actuales, la adecuación y modernización de sus infraestructuras y la ordenación de sus áreas de servicios.

La planificación portuaria de la Generalitat Valenciana ha estado constituida, en los últimos años, por los siguientes documentos básicos:

- Plan de Puertos e Instalaciones Náutico Deportivas (1989)
- Plan de Puertos de la Generalidad Valenciana (1989)
- Programa de Amarres Deportivos Públicos (1992)

El primero de estos Planes, conocido comúnmente como Plan de Puertos Deportivos, es un Plan de contenido normativo y se aprobó definitivamente por Decreto del Gobierno Valenciano 79/1989, de 30 de mayo y es de vigencia indefinida hasta su revisión.

En 1989, y como resultado de los debates producidos sobre el Plan anterior, las Cortes Valencianas aprobaron una moción que establecía que la COPUT debería redactar el Plan de Puertos de la Generalidad Valenciana, de aplicación en los puertos de gestión directa, con objeto de *“...optimizar el uso de los puertos, subsanar sus déficits de infraestructura, programar la dotación de los servicios portuarios, y establecer la ordenación general de sus zonas de servicio, de acuerdo con los criterios del PEV-II, garantizando la protección del Medio Ambiente costero”*.

Este Plan se presentó en el año 1989 con un plazo mínimo de ejecución entre 4 ó 5 años y un plazo máximo de 10 años, ajustándose el definitivo de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. El Plan se inició plenamente con el presupuesto de 1990.

A la vista de las incidencias que iban surgiendo en la ejecución del Plan, que proporcionaban una cierta disponibilidad en las cantidades planificadas, en 1992 se redactó el Programa de Amarres Deportivos Públicos, que preveía la construcción de amarres deportivos para esloras menores.

A continuación, en base a la información facilitada por la División de Puertos y Costas, se muestra en el cuadro 2.3 la ejecución global del Plan de Puertos de la Generalitat Valenciana, para las actuaciones del plan agrupadas por capítulos.

Ejecución del Plan de Puertos de la Generalitat Valenciana (Millones de pesetas)			
Actuación (capítulos)	Previsto en el Plan (a)	Coste real (b)	% Ejecutado (b)/(a)
Diques y obras de abrigo	1.511	1.263	84
Dragados	936	875	93
Muelles	1.200	1.007	84
Instalaciones pesqueras	735	1.015	138
Urbanizaciones	1.228	1.238	101
Amarres deportivos públicos	909	638	70
Estudios, proyectos, etc....(*)	361	286	79
Total	6.880	6.322	92

(*) El coste del capítulo de Estudios y proyectos es aproximado, por la dificultad de identificar actuaciones menores exclusivamente relacionadas con el Plan.

Cuadro 2.3

Hay que señalar que durante la ejecución del Plan han surgido incidencias que modifican sus previsiones iniciales que han motivado inversiones superiores o inferiores a las previstas soportadas por hechos o situaciones concretas.

Adicionalmente, los gestores del programa, pese a la dificultad de definición en algunos casos, han facilitado índices y mediciones sobre el nivel de cumplimiento cualitativo del Plan de Puertos respecto a varios objetivos medibles que muestran una mejora de los niveles de dotaciones y que se aproximan e incluso superan los índices previstos como objetivos.

2.5 El Tercer Programa Económico Valenciano (1994-1999)

Las actuaciones en puertos y costas en el Programa Económico Valenciano (1994-1999) no se definen cuantitativamente dado que no se catalogan y priorizan, indicando el volumen de inversión y el plazo de obtención previstos para cada actuación. Asimismo tampoco se establecen indicadores para su seguimiento ni los gestores reflejan en las memorias de su gestión el control del cumplimiento de este Programa.

Soslayando la limitación de la falta de definición y seguimiento de objetivos descritas en los puntos anteriores, en los apartados posteriores se comentan diversos aspectos que repercuten directamente sobre la eficacia, eficiencia y economía en la gestión del programa.

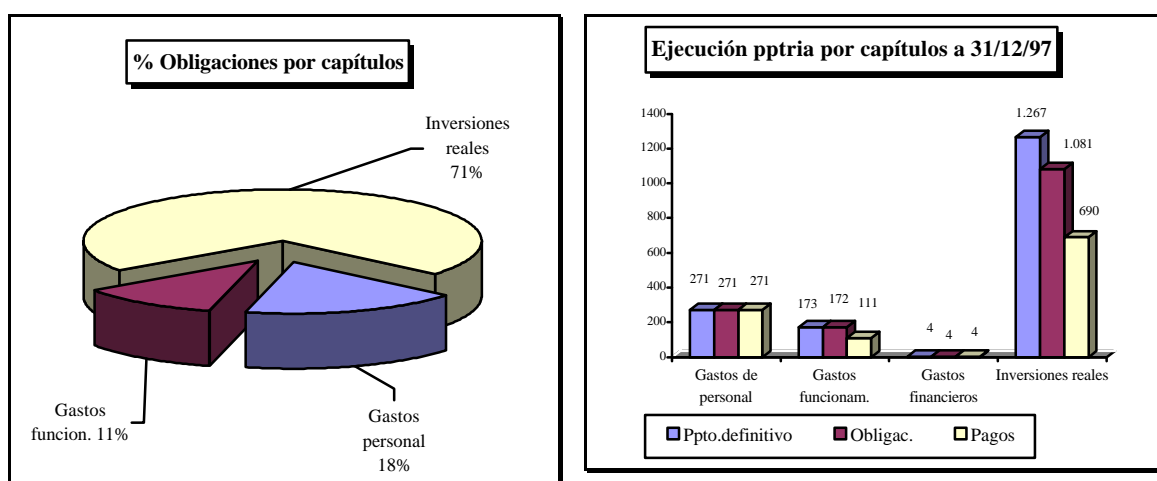
2.6 Ejecución presupuestaria a 31 de diciembre de 1997

En el cuadro 2.4 figura la ejecución por capítulos a 31 de diciembre de 1997, elaborado por esta Sindicatura a partir de la información proporcionada por los gestores.

Ejecución presupuestaria por capítulos del programa a 31/12/97 (Millones de pesetas)

Capítulo	Ppto Inicial	Modif.	Ppto. definit.	Total autor. = disposic.	Total oblig	Total pagos	Indicadores pprios		
							%Gr. dispos.	%Gr. ejec.	%Gr. cump.
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4) Nota 1	(5)	(6)	(4)/(3)	(5)/(3)	(6)/(5)
I. Gastos de personal	258	13	271	271	271	271	100	100	100
II. Gastos funcionam.	175	-2	173	172	172	111	100	99	65
III. Gastos financieros	0	4	4	4	4	4	100	100	100
VI. Inversiones reales	1.206	61	1.267	1.081	1.081	690	85	85	64
Total programa	1.639	76	1.715	1.528	1.528	1.076	89	89	70

Nota 1: Los importes de la fase de autorización son iguales a los de la fase de disposición.



Cuadro 2.4

Como se observa en el cuadro 2.4, el capítulo VI, Inversiones reales, representa el 74% del presupuesto definitivo y el 71% del total de obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 1997. El grado de ejecución de este capítulo ha sido del 85% que supone que no se han ejecutado 186 millones de pesetas de créditos definitivos. Esta circunstancia es consecuencia de la aplicación de la Resolución de 1 de agosto de 1997 de la IGGV, en la que se preveían unas economías mínimas de 180 millones de pesetas en este capítulo, derivadas del límite de reconocimiento de obligaciones establecido en el Acuerdo de 30 de julio de 1997 del Consell. El grado de cumplimiento de este capítulo (pagos/obligaciones reconocidas) ha sido del 64% que se considera bajo.

Con respecto a la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 1997, habría que hacer las siguientes consideraciones:

- Se han detectado inversiones ejecutadas en 1997 no contabilizadas con cargo al presupuesto de este ejercicio por importe de, al menos, 46 millones de pesetas y, por otra parte, inversiones realizadas en 1996 por importe de 84 millones de

pesetas se han contabilizado con cargo al presupuesto de 1997. Al respecto, el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV) establece que se imputarán al ejercicio presupuestario las obligaciones reconocidas hasta el 15 de enero del año siguiente, siempre que correspondan a gastos realizados antes de la ultimación del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

- En el ejercicio 1997 se han adjudicado tres expedientes de contratación de asistencias técnicas para servicios informáticos de mantenimiento y desarrollo de nuevas aplicaciones para varios departamentos de la COPUT que supondrán la imputación de 38 millones de pesetas al capítulo VI, Inversiones reales, del programa 514.10, habiéndose distribuido el gasto entre varios programas sin seguir un criterio de acuerdo con la utilización de estos servicios.

2.7 Evolución presupuestaria en 1996-1997

En el cuadro 2.5 figura la comparación de las magnitudes presupuestarias del programa que se consideran más significativas al cierre de los ejercicios 1996 y 1997.

Evolución presupuestaria en 1996-1997 (millones de pesetas)				
Concepto	Importe 31/12/96	Importe 31/12/97	Diferencia 1997-1996	% Variación
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(3)/(1)
Presupuesto definitivo (a)	1.626	1.715	89	5
Obligaciones reconocidas (b)	1.363	1.528	165	12
% Grado de ejecución (b)/(a)	84	89	5	6

Cuadro 2.5

Como se observa tanto el presupuesto definitivo asignado al programa como las obligaciones reconocidas al cierre del ejercicio presupuestario 1997 se han incrementado respecto al ejercicio 1996, mejorándose el grado de ejecución en cinco puntos.

3. ORGANIZACIÓN Y MEDIOS

3.1 Organización y medios personales

3.1.1 Introducción

El programa 514.10 es gestionado por la Dirección General de Obras Públicas (Subsecretaría de Obras Públicas en 1997) y dentro de su esquema organizativo por la División de Puertos y Costas. La División se estructura en cuatro Servicios, Planificación e infraestructura portuaria, Explotación y conservación de puertos, Gestión de puertos y costas, y Costas.

3.1.2 Ejecución del presupuesto del capítulo I, Gastos de personal

Los gastos de personal inicialmente presupuestados y asignados al programa, por importe de 258 millones de pesetas, se incrementaron durante el ejercicio mediante modificaciones presupuestarias en 13 millones de pesetas, un 5 % de la presupuestación inicial. El grado de ejecución del presupuesto fue del 100% y el grado de cumplimiento o pago de las obligaciones fue también del 100%.

Las modificaciones presupuestarias fueron debidas básicamente a las necesidades presupuestarias derivadas de sentencias judiciales recaídas por contenciosos respecto a dos trabajadores de la conselleria. El total de obligaciones reconocidas en concepto de indemnizaciones ha ascendido en el ejercicio 1997 a 24 millones de pesetas.

3.1.3 Organigrama y relación de puestos de trabajo

Aunque la dotación de personal asignada al programa 514.10 fue de 65 personas, en realidad se encontraban prestando servicios en las distintas unidades de la División de Puertos y Costas en el ejercicio 1997, 70 personas. La diferencia entre la dotación asignada y la real es debida a que cuatro plazas corresponden a personas que se encuentran desempeñando un puesto de trabajo en el puerto de Canet de Berenguer y su relación laboral con la Generalitat se encuentra pendiente de resolución judicial, por lo que en tanto no se resuelvan los contenciosos figuran como personal laboral temporal. La plaza restante corresponde a un técnico medio asignado al servicio de explotación y conservación de puertos que se encuentra clasificado, sin embargo, en la División de Recursos Hidráulicos, por lo que su coste se imputa al programa gestionado por esta División.

