

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO Y SUS FILIALES EN LOS EJERCICIOS 2001 Y 2002

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14

de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 25 de enero de 2005, el «Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Autoridad Portuaria de Bilbao y sus filiales en los ejercicios 2001 y 2002» y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	.....
I.1	Iniciativa del procedimiento .....	.....
I.2	Antecedentes, naturaleza y actividad de la Entidad .....	.....
I.3	Alcance de la fiscalización .....	.....
II.	TRAMITE DE ALEGACIONES .....	.....
III.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....	.....
III.1	Planificación y programación de objetivos .....	.....
III.2	La gestión de los servicios portuarios y del dominio público portuario .....	.....
III.2.1	La gestión de los servicios portuarios prestados directamente por la Autoridad Portuaria de Bilbao .....	.....
III.2.2	La gestión del dominio público portuario .....	.....
III.3	Los procedimientos de gestión de las inversiones .....	.....
III.4	Los procedimientos de gestión de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, filial de la A.P. de Bilbao .....	.....
IV.	CONCLUSIONES .....	.....
V.	RECOMENDACIONES .....	.....
ANEXOS	.....	.....

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa del procedimiento

La fiscalización se ha llevado a cabo, a iniciativa del propio Tribunal en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 17 de diciembre de 2003, que se incluyó dentro del programa de actuaciones para el año 2004, habiéndose realizado con arreglo a las directrices técnicas también aprobadas por el Pleno el 26 de mayo de 2004.

I.2 Antecedentes, naturaleza y actividad de la Entidad

La Autoridad Portuaria de Bilbao (en adelante, A.P. de Bilbao) es una Entidad de Derecho Público de las previstas en el artículo 6.6 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio independientes de los del Estado, con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y que actúa con sujeción al ordenamiento jurídico privado. Se rige por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le son de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

La A.P. de Bilbao se constituyó, con efectos de 1 de enero de 1993, en virtud de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sucediendo al anteriormente denominado Puerto Autónomo de Bilbao en la titularidad de su patrimonio y quedando subrogada en su misma posición en las relaciones jurídicas de los que éste era parte.

La A.P. de Bilbao tiene como única filial la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, S.A., de cuyo capital posee el 51%. Esta participación pertenecía al Estado desde el momento de la constitución de la Sociedad (1987) y fue transferida a la Autoridad Portuaria de Bilbao en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional sexta de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En enero de 1998 entró en vigor la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que modificó en varios aspectos la Ley 27/1992 con el objetivo de reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias y regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de sus órganos de gobierno.

Las principales competencias de la A.P. de Bilbao vigentes en los años 2001 y 2002, eran:

La realización, autorización y control de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario y de los servicios portuarios.

La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y el de las señales marítimas que tenga encomendadas.

La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que le sea adscrito.

La Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, S.A. se constituyó el 18 de octubre de 1987 con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 2/1986, de 23 de mayo, y en el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de julio de 1987, que definen y regulan el servicio público de Estiba y Desestiba de buques. Su actividad principal es proporcionar a las empresas estibadoras que operan en el puerto de Bilbao los trabajadores que sean necesarios para el desarrollo de las tareas que no puedan ser cubiertas por el personal propio de estas Empresas.

I.3 Alcance de la fiscalización

La fiscalización ha tenido por objeto el análisis de los principales procedimientos de gestión de la A.P. de Bilbao y su filial la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, verificando la adecuación de los procedimientos teniendo en cuenta las metas establecidas en sus Estatutos y en los planes y programas aprobados por los órganos de dirección de ambas Entidades; todo ello referido a los ejercicios 2001 y 2002.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización se han analizado las principales áreas de gestión de la A.P. de Bilbao (gestión de las obras del puerto, gestión de los servicios portuarios y gestión del dominio público portuario, así como los gastos e ingresos que generan estas actividades) y de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba (fundamentalmente en cuanto se refiere a su relación con las empresas estibadoras que participan en la Sociedad).

II. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto a las Entidades fiscalizadas, habiéndose recibido las alegaciones que se incorporan a este informe, en el que se han realizado las modificaciones o aclaraciones que se han entendido procedentes como consecuencia del contenido de tales alegaciones.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1 Planificación y programación de objetivos

Dentro de los procedimientos de gestión utilizados por la A.P. de Bilbao cabe destacar los relativos a la planificación y programación que realiza la Entidad, que sirven de marco para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas por la normativa legal

aplicable (básicamente la Ley 27/1992, modificada por la Ley 62/1997).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 27/1992 de Puertos y de la Marina Mercante en sus artículos 26, 36 y 37 (según redacción introducida por la Ley 62/1997), al organismo público Puertos del Estado le corresponde «definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las Autoridades Portuarias, a través de los planes de empresa que se acuerden con éstas. Además, le compete aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias, derivadas de los mencionados planes de empresa acordados con éstas. Por su parte, es competencia de las Autoridades Portuarias la planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, la gestión del dominio público portuario, aprobar los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada, así como el gasto correspondiente a dichas inversiones, y contratar su ejecución».

En aplicación de esta normativa, para los ejercicios de 2001 y 2002 se acordaron por el Ente Puertos del Estado y por la A.P. de Bilbao los respectivos planes de empresa, en los que se incluyen los presupuestos de explotación y capital, los planes de inversiones y los cuadros de financiación correspondientes a los ejercicios de 2001 y 2002. Además en los planes de empresa se incluyen un conjunto de objetivos de gestión a alcanzar en esos ejercicios y unas previsiones sobre la evolución del tráfico portuario.

A continuación se expone el resultado del análisis de los diferentes componentes de los planes de empresa para los ejercicios 2001 y 2002 de la A.P. de Bilbao, comparando las cifras y datos presupuestarios o previstos con los datos y resultados reales obtenidos en esos ejercicios. (En el Anexo 1 se recogen las previsiones de tráfico portuario y los presupuestos de explotación para los ejercicios de 2001 y 2002 junto con los datos reales de esos ejercicios y del 2000, así como el porcentaje de ejecución de las cifras presupuestadas).

Las cifras de tráfico total reales han quedado por debajo de las presupuestadas en los dos ejercicios, en un 4% en 2001 y en 5,2% en el 2002. En general, el tráfico total del puerto de Bilbao, medido en toneladas registrado, muestra una tendencia decreciente en los últimos años. En el año 2001 tuvo un descenso del 5,4% respecto al 2000 y en 2002 del 3,1% respecto al ejercicio precedente, debido fundamentalmente a la disminución de la actividad industrial en los últimos años en Vizcaya y al menor tráfico de productos petrolíferos.

El porcentaje de ejecución en los ingresos de explotación ha sido del 98,7% en 2001 y de 100,5% en 2002, alcanzándose unos ingresos de 51.432 miles de euros en 2001 y de 52.635 miles de euros en 2002 y habiéndose registrado incrementos sobre los ejercicios precedentes del 1,6% y 2,3% respectivamente. Los ingresos por servicios portuarios muestran una tendencia decreciente (quedando por debajo ligeramente de lo presu-

puestado) mientras que los ingresos por cánones y concesiones registran importantes aumentos (29,5% y 13,8%, respectivamente en 2001 y 2002) superando las previsiones presupuestarias. El descenso de los ingresos por servicios portuarios estuvo originado por la disminución del volumen de tráfico total y la congelación de tarifas portuarias registrada en los ejercicios 2001 y 2002, factores que se han compensado parcialmente por el aumento del ingreso percibido por tonelada de tráfico debido al incremento del tráfico de mercancías con mayores importes tarifarios. A su vez, los aumentos registrados en los ingresos por cánones y concesiones se deben al crecimiento habido en las superficies de dominio público del Puerto de Bilbao como consecuencia de las obras de ampliación del puerto de Bilbao en su obra exterior.

Por su parte, los gastos de explotación han superado a los presupuestados en un 1% en 2001 y en un 0,5% en 2002 y han tenido aumentos sobre los ejercicios precedentes del 4,8% y 1,9% en 2001 y 2002, respectivamente.

Los resultados de explotación han sido de 11.638 y 12.073 miles de euros en 2001 y 2002, respectivamente, habiéndose ajustado estos últimos a los presupuestados, mientras que los de 2001 han sido inferiores en un 8,4% a los previstos. Los resultados de las operaciones (resultados del ejercicio antes de deducir las aportaciones al Fondo de Contribución netas de percepciones del mismo) han sido de 7.647 y 20.322 miles de euros en 2001 y 2002, respectivamente, representando los de 2001 un 61,6% de los presupuestados y los de 2002 un 172,9%. Estas desviaciones respecto a los resultados de las operaciones se deben principalmente a las importantes desviaciones habidas entre los resultados extraordinarios reales y los presupuestados. Los resultados extraordinarios fueron negativos por un importe de 10.802 millones en 2002, cuando las previsiones presupuestarias eran de unos resultados positivos de 2.987 y 2.610 miles de euros en 2001 y 2002, respectivamente. La cuantía de los resultados extraordinarios lograda en 2002 se debe principalmente a la venta de unos terrenos desafectados del uso portuario en Santurce que, además, no estaban presupuestados.

En resumen, se puede concluir que la planificación presupuestaria en lo referente a la cuenta de explotación se ha ajustado, con carácter general a la realidad y a la evolución previsible de sus componentes, salvo en lo que respecta a los resultados extraordinarios y, consecuentemente, al resultado de las operaciones.

En el Anexo 2 figuran los cuadros de financiación presupuestados para los ejercicios 2001 y 2002 y los reales para esos dos mismos años, recogiendo los orígenes de los fondos (o fuentes de financiación) y las aplicaciones de los mismos (o inversiones).

