



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.233

**FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y
APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL
SISTEMA PORTUARIO ESTATAL, EJERCICIOS 2014 Y 2015**

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, del Tribunal de Cuentas, 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 26 de octubre de 2017, el **Informe de Fiscalización de la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del Sistema Portuario Estatal, ejercicios 2014 y 2015**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	11
I.2. OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
I.3. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO	12
I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS	15
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	16
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	16
II.1. ANÁLISIS DEL CONJUNTO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	16
II.1.1. Cumplimiento de la normativa reguladora aplicable a la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal	16
II.1.2. Cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión del dominio público portuario	23
II.1.3. Sistemas y procedimientos de gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal	30
II.1.4. Registro contable de las operaciones relacionadas con la ocupación y el aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal	31
II.1.5. Cumplimiento de la Ley de Transparencia	34
II.2. ANÁLISIS POR ENTIDADES DE LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	35
II.2.1. Autoridad Portuaria de A Coruña	36
II.2.2. Autoridad Portuaria de Baleares	40
II.2.3. Autoridad Portuaria de Castellón	45
II.2.4. Autoridad Portuaria de las Palmas	50
II.2.5. Autoridad Portuaria de Santander	56
II.2.6. Autoridad Portuaria de Sevilla	60
II.2.7. Autoridad Portuaria de Tarragona	65
III. CONCLUSIONES	69
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS	69
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	70
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	72
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	75
III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES DERIVADAS DE LA OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	76
III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA	77
IV.- RECOMENDACIONES	78

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AP	Autoridad Portuaria
AAPP	Autoridades Portuarias
APB	Autoridad Portuaria de Baleares
APC	Autoridad Portuaria de Castellón
APAC	Autoridad Portuaria de La Coruña
APLP	Autoridad Portuaria de Las Palmas
APS	Autoridad Portuaria de Santander
APSE	Autoridad Portuaria de Sevilla
APT	Autoridad Portuaria de Tarragona
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
DEUP	Orden de Delimitación de Usos y Espacios Portuarios
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
LGT	Ley General tributaria
PPEE	Ente Público Puertos del Estado
PUEP	Plan de Utilización de Espacios Portuarios
TRLPEMM	Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1	AUTORIDADES PORTUARIAS Y PUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL
CUADRO 2	ÓRDENES MINISTERIALES DE APROBACIÓN PUEP O DEUP
CUADRO 3	PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LAS NUEVAS CONCESIONES. EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 4	ÓRDENES MINISTERIALES DE VALORACIÓN DE LOS TERRENOS Y LÁMINA DE AGUA
CUADRO 5	INVERSIÓN PORTUARIA DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS. PERIODO 2006-2015
CUADRO 6	ANÁLISIS PORCENTUAL DEL DESTINO DE LAS INVERSIONES PORTUARIAS. PERIODO 2008-2015
CUADRO 7	EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE OCUPACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL. PERIODO 2008-2015
CUADRO 8	EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD ANUAL DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL. PERIODO 2011-2015
CUADRO 9	IMPORTANCIA RELATIVA CONJUNTA DE LA TASA DE OCUPACIÓN Y DE LA TASA DE ACTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS. EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 10	EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APAC. PERIODO 2008-2015
CUADRO 11	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APAC. EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 12	EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APB. PERIODO 2008-2015
CUADRO 13	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APB. EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 14	EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APC. PERIODO 2008-2015
CUADRO 15	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APC. EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 16	EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APLP. PERIODO 2008-2015
CUADRO 17	PORCENTAJE DE OCUPACIÓN DE LOS PUERTOS DE LA APLP. EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 18	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APLP EJERCICIOS 2014 Y 2015
CUADRO 19	EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APS. PERIODO 2008-2015
CUADRO 20	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APS. EJERCICIOS 2014 Y 2015

- CUADRO 21** EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APSE. PERIODO 2008-2015
- CUADRO 22** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APSE. EJERCICIOS 2014 Y 2015
- CUADRO 23** EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE Y LA OCUPACIÓN DE LA APT. PERIODO 2008-2015.
- CUADRO 24** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y DE ACTIVIDAD DE LA APB. EJERCICIOS 2014 Y 2015

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La “Fiscalización de la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal, ejercicios 2014 y 2015” se ha llevado a cabo a iniciativa del Tribunal de Cuentas y en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2016, aprobado por el Pleno en su sesión de 22 de diciembre de 2015.