En relación con la organización y los puestos de trabajo de la División de Puertos y Costas cabe mencionar lo siguiente:

- Respecto al personal que se encuentra desempeñando los cuatro puestos de trabajo en el puerto de Canet hay que señalar que, independientemente de la resolución de los contenciosos pendientes sobre esos puestos de trabajo, éstos deben clasificarse y definirse en las relaciones de puestos de trabajo de la Generalitat ya que desempeñan tareas imprescindibles y no constituyen necesidades temporales.
- En relación al puesto de trabajo de un técnico medio cuyo puesto y presupuesto se encuentra asignado a otra División y otro programa, es necesario que todos los puestos de trabajo que están efectivamente prestando sus servicios para obtener los objetivos asignados al programa 514.10 dependan orgánicamente de la División de

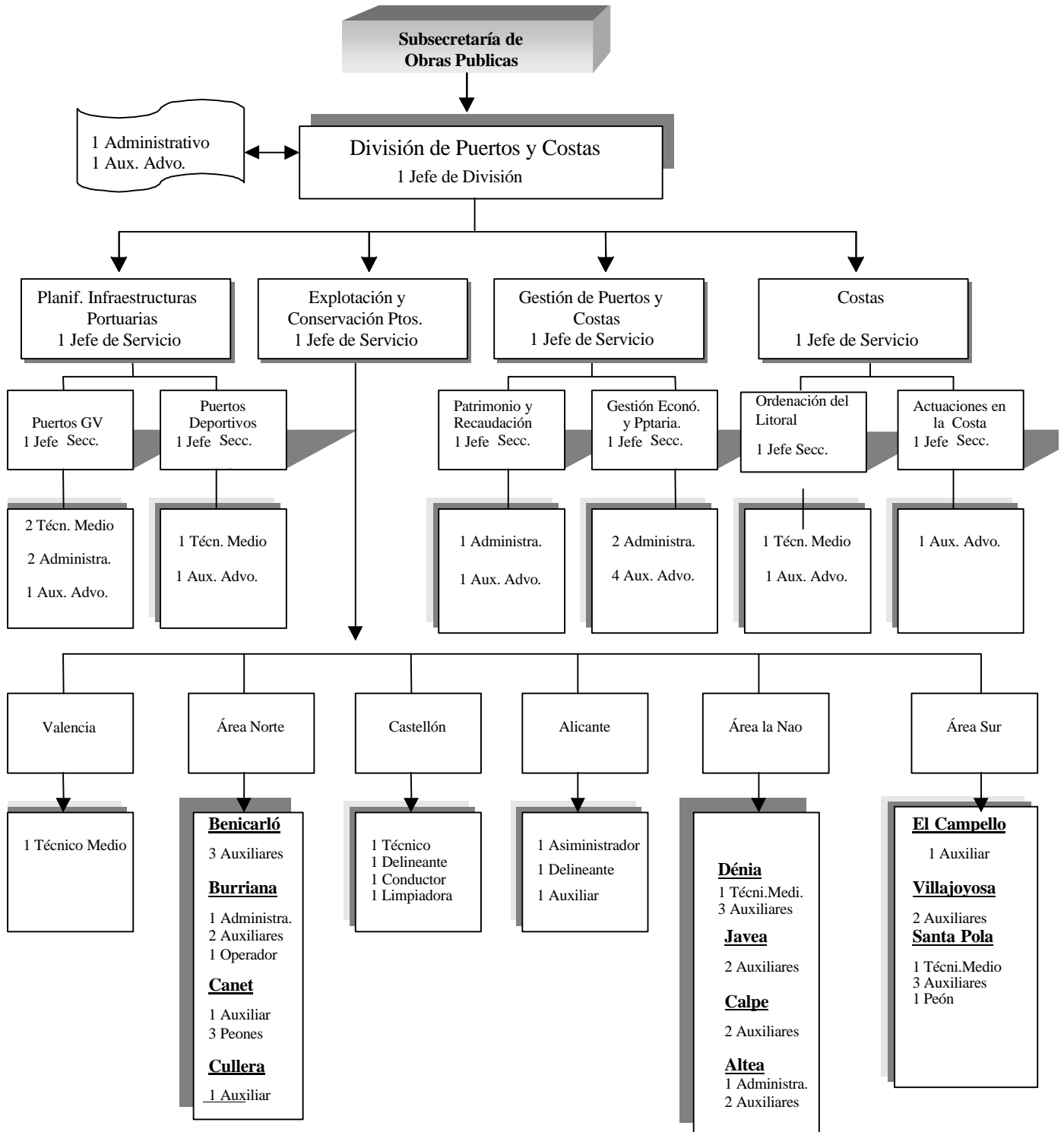
Puertos y Costas y su coste debe imputarse al programa gestionado por esta División. Por tanto, es conveniente la reasignación del puesto de trabajo para configurarlo en el programa 514.10.

A continuación en el cuadro 3.1 se muestra un detalle del coste de personal correspondiente al ejercicio 1997 (incluye Seguridad Social a cargo de la empresa).

Coste de personal asignado al programa 514.10 (millones de pesetas)		
Concepto	Número	Importe
Personal funcionario y laboral		
Grupo A	11	66
Grupo B	9	34
Grupo C	8	27
Grupo D	36	103
Grupo E	6	14
Subtotal	70	244
Personal sustituto vacaciones		
Grupos D y E	22	5
Indemnizaciones personal por sentencias judiciales	-	24
TOTAL		273

Cuadro 3.1

A continuación se detalla el organigrama de la División de Puertos y Costas, elaborado por esta Sindicatura a partir de la información recibida de la División.



3.1.3 Organización y funcionamiento

Se ha realizado un análisis sobre la organización de la División de Puertos y Costas, encargada de gestionar el programa objeto de revisión. Para ello se ha proporcionado a los responsables de la gestión un cuestionario elaborado por esta Institución que abarca diferentes aspectos sobre organización y medios. De acuerdo con la información facilitada por medio de los cuestionarios, del análisis de circuitos de documentos, espacios disponibles y de las funciones de algunos de los puestos de trabajo, se han obtenido una serie de conclusiones sobre la organización que requieren una especial atención por parte de los responsables para lograr una mejora en la gestión de los recursos humanos disponibles y, consecuentemente, un incremento de la eficiencia. A continuación se detallan las principales observaciones que han surgido de nuestra revisión:

- En primer lugar hay que destacar la falta de espacio en las dependencias ocupadas por los Servicios integrantes de la División, lo que dificulta un adecuado desempeño de las tareas asignadas. Los puestos de trabajo se encuentran, por lo general, con distancias de separación mínimas y no se dispone de espacios adecuados para el archivo de expedientes ni para el trabajo con planos de grandes dimensiones.

En este sentido, sería conveniente analizar la disponibilidad de espacios por parte de la conselleria con objeto de efectuar una reubicación de los puestos de trabajo o bien estudiar el coste de obtención de nuevos espacios para oficinas en relación con el beneficio que supondría la mejora de las condiciones de trabajo.

- La formación del personal es una variable importante en el rendimiento del mismo y que puede estar vinculada a la motivación, por lo que debe potenciarse. En particular, la formación en materia informática es esencial para obtener el mayor rendimiento de los equipos disponibles.
- Debería elaborarse un manual escrito de funciones, responsabilidades y procedimientos que contemple con claridad las tareas a realizar y el circuito de documentos. Asimismo, este manual debe definir con claridad los objetivos generales de cada puesto de trabajo. Los procedimientos deben diseñarse por todos los órganos relacionados con la tramitación de cada expediente y los encargados de fiscalizar las actuaciones, en caso de disconformidad, deberán indicar los motivos con detalle para que puedan subsanarse los defectos y modificar los procedimientos. La elaboración de este manual de procedimientos redundaría en una mejora de la gestión y evitaría retrasos en la tramitación de expedientes.
- Una parte del personal asignado a la División tiene su puesto de trabajo en diferentes puertos de las provincias de la Comunidad Valenciana. Estos puestos de trabajo realizan una multiplicidad de funciones con responsabilidades adicionales por lo que se debe prestar especial atención a la formación,

calificación y retribuciones de este personal así como a la adecuación de las dependencias de que disponen en los puertos para desempeñar su trabajo.

Además, se ha podido verificar la implantación en algún puerto, como ensayo, de nuevas tecnologías que pueden permitir un mayor control sobre las actividades en los mismos por parte de las autoridades a un coste relativamente bajo, por lo que se recomienda a los gestores su perfección y generalización a todos los puertos dependientes de la Generalitat.

- En relación con el mayor coste de personal habido en el ejercicio como consecuencia de las sentencias dictadas en materia laboral y que se ha cifrado para el ejercicio 1997 en 24 millones de pesetas, hay que señalar que la conselleria ha solicitado y obtenido resolución favorable de la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el pago por parte de ese organismo de salarios de tramitación abonados a uno de los trabajadores en base a una sentencia judicial. El importe recuperado asciende según resolución del citado organismo de 31 de julio de 1997 a 9 millones de pesetas, lo que ha supuesto que el incremento de coste que suponía una sentencia desfavorable se haya visto reducido por una adecuada actuación por parte de los responsables.

3.2 Gastos de funcionamiento

El capítulo II, Gastos de funcionamiento, del programa 514.10, Infraestructura y actuaciones en la costa se dotó inicialmente con 175 millones de pesetas. Las modificaciones habidas en el ejercicio han supuesto una disminución de un 1% del presupuesto por lo que el presupuesto definitivo ascendió a 173 millones de pesetas.

La ejecución del presupuesto del capítulo ha sido del 99%. No obstante el grado de cumplimiento (pago) de las obligaciones contraídas en el ejercicio ha sido del 65%, que se considera bajo.

Durante el ejercicio únicamente se han tramitado dos expedientes de contratación por un importe de 14,8 millones de pesetas, lo que significa que la mayor parte de obligaciones contabilizadas en el ejercicio se derivan de adquisiciones realizadas mediante contratos menores o bien provienen de expedientes tramitados en ejercicios anteriores. Hay que señalar que algunas adquisiciones se tramitan por la Secretaría General de la Conselleria.

A continuación en el cuadro 3.2 se detallan los contratos imputados al capítulo II, Gastos de funcionamiento, iniciados en el ejercicio 1997.

Contratos del capítulo II, del programa 514.10 iniciados en 1997 (En miles de pesetas)				
Nº exte.	Objeto	Importe licitación	Importe adjudicación	Fecha adjudicación
97-01-0108	Vigilancia puerto Canet de Berenguer	6.713	6.690	22/10/97
97-01-0172	Vigilancia puerto Dénia	8.125	8.081	22/10/97
TOTAL		14.838	14.771	-

Cuadro 3.2

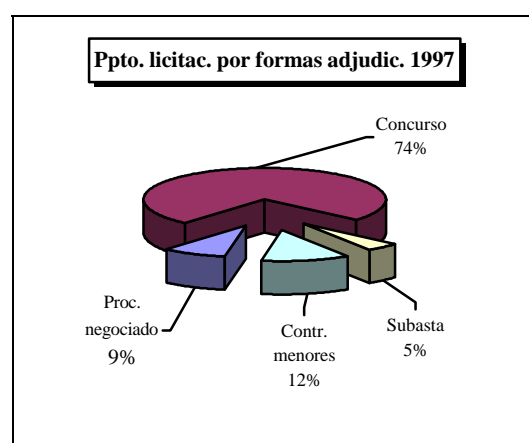
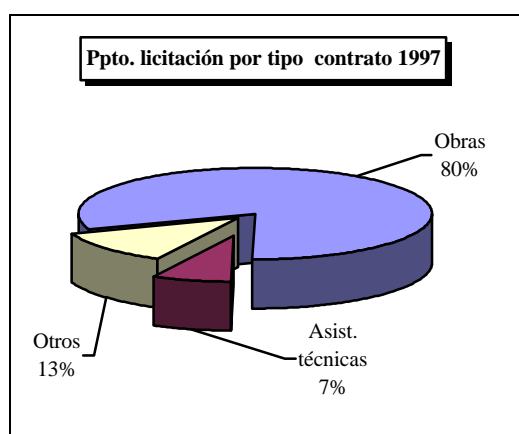
4. GESTIÓN DE LAS INVERSIONES

4.1 Evolución de la contratación en el periodo 1996-1997

Esta Sindicatura ha elaborado a partir de la información proporcionada por los gestores el cuadro 4.1 en el que se detalla la evolución para el periodo 1996-1997 del número de expedientes de contratación y su presupuesto de licitación.

Evolución de los exptes. de contratación iniciados en 1996 y 1997 (Millones de pesetas)

Forma de adjudicación/ Tipo de contrato	Nº exptes.		Ppto. licitación		Variaciones 1996-1997			
	1996	1997	1996	1997	Nº	%	Importe	%
Procedimiento negociado	3	17	32	99	14	467	67	209
Concurso	4	4	990	723	0	0	-267	-27
Subasta	5	1	617	50	-4	-80	-567	-92
Total obras	12	22	1.639	872	10	83	-767	-47
Concurso	11	8	128	80	-3	-27	-48	-38
Total asistencias técnicas	11	8	128	80	-3	-27	-48	-38
Concurso	1	1	7	5	0	0	-2	-29
Total suministros	1	1	7	5	0	0	-2	-29
Resumen por formas adjudic.								
Procedimiento negociado	3	17	32	99	14	467	67	209
Concurso	16	13	1.125	808	-3	-19	-277	-25
Subasta	5	1	617	50	-4	-80	-567	-92
Contratos menores	86	246	68	136	160	186	68	100
TOTALES	110	277	1.842	1.093	167	152	-749	-41



Cuadro 4.1

Se observa en el cuadro 4.1 una reducción del 47% (767 millones de pesetas) en el presupuesto de licitación de los expedientes de obras iniciados en 1997 respecto a 1996,

siendo significativa la disminución en el presupuesto de licitación de los concursos y el número de expedientes e importe de licitación en las subastas.

En obras, el procedimiento negociado se ha utilizado, tal como permite la legislación, para la adjudicación de los expedientes de modificados y complementarios de acuerdo con la información facilitada por los gestores. El incremento en el número de expedientes y en el importe en este procedimiento negociado que se observa en el cuadro 4.1, obedece básicamente, de acuerdo con la información facilitada por los gestores, a que en 1997 se han aprobado 15 liquidaciones por importe de 62 millones de pesetas, frente a ninguna en 1996.