El total origen de fondos fue de 36.042 miles de euros en 2001 y de 49.521 miles en 2002, importes que representaron el 92,0% y el 139,6%, respectivamente, de las cifras presupuestadas. La elevada desviación

positiva registrada en el último de dichos ejercicios, tanto respecto al presupuesto como respecto al ejercicio anterior (39,6% y 37,4%), se debió fundamentalmente a operaciones de baja de inmovilizado que generaron recursos por importe de 25.282 miles (22.850 miles por la enajenación de terrenos situados en el Municipio de Santurce y 2.432 miles por una expropiación forzosa de terrenos de la A.P. de Bilbao efectuada por el Ayuntamiento de Bilbao). La principal fuente de financiación de la A.P. de Bilbao la constituyen normalmente los «recursos procedentes de las operaciones» que en los ejercicios 2000 y 2001 representaron, respectivamente, el 56,9% y el 71,3% del total origen de fondos. Su participación en el total de origen de fondos se redujo en el ejercicio 2002 pasando a ser del 31,9%, en tanto que la participación de los «recursos por enajenación de inmovilizado» experimentó un incremento considerable como consecuencia de las operaciones citadas anteriormente, alcanzado el 51,1%.

Estas variaciones de 2002 fueron acompañadas a su vez de elevadas desviaciones negativas en el caso de los «recursos procedentes de las operaciones» y positivas en el de «recursos por enajenación de inmovilizado» respecto a los importes presupuestados y a los del ejercicio precedente: aquéllos fueron inferiores en un 42,8% a los presupuestados y en un 38,7% a los de 2001 y éstos superaron las mismas magnitudes en un 1.094,8% y 1.409,4%, respectivamente. En relación con estas variaciones hay que señalar que el 50% de las plusvalías obtenidas en la enajenación de los terrenos sitos en el Municipio de Santurce se pagó a su Ayuntamiento, contabilizándose este pago como pérdidas extraordinarias, lo que dio lugar, como se ha indicado, a un fuerte descenso respecto a la cifra prevista de los «recursos procedentes de las operaciones» (15.730 miles, frente a 27.507), propiciando asimismo una elevada desviación respecto al importe del ejercicio anterior (15.730 miles, frente a 25.680).

Otra fuente importante de fondos en 2002 han sido las subvenciones devengadas, que alcanzaron un importe de 3.556 miles de euros. Estas subvenciones proceden de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea concedidos para la financiación de las obras de ampliación del Puerto (la A.P. de Bilbao, al igual que todas las Autoridades Portuarias se autofinancia, no percibiendo generalmente subvenciones del estado). Las obras de ampliación del Puerto y las de saneamiento de la Ría de Bilbao, que se han venido efectuando en los últimos ejercicios a cargo de la A.P. de Bilbao, vienen contando con subvenciones de la Unión Europea, a través de los Fondos de Cohesión, que han financiado hasta casi un 50% del importe total de esas inversiones.

Las deudas a largo plazo han tenido muy poco peso entre los orígenes de recursos. Sólo en el año 2001, con un importe de 6.048 miles de euros, han contribuido modestamente a la financiación de la A.P. de Bilbao. En general, en los últimos años, la mayor parte de las inversiones se han autofinanciado con recursos pro-

pios o con fondos procedentes de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea. De ahí que a 31 de diciembre de 2002 el endeudamiento a largo plazo de la A.P. de Bilbao sólo fuera de 54.081 miles de euros, lo que representaba el 7,6% de su activo total.

En total, las aplicaciones de fondos ascendieron en los ejercicios de 2001 y 2002 a 41.469 y 51.661 miles de euros, respectivamente, superando las cifras presupuestadas en un 12,8% y un 33,6%.

Las aplicaciones de fondos se han destinado casi en su totalidad a las adquisiciones de inmovilizado, fundamentalmente a la realización de obras de ampliación del puerto de Bilbao en su obra exterior. Estas adquisiciones han tenido unos importes de 28.741 y 29.534 miles de euros en los años 2001 y 2002 respectivamente, cifras que coinciden casi totalmente con las incluidas en los presupuestos. Otra aplicación de recursos de cierta entidad ha sido la cancelación o traspaso a corto plazo de deudas a largo plazo con importes de 7.285 y 16.320 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente, superando ampliamente los importes presupuestados.

Entre las aplicaciones de fondos se encuentra la partida denominada «Fondo de Contribución Aportado» que ha tenido unos importes de 5.439 miles de euros en 2001 y de 4.977 miles de euros en 2002. Este Fondo de Contribución consiste en aportaciones establecidas en base a disposiciones legales a realizar por el conjunto de las Autoridades Portuarias con destino al organismo Puertos del Estado, recipiario de ellas, y que tienen como finalidad cubrir los gastos operativos de este Ente público y los generales del conjunto del sistema portuario, así como sus inversiones ya que una parte de las aportaciones hechas al Fondo de Contribución por todas y cada una de las Autoridades Portuarias se les devuelve como recursos destinados a financiar sus inversiones particulares en función de los planes aprobados. Los importes de los recursos devueltos a la A.P. de Bilbao por el Organismo Puertos del Estado en los ejercicios de 2001 y 2002 han sido de 2.482 y 1.858 miles de euros, respectivamente, y figuran en los cuadros de financiación como orígenes de fondos bajo la rúbrica «Fondos de Contribución recibidos».

Dentro de los planes de empresa correspondientes a los ejercicios de 2001 y 2002 acordados por la Autoridad Portuaria de Bilbao con el organismo Puertos del Estado, figuran los planes de inversiones, que abarcan los períodos 2001-2004 y 2001-2005. Estos planes están constituidos por una relación detallada de las obras e inversiones a realizar en el período en elementos constitutivos del inmovilizado material, inmaterial y financiero de la Entidad. Para cada obra o inversión se indica en el Plan su presupuesto total, las fechas de inicio y final y las anualidades en que se divide el total presupuestado. Las anualidades previstas para cada ejercicio se actualizan o revisan a finales del ejercicio anterior o comienzos del vigente, de forma concertada o negociada con Puertos del Estado y de manera cohe-

rente con las previsiones establecidas en los cuadros de financiación anuales. En las comprobaciones referidas a los ejercicios de 2001 y 2002 se ha observado la concurrencia de esa coherencia, coincidiendo las cifras presupuestadas en el plan de inversiones con las cifras previstas por este concepto en los cuadros de financiación. En el Anexo n.º 3, en el que se recoge el cumplimiento del plan de inversiones en los ejercicios de 2001 y 2002, se reflejan las anualidades presupuestadas para cada obra o inversión y el importe realizado o certificado de las mismas y las diferencias entre los importes realizados y los presupuestados. Los importes de las inversiones totales presupuestados para los años 2001 y 2002 eran de 28.668 y 29.494 miles de euros respectivamente; y las inversiones totales realizadas fueron de importes prácticamente idénticos: 28.740 y 29.528 miles de euros, respectivamente. No obstante, el análisis particularizado de los proyectos de obra pone de manifiesto que existen importantes desviaciones entre los importes presupuestados anualmente y los certificados, tal como se observa en el propio Anexo n.º 3.

Las diferencias más importantes se observan en la obra «Muelle para mercancía general en la Ampliación», en la que los importes certificados en 2001 y 2002 han superado a los presupuestados en 3.678 y 3.690 miles de euros. Ello se ha debido a la realización de un volumen de obra muy superior a la prevista y a las revisiones de precios. En la obra «Muelle n.º 3 de la Ampliación» el exceso de importe certificado sobre el presupuestado, que ha sido de 1.271 miles de euros en el año 2002, se debe a que se ha adelantado a ese ejercicio parte de la anualidad prevista para años posteriores. El exceso de importe realizado de 622 miles de euros sobre el presupuesto en la obra «Terminación del muelle n.º 2 de ampliación» se ha debido a la realización de un volumen de obra mayor que la proyectada. En las obras con importes certificados inferiores a los presupuestados como en la «Terminación cierre Muelle Príncipe de Asturias, resto de obra», «Urbanización explanada Pta. Lucero» o «Reordenación acceso muelles Santurce», el menor volumen de obra realizado se ha debido a cambios en los proyectos o a retrasos en los procesos de adjudicación.

Del análisis del conjunto de los procesos de planificación puede concluirse que éstos, en términos generales son adecuados y que las previsiones presupuestarias se ajustan a la realidad previsible con la excepción respecto a los proyectos de obras que ha quedado reseñada.

III.2 La gestión de los servicios portuarios y del dominio público portuario

III.2.1 La gestión de los servicios portuarios prestados directamente por la Autoridad Portuaria de Bilbao

La realización, autorización y control de los servicios portuarios es una de las principales competencias

atribuidas a las Autoridades Portuarias por la Ley (de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 27/92 según la redacción dada por la Ley 62/1997).

Por otra parte, la realización de servicios portuarios por parte de las Autoridades Portuarias es la principal fuente de ingresos de estas Entidades públicas. En el caso de la A.P. de Bilbao esta fuente de ingresos ascendió a 38.427 y 38.852 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002 respectivamente. Esos importes representaron el 76,4% y 74,2%, del total de ingresos por venta de servicios, que fueron de unos importes de 50.256 y 52.341 miles de euros.