El Pleno, en su reunión de 28 de enero de 2016, acordó, a propuesta del Consejero ponente, el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y lo dispuesto al efecto en la Norma 34 de Procedimientos del Tribunal de Cuentas. Las directrices técnicas, conforme a las cuales se ha desarrollado la presente fiscalización, fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 30 de junio de 2016.

I.2. OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo general de la fiscalización, de acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Pleno, ha sido el análisis de la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal, configurándose esencialmente como una fiscalización integral al perseguir, conjuntamente, los objetivos de una fiscalización de cumplimiento, financiera y de gestión. Sus objetivos específicos han sido los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa reguladora aplicable a la gestión del dominio público, fundamentalmente, en lo referente al otorgamiento de las concesiones y autorizaciones así como a la gestión de las tasas de ocupación y de actividad del dominio público.
- b) Comprobar la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de las concesiones y autorizaciones para la ocupación del dominio público.
- c) Valorar los sistemas y procedimientos de gestión aplicados por las autoridades portuarias en la gestión de la ocupación del dominio público portuario. En particular, se analiza el procedimiento de facturación y cobro así como el control y seguimiento realizado sobre los clientes de dudoso cobro.
- d) Comprobar que el registro de las operaciones fiscalizadas se adecue a los requisitos, principios, criterios y normas contables vigentes aplicables, al objeto de emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros respecto de esas operaciones.

Asimismo, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa aplicable en el periodo fiscalizado y en el curso de los trabajos no han surgido cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal que abarca las siguientes 28 Autoridades Portuarias (en adelante AAPP): La Coruña, Alicante, Almería, Avilés, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Baleares, Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, Ceuta, Ferrol-San Ciprián, Gijón, Huelva, Las Palmas, Málaga, Marín-

Pontevedra, Melilla, Motril, Pasajes, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia, Vigo y Vilagarcía de Arousa.

Su ámbito objetivo comprende la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público y el análisis de los rendimientos obtenidos por las AAPP en dicha gestión.

El periodo fiscalizado abarca los ejercicios 2014 y 2015, sin perjuicio de la extensión de las verificaciones a otros periodos, en el supuesto de que se considere preciso para el cumplimiento de los objetivos previstos.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013 y se han realizado todas las pruebas sustantivas y de cumplimiento estimadas necesarias para obtener los datos suficientes que permitan fundamentar los resultados de la fiscalización. En particular, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la documentación obrante en el Tribunal de Cuentas y de la aportada en la circularización efectuada a todas las AAPP. Además, a fin de completar la información disponible, se ha seleccionado para la realización de comprobaciones "in situ" una muestra de 7 AAPP -A Coruña, Baleares, Castellón, Las Palmas, Santander, Sevilla y Tarragona- atendiendo a los siguientes criterios: el volumen de facturación de las tasas relacionadas con la ocupación y aprovechamiento del dominio público estatal, el menor grado de ocupación de la superficie concesionable, la antigüedad de las órdenes de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto y el importe de las inversiones en infraestructura portuaria de los últimos años. Para efectuar dicha selección, se han aplicado a los mencionados criterios diferentes coeficientes de ponderación, de tal manera que el grado de ocupación y la antigüedad de las órdenes de valoración han supuesto un peso relativo conjunto del 75% y a los otros dos criterios, el volumen de facturación y el importe en las infraestructuras portuarias, el restante 25%. Las AAPP seleccionadas de acuerdo con los criterios anteriores, presentaron un volumen de ingresos conjuntos para las tasas relacionadas directamente con la ocupación y aprovechamiento del dominio público portuario, en el período fiscalizado, de 195 millones de euros, lo que represento un 26,75 % del volumen total de los mismos ingresos obtenidos por el conjunto del sistema portuario estatal