Los contratos menores son aquellos cuyos precios, incluido IVA, no excede de 5 millones de pesetas en contratos de obras y de 2 millones de pesetas en el resto (asistencias técnicas y suministros). La tramitación del expediente sólo exigirá, con carácter general, la aprobación del gasto y la incorporación de la factura que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos. En los contratos de obras se exigirá adicionalmente el presupuesto de las mismas, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando las normas especiales así lo requieran.

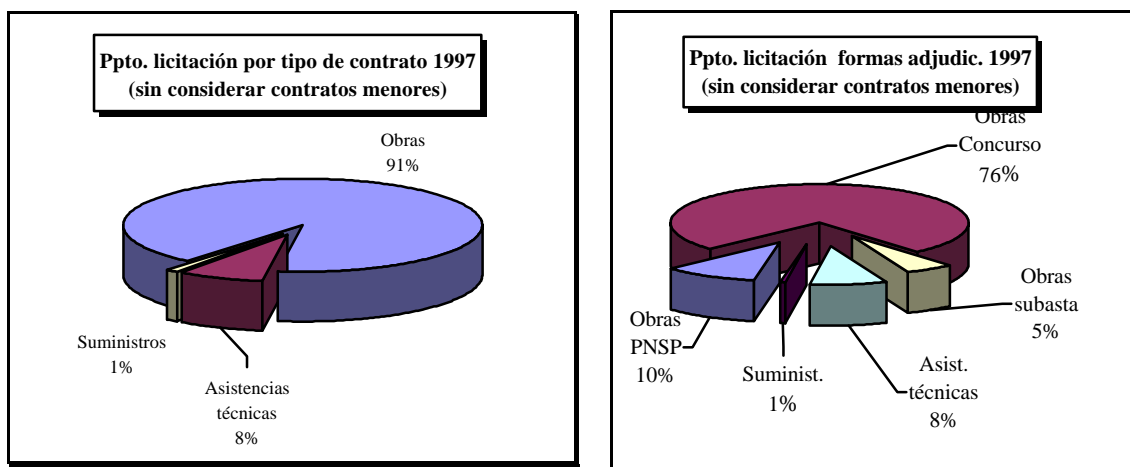
El importe de los contratos menores se ha obtenido a partir de la información proporcionada por el Servicio Presupuestario de la conselleria y se han considerado las obras, servicios y suministros recibidos y prestados en los ejercicios 1996 y 1997, independientemente de su aplicación presupuestaria. Como se observa en el cuadro 4.1, se ha producido un incremento significativo en la utilización de esta forma de contratación, tanto en número de expedientes como en el importe. Así, en 1997 el importe contratado mediante contratos menores representa el 12% del total licitado en ese ejercicio.

En el ejercicio 1997, mediante la modalidad de contratos menores, se ha contratado con una empresa un importe total de 28 millones de pesetas, que representa el 21% del total de contratos menores de ese ejercicio y cuyo objeto es básicamente la realización de trabajos de electricidad en diversos puertos de la provincia de Alicante. Ello supone un fraccionamiento del objeto del contrato que contraviene lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo LCAP) ya que, dado el importe y el concepto de estas actuaciones, debe utilizarse el concurso como forma de adjudicación normal de las mismas (artículo 209.3 LCAP) con lo que se preservarán los principios de publicidad y concurrencia establecidos en la ley. Si bien la propias características de estos gastos, tal como expone la División en las alegaciones, dificulta su planificación y agrupación, la misma División considera oportuna la recomendación de recurrir a una contrata general, en cuyo pliego ya está trabajando.

4.2 Análisis de los expedientes de contratación iniciados en 1997

A partir de la información proporcionada por el Servicio de Contratación y Expropiaciones de la COPUT, esta Sindicatura ha elaborado el cuadro 4.2 donde figura el resumen de la información más significativa de los expedientes cuya contratación se inició en 1997.

Resumen de los expedientes de contratación iniciados en 1997 (Millones de pesetas)					
Naturaleza/Objeto	Tipo Licit.	Ppto.		Adjudicatario	Fecha adjud.
		Lic.	Adj.		
Obras procedimiento negociado					
Liquidación instalaciones pto. Santa Pola	PNSP	0	0	Martínez Ruiz, Fco.	5/03/97
Liquidación lonja pescado Santa Pola	PNSP	17	17	Grupo Acciona, S.A.	10/04/97
Liquidación lonja y centro expedición Cullera	PNSP	1	1	Romero Gonzalez, M.	18/04/97
Liquidación amarres públicos pto. Santa Pola	PNSP	0	0	Luís Batalla S.A.	24/04/97
Liquidación casetas pescadores Peñíscola (CS)	PNSP	0	0	Torres y Peris, S.L.	22/05/97
Emergencia repar. Paseo marítimo Campello	PNSP	30	26	Luís Batalla S.A.	17/11/97
Liquid. amarres deportivos públicos en Dénia	PNSP	0	0	Agroman, S.A.	1/08/97
Liquidación muelles pesqueros Dénia	PNSP	19	19	ACS Act. De Construcc.	16/09/97
Liquidación lonja Villajoyosa (Alicante)	PNSP	0	0	Construcc. Marcon, S.A.	23/07/97
Liquidación acceso y urban. pto. Campello	PNSP	0	0	Luís Batalla S.A.	2/10/97
Liqui. instalaciones pesqueras Dénia	PNSP	23	23	Torrescámara y cia, S.A.	29/12/97
Liqui. Suministro eléctrico pto. Dénia	PNSP	0	0	Torrescámara y cia ,S.A.	28/11/97
Liqui. Reparación muelle pesquero Villajoyosa	PNSP	0	0	Agroman, SA	16/12/97
Liqui. Obras urbanización 2a. fase Villajoyosa	PNSP	0	0	Agroman, SA	9/12/97
Liquidación amarres deportivos Villajoyosa	PNSP	0	0	Agroman, SA	9/12/97
Liquidación muelle atraque en Cullera	PNSP	2	2	Luís Batalla, S.A.	19/12/97
Modificado dragado puerto Peñíscola	PNSP	7	7	Drag. y Bombeo Sagunto	4/03/98
Subtotal Obras PNSP		17	99	95	
Obras concurso					
Dragado bocana-97 Canet Berenguer	C	17	16	Arenas del Sur, S.A.	31/07/97
Proy. Restauración paisajística pto. Catarroja	C	264	-	Nota 1	Nota 1
Ordena. Litoral escuela estibadores l'Albufera	C	237	168	Construcc. Lujan, S.A.	16/04/98
Lonja pescado y urbanización puerto Benicarló	C	205	-	Nota 1	Nota 1
Subtotal Obras Concurso		4	723	184	
Obras subasta					
Espigón playa Sagunto, Canet Berenguer	S	50	33	Constr. y Estudios, S.A.	4/08/97
Subtotal Obras Subasta		1	50	33	
TOTAL OBRAS	22	872	312		
Asistencias técnicas Concurso					
Servicios informáticos manten. y desarrollo nuevas aplicaciones	C (3 expt.)	39	38	Bull España, S.A. Nota 2	23/06/97
Redacc. Proy. "Pinedo aparc. y equip. litoral	C	8	8	V. Bernat - F. J. Nieto	17/02/98
Redac. proy. "El Saler restructu. Polideportivo"	C	10	9	Incoydesa	7/01/98
Adaptaciones aplicación gestión ptos	C	5	5	Vte Viguer y Cia, S.R.C.	29/01/98
Dir. obra adecuación paisajística Catarroja 1ªf.	C	8	-	Nota 3	Nota 3
Dir. obra litoral l'Albufera escuela estibadores	C	10	-	Nota 4	Nota 4
TOTAL ASISTENCIAS TÉCNICAS	8	80	60		
Suministros concurso					
Mobiliario Serv. Centrales y territor. COPUT	C	5	4	Esquitino Martínez, S.A	26/09/97
TOTAL SUMINISTROS	1	5	4		
TOTAL	31	957	376	(Ver notas)	
Nota 1: Prevista apertura plicas mesa contratación 9-6-98				PNSP: Proc. negoc. sin publicidad	
Nota 2: Se considera el importe presupuestario imputado al programa				C: Concurso	
Nota 3: Prevista apertura plicas mesa contratación 7-4-98				S: Subasta	
Nota 4: Informe jurídico desfavorable 12-03-98					



Cuadro 4.2

Hay que indicar que en los expedientes de contratación revisados no consta suficientemente motivada la elección del procedimiento y la forma de adjudicación, tal como exige el artículo 76.2 de la LCAP.

Como se observa en el cuadro 4.2, en 1997 se han tramitado 10 liquidaciones de obra cuyo saldo resultante es 0 pesetas. Desde el punto de vista de la gestión, si la obra se ejecuta sensiblemente ajustada respecto al proyecto, se valora positivamente que el saldo de la liquidación sea 0 pesetas.

En el cuadro 4.3 se detalla el **resumen de los plazos medios de contratación** obtenidos en los cinco expedientes de obras iniciados en 1997, distinguiendo entre subastas y concursos. Este análisis nos proporciona una medida de eficiencia administrativa y repercute en la eficacia para ejecutar las obras en un tiempo razonable.

Plazos medios de contratación en exptes de obras (días)		
Trámite	Subasta	Concurso (1)
Inicio expediente- Retención crédito	20	86
Retención Crédito – Informe fiscal	7	19
Informe fiscal – Aprobación expediente	1	1
Aprobación expediente – Publicación anuncio	47	54
Publicación anuncio- 1ª Mesa contratación	42	42
1ª Mesa Contratación – Resolución adjudicación	19	-
1ª Mesa contratación - Informe técnico	-	43
Informe técnico - 2ª Mesa contratación	-	9
2ª Mesa Contratación - Resolución adjudicación	-	13
Resolución adjudicación – contrato	31	57
Total: inicio expte - firma contrato (días)	167	215 (2)
En meses	5,5	7,0

Nota (1): Los plazos se refieren a las medias en los expedientes de los que se dispone de datos.
Nota (2): Esta media representa un plazo mínimo dado que aún no se habían tramitado las fases últimas de algunos expedientes.

Cuadro 4.3

Desde el inicio del expediente (entrada en el Servicio de Contratación y Expropiaciones) hasta la firma del contrato, se ha tardado 5,5 meses en la subasta y un plazo mayor (7 meses) en los concursos. En la medida de lo posible, para aumentar la eficacia de la inversiones, deben reducirse estos plazos. A continuación se efectúan determinadas observaciones y recomendaciones tendentes a agilizar estas fases administrativas.

- Los expedientes referentes a tres concursos de obras se han iniciado en el segundo semestre del ejercicio. En este sentido, se recomienda que se realicen las actuaciones preparatorias con la antelación precisa con objeto que estén ultimadas en el curso del primer semestre de cada ejercicio, período durante el cual deberán normalmente adjudicarse los contratos, salvo que otra cosa se deduzca de los planes o programas correspondientes o concurran circunstancias justificadas que aconsejen demorar la tramitación del expediente.
- Resulta elevado el plazo medio que transcurre entre el inicio del expediente y la retención del crédito en los contratos licitados por concurso. Esta circunstancia es debida a los siguientes aspectos:
 - Se ha observado que en cada concurso de obras se han definido criterios de adjudicación específicos, lo que conlleva la necesidad de un informe jurídico que por término medio tarda 9 días si resulta favorable, pero que retrasa significativamente la tramitación del expediente si resulta de disconformidad, tal como ocurrió en el expediente 97-11-375, *Proyecto de restauración paisajística y ambiental del Puerto de Catarroja, fase 1ª*, en el que el plazo que transcurrió entre el inicio del expediente y la retención de crédito fue de 206 días como consecuencia precisamente del informe jurídico de disconformidad sobre los criterios de adjudicación.

Para solventar esta problemática se recomienda la elaboración de unos criterios de adjudicación comunes que resulten adecuados para la generalidad de las actuaciones, según su tipo y materia, sin perjuicio de las particularidades que podrían concurrir en determinadas clases de contratos. Estos criterios generales, como parte integrante de los pliegos de cláusulas generales, precisarán un único informe jurídico y la aprobación por el órgano de contratación.

No obstante, ha de señalarse que en dos informes jurídicos sobre los criterios de adjudicación de fechas muy próximas, en concreto sobre el criterio de la valoración de la experiencia general del licitador en la realización de obras de similares características, se ha opinado de distinta manera: en uno, se ha informado favorablemente y en otro desfavorablemente. También fue favorable el informe jurídico sobre este criterio en el expediente del expediente 96/11/455, *Obras de ordenación del frente litoral, sector Devesa del Saler*.