La prestación de servicios portuarios por parte de las Autoridades Portuarias está sometida al régimen de tarifas establecido en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (modificada por la Ley 62/1997). Según esta normativa «estas tarifas tendrán el carácter de precios privados y deberán garantizar el objetivo de la autofinanciación (de las Autoridades Portuarias), evitar prácticas abusivas en relación con los tráficlos cautivos, así como actuaciones discriminatorias y otras análogas». Para conseguir estos objetivos el Ministerio de Fomento, en virtud de lo establecido en la disposición Transitoria 3.ª de la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, dictó, dos órdenes ministeriales de fecha 30 de julio de 1998. En una de estas órdenes se establece el régimen de las tarifas por servicios portuarios prestados por las Autoridades Portuarias y en la otra se establecen los límites máximos y mínimos de todas las tarifas. Estas órdenes ministeriales fueron parcialmente modificadas por la Orden del Ministerio de Fomento de 22 de diciembre de 2000.

En esta normativa se establece un conjunto de reglas y principios generales que se refieren a los objetivos a cubrir mediante la percepción de los ingresos (rentabilidad del conjunto del sistema portuario), a las facultades de control sobre las mercancías y reglas de facturación en los diversos supuestos, al establecimiento de una estructura básica para todas las tarifas y a los supuestos en que éstas son exigibles. Se dispone asimismo que las Autoridades Portuarias aprobarán sus tarifas de acuerdo con los criterios de rentabilidad que se establezcan y a las estrategias comerciales de cada Autoridad Portuaria. Las tarifas se actualizarán con periodicidad anual, de acuerdo con la evolución de los diferentes componentes del coste de los servicios y con los criterios de política portuaria que se establezcan.

Las tarifas por servicios portuarios de gestión directa pueden ser de Señalización Marítima (T-0), de Buques (T-1), de Pasaje (T-2), de Mercancías (T-3), de Pesca fresca (T-4), de Embarcaciones deportivas de recreo (T-5), de Grúas de pórtico (T-6), de Almacenaje (T-7), de Suministros (T-8) y de Servicios diversos (T-9).

Corresponde al Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria ajustar las tarifas por servicios portuarios de acuerdo con lo establecido en las órdenes ministeriales de 30 de julio de 1998. Las Autoridades Portuarias en función de su rentabilidad en el último

ejercicio económico podrán incluir reducciones o incrementos en las tarifas en los términos y condiciones que se establezcan por el Ministerio de Fomento. Las últimas establecidas antes del período fiscalizado lo fueron para el ejercicio de 1998 y fueron las siguientes:

«a) Las Autoridades Portuarias que hayan alcanzado una rentabilidad igual o superior al 2 por ciento en el ejercicio de 1997 podrán establecer modificaciones aplicables en el ejercicio de 1998 a cualquiera de las tarifas T-1: Buques, T-2: Pasaje y T-3: Mercancías, establecidas como básicas en la Orden de 30 de julio de 1998 con los límites y condiciones siguientes:

La disminución de la rentabilidad obtenida en el ejercicio de 1997 que se habría producido de haberse aplicado a los ingresos básicos de dicho ejercicio las modificaciones aplicables por las Autoridades Portuarias para 1998, no superará el 35 por 100. Se entenderá por ingresos básicos en 1997 los que se hubieran producido por la estricta aplicación de las tarifas básicas a los tráficlos reales. En ningún caso las modificaciones de las tarifas básicas supondrán una disminución de la rentabilidad por debajo del nivel del 2 por 100 que se estima como la rentabilidad de referencia para el sistema portuario en la situación actual de valoración de sus activos.

Las reducciones aplicables a cualquiera de estas tarifas no serán superiores al 35 por 100 y los posibles incrementos no superarán el 5 por 100. Las reducciones de las tarifas podrán autorizarse siempre que la previsión de la suma de las aportaciones netas al Fondo de Contribución para 1998 y 1999, sea positiva.

La determinación de las modificaciones deberá realizarse con criterios comerciales, principalmente la captación de tráficlos y el mantenimiento de los existentes, por lo que deben descartarse las reducciones generalizadas que son objeto de la política tarifaria general.

b) Las Autoridades Portuarias cuya rentabilidad no alcance el 2 por ciento en el ejercicio de 1997, podrán establecer modificaciones aplicables de alguna de las tarifas mencionadas T-1, T-2 y T-3 con los límites y condiciones siguientes:

Los incrementos aplicables a cualquiera de estas tarifas no serán superiores al 10 por 100 ni las reducciones superarán el 20 por 100.

Las reducciones de las tarifas podrán autorizarse siempre que la previsión de la suma de las aportaciones netas al fondo de contribución para 1998 y 1999 sea positiva.

La aplicación de la totalidad de las modificaciones propuestas a los tráficlos reales de 1997 supondrá incrementar la rentabilidad resultante.

c) Las Autoridades Portuarias cuya rentabilidad haya sido negativa en el ejercicio de 1997, deberán negociar con Puertos del Estado un plan de disminu-

ción de su rentabilidad negativa hasta su supresión, que podrá ser plurianual y que incluirá una modificación tarifaria que no superará, ni en sus incrementos o reducciones el límite del 10 por 100 respecto de las cuantías básicas.

d) Los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias podrán autorizar libremente las reducciones o incrementos a que se refieren los párrafos anteriores, teniendo en cuenta los límites y criterios expuestos, bien con carácter general o bien a puertos, tráficlos, operaciones o mercancías concretas, sin necesidad de aplicar dichas reducciones o incrementos a la totalidad de la tarifa contemplada. Sin embargo, no podrán aplicarse reducciones al tráfico movido en puertos construidos por particulares en régimen de concesión, ni al de crudos de petróleo, de gas natural, de mineral de hierro, salvo autorización expresa del Ministerio de Fomento, previo informe de Puertos del Estado.

e) Las cuantías básicas de las tarifas T-5: Embarcaciones deportivas y de recreo y T-6: Grúas de pórtico tendrán el carácter de límite mínimo de la tarifa. En el caso de la tarifa T-5, las autoridades portuarias podrán establecer tarifas superiores teniendo en cuenta la oferta de instalaciones náutico-deportivas existentes en el entorno y sus precios, los servicios que se prestan, las condiciones de centralidad urbana de las instalaciones ofertadas y la demanda existente. En el caso de la T-6 podrán subir esta tarifa hasta un máximo del 10 por 100.»

La definición del concepto «Rentabilidad» está incluida en la O.M de 30 de julio de 1998, modificada por la O.M de 22 de diciembre de 2000, que dice lo siguiente:

«Rentabilidad: A los efectos de la aplicación de las reducciones o incrementos a las cuantías aplicables de las tarifas, se entiende por rentabilidad el resultado del ejercicio, excluidos los beneficios y pérdidas extraordinarias procedentes del inmovilizado material e inmaterial, los gastos, dotaciones a las provisiones e ingresos registrados por los intereses de demora que, en su caso, se puedan devengar como consecuencia de los litigios planteados contra tarifas portuarias, y los resultados (gastos e ingresos) correspondientes al Fondo de Contribución, dividido por el valor del inmovilizado material e inmaterial neto afecto a la explotación, medio del ejercicio. Debe entenderse como afecto a la explotación todo el inmovilizado excepto el que se encuentra en curso, aunque a estos efectos podrá éste incorporarse, total o parcialmente, con antelación a su puesta en servicio, previa notificación a Puertos del Estado. Como estimación del valor medio del ejercicio podrá tomarse la media aritmética de los valores netos de 1 de enero a 31 de diciembre del ejercicio.»

El Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao en aplicación de lo previsto en la Ley 62/1997 de modificación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y dando cumplimiento a las Ordenes del Ministerio de Fomento sobre tarifas portuarias modificó sus tarifas adaptándolas a lo previsto en las normas. La cuantía establecida para las tarifas T-1: Buques, T-2: Pasaje y T-3 Mercancías, mostraban incrementos del 5% para la T-1 y en torno al 3% para la T-2 y T-3 sobre los importes básicos de estas tarifas fijados en la O.M. de 18 de julio de 1998. Estos incrementos eran acordes con la normativa sobre límites máximos y mínimos de las tarifas previstas en la O.M. de 18 de julio de 1998, ya que al haber alcanzado la A.P. de Bilbao una rentabilidad sobre su inmovilizado material superior al 2% en 1997 podría haber aumentado dichas tarifas hasta el 5%, pues también cumplía la condición de que las aportaciones hechas al Fondo de Contribución eran positivas en los ejercicios de 1998 y 1999.

En los ejercicios de 1999, 2000, 2001 y 2002 el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao mantuvo prácticamente las mismas cuantías en sus tarifas, especialmente en las más importantes y que generan el mayor volumen de ingresos (las mencionadas T-1, T-2 y T-3), con algunas excepciones. El mantenimiento general de las cuantías de las tarifas se ajusta a la normativa pues la previsión legal era que podrían actualizarse con carácter anual previo establecimiento de la actualización por parte del Ministerio de Fomento y esta actuación del Ministerio no se ha producido.

Entre las modificaciones cabe destacar que para el año 2001 y siguientes el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao aprobó una bonificación del 35% de la Tarifa T-3 para los productos «Cacao en grano», «Filetes salados de bacalao» y «Bacalao seco». Además, desde el año 2000 se concedió por el Consejo una bonificación de un total del 25% (en 1999 se había concedido ya una bonificación del 20%) para el tráfico de papel siempre que el consignatario superase las 400.000 toneladas en el año 2000. Estas bonificaciones no son acordes con la normativa sobre tarifas prevista en las órdenes del Ministerio de Fomento de 30 de julio de 1998 puesto que la A.P. de Bilbao en los ejercicios de 2000 y 2001 no alcanzó una rentabilidad del 2% sobre su inmovilizado neto. La rentabilidad lograda en 2000 y 2001, según las estimaciones realizadas, fue del 1,72% y 1,34%, lo que sólo permitiría conceder bonificaciones sobre las cuantías básicas de la T-3 de un máximo del 20%, (del 23,81 teniendo en cuenta que las tarifas fijadas inicialmente superaban las básicas en un 5%), porcentaje por encima del cual la A.P. de Bilbao no debería haber concedido bonificaciones.