Todas las AAPP aportaron los datos solicitados en la circularización; habiendo prestado una adecuada colaboración en el desarrollo de los trabajos de Fiscalización. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, con la única excepción en la Autoridad Portuaria de Baleares (en adelante, APB) al no poderse determinar la corrección de las liquidaciones de la tasa de ocupación de las instalaciones ante la ausencia de informes de valoración de dichas instalaciones.

I.3. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

El sistema portuario de titularidad estatal está constituido por las AAPP a las que corresponde la gestión de los puertos de interés general de su competencia en régimen de autonomía y por el Ente Público Puertos del Estado (en adelante, PPEE) encargado de la coordinación y la eficiencia del sistema portuario así como la ejecución de la política portuaria del gobierno.

Los puertos de interés general, según la definición contenida en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, TRLPEMM), son aquellos en los que se cumplen alguna de las siguientes condiciones: a) que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales; b) que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma; c) que sirvan a industrias o establecimientos

de importancia estratégica para la economía nacional; d) que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado; e) que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares. La competencia sobre estos puertos, según lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución recae sobre la Administración General del Estado.

La gestión del dominio público portuario está atribuida, con carácter general y según dispone el artículo 66 del TRLPEMM a las AAPP, a quienes se encomienda la provisión de espacios e infraestructuras básicas en los puertos, la promoción de la actividad económica y de prestación de trabajos por particulares, conforme a criterios de rentabilidad y eficiencia.

Las AAPP se constituyeron el 1 de enero de 1993, en virtud de lo dispuesto en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, mediante la transformación de los Organismos Autónomos preexistentes “Juntas de Puertos”, al que sucedieron en la titularidad de su patrimonio. Son organismos públicos de los previstos en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria (en adelante, LGP), ¹ con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar; dependen del Ministerio de Fomento a través de PPEE; y se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la LGP que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de la Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Su marco regulador específico se unificó con el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el TRLPEMM. Este Real Decreto Legislativo sirvió para refundir la pluralidad de normas legales que hasta ese momento regían en las materias portuarias, en concreto, las leyes 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; 62/1997, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992; 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general; y 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la ley 48/2003, así como para realizar diversas modificaciones en las tres primeras.

Entre las competencias de las AAPP relacionadas con la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público, según lo dispuesto en el artículo 25 del TRLPEMM, se encuentran: a) 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; b) La gestión del dominio público portuario y de las señales marítimas que le sea adscrito; c) La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.

A partir del 1 de enero de 1993, las AAPP ajustaron su contabilidad a las disposiciones del Código de Comercio y al Plan General de Contabilidad de la empresa española, sin perjuicio de las obligaciones de información a que se refiere el artículo 123 de la LGP.

Los órganos de gobierno de las AAPP, de acuerdo con el artículo 29 del TRLPEMM, son el Consejo de Administración y el Presidente, cuyas funciones se regulan en los artículos 30 y 31 del TRLPEMM; pese a que corresponde al Estado la competencia exclusiva de los puertos de interés general, la normativa vigente atribuye a las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) la

¹ El artículo 2 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ha sido objeto de modificación por la disposición final 8.1 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector público, por lo que, con efectos de 2 de octubre de 2016, las AAPP han quedado encuadradas en la categoría contemplada en el artículo 2.2.1), otros organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

competencia para designar a los órganos de gobierno de las AAPP, lo que da lugar a que el Presidente de cada Autoridad Portuaria (en adelante, AP) sea nombrado por la correspondiente Comunidad Autónoma. Además, como órgano de asesoramiento, las AAPP disponen de un Consejo de Navegación y Puerto.