Al respecto, esta Sindicatura opina que este criterio no valora una característica de la oferta sino la solvencia técnica del contratista (artículo 17.b LCAP) que, en caso de exigirse, se contendrá en la correspondiente clasificación (artículo 15.1 LCAP); por tanto, no puede considerarse como un criterio de adjudicación objetivo conforme al artículo 87 de la LCAP.

- En el caso de que el expediente se inicie a finales del ejercicio y el crédito se dote en el ejercicio siguiente, el retraso en la disponibilidad de los créditos del nuevo presupuesto retrasa la tramitación del expediente. Esta circunstancia se produjo en el expediente 97-11-560, *Ejecución de las obras de la lonja de pescado y urbanización del entorno del puerto de Benicarló*, en el que se tardaron 89 días desde el inicio del expediente hasta la retención del crédito.
- El plazo medio que transcurre desde la aprobación del expediente hasta la publicación del anuncio (47 días en la subasta y 54 días en los concursos) es excesivo y es consecuencia, en algunos casos, del retraso en el envío del anuncio para su publicación y, en otros, del retraso en la propia publicación por parte de los servicios encargados del DOGV, dado que entre el envío del anuncio a publicación y la misma transcurre un plazo medio de un mes. Es necesario que se reduzca este plazo con el objetivo de agilizar la tramitación de los expedientes de contratación.
- En el expediente 97-11-078, *Obras de dragado de la bocana 97 en Canet de Berenguer*, licitado por concurso, no consta el informe técnico y una segunda reunión de la Mesa de Contratación que formulase la propuesta de adjudicación, pese a indicarse que se haría así en el acta de apertura de pliegos de la primera reunión de la Mesa de Contratación.
- En varios expedientes se ha observado que las anualidades previstas no se ajustaban inicialmente a lo establecido en el artículo 14.4 de la LCAP que indica que la financiación de los contratos se ajustará al ritmo requerido en la ejecución de la prestación. Este aspecto ha motivado informes fiscales de disconformidad. La tramitación de la aprobación del reajuste de anualidades se ha hecho en algún caso con retraso. La planificación de los plazos de ejecución conllevará que se puedan ajustar las anualidades previstas a la realidad de la ejecución del contrato, en función de la fecha en que se vaya a determinar el inicio de la obra, con lo que se evitará la tramitación de los reajustes de anualidades.
- En el concurso del expediente 97-11-0403, *Obras de ordenación del frente litoral Sector Escuela de Estibadores de la Albufera*, se considera elevado el tiempo de 43 días que transcurrieron en la emisión del informe técnico sobre las ofertas solicitado por la Mesa de contratación.
- Se recomienda la reducción de los plazos en los que la actividad administrativa se limita a la toma de decisiones como son el envío del anuncio para la publicación de la licitación, la decisión sobre la adjudicación en base a la

propuesta de la Mesa de Contratación, la notificación de los actos administrativos (notificación de la adjudicación o de la aprobación de los reajustes de anualidades). No existen razones para que se dilaten excesivamente estos plazos ya que el retraso en los mismos incide significativamente en la gestión y eficiencia ya que retrasan la ejecución.

- Asimismo, también debe intentarse reducir al mínimo posible los plazos legales de la firma del contrato y del acta de comprobación del replanteo. En este sentido, los plazos legales deben entenderse como máximos, no mínimos.
- En el expediente 97-11-0403, *Ordenación del frente litoral del Sector de la Escuela de Estibadores de la Albufera*, un error al consignar el presupuesto de licitación supuso un retraso en la licitación de 25 días. Resalta el hecho de que siendo correcto el importe del presupuesto en el informe de supervisión y en el pliego, tanto en la aprobación definitiva del proyecto, en el informe fiscal, en la aprobación del expediente y en la primera publicación del anuncio se hiciera constar un presupuesto erróneo. Estas circunstancias han puesto de manifiesto una inadecuada supervisión en la tramitación.
- En el expediente de las *obras en el Sector del Polideportivo del Saler* se ha puesto de manifiesto una falta de coordinación entre la COPUT y el Ayuntamiento de Valencia. Así, no se incluyó al Ayuntamiento de Valencia en el convenio de 23 de mayo de 1994 entre el MOPTMA y la COPUT, cuando se trataba del propietario de los terrenos. El proyecto se aprobó en 1995. El Ayuntamiento de Valencia no ha puesto a disposición los terrenos para esta actuación por mantener discrepancias respecto a la solución adoptada. Desde que el Ayuntamiento entró a formar parte del mencionado convenio en febrero de 1996, a pesar de que por parte de la COPUT se han propuesto distintas alternativas, se ha tardado más de dos años en encontrar una solución a esta actuación. En marzo de 1998 se ha contratado la redacción del nuevo proyecto. Dadas la fechas de esta contratación y el calendario de ejecución de las obras, teniendo en cuenta los plazos previstos de finalización de las ayudas de fondos europeos (Programa Operativo 1994-1999) esta actuación ya no entraría a formar parte de estas ayudas por lo que debería ser sustituida por otros proyectos.

En este sentido, se recomienda dar prioridad en todos los aspectos, tanto en la definición de soluciones en los proyectos como en la tramitación y ejecución a las obras cofinanciadas. Esta prioridad supondrá una gestión eficaz en cuanto a la obtención de los ingresos procedentes del exterior, en el menor plazo posible.

- En algún caso se han producido retrasos en la realización de las actas de recepción y la aprobación de las liquidaciones de las obras.

4.3 Análisis de los expedientes vigentes en 1997

A partir de la información proporcionada por el Servicio Presupuestario de la COPUT, esta Sindicatura ha elaborado el cuadro 4.4 en el que consta el resumen de los expedientes de contratación vigentes, es decir, con repercusión presupuestaria en el ejercicio 1997.

Resumen de exptes. más significativos vigentes en 1997 (Millones de pesetas)				
Objeto	Inicio (replanteo)	Final obra	Ppto. vigente	Oblig. reconoc.
Dénia: Nuevos muelles pesqueros (liquidación)	15/02/92	17/02/95	377	19
Altea: Ordenación y urbanización zona portuaria	25/09/96	11/11/97	235	205
Dénia: Nuevas infraestructuras pesqueras	22/09/95	25/06/97	251	24
Campello: Acceso y urbanización puerto	22/08/96	20/03/97	78	46
Sta. Pola: Dragado dársena y canal enfilación	18/04/97	24/01/98	30	30
Peñíscola: Dragado general del puerto	1/04/97	24/01/98	45	37
Expropiación estibadores ordenación litoral Devesa	27/02/97	-	40	40
Expropiación s/Resolución 18-09-97	18/09/97	-	32	32
La Devesa Saler Albufera: Ordenación frente litoral	24/05/97	25/07/98	610	230
Cullera: Atraque para embarcaciones trasmallo	11/02/97	11/08/97	34	32
Dénia: Reparac. Muelle comercial, obra emergencia	1/10/96	31/10/96	26	26
Campello: Repar. Paseo marítimo, obra emergencia	23/04/97	30/06/97	26	26
Sta. Pola: Lonja de Pescado (liquidación)	21/04/95	10/06/96	201	17
Albufera: Recuperación frente litoral l'Arbre Gos	16/07/96	1/03/97	12	12
Adquisición impresoras software-hardware puertos	2/01/97	2/01/97	16	16
Trabajos apoyo informático a la División puertos	28/11/96	28/11/97	6	6
Burriana: Refuerzo contradique	8/10/97	10/10/98	106	2
Sta. Pola: Suministro eléctrico zona portuaria	27/03/97	28/12/97	16	14
Redacción directrices actuac. Litoral C. Valenciana	5/05/97	5/05/98	36	18
Total expedientes más significativos vigentes en 1997			2.177	832
Resto de expedientes				249
Obligaciones reconocidas capítulo VI a 31-12-97				1.081

Cuadro 4.4

Esta Sindicatura ha analizado siete expedientes de contratación vigentes en 1997 cuyo importe global de obligaciones reconocidas supone el 46% del total de obligaciones en el capítulo VI, Inversiones reales, a 31 de diciembre de 1997. En el apartado 7 de conclusiones de este informe se comentan los aspectos más significativos que han surgido de nuestro análisis y las recomendaciones derivadas del mismo.

5. GESTIÓN DE LOS INGRESOS AFECTOS

5.1 Aspectos generales

El artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva en materia de puertos, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 20 y 21 del artículo 149.1 de la Constitución.

En virtud del Real Decreto 3059/82, de 24 de julio, se transfirieron a la Comunidad Autónoma Valenciana las funciones del Estado en materia de puertos y se le traspasaron los correspondientes servicios y medios materiales, personales y presupuestarios precisos para el ejercicio de las mismas.

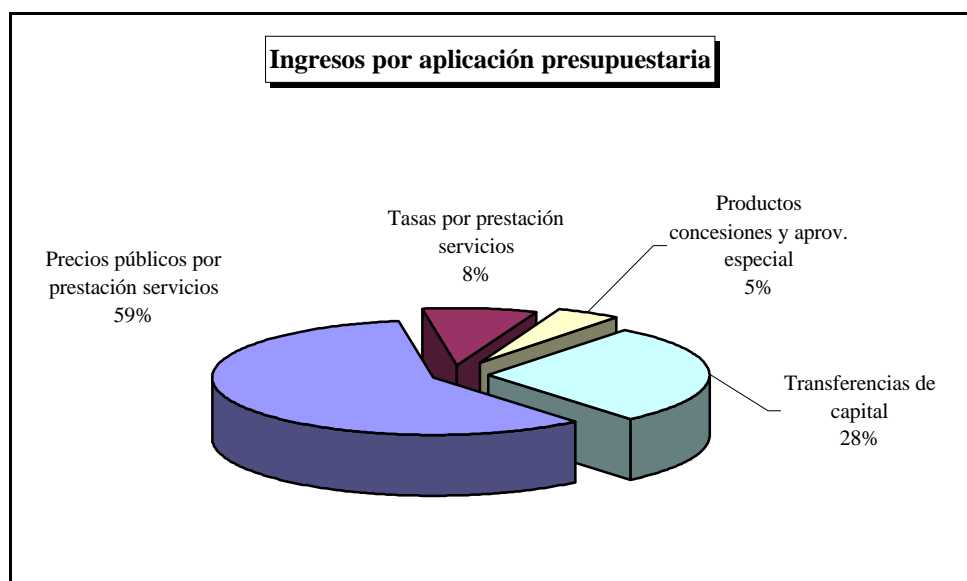
Por la Ley 3/1987, de 23 de abril, sobre Régimen de Gestión de los Puertos de la Generalitat se establecieron las tarifas y cánones de aplicación en los puertos, recogiendo los principios de la legislación estatal, que hasta el momento se aplicaba con carácter supletorio. Sin embargo, desde la derogación parcial de aquel régimen jurídico por la Ley de Presupuestos de la Generalitat para 1994, Ley 6/1993, de 31 de diciembre, se hace necesario disponer del marco jurídico preciso de ordenación de los recursos de la explotación, por una parte para hacer efectivo el ejercicio de una competencia asumida por la Generalitat Valenciana y por otra, para disponer de una normativa propia, adaptada a las características de nuestro sistema portuario. En este sentido, la División de Puertos y Costas así como otras unidades de la Generalitat Valenciana están elaborando un anteproyecto de “Ley sobre Régimen Económico de los Puertos e Instalaciones Portuarias de la Generalitat Valenciana”.

5.2 Previsión inicial y ejecución del presupuesto de ingresos

El “Detalle de ingresos afectos a programas”, del anexo de la Ley 4/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1997, consigna la siguiente previsión de ingresos vinculados al programa 514.10.

Financiación afecta al programa 514.10-Previsión del Presupuesto de 1997 (millones de pesetas)		
---	--	--

Partida	Origen de la financiación	Importe
302.35	Servicios puertos G.V.	578
310.21	Tasa dirección e inspección de obras	81
521.03	Ingresos patrimoniales por aprovechamiento gerencia	47
790.00	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	280
Total Ingresos		986



Cuadro 5.1

La contabilización de estos ingresos se efectúa sin afectación al programa, por lo que la liquidación del presupuesto de 1997 no ofrece información desagregada sobre la ejecución de los mismos. La partida económica 310.21 registra los derechos correspondientes a todos los programas de la sección 08, Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Los ingresos procedentes del FEDER, que se reciben mediante anticipos a cuenta y se justifican a medida que el gasto se ejecuta, se imputan a la Sección 06, Economía y Hacienda, en la partida 790.00. Debido a lo anterior, no se ha efectuado un análisis sobre la realización de la totalidad de los ingresos afectos al programa 514.10, ni sobre su situación a la fecha de cierre del mismo.

Adicionalmente a las partidas comentadas en los párrafos anteriores, en el cuadro 5.2 se muestra el estado de ejecución, en millones de pesetas, de los conceptos presupuestarios 302, Precios públicos por prestación de servicios, y 521, Producto de concesiones y aprovechamientos especiales, distinguiendo ejercicio corriente y ejercicios cerrados.