Los servicios prestados directamente por la A.P. de Bilbao son muy variados e incluyen la señalización marítima para el acceso al puerto (cuyo coste se recupera mediante la tarifa T-0), las operaciones que facilitan el atraque y desatraque de los buques a muelles y

diques que ofrecen resguardo frente al mar (Tarifa T-1) y facilitan la carga y descarga de mercancías y pasaje (Tarifas T-3 y T-2), los servicios de grúas y cabria, almacenaje y depósito de mercancías, suministros diversos (agua, electricidad, fuel-oil, etc.) vigilancia de buques y mercancías, servicios de limpieza y depósito de basuras, gestión y vigilancia de maniobras de ferrocarril y logística de transporte dentro del puerto, etc.

Además existen otros servicios prestados de forma indirecta a través de Corporaciones, Empresas o particulares, que la A.P. de Bilbao controla, regula y supervisa a través de acuerdos o conciertos con terceros, como es el caso del servicio de practicaje realizado por la Corporación de Prácticos de Bilbao o la estiba y desestiba de buques realizada por las empresas especializadas autorizadas.

Por otra parte, la prestación de servicios tradicionalmente directos como las grúas y la maquinaria para el movimiento de mercancías ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años a ser liberalizado y exteriorizado, de forma que, en su mayor parte, en la actualidad se viene realizando por terceros (concesionarios y Empresas especializadas), habiendo la A.P. de Bilbao enajenado o dado de baja la mayor parte de la maquinaria y reducido la plantilla con que prestaba esos servicios por considerar que es más económica y eficiente su prestación por terceros.

La gestión de los servicios portuarios está informatizada en alto grado; y operaciones como la solicitud de escala o atraque de buques y las declaraciones sumarias de carga o descarga de mercancías, así como la facturación, es posible realizarlas desde el año 2002 de forma telemática a través de una plataforma informática que permite el intercambio de información y documentación con los usuarios y consignatarios.

Prácticamente todos los procedimientos de gestión de los servicios portuarios están documentados en manuales en los que se detallan los distintos pasos o actividades a realizar en cada procedimiento y la persona responsable que debe efectuarlos.

Se han analizado particularmente los procedimientos de gestión de los servicios relacionados con el buque (solicitud de escala, asignación de atraque y desatraque de buques, asignación de grúas y finalización de las operaciones y salida de buques) y la liquidación y cobro de las tarifas por los servicios prestados; comprobándose que, en general, los procedimientos son adecuados, se aplican correctamente y se liquidan y cobran las tarifas previstas y establecidas por el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao.

Únicamente en una liquidación del año 2002 se ha observado un incumplimiento de la normativa establecida. En la realizada a la Compañía del buque PRASIDENT, que entró en el puerto el día 2 de junio de 2002, en la que se aplicó una reducción del 50% de la Tarifa T-6 Grúas de Pórtico debido a un acuerdo con el consignatario que no aparece respaldado por el Consejo de Administración como es preceptivo.

III.2.2 La gestión del dominio público portuario

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 d) de la Ley 27/1992 en la redacción dada por la Ley 62/1997, corresponde a las Autoridades portuarias «La gestión del dominio público portuario...», disponiendo el artículo 37.1 que las Autoridades Portuarias tendrán las siguientes funciones:

«l) Otorgar las concesiones y autorizaciones y elaborar y mantener actualizados los censos y registros de usos del dominio público portuario.

m) Recaudar los cánones o precios públicos por las concesiones y autorizaciones otorgadas, vigilar el cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas en el acto de otorgamiento.»

La definición del dominio público portuario viene establecida por la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que en su artículo 14 recoge lo siguiente:

«Artículo 14. Naturaleza de los bienes portuarios

1. Las aguas marítimas, terrenos, obras e instalaciones fijas de los puertos de competencia de la Administración del Estado, son bienes de dominio público portuario estatal.

2. Se considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.»

La gestión del dominio público portuario es una importante fuente de ingresos y, por tanto, de autofinanciación, de la A.P. de Bilbao, a través de las concesiones y autorizaciones de su uso otorgadas a particulares y empresas. Además, estas concesiones y autorizaciones de uso de dominio público portuario proporcionan infraestructuras para el desarrollo de múltiples actividades comerciales e industriales a la iniciativa privada del área de Bilbao que constituyen una importante fuente de riqueza y de crecimiento económico para la región generadora de unos volúmenes de renta y producción muy superiores al valor añadido que proporcionan las actividades portuarias.

Por otra parte, la ampliación del puerto de Bilbao hacia su abra exterior, con el aumento de suelo e instalaciones de dominio público que conlleva, ha permitido desafectar del dominio público espacios y suelo urbano en el centro de la ciudad en beneficio del desarrollo urbanístico de Bilbao, proporcionando recursos para la financiación de las obras de ampliación del puerto.

Existen, pues, dos variantes fundamentales en la gestión del dominio público portuario: por una parte, la gestión de las concesiones y autorizaciones de uso, que origina una importante fuente de ingresos corrientes y, por otra, como consecuencia de las obras de ampliación del puerto y las desafectaciones del dominio público

portuario, la relacionada con los movimientos de alza y baja en las superficies de suelo portuario generadores de flujos de fondos derivados de las enajenaciones de suelo y de la necesidad de financiar las obras de ampliación.

A continuación nos referiremos a la gestión de las concesiones y autorizaciones de uso del dominio público portuario. A las obras de ampliación del puerto y su financiación se hace referencia en otros apartados.

La gestión del dominio público portuario estatal está regulada en la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997. En ellas se define como concesión «la ocupación de bienes de dominio público portuario con obras o instalaciones no desmontables, o por un plazo superior a tres años». La simple autorización se requiere legalmente cuando «las actividades que se desarrollan en el espacio portuario no requieran obras o instalaciones de ningún tipo y la ocupación portuaria se produzca con instalaciones desmontables o con bienes muebles, o por un plazo no superior a tres años.»

El plazo máximo de una concesión de ocupación del dominio público portuario es el previsto en el artículo 66.2 de la Ley de Costas, siendo en principio improporcionable, salvo circunstancias excepcionales y en los supuestos determinados por las leyes. Cuando el objeto de la concesión fuera el ejercicio de una actividad amparada por otra concesión, otorgada por la Administración del Estado por un plazo superior, para extracción de recursos minerales o para usos energéticos o industriales, su titular tendrá derecho a que se le otorgue una nueva concesión por un plazo igual al que reste de vigencia a la concesión de la actividad extractora, energética o industrial, con un máximo de 30 años, renovación que podrá reiterarse hasta completar el plazo superior. Y también se prevé la prórroga de la concesión en el caso de que en el título de la concesión se haya previsto la misma, supuesto en el que, a petición del titular y a juicio de la Autoridad Portuaria, podrá ser ésta prorrogada siempre que el concesionario no haya sido sancionado por infracción grave, se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión y no se supere en total el plazo máximo de 30 años. Excepcionalmente, la Autoridad Portuaria podrá acordar, previo informe favorable de Puertos del Estado, la prórroga de aquellas concesiones cuyo plazo inicial sea de 25 a 30 años y cuyo objeto se encuentre directamente vinculado con la explotación portuaria, atendiendo a criterios determinados reglamentariamente que tengan en cuenta la cuantía de la inversión y el interés estratégico de la concesión. Esta previsión deberá establecerse expresamente en el título concesional y la prórroga no podrá exceder en ningún caso del plazo de 30 años. Su consideración permitirá la revisión de las condiciones de la concesión.

La tramitación de las solicitudes de concesiones y autorizaciones para la ocupación o utilización del dominio público portuario está regulada en la Ley de Costas y en la Ley 27/1992. La autoridad Portuaria de

Bilbao dispone de un manual de procedimiento para la gestión de concesiones y autorizaciones, ajustado a lo previsto en esas leyes.

El examen de los procedimientos de otorgamiento de nuevas concesiones producidas en los ejercicios de 2001 y 2002 ha puesto de manifiesto que su tramitación ha sido, en términos generales, adecuada y conforme a los procedimientos establecidos; procedimientos entre los que cabe diferenciar el que se inicia por la parte interesada dirigiendo una solicitud a la A.P. de Bilbao y el iniciado por la propia A.P. de Bilbao y desarrollado mediante concurso.

En el procedimiento a iniciativa de la parte interesada, ésta deber dirigir su solicitud a la A.P. de Bilbao, acompañando el proyecto correspondiente y un estudio económico financiero del proyecto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/1992, y aportar una fianza provisional por un importe del 2% del total del presupuesto de ejecución de obras. Por parte de la A.P. de Bilbao se procede a comprobar si la documentación presentada cumple los requisitos legales y la capacidad de la A.P. de Bilbao para cumplir lo solicitado. Posteriormente se producen los trámites de información pública, publicando la A.P. de Bilbao los correspondientes anuncios, al tiempo que se solicitan informes al Gobierno Vasco, a los Ayuntamientos interesados, Capitanía Marítima y otras personas o Entidades afectadas. En el caso de que se reciban alegaciones contrarias a la solicitud por parte de terceros afectados, se ponen en conocimiento de los interesados para que realicen las alegaciones oportunas y aporten la documentación correspondiente.