Concepto	Previsión definitiva (1)	Derechos reconocidos (2)	Ingresos Líquidos (3)	Pendiente de cobro (2)-(3)	% Grado ejecución (2)/(1)	% Grado de cobro (3)/(2)
Precios públicos por prestación servicios	578	496	496	0	86	100
Otras rentas. Productos concesiones y aprovechamientos especiales.	47	11	11	0	23	100
Total ejercicio corriente	625	507	507	0	81	100
Precios públicos por prestación servicios	235	235	204	31	100	87
Otras rentas. Productos concesiones y aprovechamientos especiales	43	43	43	0	100	100
Total ejercicios cerrados	278	278	247	31	100	89
TOTAL	903	785	754	31	87	96

Cuadro 5.2

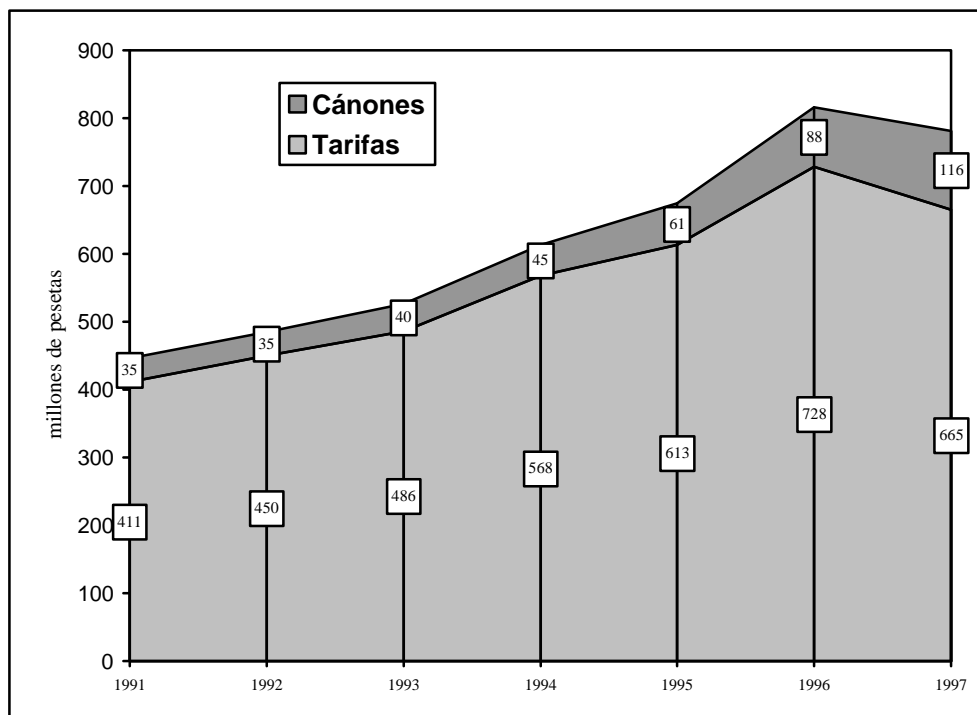
La recaudación de ingresos de ejercicios cerrados en los conceptos antes señalados asciende a 204 y 43 millones de pesetas, respectivamente. Sin embargo, según la información del Servicio de Puertos y Costas la recaudación obtenida en el ejercicio 1997 correspondiente a liquidaciones de ejercicios anteriores por esos conceptos fue de 238 y 65 millones de pesetas. Ello supone que no figuran contabilizados en esos conceptos de resultas ingresos efectivamente realizados por 34 millones de pesetas y 22 millones respectivamente.

Así mismo, la diferencia entre ingresos líquidos contabilizados en ejercicio corriente y los importes señalados por la División como recaudación en el ejercicio 1997 pone de manifiesto la necesidad de conciliar los datos entre el Servicio de Puertos y Costas y la conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública que imputa a través de su sistema de ingresos integrado los ingresos correspondientes a tarifas portuarias y concesiones o cánones.

5.3 Evolución de la facturación en los puertos dependientes de la Generalitat Valenciana (1991-1997).

De acuerdo con la información facilitada, por la División, en el cuadro 5.3 se detalla, en millones de pesetas, el importe total facturado por tarifas portuarias y cánones durante los ejercicios 1991 a 1997.

Año	Importe Tarifas (Millones de pts.)	Importe Cánones (Millones de pts.)	Total (Millones de pts.)
1991	411	35	446
1992	450	35	485
1993	486	40	526
1994	568	45	613
1995	613	61	674
1996	728	88	816
1997	665	116	781



Cuadro 5.3

De acuerdo con los datos expuestos, se evidencia una tendencia alcista en la facturación total de tarifas portuarias y cánones. El punto de inflexión que aparece en 1997 ha tenido básicamente su origen en el estudio, adaptación, implantación y seguimiento de los ingresos a partir de la nueva aplicación informática de puertos (GESPORT) durante ese ejercicio económico. Esta circunstancia ha ocasionado un cierto retraso en la facturación anual. Actualmente se están tomando las medidas oportunas con el fin de obtener la facturación al día en la totalidad de los cánones y tarifas portuarias.

La puesta en marcha de la aplicación informática citada ha supuesto la informatización de la totalidad de los puertos dependientes de la Generalitat, con lo que se aumenta el control de los ingresos y además se consigue una información en tiempo real que permite agilizar y mejorar la gestión. Al margen del sistema de gestión de ingresos citado, también se ha avanzado en la actualización de las bases de datos de embarcaciones deportivas a efectos de la liquidación de las tarifas portuarias así como en la integración en el sistema centralizado de ingresos de la conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública.

El detalle de la facturación por tarifas portuarias en los puertos de la Generalitat Valenciana durante el periodo 1991-1997 se indica a continuación, en millones de pesetas:

Facturado	G1	G2	G3		G4	G5				E1	E2	E3	E4	Cánones	TOTAL	(1) Incremento
			Pasajeros	Mercancías		Instalación propia		Zona en concesión								
						Transeúntes	base	Transeúntes	Base							
1991	4	12	10	18	167	13	24	0	62	2	23	74	2	35	446	
1992	4	14	10	14	182	7	36	8	105	4	29	36	1	35	485	8,74
1993	5	13	12	20	177	8	57	9	105	4	36	39	1	40	526	8,45
1994	6	12	13	77	184	21	74	0	110	2	34	34	1	45	613	16,54
1995	8	15	28	86	197	28	70	0	110	2	31	37	1	61	674	9,95
1996	11	18	23	78	216	30	124	0	113	2	28	84	1	88	816	21,07
1997	12	16	24	77	188	18	112	13	99	2	32	69	3	116	781	(4,29)
Total	50	100	120	370	1.311	125	497	30	704	18	213	373	10	420	4.341	

G1: Entrada y estancia de barcos

G2: Atraque

G3: Mercancías y pasajeros

G4: Pesca fresca

G5: Embarcaciones deportivas y de recreo

E1: Grúas y grúas de pórtico

E2: Utilización superficies, almacenaje, locales, edificios e instalaciones

E3: Suministros

E4: Servicios diversos

Cuadro 5.4

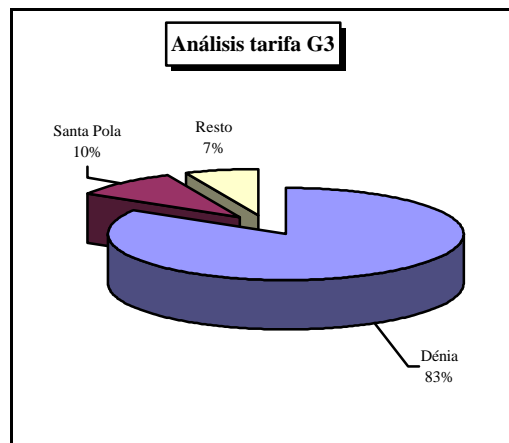
De acuerdo con la información facilitada por el Servicio de Gestión de Puertos y Costas, se indican a continuación los comentarios que surgen del análisis de dos tarifas de las más significativas dentro del total de los ingresos portuarios: las tarifas “G3” y “G5”.

- Tarifa “G3”

Esta tarifa es satisfecha por la utilización por las mercancías y pasajeros de las aguas del puerto y dársenas, accesos terrestres, vías de circulación, zonas de manipulación y estaciones marítimas y servicios generales de policía.

El resumen por puertos de la recaudación total en 1997 de esta tarifa distinguiendo pasajeros de mercancías se detalla a continuación, en pesetas:

Puertos	G3 (en pesetas)		
	Pasajeros	Mercancías	Total
Altea	-	-	0
Benicarló	-	88.038	88.038
Benidorm	734.574	-	734.574
Burriana	-	151.332	151.332
Calpe	103.916	-	103.916
Canet Berenguer	-	-	0
Cullera	-	75.190	75.190
Dénia	9.039.065	42.065.264	51.104.329
El Campello	-	5.650	5.650
El Perelló	-	-	0
La Vila Joiosa	14.848	49.711	64.559
Moraira	-	-	0
Peñíscola	287.695	171.550	459.245
Santa Pola	4.149.287	2.377.537	6.526.824
Tabarca	1.665.958	-	1.665.958
Xàbia	-	-	0
Total	15.995.343	44.984.272	60.979.615



Cuadro 5.5

El total facturado por la tarifa G-3 en 1997 alcanzó los 101 millones de pesetas, tal y como se detalla en el cuadro 5.4, mientras que la recaudación por esta tarifa asciende a 61 millones de pesetas según el cuadro 5.5 anterior.

- Tarifa "G-5"

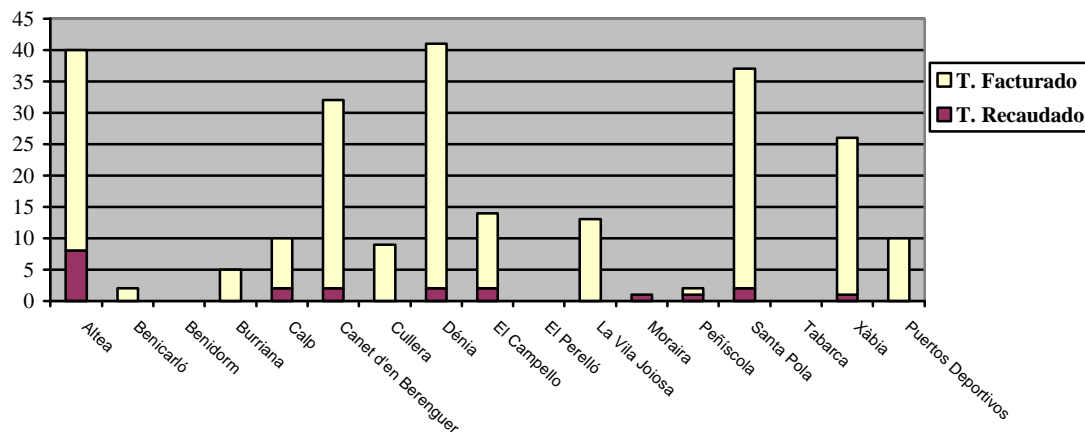
La tarifa G-5 se satisface por la utilización por las embarcaciones deportivas o de recreo y por sus tripulantes y pasajeros de los bienes y servicios portuarios señalados en la Orden de 9 de diciembre de 1993.

En el cuadro 5.6 se detalla el importe de la facturación de la tarifa G-5 correspondiente a los distintos puertos dependientes de la Generalitat devengada en ejercicio 1997 y que asciende, según los datos de los que disponemos a 242 millones de pesetas. La procedencia de este total es la siguiente:

Instalaciones propias	130
Clubs náuticos	112
Total	242

Según nos han señalado, se encuentra en fase de liquidación la tarifa correspondiente a los puertos deportivos que en el detalle anterior hemos incluido como clubs náuticos y que ascendía a 10 millones de pesetas.

Puerto	(En millones de pesetas)		
	Total facturado	Total recaudado	Diferencia
Altea	40	8	32
Benicarló	2	0	2
Benidorm	0	0	0
Burriana	5	0	5
Calp	10	2	8
Canet d'en Berenguer	32	2	30
Cullera	9	0	9
Dénia	41	2	39
El Campello	14	2	12
El Perelló	0	0	0
La Vila Joiosa	13	0	13
Moraira	1	1	0
Peñíscola	2	1	1
Santa Pola	37	2	35
Tabarca	0	0	0
Xàbia	26	1	25
Puertos Deportivos	10	0	10
Total	242	21	221



Cuadro 5.6

Como total recaudado aparecen únicamente 21 millones de pesetas. Este importe corresponde a cobros efectuados en 1997 correspondientes a liquidaciones efectuadas durante ese ejercicio presupuestario.