Completada la fase de información pública, el Director correspondiente (en función del asunto) de la A.P. de Bilbao redacta un informe proponiendo el otorgamiento o denegación de la concesión y, en su caso, las condiciones aplicables con arreglo al Pliego de condiciones aprobado según la legislación vigente, y se eleva el expediente al Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao, que debe acordar el otorgamiento o denegación de la solicitud de concesión. El acuerdo del Consejo de Administración se notifica al peticionario y a los interesados para que, en el caso de otorgamiento de la concesión, acepten las condiciones de la misma o las rechacen, con las motivaciones que proceda. La concesión otorgada se publica en el Boletín Oficial del Estado. En el caso de aceptación de la concesión por el interesado este deberá proceder a constituir una fianza definitiva del 5% del importe total del presupuesto de ejecución de obras, cancelándose la fianza provisional del 2%.

El procedimiento a iniciativa de la A.P. de Bilbao, comienza con la aprobación por el Consejo de Administración de los pliegos de bases, cláusulas y condiciones de la concesión y la posterior publicación de la convocatoria del concurso de adjudicación de la concesión en el Boletín Oficial de Vizcaya y en un diario local. Recibidas las solicitudes de participación en la Mesa de Contratación de la A.P. de Bilbao, el Director correspondiente prepara un informe con la propuesta de

adjudicación del concurso a la oferta más beneficiosa que, unida al expediente, se eleva al Consejo de Administración para que este otorgue o deniegue la adjudicación propuesta. El acuerdo del Consejo de Administración se notifica al adjudicatario y a los interesados siguiendo los mismos trámites que en el caso de las concesiones otorgadas a iniciativa del interesado.

En el caso de las autorizaciones, la tramitación es similar aunque algo más simplificada, existiendo una delegación de poderes del Consejo de Administración a favor del Presidente para otorgar nuevas autorizaciones administrativas de ocupación de superficie por un período de vigencia igual o inferior a un año y para acordar la ampliación del plazo de vigencia de las autorizaciones hasta el período máximo legal (3 años).

Los cánones que devengan las concesiones y autorizaciones son de tres tipos: por ocupación de los terrenos, aguas del puerto y otras instalaciones, por aprovechamiento de dominio público y por prestación de servicio al público y desarrollo de actividades comerciales e industriales. En los dos primeros tipos de cánones la base imponible es el valor del bien ocupado o aprovechado. En el caso de ocupación de terrenos es el valor de los terrenos determinado en base a criterios de mercado, teniendo como valores de referencia otros terrenos del término municipal con similares usos y, en especial, los calificados como de uso comercial e industrial. En el caso de ocupación de las aguas del puerto, el valor de la lámina de agua se determina con referencia a los terrenos contiguos a las áreas de la zona de servicio con similar uso, teniendo en cuenta las condiciones de abrigo de aquellas, su profundidad y ubicación. En la ocupación de obras e instalaciones la base se determina a partir de la anualidad contable de amortización, el valor del suelo ocupado y el valor de las obras e instalaciones. En los aprovechamientos relacionados con el dominio público la base es el valor de los materiales aprovechados a precio de mercado.

El tipo de gravámenes es del 6% del valor de la base en la ocupación de terrenos y aguas del puerto; del 100 por 100 de la anualidad de amortización y del 6% del valor del suelo y de las obras e instalaciones en el caso de ocupación de las mismas. De acuerdo con lo establecido en la Ley 27/1992 las Autoridades Portuarias deberán remitir al Ministerio de Fomento para su aprobación, la valoración de terrenos y láminas de agua a efectos de la fijación de los cánones.

La Autoridad Portuaria fija en las condiciones de la concesión o autorización la cuantía del canon, que se actualiza anualmente en la misma proporción que la variación experimentada por el índice general de precios al consumo para el conjunto nacional total (IPC) en el año natural anterior.

Durante los ejercicios 2001 y 2002 la Autoridad Portuaria de Bilbao ha venido aplicando los cánones actualizados establecidos en base a la valoración de terrenos y láminas de agua fijados por la Orden del Ministerio de Fomento de 23/11/1988.

Según lo establecido en la Ley 62/1997 las Autoridades Portuarias debían remitir en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley una propuesta de valoración de los terrenos y láminas de agua de la zona de servicio del puerto para su aprobación y, producida ésta, los Consejos de Administración de las A.P. en otro plazo de un año debían aprobar las revisiones de los cánones para adaptarlos a los criterios de valoración establecidos en la ley. En el caso de la A.P. de Bilbao la revisión de los cánones venía justificada, además de por las modificaciones en los criterios de valoración que introdujo la Ley 27/1992, por el intenso proceso de cambio, mejora y ampliación de las zonas de servicio del puerto producido en los años transcurridos desde 1988.

A pesar de haberse iniciado los trámites para una nueva valoración de los terrenos, ésta no se había acordado por el Ministerio de Fomento, encontrándose suspendida su aprobación a finales del ejercicio de 2002. La Autoridad Portuaria, mediante acuerdo de su Consejo de Administración tiene establecidos unos cánones para las distintas zonas del puerto que son los mismos que los contemplados en la O.M. de 23/11/1988, actualizados para los años 2001 y 2002 con los IPC correspondientes.

Se han examinado todas las nuevas concesiones otorgadas en los ejercicios de 2001 y 2002, cuyo detalle figura como Anexo 4 del presente informe, con el objeto de comprobar si los procedimientos de gestión se adecúan a las normas internas y a la legalidad vigentes y si se aplican los cánones establecidos.

Entre las concesiones otorgadas en el año 2001 figura una a favor del Consorcio de Aguas de Bilbao a la que se ha fijado un canon simbólico de 10 euros al año, cuando, de acuerdo con los cánones establecidos por la A.P. de Bilbao para ese año, le correspondería un canon de 4,17 euros/m², lo que aplicado a la superficie ocupada suponía un importe total anual de 112.769 euros. El canon aplicado es consecuencia de un acuerdo entre la A.P. de Bilbao y el Consorcio de Aguas de fecha 28-2-1996, por el cual, en atención a razones de interés público, se aplica aquel canon a todas las concesiones otorgadas al Consorcio. Sin embargo, este acuerdo no parece acorde con la legislación vigente, ya que la Ley 27/1992, modificada por la Ley 62/1997, no contempla ese tipo de reducciones en los cánones y entre las Entidades y Administraciones públicas exentas no figura el Consorcio de Aguas de Bilbao. Lo mismo sucede con otra concesión otorgada al mismo Consorcio en el año 2002 fijándose un canon total de 10 euros anuales, cuando de acuerdo con la superficie y zona ocupadas le correspondería pagar un canon total anual de 22.550 euros.

También en el año 2001 se otorgó una concesión a la Entidad Servicios Logísticos Portuarios, S.A. que supone la ocupación de 10.893 m² en la zona de ampliación del puerto, fijándose un canon anual de 650 pts/m² cuando, según las cuantías de los cánones establecidos y vigentes para el año 2001, correspondería haber fijado un canon de 1.236 pts/m². Según los responsables de

la A.P. de Bilbao, la razón de establecer un canon inferior al previsto según la O.M. de 23/11/1988 es que la concesión ocupa terrenos ganados al mar que no están totalmente consolidados y asfaltados y que requieren de la realización de obras a cargo del concesionario, siendo el canon fijado consecuencia de negociaciones entre la A.Portuaria y el concesionario.

Entre las concesiones otorgadas en 2002 figura una a favor del Ayuntamiento de Santurce, que supone la ocupación de 1.437,35 m², para la que se ha fijado un canon simbólico de 10 euros anuales cuando, de acuerdo con las cuantías de los cánones vigentes y la zona ocupada, le correspondería un canon anual de 7,63 euros/m², lo que supone un canon total anual de 10.967 euros. A esta actuación y a su carencia de base legal es aplicable lo señalado antes respecto al Consorcio de Aguas de Bilbao.

En las demás concesiones no se han observado anomalías o incumplimientos, habiéndose aplicado los cánones establecidos en la normativa vigente. En todos los expedientes la tramitación y gestión se ha producido conforme a la normativa establecida; y la liquidación o facturación, contabilización y cobro de los cánones devengados por las concesiones se ha producido de manera acorde con los términos del otorgamiento.

Los ingresos en concepto de cánones por concesiones han supuesto para la A.P. de Bilbao unos importes de 11.841 y 13.840 miles de euros, en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente. Estos volúmenes de ingresos representan el 23,6% y el 25,7% de los ingresos totales por ventas de servicios de la A.P. de Bilbao. Su fuerte crecimiento y el aumento de su peso sobre el total de los ingresos, que viene compensando sobradamente la tendencia decreciente de los ingresos derivados de la prestación de servicios portuarios directos, hace previsible que aquella fuente de ingresos puede llegar a ser en el futuro un medio principal de generación de recursos y de autofinanciación de la A.P. de Bilbao.

Aunque, en términos generales, el aumento de los ingresos por cánones se debe al aumento de superficie disponible como consecuencia de la ampliación del puerto en su abra exterior y a la puesta en servicio de las obras efectuadas en esa zona, también esta contribuyendo a ese crecimiento de los cánones el desarrollo y aplicación de los cánones por prestación de servicios al público y el desarrollo de actividades comerciales e industriales. Estos cánones, previstos en el artículo 69 bis de la Ley 27/1992 (introducido por la Ley 62/1997), se establecen en función del volumen del tráfico portuario generado por el concesionario de la actividad comercial, industrial o de servicios o por el volumen de negocio generado (el canon puede ser de una cuantía hasta el 5% de la facturación). En las concesiones otorgadas en los últimos ejercicios por la A.P. de Bilbao se observa la creciente importancia de estos cánones, que se suman a los devengados por la ocupación de terrenos e instalaciones. En el anexo 5 de este informe se rela-

cionan las concesiones otorgadas en el período analizado que devengan canon por el desarrollo de actividades comerciales, industriales y de servicios.