5.4 Recaudación de ingresos

Las tarifas por servicios generales y específicos en los puertos de la Generalitat Valenciana se aplican de acuerdo con las reglas generales fijadas en la Orden de 9 de diciembre de 1993.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos. En este sentido, es preciso adoptar por parte de la Generalitat Valenciana las medidas precisas para adecuar el sistema de financiación de los servicios públicos afectados a la doctrina constitucional en aras de una mayor seguridad jurídica.

La prevista “Ley sobre Régimen Económico de los Puertos e Instalaciones Portuarias de la Generalitat Valenciana” tendría como pretensión dotar de cobertura legal a las situaciones actuales nacidas al amparo de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que se ven afectadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional.

El Estado, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 2/96 señala que tendrán consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público algunos de los anteriormente denominados precios públicos.

Una circunstancia que ha influido de una forma significativa en la recaudación de las tarifas G y E durante el periodo 1992 – 1996 ha sido el impago de las mismas por parte de la empresa Flebasa.

En este sentido, se han tomado por parte de la Generalitat Valenciana diversas medidas que se iniciaron en marzo de 1995 con el objetivo de que la citada empresa hiciera efectiva su deuda. Durante el ejercicio 1997 y debido a los sucesivos incumplimientos en que ha ido incurriendo Flebasa para satisfacer su deuda, se tomó la decisión de que únicamente se le prestarían los servicios previo pago por anticipado de los mismos. De esta forma, previo a la prestación del servicio la empresa presenta el justificante bancario del ingreso efectuado ante la División de Puertos y Costas, que es la que autoriza al puerto para la prestación del servicio.

No se nos ha facilitado el montante total de la deuda de la citada empresa con la Generalitat Valenciana a 31 de diciembre de 1997 ni su forma de liquidarla.

6. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES EN PUERTOS

6.1 Introducción

La figura de la concesión administrativa es utilizada en el ámbito de actuación del programa 514.10, Infraestructura y actuaciones en la costa para coadyuvar a conseguir los objetivos marcados en el presupuesto a través de la participación de la iniciativa privada.

Básicamente la concesión consiste en la cesión de uso de parte del dominio público portuario a un particular, asociación o sociedad para que de conformidad con las condiciones de la concesión establecidas por la Administración, preste un servicio que satisfaga un interés público, normalmente mediante la realización de inversiones que cubran déficits de infraestructuras y prestación de servicios portuarios. Es habitual que entre las condiciones de la concesión se establezca un canon a pagar por el concesionario a la Administración.

La tramitación de los expedientes de concesiones se efectúa por el Servicio de Gestión de Puertos y Costas con la participación de otros Servicios cuando se requiere algún informe o trámite específico.

La competencia para la resolución de los expedientes de concesiones, según se desprende del Decreto 31/1997, de 26 de febrero del Gobierno Valenciano, recae sobre el Conseller cuando se precise una nueva adscripción de dominio público marítimo-terrestre estatal y sobre el Subsecretario de Obras Públicas cuando no se precise tal adscripción.

6.2 Número de concesiones

El recurso a las concesiones ha sido una constante en la gestión administrativa de los puertos y de hecho algunas de las concesiones actualmente vigentes provienen de concesiones originadas en la primera mitad del siglo XX.

La información de que dispone la División de Puertos y Costas sobre las concesiones no es completa e individualizada sino que relaciona las resoluciones o expedientes tramitados en materia de concesiones en lo que denominan "número de elementos", de forma que varios elementos pueden corresponder a una misma concesión o expediente. En el cuadro 6.1 se detalla, según la información facilitada por los gestores, el "número de elementos" relativos a concesiones para cada uno de los puertos dependientes de la Generalitat con los cánones devengados anualmente según los diferentes componentes de la concesión.

Concesiones en puertos dependientes de la Generalitat Valenciana (En miles de pesetas)

Puerto	Nº elemento	Tierra	Agua	Conducción	Superficie cubierta	Superficie descubierta	Otros	Partida alzada	Total
Altea	18	3.611	859	78	600	39	0	2.096	7.283
Benicarló	3	0	0	0	88	51	0	1.882	2.021
Benidorm	7	169	0	0	0	17	0	960	1.146
Burriana	19	6.550	1.006	9	4.378	2.815	832	303	15.893
Calp	30	6.963	930	30	3.784	2.055	0	13.390	27.152
Canet d'en	9	0	0	0	1.763	170	0	100	2.033
Cullera	8	114	323	6	1.207	1.456	41	889	4.036
Dénia	18	9.689	6.602	0	1.084	111	0	924	18.410
El Campello	2	539	3.497	0	0	4.114	0	0	8.150
El Perelló	2	504	110	0	0	0	0	0	614
La Vila Joiosa	10	3.221	8.013	22	191	585	0	2.109	14.141
Moraira	12	2.332	74	0	0	411	0	3.190	6.007
Peñíscola	8	51	0	34	1.736	0	0	564	2.385
Santa Pola	70	6.973	1.733	68	2.693	0	0	3.439	14.906
Tabarca									0
Xàbia	13	393	437	0	1.961	876	0	515	4.182
	229	41.109	23.584	247	19.485	12.700	873	30.361	128.359

Cuadro 6.1

En relación con el control de los expedientes de concesiones y con el tratamiento informático de los mismos hay que recomendar el estudio y elaboración de una aplicación informática que suministre información exacta sobre el número de concesiones, que recoja el máximo de información sobre las mismas y que permita tratar la información en función de las necesidades de los usuarios.

6.3 Análisis de expedientes de concesión

Se ha revisado una muestra de cinco expedientes de concesiones según el detalle que se muestra en el cuadro 6.2.

Expedientes de concesión revisados (Cifras en miles de pesetas)

Fecha concesión	Concesionario	Objeto	Importe Canon anual
15/01/87	Manuel Almeida Barros	Legalización apertura de huecos para puertas y ventanas en pared medianera, puerto de Altea	655
7/03/35 7/7/41 OM 20/02/67	CEPSA	Construcción de una Instalación con destino al suministro de combustibles líquidos.	3
25/09/91	Cofradía Pescadores de Altea	Instalación fábrica de hielo en el puerto de Altea	1.283
28/01/97	Marina de Dénia, S.A.	Concesión para la construcción y explotación de zona deportiva en el puerto de Dénia	11.260
(*)	(*)	Concesión para la construcción de una instalación de suministro de combustible en el puerto de Dénia	(*)

(*) No resuelto a fecha de conclusión de la revisión de expedientes

Cuadro 6.2

La revisión de los expedientes de concesiones ha puesto de manifiesto la variedad en los tipos de expedientes, lo que individualiza la tramitación de cada uno de ellos, imposibilitando en la mayor parte de las ocasiones la estandarización de los trámites. Por otra parte la normativa de aplicación fija unos plazos y trámites a seguir en aras a la protección del interés público que suponen en la práctica que la tramitación de los expedientes y con ella la obtención de los resultados deseados no sea ágil ni rápida.

Pese a tratarse de expedientes en los que la Administración posee una amplia capacidad de actuación frente al concesionario, en la práctica la tramitación de los expedientes se ve condicionada y los resultados se ven en ocasiones retrasados o disminuidos por la actuación de los particulares concesionarios.

Las conclusiones más relevantes obtenidas de los expedientes revisados son las que se detallan a continuación.

- a) Expediente de legalización de apertura de huecos para puertas y ventanas en pared medianera en el puerto de Altea.

Se trata de un expediente de legalización de una situación de hecho ya realizada por el propietario de la finca e incluye una autorización para la utilización de dominio público portuario. El expediente fue resuelto favorablemente a la solicitud efectuada por el concesionario mediante resolución de Director General de Obras Públicas de 15 de enero de 1987 otorgando la concesión por un plazo de 12 años.

Adicionalmente, hay que señalar que los huecos para puertas y ventanas legalizados así como la autorización para la ocupación del dominio público portuario son para la utilidad de un negocio de heladería instalada por el titular de la concesión. No consta en el expediente la forma de que este negocio puede contribuir a obtener los objetivos del programa de Infraestructura y actuaciones en la costa ni a ningún otro interés público si no es por la obtención de un canon que no fue actualizado hasta el ejercicio 1997.

En el ejercicio 1997 y previa tramitación del correspondiente expediente se autorizó mediante resolución del Subsecretario de Obras Públicas de 26 de marzo de 1997 el cambio de titularidad de la concesión.

Respecto al periodo de tramitación de la concesión hay que señalar que desde la solicitud efectuada por el interesado hasta la resolución de concesión transcurrió un periodo de prácticamente dos años. En general, los distintos tramites del expediente se fueron realizando con relativa agilidad. No obstante, una vez emitidos todos los informes de las autoridades afectadas y hasta la emisión del informe del Ingeniero director del grupo de puertos del sur transcurrió un periodo de 475 días, lo que supuso una efectiva paralización del expediente.

b) Construcción de una instalación con destino al suministro de combustibles líquidos en Dénia

El origen de esta concesión se sitúa en una autorización concedida a la empresa CAMPSA para instalar un surtidor de gasolina y su depósito en el puerto de Dénia el 7 de marzo de 1935.

Dicha autorización fue renovada por resolución del DG de Puertos y Señales Marítimas de 7 de julio de 1941 estableciendo un canon anual de 400 pesetas. La O.M. de 20 de febrero de 1967 autoriza a CAMPSA para ocupar una parcela en el puerto de Dénia para la construcción de una instalación para el suministro de combustibles líquidos por un canon anual de 43 Ptas./M2 y por un plazo de 99 años. Por O.M. de 8 de febrero de 1978 se revisó el canon anual de la concesión estableciéndose en 70 ptas./M2 que es el actualmente vigente.

El 20 de junio de 1994 el Director General de Obras Públicas aprobó la transferencia de las concesiones a CAMPSA otorgadas el 7 de julio de 1941 y el 20 de febrero de 1967 a favor de CEPSA, actual concesionario, como consecuencia de la escisión de CAMPSA.

Respecto a la historia reciente de esta concesión hay que señalar las siguientes incidencias:

- No se ha efectuado revisión del canon concesional desde 1978.
- Durante los meses de agosto y octubre de 1987 se presentaron varias instancias por la compañía CAMPSA solicitando la autorización para la instalación de un tanque y aparato surtidor de gasóleo A en el puerto de Dénia. Dicha solicitud fue tramitada y con fecha 20 de septiembre de 1988 se informa favorablemente por el ingeniero director del grupo de puestos del sur de la COPUT. El comité de la entonces existente Gerencia de Puertos acordó en sesión de 27 de diciembre de 1988 proponer a la Dirección General de Obras Públicas su autorización. No consta en el expediente revisado la resolución final de la solicitud efectuada por la compañía CAMPSA.
- Según consta en el expediente, mediante escrito de 22 de septiembre de 1993, el Gerente de Puertos remitió al Director General de Obras Públicas una relación de débitos pendientes de varios concesionarios para la incoación de expediente de caducidad de las respectivas concesiones, entre las que se encontraba la concesión analizada. No consta en el expediente la tramitación de la caducidad.
- Igualmente, el 16 de diciembre de 1996 CEPSA presentó solicitud para el cambio de localización del surtidor de gasoil de cuya concesión es titular a otra parcela del puerto. El 1 de julio de 1997 se remite documentación complementaria a la solicitud que comprende, entre otra documentación un plan de viabilidad y propuestas de unas inversiones valoradas en 46 millones de pesetas. No consta en el expediente resolución de esta solicitud. No obstante, la solicitud mencionada se

relaciona con otro expediente que se analiza a continuación por tratarse de la instalación de una gasolinera en la misma parcela del puerto.

- Por otra parte mediante OM de 5 de diciembre de 1969 se autorizó a CAMPSA a la ocupación de terrenos para la instalación de una línea eléctrica subterránea para el suministro eléctrico al surtidor por un plazo de 20 años. Respecto a esta autorización hay que señalar que pese al vencimiento del plazo establecido en la citada OM no consta en el expediente que la autorización se haya prorrogado o se haya declarado su caducidad.

c) Instalación de una fábrica de hielo en el puerto de Altea

El expediente se inicia mediante escrito de 2 de agosto de 1989 de la Cofradía de pescadores solicitando la iniciación de los trámites para la construcción de una fábrica de hielo. Esta solicitud no fue tramitada, según consta en un informe de la Gerencia de Puertos, por no estar redactado el Plan Especial para el Puerto de Altea. En un informe posterior de 13 de febrero de 1990 el ingeniero de la COPUT señala que no tiene noticias de que el Plan Especial del Puerto de Altea se encuentre redactado y que la no tramitación del expediente está produciendo perjuicios económicos ciertos a la Cofradía de pescadores. Finalmente, mediante escrito de 17 de diciembre de 1990 el Director General de Obras Públicas autoriza la continuación de la tramitación del expediente.