III.3 Los procedimientos de gestión de las inversiones

Los procedimientos de gestión de las inversiones por la A.P. de Bilbao más importantes y significativos son los comprendidos en el proceso de realización y aprobación del plan de inversiones, la aprobación de los proyectos de obras, su contratación y la enajenación de inversiones. A los procedimientos de gestión relacionados con la planificación de las inversiones nos hemos ya referido anteriormente.

Las inversiones en obras y construcciones que ha venido efectuando la A.P. de Bilbao en los ejercicios de 2001 y 2002 suponen la casi totalidad de sus inversiones, ya que las restantes (maquinaria, mobiliario, equipo para la información, inmovilizado inmaterial o inmovilizado financiero) son una pequeña fracción de la inversión total, como se deduce de los datos que figuran en el Anexo 3 (en el año 2002 supusieron en torno al 5% del total de la inversión).

De acuerdo con lo establecido por la Ley 27/1992, la realización de nuevas obras de infraestructura y la ampliación de los puertos existentes exige la redacción y aprobación del correspondiente proyecto y estudios complementarios por la Autoridad Portuaria competente, o en su caso, por Puertos del Estado. Corresponde a este Ente Público la información técnica de los proyectos de obras que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias. A este respecto en la normativa interna de la A.P. de Bilbao (Normas generales de Contratación) se consideran singulares desde el punto de vista económico los proyectos cuya cuantía supera los 3.005 miles de euros, sin perjuicio de que puedan ser reclamados para informe técnico por Puertos del Estado los de cuantía inferior que presenten características singulares desde el punto de vista técnico.

Otro requisito legal para las obras de ampliación del puerto que viene efectuando la A.P. de Bilbao es que los proyectos de dichas obras sean sometidos al procedimiento de evaluación ambiental cuando ello sea exigible en aplicación de la legislación específica.

Los procedimientos de elaboración y aprobación de los proyectos de obras están recogidos en los manuales de procedimiento de que dispone la A.P. de Bilbao, que recogen los requisitos legales a cumplir por la A.P. a que antes hemos hecho referencia. De las comprobaciones efectuadas se deduce que, en líneas generales y en los aspectos significativos, se cumplen los procedimientos internos y los requisitos legales exigidos en la elaboración y aprobación de los proyectos de obras.

Los principales proyectos de obras en curso de realización o adjudicados en los períodos fiscalizados, que suponen obras de ampliación del puerto y que, en prin-

cipio y de acuerdo con la legislación aplicable podrían estar sometidos al procedimiento de evaluación ambiental (terminación del Muelle n.º 2 de la Ampliación, Muelle n.º 3 de la Ampliación, Muelle AZ-1 adosado al dique de Zierbana, etc), fueron enviados para dictamen del organismo competente (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) que ha acordado que a todos ellos se hace extensiva la declaración de impacto medioambiental aplicada al «Proyecto de Ampliación del Puerto de Bilbao en el Abra Exterior, Fase 1» por considerarlos fases posteriores del mismo.

El Proyecto de Ampliación del Puerto de Bilbao en el Abra Exterior, Fase 1, ya terminado a la fecha de inicio de los períodos fiscalizados, consistió básicamente en la creación de una zona portuaria entre Zierbana y el dique de Santurce, mediante la construcción de un dique de abrigo en Zierbana de 5 km de longitud. En la declaración de impacto ambiental formulada por el Ministerio de Medio Ambiente se somete la autorización del proyecto al cumplimiento de un conjunto de condiciones y medidas correctoras. Del examen de la documentación existente sobre las medidas correctoras adoptadas por la Autoridad Portuaria parece deducirse que las mismas se han cumplido.

La contratación de obras está sometida a las Normas Generales de Contratación del Ente Público Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias y a las Normas Generales de Contratación de la Autoridad Portuaria de Bilbao aprobados por su Consejo de Administración de 14 de diciembre de 2001. Estas últimas normas se ajustan en sus aspectos generales a las normas de Puertos y del Estado y contienen la exigencia de que se respeten los principios de publicidad, concurrencia y salvaguarda del interés del organismo y homogeneización del sistema de contratación en el sector público que establece la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aún cuando la contratación en términos generales esté sometida al ordenamiento jurídico privado al igual que todas las actividades de las Autoridades Portuarias salvo cuando ejercen funciones de carácter público.

Además, la A.P. de Bilbao en su contratación está sometida a la Ley 48/1998, sobre procedimiento de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, cuando celebra contratos comprendidos en el ámbito de esta norma. El sometimiento a la Ley 48/1998 está asimismo contemplado en la normativa de contratación de la A.P. de Bilbao.

Por otra parte, la contratación de obras debe cumplir el requisito de que los proyectos han de estar incluidos en los planes de inversión que forman parte de los planes de empresa aprobados por el Ente público Puertos del Estado. Este requisito se aplica con carácter general a los proyectos de obras e inversiones que superen el importe de 601.012 euros y es previo a la iniciación del expediente de contratación.

Los procedimientos de adjudicación son similares a los previstos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: abierto, restringido y negociado; y su utilización se prevé en función de determinadas cuantías de los contratos. Para los procedimientos restringido y abierto (establecidos con carácter general para contratos de cuantías comprendidas entre 150.323 y 601.012 euros y superiores a 601.012 euros, respectivamente) se prevé la utilización de las modalidades de concurso o subasta dependiendo el uso de uno y otro procedimiento de que la oferta se seleccione o no en base a consideraciones diferentes del precio en determinados casos especificados. Del examen de la documentación de los principales procesos de adjudicación de contratos de obras efectuados en los ejercicios de 2001 y 2002 se deduce que, en sus aspectos más significativos, dichos procesos han cumplido la legalidad aplicable y se han observado los procedimientos internos de contratación establecidos.

Las enajenaciones de inversiones pueden ser de dos tipos: enajenaciones de bienes del dominio público portuario que resulten innecesarias para los fines portuarios y enajenaciones de material inservible, instalaciones no fijas y bienes muebles de cualquier naturaleza. Cuando se trata de bienes pertenecientes al dominio público, la normativa legal aplicable en los ejercicios fiscalizados exige que los bienes sean desafectados por el Ministerio de Fomento, con informe de la Dirección General de Costas a efectos de la protección y defensa del dominio público marítimo terrestre, previa declaración de innecesidad por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria. Tras la desafectación, estos bienes se incorporan al patrimonio de la Autoridad Portuaria y ésta puede proceder a su enajenación o permuta. Cuando el valor de los bienes es superior a 500.000 pts. y no excede de 3.000 millones de pts, su enajenación es autorizada por el Ente público Puertos del Estado; y debe ser autorizada por el Gobierno cuando exceda de esa última cantidad. En el caso de que los bienes desafectados conserven sus características naturales de bienes del dominio público marítimo terrestre, definidos en la Ley 22/1988, de Costas, tales como playas o zonas de depósito de materiales sueltos, se incorporan al uso propio del dominio público marítimo terrestre regulado por dicha Ley.

En el caso de bienes muebles, material inservible o instalaciones no fijas no se precisa una expresa declaración de desafectación del servicio pudiendo el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria acordar su enajenación o desguace.

Por otra parte, las enajenaciones de inversiones por las Autoridades Portuarias están sometidas al ordenamiento jurídico privado, no debiendo cumplir otros requisitos que el respeto a los principios de publicidad, concurrencia y salvaguarda del interés del organismo. En el caso de la Autoridad Portuaria de Bilbao, los contratos de enajenación de bienes del propio patrimonio están expresamente excluidos de sus Normas Generales

de Contratación, realizándose estos contratos por un procedimiento específico que se ajusta a los principios más arriba reseñados.

Entre las operaciones de enajenación de inversiones efectuadas por la A.P. de Bilbao en los ejercicios fiscalizados destaca por su importancia la realizada en el año 2002 consistente en una venta mediante subasta de dos parcelas colindantes denominadas Bolintx y ubicadas en el municipio de Santurce, por un importe de 22.850 miles de euros.

Estas parcelas, con una superficie total de 4.404 metros cuadrados, fueron desafectadas del dominio público portuario por sendas órdenes del Ministerio de Fomento de los años 1993 y 1999, acordada su innecesidad y su enajenación por el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao en el año 1995 y autorizada su venta por el Ente Público Puertos del Estado, en marzo del año 2000. La valoración hecha en el momento de la autorización de su venta fue de 1.200 millones de pesetas por lo que bastaba la autorización de Puertos del Estado para la realización de la operación. El 15 de mayo de 2002 se publicó la resolución de la A.P. de Bilbao convocando la subasta de las parcelas y con igual fecha se aprobó el Pliego de Condiciones que rigió la subasta.

A la subasta se presentaron 14 proposiciones, seleccionándose inicialmente, de acuerdo con lo previsto en el Pliego de condiciones, las tres mejores de ellas, que ofrecían 22.847, 25.131 y 25.251 miles de euros. A los tres mejores oferentes se les concedió la opción de mejorar sus ofertas iniciales de acuerdo con lo previsto en el Pliego de condiciones. Sin embargo, las dos empresas que habían presentado las mejores ofertas no sólo rechazaron mejorar sus propuestas iniciales sino que retiraron e invalidaron esas propuestas. Únicamente el tercer ofertante, que había presentado la propuesta clasificada en último lugar por su cuantía mejoró levemente su propuesta inicial en la cantidad de tres mil euros elevándola hasta la cuantía total de 22.850 miles de euros, resultando adjudicatario de la subasta ante la retirada de las dos propuestas de mayor cuantía.