El retraso en la tramitación motivó sucesivos escritos de reiteración de la solicitud por parte de la Cofradía de fechas 28 de noviembre de 1990 y 4 de enero de 1991 en los que se señala, entre otros argumentos la posibilidad de pérdida de una subvención concedida por la Comisión de la CEE para la construcción de la fábrica.

La autorización para la construcción fue concedida mediante resolución del Director General de Obras Públicas de 25 de septiembre de 1991, dos años después de la solicitud inicial. Finalmente las obras se ejecutaron, extendiéndose acta final de reconocimiento de las obras el 21 de diciembre de 1996 que fue aprobada por el DGOP por resolución de 5 de noviembre de 1996.

Además de los retrasos en la tramitación puestos de manifiesto en los párrafos anteriores, hay que señalar lo siguiente:

- Se efectuó la primera liquidación del canon concesional el 5 de octubre de 1992 que fue recurrida por el concesionario. Por resolución de la Gerencia de Puertos de fecha 17 de noviembre de 1992 se desestima el recurso presentado.
- El 21 de diciembre de 1992 se solicita la condonación de la deuda por la liquidación practicada sin que conste la resolución de la citada solicitud.
- El 8 de abril de 1993 se solicitó la instalación de un equipo transformador para la fábrica de hielo sin que conste la resolución de esta solicitud.

- En el acta de reconocimiento final de las obras se señalan discrepancias en relación con el proyecto reformado de la fábrica aprobado por el Director General de Obras Públicas de la Conselleria. Estas discrepancias vienen referidas a una reestructuración de huecos en la fachada, supresión aseo en planta baja, reducción del aseo de la primera planta así como la realización de las cubiertas planas con material cerámico en lugar de con gravas.
- d) Concesión para la construcción y explotación de una zona deportiva en el puerto de Dénia.

El expediente se inició mediante la solicitud efectuada por la empresa interesada el 23 de agosto de 1994. La solicitud se informó favorablemente por el jefe de la sección de puertos el 20 de febrero de 1995.

Mediante resolución del Director General de Obras Públicas de 27 de octubre de 1995 se acuerda someter a Marina de Dénia, S.A., empresa solicitante, las condiciones de la concesión para su aceptación por la empresa, con obligación de presentar el proyecto de construcción en el plazo de tres meses, aceptación que no se produce hasta el 17 de mayo de 1996.

El proyecto de construcción fue presentado por la empresa el 5 de septiembre de 1996. Sobre el mismo existe un informe técnico sin firmar en el que se señalan determinadas observaciones en relación a documentación suplementaria a requerir a la empresa y a cuestiones a subsanar durante la ejecución de la obra. Adicionalmente, en este informe se señala que dado que no se ha presentado aval y habiendo transcurrido más de tres meses el expediente se encuentra en situación de caducidad.

No obstante lo anterior, mediante resolución del DGOP de 28 de enero de 1997 se otorgó la concesión solicitada a Marina de Dénia, S.A., por un plazo de 30 años y dando un plazo de 2 meses para el inicio de las obras y de 24 meses para su ejecución. El 11 de marzo de 1997 se formalizó el acta de confrontación y replanteo de la obra.

El 17 de noviembre de 1997 se solicita por la empresa concesionaria una nueva concesión de un área de terreno con destino a un aparcamiento, existiendo informe favorable al respecto del jefe de la sección de puertos del servicio de planificación e infraestructura.

- e) Concesión para la construcción y explotación de una instalación de suministro de combustible en el puerto de Dénia

En este expediente se da una simultaneidad de solicitudes sobre un mismo objeto ya que existe una solicitud de concesión formulada por la Cofradía de pescadores presentada el 27 de noviembre de 1996 y otra presentada por la compañía CEPSA el 16 de diciembre de 1996.

Existe en el expediente un informe de fecha 18 de noviembre de 1997 sin firmar del jefe del servicio de explotación y conservación de puertos, donde se analizan las ofertas

presentadas por ambos solicitantes y se argumentan las ventajas y desventajas de una y otra oferta.

El 13 de octubre de 1997 ya se había elaborado una propuesta de condiciones particulares y técnicas para la propuesta formulada por la Cofradía de pescadores de Dénia. No obstante, el expediente no se había resuelto a la fecha de este informe.

Como se observa, por las fechas de los diferentes trámites, la gestión de este expediente no ha sido ágil ya que después de prácticamente un año y medio de las solicitudes no se ha llegado siquiera al sometimiento de condiciones al adjudicatario de la concesión. Estas situaciones afectan a la eficiencia en la gestión por el retraso en los plazos y a la eficacia, en este caso concreto respecto a la obtención de unas inversiones, un servicio a los usuarios de embarcaciones y unos ingresos derivados del canon impuesto.

Como resumen de la revisión llevada a cabo, tendríamos que indicar que todas las solicitudes de concesiones deben tramitarse y resolverse de conformidad con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la legislación específica aplicable, en este caso la legislación y normativa portuaria. Además, la tramitación debe impulsarse de oficio, evitando retrasos injustificados que en ocasiones suponen efectivas paralizaciones de los expedientes con la consiguiente disminución del nivel de eficiencia y eficacia en la gestión.

Hay que recomendar asimismo una revisión de la situación de todos los expedientes de concesiones de cierta antigüedad, con objeto de actualizar la adecuación de condiciones de las mismas a la situación y objetivos actuales de la política de puertos para, en su caso, modificar las condiciones o, en los casos en que existan inconsistencias entre las concesiones y el interés público analizar la posibilidad de caducidad de la concesión de los bienes públicos. Igualmente, debe prestarse especial atención a la actualización de los cánones de concesión de los expedientes que no han sido revisados.

7. ASPECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS SURGIDOS EN LA AUDITORÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN.

El objetivo principal de la auditoría operativa es emitir recomendaciones que coadyuven a la mejora de la gestión siguiendo los principios de eficacia, eficiencia y economía. En este sentido, a continuación se resumen los aspectos más significativos puestos de manifiesto en el trabajo realizado y las recomendaciones que surgen de los mismos.

7.1 Definición y cuantificación de objetivos en el programa.(apartados 2.2 y 2.3)

Los objetivos del programa y las líneas de actuación previstas para conseguirlos que constan en la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1997 no se concretan en magnitudes cuantificadas.

La División de Puertos y Costas no ha elaborado una memoria de gestión del ejercicio 1996 y respecto a 1997 únicamente cuenta con unos borradores de la misma. Es responsabilidad del gestor definir unos objetivos claros, concisos y cuantificados y diseñar un sistema de indicadores válidos para medir la eficacia, eficiencia y economía de su gestión. En este sentido, en la memoria de gestión se debe hacer constar el nivel de realización de los objetivos previstos y el seguimiento de estos indicadores explicando las desviaciones tanto físicas como financieras y las medidas adoptadas sobre las mismas.

7.2 Plan de Puertos de la Generalitat Valenciana (apartado 2.4)

En 1997 terminaba el Planeamiento de Puertos de la Generalitat Valenciana iniciado en 1990. En el apartado 2.4 se comenta la ejecución de los instrumentos de planeamiento durante su periodo de vigencia, habiéndose obtenido un nivel de ejecución global del 92% que se considera satisfactorio. No obstante, determinadas actuaciones se encontraban en tramitación a 31 de diciembre de 1997 por lo que la ejecución final será superior a la indicada.

Una vez finalizado este Plan, la experiencia obtenida con la ejecución del mismo debe servir para elaborar uno nuevo en el que se definan objetivos cuantificados; en este sentido, debe elaborarse un catálogo en que se prioricen las inversiones, estableciendo para cada una de ellas los plazos previstos de redacción del proyecto, de contratación y de ejecución de la obra y los costes y resultados previstos con las mismas.

7.3 Organización y medios (apartado 3)

El análisis de la organización y de los medios disponibles ha puesto de manifiesto una serie de incidencias a las que se debe prestar especial atención para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión del programa y lograr un nivel de calidad adecuado en la prestación del servicio público y consecución de los objetivos previstos.

7.4 Gestión de las inversiones

7.4.1 *Eficacia en la utilización de los recursos presupuestarios* (apartado 2.6)

En el capítulo VI, Inversiones reales, el grado de ejecución presupuestaria, que relaciona las obligaciones reconocidas (1.081 millones de pesetas) con el presupuesto definitivo (1.267 millones de pesetas), ha sido del 85% a 31 de diciembre de 1997. Los créditos no utilizados (186 millones de pesetas) obedecen a las restricciones derivadas del Acuerdo de 30 de julio de 1997 del Consell sobre medidas de control del déficit presupuestario. El grado de pagos, que compara los pagos realizados (690 millones de pesetas) con el total de obligaciones reconocidas (1.081 millones de pesetas) ha sido del 64% que se considera bajo.

Tal como se comenta en el apartado 2.6, se recomienda a la IGGV, como centro responsable de la contabilidad, que adopte las medidas necesarias para que respecto a los gastos realizados en el ejercicio se dicten los actos de reconocimiento con el fin de que se imputen al presupuesto en que se producen y en la aplicación económica que corresponda según su naturaleza.

7.4.2 *Volumen de contratación en el ejercicio 1997* (apartado 4.1)

Se ha producido una reducción del 41% (749 millones de pesetas) en el presupuesto de licitación de los expedientes de contratación iniciados en el ejercicio 1997 respecto al año 1996. Esta reducción es consecuencia básicamente de la reducción del 47% (767 millones de pesetas) en los expedientes de contratación de obras.

En 1997 el importe de contratos menores ha ascendido a 136 millones de pesetas que supone el 12% del total licitado en el ejercicio y corresponde a gastos de conservación y mantenimiento de la infraestructura portuaria.

El análisis llevado a cabo sobre la gestión de las inversiones ha perseguido como objetivo el comprobar la eficacia en el funcionamiento de los procedimientos de planificación, contratación, ejecución, recepción y liquidación de las inversiones en cuanto al grado de control interno, nivel de coordinación, adecuación de los procesos y sistemas utilizados. En los apartados siguientes se resumen aquellos aspectos en lo que se deben concentrar los esfuerzos encaminados a obtener un funcionamiento más óptimo del procedimiento de gestión.

7.4.3 *Fase de planificación*

Es necesario reforzar en la fase de planificación el principio de coordinación entre las Administraciones. Así, en los convenios previos a la definición de las actuaciones deben participar todas las partes involucradas con lo que se incrementará la operatividad en la contratación y ejecución de las obras. En la fase de información y consulta del proyecto, todas las entidades y personas interesadas deben manifestar las necesidades a las que

debería atender el proyecto y de acuerdo con las mismas se deben decidir las soluciones definitivas.

Con este procedimiento descrito, se evitarán situaciones como la ocurrida en el expediente referente a las *Obras en el Sector del Polideportivo del Saler* que han sufrido un retraso significativo en su inicio por falta de coordinación entre la COPUT y el Ayuntamiento de Valencia o en otros expedientes en que, una vez iniciada la ejecución de las obras, los Ayuntamientos, las Cofradías u otros agentes sociales han instado modificaciones en el proyecto (véase el apartado 7.4.5).

La coordinación mencionada es especialmente necesaria en los proyectos cofinanciados por otras administraciones públicas (como el mencionado del *Sector del Polideportivo del Saler*), sobre todo los incluidos en el Programa Operativo del FEDER cuya financiación es cuantitativamente importante. Debe darse prioridad a estos proyectos en todas las fases: en la definición de soluciones, en la tramitación y en la ejecución, con el objetivo de obtener de manera óptima los ingresos que financian la obra.

Hay que indicar igualmente que antes de aprobarse técnicamente un proyecto de obra e iniciarse su licitación deben solventarse las objeciones que en su caso se manifiesten en el informe de supervisión. De no hacerse así se pueden producir desviaciones en el coste y en el plazo de ejecución. En el análisis efectuado se ha puesto de manifiesto que las objeciones detectadas hacían referencia a la inclusión de partidas alzadas que valoran unidades de difícil definición y cuyo montante total resultaba significativo dentro de la valoración global del proyecto (expediente 96/11/455, *Obras de ordenación del frente litoral, sector de la Devesa del Saler*) o precios unitarios elevados respecto a los vigentes del mercado (expediente 96/11/168, *Obras de ordenación y urbanización zona portuaria en Altea*).

7.4.4 Fase de contratación

El análisis llevado a cabo sobre este aspecto (apartados 4.2 y 4.3), ha puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

- En los expedientes no consta suficientemente motivada la elección del procedimiento y la forma de adjudicación, en concreto en cuanto a la conveniencia respecto a los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de las inversiones.
- Del análisis sobre la razonabilidad de los plazos de contratación de los expedientes de obras iniciados en el ejercicio 1997 que se incluye en el apartado 4.2, se deducen los aspectos más significativos y las recomendaciones que se indican a continuación:
 - Debe intentarse reducir los plazos medios que han transcurrido desde el inicio del expediente hasta la firma del contrato que, en la muestra de expedientes de obras iniciados en 1997, han sido de 5,5 meses en la subasta y un plazo significativamente mayor (7 meses) en los concursos.

- Deben realizarse las actuaciones preparatorias con la antelación precisa, a fin de que estén ultimadas en el curso del primer semestre de cada ejercicio, período durante el cual deberán normalmente adjudicarse los contratos.
 - La disponibilidad de los créditos al iniciarse un ejercicio presupuestario debe ser lo más inmediata posible con el objetivo de no retrasar el inicio de la tramitación de los expedientes de contratación.
 - Deben evitarse los retrasos en los envíos de los anuncios para su publicación y deben adoptarse por los servicios encargados del DOGV las medidas oportunas dirigidas a reducir el plazo para efectuar esta publicación.
 - La planificación adecuada de los plazos de contratación conllevará que se reduzcan las tramitaciones de reajustes de anualidades que restan eficacia a la utilización de los créditos dentro del ejercicio en que se dotan.
 - Deben reducirse los plazos en los que la actividad administrativa puede agilizarse tales como el envío del anuncio para la publicación de la licitación, la decisión sobre la adjudicación en base a la propuesta de la Mesa de Contratación y la notificación de los actos administrativos.
 - Debe intentarse reducir los plazos para la firma del contrato y del acta de comprobación del replanteo.
 - Se deben aprobar en el menor tiempo posible los proyectos modificados de manera que no se retrase la ejecución de la obra (expediente 91/11/484, *Nuevos muelles pesqueros de Dénia* y expediente 94/11/900, *Obras en la lonja e instalaciones complementarias en Dénia*).
- Se recomienda la elaboración de unos criterios de adjudicación comunes que resulten adecuados para la generalidad de las actuaciones, según su tipo y materia, sin perjuicio de las particularidades que podrían concurrir en determinadas clases de contratos. Estos criterios generales, como parte integrante de los pliegos de cláusulas generales, precisarán un único informe jurídico con lo que, al no precisarse un informe jurídico específico para cada pliego, se reducirán los plazos totales de contratación.

La opinión contenida en los informes jurídicos debe ser uniforme respecto a un mismo tema, en concreto respecto al criterio de adjudicación sobre la valoración de la experiencia general del licitador en la realización de obras similares. Al respecto, esta Sindicatura opina que este criterio no valora una característica de la oferta sino la solvencia técnica del contratista, que según la LCAP queda justificada en la clasificación exigida en su caso o por los medios adicionales establecidos en esta ley, por lo que no puede considerarse como un criterio de adjudicación objetivo.

Debe completarse el expediente antes de continuar su tramitación, considerando las observaciones vertidas en su caso en los informes jurídicos. En la revisión efectuada estas observaciones hacían referencia a la aprobación de la liquidación previamente a la resolución del contrato (*Obras de refuerzo del contradique del Puerto de Burriana*).

- En caso de que se solicite por la Mesa de Contratación debe emitirse el informe técnico y hacerse en un plazo razonable.

7.4.5 Controles sobre la ejecución de las obras

Las observaciones más significativas que han surgido sobre estos aspectos son las que se citan a continuación:

- El informe de supervisión debería opinar sobre la razonabilidad del plazo de ejecución previsto en el proyecto. En este sentido, si este plazo es razonable, es conveniente que el plazo que se indique en la licitación sea el mismo con el objetivo de conseguir una mayor eficacia en cuanto a la obtención de la obra en el menor plazo posible. En caso de considerar otro plazo distinto del establecido en el proyecto, debe motivarse la decisión y en todos los documentos del expediente debe constar el mismo plazo de ejecución.
- Se ha observado que, por lo general, en el expediente consta el programa de trabajo presentado por el adjudicatario y la aprobación del mismo por el órgano de contratación, tal como se exige en el pliego, lo que se considera positivo en cuanto a la planificación y control sobre los plazos parciales y total de ejecución que es una medida de eficacia. Con el objetivo de mejorar este control, se recomienda que se adopten las medidas tendentes a que el mencionado programa y su aprobación se cumplimenten en todos los casos y en los plazos preceptivos.
- Ante bajas de adjudicación elevadas deben extremarse los controles sobre la viabilidad de la oferta, la aparición de modificados, complementarios y liquidaciones significativas, y la calidad de la obra construida (expediente 96/11/455, *Obras de ordenación del frente litoral, sector Devesa del Saler* y expediente 96/11/168, *Obras de ordenación y urbanización de la zona portuaria de Altea*).
- Como se ha indicado anteriormente respecto a la fase de planificación, las modificaciones necesarias al proyecto deben hacerse antes de la aprobación del mismo y no cuando las obras ya han comenzado. Los efectos detectados en esta auditoría de las modificaciones al proyecto a instancias de los Ayuntamientos, las Cofradías u otros agentes sociales cuando la ejecución de la obra ya ha comenzado son los siguientes:
 - Redacciones de modificados que incrementan el coste y plazo de ejecución de la obra (expediente 96/11/455, *Obras de ordenación del frente litoral, sector*

de la Devesa del Saler y expediente 91/11/484, Nuevos muelles pesqueros en Dénia).

- En el expediente 96/11/168, *Obras de ordenación y urbanización de la zona portuaria en Altea* por las demandas del Ayuntamiento de Altea y otros agentes sociales se demolió la parte construida de la caseta de acceso proyectada inicialmente y se sustituyó por otra unidad de obra. El coste de la construcción y posterior demolición fue de 1.841 miles de pesetas (después de aplicar la baja del 39%).
- En el expediente 91/11/484 correspondiente a las obras de los *Nuevos muelles pesqueros en Dénia*, como consecuencia de los acuerdos alcanzados por la COPUT y la Cofradía las obras estuvieron paralizadas 17 meses, lo que suponía que la empresa contratista tenía derecho a la indemnización de los daños y perjuicios que ésta pudiese efectivamente sufrir o a instar la resolución del contrato con derecho al valor de las obras efectivamente realizadas y al beneficio industrial de las dejadas de realizar, concepto este último que según cálculos de esta Sindicatura ascendía a 11 millones de pesetas; la empresa no ejerció estos derechos. También en estas obras se redactó un proyecto alternativo que no llegó a aprobarse al decidirse continuar con el proyecto inicial.

En el caso de que las modificaciones sean instadas por otras administraciones públicas una vez iniciadas las obras, debería estudiarse la posibilidad de que éstas aportasen la correspondiente financiación de las desviaciones en el coste inicial que estos cambios suponen.

- Las prórrogas sobre el plazo de ejecución han de concederse siempre por el órgano de contratación antes de haber vencido el plazo de ejecución contractual (expediente 96/11/168, *Obras de ordenación y urbanización de la zona portuaria de Altea*).
- En el caso de la aparición de unidades no previstas en el proyecto que requieran de la aprobación de precios contradictorios, si el efecto tanto técnico como económico de estas unidades es significativo (en el caso del expediente 96/11/168, *Obras de ordenación y urbanización de la zona portuaria en Altea* lo era dado que suponía 39 millones de pesetas que representaba un incremento del presupuesto de la obra del 14% que se compensó con la supresión de otras unidades de obra), esta Sindicatura recomienda que se someta a supervisión el acta de precios contradictorios para que este departamento opine sobre la razonabilidad de los precios y sobre si las variaciones pueden constituir una modificación del proyecto.
- En caso de procederse a la resolución del contrato, como en el caso del expediente 96/11/388, *Obra de refuerzo del contradique del Puerto de Burriana*, en que la empresa contratista inicial presentó suspensión de pagos, el reinicio de la obra debe hacerse lo más rápido posible con el objetivo de que la obra en

ejecución no sufra daños importantes. En estos expedientes de resolución es preceptivo el informe jurídico y debe notificarse al contratista la liquidación al mismo tiempo que el acuerdo de resolución. Siempre que se suspendan las obras debe constar la resolución del órgano de contratación declarando esa suspensión.

- Debe evitarse la ejecución de las obras de los proyectos modificados antes de estar adjudicadas (expediente 96/11/455, *Obras de ordenación del frente litoral, sector Devesa del Saler*) y, si procede suspender las obras hasta la aprobación del modificado, se debe resolver sobre esta suspensión inmediatamente a la paralización de los trabajos y aprobar los modificados en un tiempo razonable.

7.4.6 Recepción, liquidación y devolución de fianza

Debe efectuarse dentro del plazo establecido legalmente la recepción y liquidación de las obras (expediente 91/11/484, *Nuevos muelles pesqueros de Dénia* y expediente 94/11/900, *Obras en la lonja e instalaciones complementarias en Dénia*).

Ejecutándose la obra sensiblemente ajustada a lo proyectado, se considera positivo que las liquidaciones resulten con saldo cero.

En el expediente 94/11/900, *Obras en la lonja e instalaciones complementarias en Dénia*, en la Resolución del Secretario General de 23 de febrero de 1998 se indica que “...visto el informe favorable emitido por la División de Puertos... Se ordena la devolución de la fianza constituida”, cuando el mencionado informe no existe, según han confirmado fuentes de la División y no procedía la devolución dado que no había transcurrido el plazo de garantía. A pesar de estas deficiencias, el informe fiscal fue favorable, lo que obliga a reforzar los controles internos en la tramitación de estas devoluciones de las fianzas.

7.5 Gestión de los ingresos afectos al programa (apartado 5)

Como consecuencia del trabajo realizado a continuación se indican las conclusiones más significativas:

- Se han detectado insuficiencias de información que afectan al circuito de los ingresos afectos al programa. Así se han puesto de manifiesto diferencias entre las diversas magnitudes, cuyo detalle consta en el apartado 5.2 de este informe.

Hay que señalar igualmente que se deben conciliar los datos entre el Servicio de Puertos y Costas de la COPUT y la conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública, con el objetivo de unificar los criterios de contabilización y recaudación de los ingresos.

- Se deben continuar con las medidas iniciadas en su día, con el objetivo de proceder al cobro de las cantidades que se le adeudan a la Generalitat Valenciana por impago de tarifas portuarias.

7.6 Concesiones en puertos (apartado 6)

La revisión de los expedientes de concesiones ha puesto de manifiesto incidencias concretas en cada expediente que se han comentado en el apartado 6. A continuación se indican las observaciones generales respecto a la tramitación y gestión de los mismos.

En relación con el control de los expedientes de concesiones hay que señalar la necesidad de mejorar el tratamiento informático de los mismos con objeto de incrementar la calidad y cantidad de la información y la facilidad en su obtención. En este sentido, la División ha indicado en alegaciones que se está estudiando actualmente una unificación de las distintas bases de datos que sirva además de soporte del proceso.

Todas las solicitudes en relación con las concesiones deben tramitarse y resolverse, de conformidad con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la legislación específica aplicable, en este caso la legislación y normativa portuaria. Además, la tramitación debe agilizarse al máximo lo que contribuye a mejorar el nivel de eficiencia y eficacia en la gestión.

Se recomienda el inicio de una revisión de la situación de todos los expedientes de concesiones de cierta antigüedad con objeto de revisar la adecuación de las condiciones de las mismas a la situación y objetivos actuales de la política de puertos. Debe prestarse especial atención a la actualización de los cánones de concesión de los expedientes que no han sido revisados.

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 2.1: Resumen de la actividad en los puertos de la Generalitat Valenciana en 1997.
- Cuadro 2.2: Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1997. Problemáticas sobre las que actúa el programa 514.10, objetivos y líneas de actuación.
- Cuadro 2.3: Ejecución del Plan de Puertos de la Generalitat Valenciana
- Cuadro 2.4: Ejecución presupuestaria por capítulos del programa a 31/12/97
- Cuadro 2.5: Evolución presupuestaria en 1996-1997
- Cuadro 3.1: Coste de personal asignado al programa 514.10
- Cuadro 3.2: Contratos del capítulo II, del programa 514.10 iniciados en 1997
- Cuadro 4.1: Evolución de los exptes. de contratación iniciados en 1996 y 1997
- Cuadro 4.2: Resumen de los expedientes de contratación iniciados en 1997
- Cuadro 4.3: Plazos medios de contratación en exptes de obras
- Cuadro 4.4: Resumen de exptes más significativos vigentes en 1997
- Cuadro 5.1: Financiación afecta al programa 514.10-Previsión del Presupuesto de 1997
- Cuadro 5.2: Ejecución presupuestaria de los precios públicos y productos de concesiones.
- Cuadro 5.3: Facturación por tarifas portuarias y cánones 1991-1997
- Cuadro 5.4: Detalle de la facturación por tarifas portuarias 1991-1997
- Cuadro 5.5: Recaudación de la tarifa G3: pasajeros y mercancías
- Cuadro 5.6: Facturación y recaudación de la tarifa G5: embarcaciones deportivas y de recreo.
- Cuadro 6.1: Concesiones en puertos dependientes de la Generalitat
- Cuadro 6.2: Expedientes de concesión revisados