Aunque en el Pliego de condiciones de la subasta se preveían cláusulas penales como la incautación de la fianza establecida para los licitadores, por importe de 18.000 euros, estas cláusulas eran de aplicación al adjudicatario de la subasta, pero no se contempla en el Pliego que fuesen de aplicación a los licitadores seleccionados en la primera fase del proceso de adjudicación. Por ello, la A.P. de Bilbao devolvió las fianzas a los dos licitadores que renunciaron a la adjudicación. El resultado producido por esta actuación pone, en todo caso, de manifiesto que el Pliego de condiciones de la subasta presentaba importantes deficiencias para la defensa de los intereses de la A.P. de Bilbao. En posteriores actuaciones la A.P. de Bilbao ha aprobado Pliegos de condiciones más adecuados para garantizar la protección de los intereses de la Entidad.

Por otra parte, según manifestaciones de los responsables de la A.P. de Bilbao, ésta decidió no ejercer ningún tipo de acción legal para resarcirse de los perjuicios económicos que pudieran haberle originado la actuación de los licitadores mencionados, debido a que se consideró que tales acciones legales tendrían escasas posibilidades de éxito en el marco del ordenamiento jurídico privado al que está sometida la contratación.

Habría sido prudente, ante los indicios de la existencia de una alianza entre los licitadores en perjuicio de la A.P. de Bilbao, anular el concurso antes de proceder a la adjudicación e iniciar de nuevo los trámites.

Otro aspecto peculiar de esta operación de venta es que las plusvalías originadas, que ascendían a 22.836.369 de euros, han sido compartidas por la A.P. de Bilbao con el Ayuntamiento de Santurce, que ha recibido el 50% de las mismas en virtud de un convenio urbanístico establecido entre ambas entidades de fecha 17 de mayo de 1996. En ese convenio se prevé que el Ayuntamiento, ante la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad en tramitación, incorporará a él una mejora en la calificación y el aprovechamiento urbanístico de los terrenos propiedad de la Autoridad Portuaria de Bilbao recibiendo a cambio el 50% de las plusvalías generadas.

En todo caso, la cesión al Ayuntamiento del 50% de las plusvalías generadas por la venta de las parcelas parece excesiva y desde luego poco beneficiosa para los intereses de la A.P. de Bilbao, que se rige por el ordenamiento jurídico privado y que precisa de los ingresos procedentes de la venta de terrenos para autofinanciar sus operaciones y desarrollar su objeto social. La cesión del 50% de las plusvalías al Ayuntamiento de Santurce supera ampliamente los porcentajes establecidos por las normas y aplicados en la práctica en los convenios urbanísticos; sin que pueda justificarse por la existencia de una recalificación urbanística que ha de obedecer a intereses generales y que en gran medida parece derivada de la propia desafectación de los terrenos portuarios más que por decisiones particulares del propio Ayuntamiento.

III.4 Los procedimientos de gestión de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, filial de la A.P. de Bilbao

La actividad de estiba y desestiba de buques, el marco de las relaciones laborales de los trabajadores portuarios que se dedican a ella con las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba y con las Empresas Estibadoras y las funciones de esas Sociedades Estatales y de las Empresas Estibadoras, están regulados por el Real Decreto-Ley 2/1986, de 23 de mayo, del Servicio público de estiba y desestiba de buques. Además, el III Acuerdo para la Regulación de las Relaciones Laborales en el Sector Portuario, de fecha 27 de septiembre de 1999, con vigencia de cinco años, regula de forma detallada las relaciones laborales entre las

empresas estibadoras y los estibadores portuarios que intervengan en la realización de actividades constitutivas del servicio público de estiba y desestiba de buques. Este acuerdo fue suscrito, por una parte, por la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios y por el ente público Puertos del Estado en representación del conjunto de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba y, por otra, por las centrales sindicales Coordinadora Estatal de Trabajadores Portuarios, UGT y CC.OO. en representación de los trabajadores; y afecta a las relaciones laborales de los trabajadores y Empresas (Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba y Empresas estibadoras) que operan en los puertos comerciales de todo el territorio español.

Por otra parte, el Convenio Colectivo para el Sector de Estibadores del Puerto de Bilbao, para 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, es de aplicación específica para las relaciones laborales de la totalidad de los estibadores portuarios contratados por la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao en régimen de relación laboral especial o por las Empresas estibadoras en régimen de relación laboral común, que operan en las zonas de servicio del puerto de Bilbao.

Según lo que establece el Real Decreto-Ley 2/1986, las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general constituyen un servicio público de titularidad estatal que será gestionado mediante contrato, en los términos previstos en la legislación.

Todas las personas físicas o jurídicas (denominadas Empresas Estibadoras) que deseen intervenir en la gestión del servicio público de estiba y desestiba tienen que participar en el capital de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba. Estas Sociedades tienen por objeto asegurar la profesionalidad de los trabajadores que desarrollen actividades portuarias y la regularidad en la prestación de servicios en tales actividades, a cuyo fin contratan, en el ámbito de la relación laboral especial de estibadores portuarios, a aquellos trabajadores que sean necesarios para el desarrollo de estas tareas. Por tanto, la función principal de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba es la de proporcionar a las Empresas estibadoras los trabajadores portuarios precisos para realizar sus funciones ya que la normativa legal, salvo las excepciones que más adelante se comentan, obliga a que el acceso a la profesión de estibador portuario se haga a través de su contratación inicial por parte de una Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba.

La cesión de personal por parte de las Sociedades estatales de estiba y desestiba a las Empresas estibadoras puede efectuarse de dos formas.

Una de ellas es la transferencia de personal de forma permanente a las Empresas estibadoras, contratando éstas estibadores portuarios pertenecientes a la plantilla de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba mediante contratos con una duración mínima de tres años. Los trabajadores que pasan a las Empresas estibadoras lo hacen en régimen de relación laboral

común, quedando en suspensión la relación laboral especial que mantenían con la Sociedad Estatal, aunque conservando los derechos económicos de antigüedad que tenían en ésta antes de la suspensión y computándose en caso de retorno a la Sociedad Estatal también el tiempo de trabajo prestado en la Empresa estibadora a efectos de antigüedad. El procedimiento de incorporación de trabajadores con carácter fijo a las Empresas estibadoras en régimen de relación común se inicia mediante solicitud dirigida por éstas a la Sociedad Estatal indicando el número y grupo profesional requerido. La solicitud se pone en conocimiento de los trabajadores y de la representación sindical, para que los trabajadores que voluntariamente opten al puesto de trabajo lo comuniquen a la Sociedad Estatal, que da traslado a las empresas estibadoras.

La otra forma de cesión de trabajadores portuarios es la que se realiza con carácter temporal, cuando las Empresas estibadoras así lo solicitan a la Sociedad Estatal por no contar con suficiente personal propio para cubrir el desarrollo de sus actividades. La selección y asignación del personal para atender estas tareas se realiza diariamente por la Sociedad Estatal conservando ésta el carácter de empresario respecto de los trabajadores cedidos. En el supuesto de que la Sociedad Estatal no pueda proporcionar el número de trabajadores solicitados con carácter temporal por una Empresa estibadora, ésta puede contratar directamente a los restantes sin exceder de un turno de trabajo.

Las Empresas estibadoras para poder realizar el servicio público de estiba y desestiba deben estar autorizadas por la Autoridad Portuaria del puerto en que deseen operar y haber suscrito con ella un contrato de prestación del servicio.

El capital de las Sociedades estatales de estiba y desestiba, de acuerdo con la normativa aplicable, se distribuye de la forma siguiente: el 51% pertenece al Estado, a través de las respectivas Autoridades Portuarias; y el restante 49% pertenece a las Empresas estibadoras que operan en cada puerto, teniendo éstas que haber desembolsado su parte respectiva en función de su nivel de actividad y plantilla. La variación de las plantillas y el volumen de actividad de todas y cada una de las Empresas estibadoras determina que haya correcciones en su participación en el capital de la respectiva Sociedad Estatal, que se realizan generalmente de forma anual.

Además, cada Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba tiene que tener suscrito un contrato con su respectiva Autoridad Portuaria en el que se regulan las relaciones entre ambas Entidades, las características de prestación del servicio de estiba y desestiba y las tarifas a aplicar.

Las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba no pueden tener beneficios ni pérdidas, según la normativa legal. Los déficits y superávits que resulten de sus actividades dan lugar al devengo de cuotas de cargo o abono en contra o a favor de las Empresas estibadoras participantes en su capital, en función de su nivel de

actividad, de forma que en cada ejercicio se consiga un resultado equilibrado.

Los procedimientos de gestión y las actividades más significativas aplicadas y realizadas por la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao durante los ejercicios de 2001 y 2002 han sido, por orden de importancia los siguientes: cesión temporal de trabajadores a Empresas estibadoras, selección y contratación de nuevos trabajadores portuarios, cesión con carácter fijo de trabajadores a las empresas estibadoras y reajustes de tarifas aplicables a la cesión temporal de trabajadores para equilibrar las cuentas anuales de pérdidas y ganancias. En los Anexos 6 y 7 figuran, respectivamente, los balances de situación y cuentas de pérdidas y ganancias de los ejercicios de 2001 y 2002 de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao.

El volumen total del activo de la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, de 1.595 miles de euros en 31 de diciembre de 2002, es relativamente pequeño para una Sociedad que tuvo un empleo medio de 241 trabajadores en el ejercicio de 2002. Ello se debe a que la Sociedad Estatal es meramente una prestadora de servicios de personal, que no precisa para el desarrollo de sus actividades de un volumen significativo de inmovilizado, habiendo sido la mayor parte de sus inversiones en activo circulante, con un importe de 1.459 miles en el ejercicio (saldos deudores de empresas estibadoras asociadas de la Sociedad estatal y tesorería, fundamentalmente). De ahí que el importe de los fondos propios, en su totalidad constituidos por el capital suscrito, sea de pequeña entidad y no haya experimentado variaciones en los últimos ejercicios, alcanzando los 294 miles de euros a 31 de diciembre de 2002.

Las cifras de negocios de la Sociedad han sido de 12.371 y 12.668 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente, y corresponden en su totalidad a prestaciones de servicios (cesión de personal de forma temporal) a las Empresas estibadoras participantes en el capital social de la Sociedad Estatal. La principal partida de gastos son los gastos de personal (superan el 94% del total de los gastos de explotación en 2002) que alcanzaron importes de 11.442 y 12.006 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente.

Resulta, pues, que los principales procesos de gestión por su importancia económica son los relacionados con la gestión de personal, especialmente los vinculados a la cesión temporal de trabajadores a las Empresas estibadoras del Puerto de Bilbao.

Como se ha indicado antes, la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao sólo puede realizar prestaciones de personal a las Empresas estibadoras autorizadas que, además, sean accionistas de la Sociedad estatal, participando en su capital social. Las comprobaciones efectuadas referidas a los ejercicios 2001 y 2000 han puesto de manifiesto que ambos requisitos legales se cumplían respecto de las empresas

estibadoras usuarias de los servicios del personal portuario perteneciente a la Sociedad Estatal.

Para la cesión temporal de trabajadores, las Empresas estibadoras realizan diariamente por escrito la solicitud de los trabajadores que precisan en un impreso normalizado que debe recibir la Sociedad la víspera del día para el que se solicitan los trabajadores. Recibidas las solicitudes, se procede a asignar el personal de la plantilla de la Sociedad entre las Empresas estibadoras solicitantes, cumplimentando un impreso (denominado cajetín de trabajo) por cada una de las solicitudes recibidas en el que se hace constar la empresa estibadora, el tipo de operación, el buque o muelle, la jornada, la fecha, el tipo de mercancía, el grupo profesional y número de personas de la plantilla de la Sociedad Estatal destinadas a cada operación de estiba y desestiba, con indicación del número de registro de personal. Este cajetín de trabajo sirve de comunicación a la Empresa estibadora de la asignación de personal que se le ha realizado y de soporte documental para elaborar las liquidaciones correspondientes a las empresas estibadoras y para la facturación de los servicios de personal prestados.

Por esos servicios la Sociedad estatal percibe de las Empresas estibadoras unas tarifas que varían según la categoría profesional de los trabajadores y el turno de trabajo realizado ya que están calculadas en base al coste de personal que tiene la Sociedad estatal de forma que cubran la totalidad de sus gastos. Las variaciones de las tarifas deben ser aprobadas por el Consejo de Administración de la Sociedad y por la A.P. de Bilbao. En los ejercicios de 2001 y 2002 se han producido cuatro variaciones de tarifas, dos que corresponden a los inicios de ejercicio y otras dos producidas en la mitad de cada uno de ellos, para adaptar las tarifas a los desfases producidos entre ingresos y gastos.

El «certificado de personal no servido» expedido por la Sociedad faculta a la empresa estibadora para la contratación de trabajadores no pertenecientes a la plantilla de la Sociedad, operación que se supervisa y controla por la Sociedad Estatal percibiendo ésta de las empresas estibadoras una comisión sobre los servicios prestados (turnos) por ese personal ajeno. La cuantía de esta comisión viene fijada en las tarifas que aprueba el Consejo de Administración.

Por otra parte, los cajetines de trabajo sirven también de soporte documental para la confección de las nóminas, puesto que la retribución de los trabajadores tiene una parte variable que puede llegar incluso al 50% de la retribución total y que incluye una gama variada de pluses en función del número y tipo de turnos realizados por cada trabajador (plus de penosidad, plus de asistencia, turno nocturno, festivos, etc...).

En la verificación del cumplimiento de los procedimientos mencionados, de la aplicación correcta de las tarifas y de la adecuada facturación a las empresas estibadoras y de que la nómina se confecciona de acuerdo con lo establecido en el Convenio Colectivo y con las

jornadas y turnos efectuados realmente por los trabajadores no se han observado incumplimientos o anomalías significativas. En la Sociedad existe un manual de procedimientos donde se describen los procedimientos más significativos relacionados con las actividades descritas; habiéndose verificado asimismo que estos procedimientos son adecuados, están de acuerdo con la normativa legal aplicable y se cumplen.

Otro de los procedimientos de gestión examinados ha sido el de selección y contratación de nuevos trabajadores que ingresan en la Sociedad Estatal en régimen de relación laboral especial, pudiendo pasar posteriormente a las empresas estibadoras en régimen de relación laboral común. En el ejercicio de 2000 se inició por la Sociedad Estatal un proceso de selección de nuevo personal para contratar a 50 nuevos estibadores, cifra en la que se estimaban las necesidades futuras de la Sociedad para los ejercicios de 2001 y 2002. El proceso de selección y contratación fue aprobado por el Consejo de Administración de la Sociedad y por la Comisión Mixta de las Relaciones Laborales en el Sector Portuario, de acuerdo con lo que establece la normativa para la contratación de nuevos trabajadores portuarios.

La selección de los trabajadores se hizo en dos fases: en el ejercicio de 2001 se contrató una empresa externa que preseleccionó a 41 trabajadores de los que se contrataron 36; en el ejercicio de 2002 se contrató otra empresa externa de selección para la selección de personal y se hizo una convocatoria pública de la oferta de trabajo publicándose en dos diarios, elaborándose como resultado de la selección efectuada una lista de 49 trabajadores, de los que se contrataron 14 trabajadores.

El movimiento de trabajadores en la Sociedad estatal en 2001 y 2002 ha sido el siguiente: en el año 2001 hubo un total de altas de 43 trabajadores, de los cuales 36 eran nuevas contrataciones y se reincorporaron 7 trabajadores que estaban en Empresas estibadoras con relación laboral común, produciéndose en ese ejercicio un total de 33 bajas (18 por pasar a Empresas estibadoras) y resultando un incremento neto en su plantilla de 10 trabajadores; y en el ejercicio de 2002 hubo un total de 16 altas (14 fueron nuevas contrataciones y dos fueron reingresos procedentes de empresas estibadoras en las que los trabajadores estaban en relación común laboral), siendo las bajas 30 y registrándose una reducción neta de 14 trabajadores en la plantilla de la Sociedad.

Las nuevas contrataciones efectuadas en el conjunto de los ejercicios 2001 y 2002, que ascienden a 50, coincide con el número de contrataciones autorizadas por el Consejo de Administración de la Sociedad y por la Comisión Mixta para las Relaciones Laborales en el Sector Portuario.

De la documentación examinada sobre la selección de personal puede deducirse que se ha realizado una adecuada valoración de los candidatos y que ésta se ha ajustado a los principios de igualdad y capacidad que establece la normativa aplicable.

Finalmente procede observar que el procedimiento recogido en el Manual de Procedimientos de la Sociedad para la selección y contratación de personal difiere de lo previsto sobre el particular en el III Acuerdo Marco para la Regulación de las Relaciones Laborales en el Sector Portuario en cuanto no contempla explícitamente la necesidad de hacer una convocatoria pública y de que la selección de los candidatos haya de ser realizada por una Empresa externa especializada, entre otras cuestiones. Además, en el Manual de procedimiento están escasamente desarrolladas y no se definen suficientemente las actuaciones principales de la selección y contratación.

IV. CONCLUSIONES

Primera. Los procedimientos de gestión utilizados en los ejercicios de 2001 y 2002 por la A.P. de Bilbao son, en términos generales y en sus aspectos más significativos, adecuados y cumplen la normativa legal e interna establecida, con las salvedades que se exponen en el texto del informe.

Segunda. Entre las incidencias relacionadas con las actuaciones de la A.P. de Bilbao y analizadas en el informe pueden destacarse las siguientes:

En algunas concesiones otorgadas en los ejercicios de 2001 y 2002 a Entidades públicas (Consorcio de Aguas de Bilbao y Ayuntamiento de Santurce) se han fijado cánones de importe simbólico, lo que no es acorde con las normas establecidas sobre el particular y es perjudicial para los intereses económicos de la A.P. de Bilbao.

En una concesión otorgada a una empresa privada en el ejercicio de 2001 se fijó un canon de ocupación

inferior al que correspondía con arreglo a lo establecido en la O.M. de 23/11/1988.

Las insuficiencias del Pliego de condiciones que rigió la enajenación mediante subasta pública de unos terrenos ubicados en Santurce pertenecientes a la A.P. de Bilbao propiciaron actuaciones de algunos licitadores que pueden haber ocasionado perjuicios económicos a la Entidad.

La cuantía de las plusvalías cedidas al Ayuntamiento de Santurce resulta excesiva ya que supera muy ampliamente los porcentajes establecidos y los aplicados en la práctica de los convenios urbanísticos al haberse fijado en un convenio concertado en 1996, la participación de la Corporación municipal en el 50% del importe de las plusvalías obtenidas.

Tercera. En cuanto a la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, única filial de la Autoridad Portuaria, en términos generales los procedimientos de gestión aplicados en los ejercicios de 2001 y 2002 se ajustan a la normativa vigente y pueden entenderse adecuados para el cumplimiento de los objetivos de la Sociedad.

V. RECOMENDACIONES

Única. La Autoridad Portuaria debería establecer sus convenios de concesión de utilización del dominio público portuario a Entidades públicas y privadas en el modo preciso para que queden debidamente asegurados los intereses económicos de la Autoridad Portuaria y, en todo caso, garantizado el cumplimiento de la legalidad vigente.

Madrid, 25 de enero de 2005.—el Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.