En el siguiente cuadro se detallan, agrupadas por CCAA, las 28 AAPP integrantes del sistema portuario de titularidad estatal y los puertos de interés general gestionados por cada una de ellas.

Cuadro nº 1
Autoridades Portuarias y Puertos de interés general del sistema portuario estatal

COMUNIDAD AUTÓNOMA	AUTORIDAD PORTUARIA	PUERTOS
PAÍS VASCO	Pasajes	Pasajes
	Bilbao	Bilbao
CANTABRIA	Santander	Santander
ASTURIAS	Avilés	Avilés
	Gijón	Gijón
GALICIA	Ferrol-San Cibrao	Ferrol y su ría San Cibrao
	La Coruña	La Coruña
	Vilagarcía de Arousa	Vilagarcía de Arousa
	Marín y ría de Pontevedra	Marín
	Vigo	Vigo
ANDALUCÍA	Huelva	Huelva
	Sevilla	Sevilla
	Bahía de Cádiz (1)	Cádiz y Bahía
	Bahía de Algeciras	Algeciras Tarifa
	Málaga	Málaga
	Motril	Motril
	Almería	Almería Carboneras
CEUTA Y MELILLA	Ceuta	Ceuta
	Melilla	Melilla
MURCIA	Cartagena (2)	Cartagena
COMUNIDAD VALENCIANA	Alicante	Alicante
	Valencia	Valencia
		Gandía
		Sagunto
Castellón	Castellón	
CATALUÑA	Tarragona	Tarragona
	Barcelona	Barcelona
ISLAS BALEARES	Baleares	Palma
		Alcudia
		Mahón
		Ibiza
		La Savina
CANARIAS	Las Palmas (3)	Las Palmas
		Arrecife
		Rosario
		La Hondura
	Santa Cruz de Tenerife (4)	Santa Cruz de Tenerife
		Los Cristianos
		San Sebastián de la Gomera
		Santa Cruz de la Palma
La Estaca		

FUENTE: Elaboración propia

(1) incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, el Bajo de la Cabezueta y Puerto Sherry.

(2) incluye la Dársena de Escombreras

(3) incluye Salinetas y Arinaga

(4) incluye el Puerto de Granadilla

1.4. RENDICION DE CUENTAS

Las cuentas anuales de las AAPP de la Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Las Palmas, Melilla, Pasajes y Tarragona correspondientes al ejercicio 2014, fueron remitidas a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con posterioridad al plazo máximo señalado en el artículo 139 de la LGP para su rendición y tuvieron entrada en el Tribunal de Cuentas todas ellas a

excepción de Las Palmas, fuera del plazo legalmente previsto –el 31 de agosto- y en lo referente a las cuentas anuales del ejercicio 2015, se remitieron con retraso a la IGAE las cuentas de las AAPP de la Bahía de Cádiz, Las Palmas, Melilla, Tarragona y Vilagarcía de Arousa, presentando retrasos en su entrada en el Tribunal de Cuentas, todas las anteriores a excepción de la de Vilagarcía de Arousa.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto a los máximos responsables de las entidades a las que se hace referencia en el texto del Informe, así como a los que lo fueron durante los ejercicios fiscalizados. En los casos que no se ha dispuesto de una dirección de notificación de los anteriores responsables de las entidades fiscalizadas durante los ejercicios fiscalizados, se ha delegado en los actuales máximos responsables el traslado de la notificación a aquellos. En total, el número de posibles alegantes ascendió a 44 y se han recibido alegaciones de 16 de ellos. Del total de las alegaciones, 2 ex presidentes se adhieren a lo alegado por los responsables actuales y 2 de los alegantes han manifestado su conformidad con el Informe o la intención de no presentar alegaciones.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados de este Informe se exponen en varios apartados de acuerdo con las áreas de trabajo incluidas en las directrices técnicas que constarán de una primera parte con la información relativa al conjunto del sistema portuario estatal y una segunda con los resultados obtenidos de la fiscalización específica de las AAPP incluidas en la muestra.

II.1. ANALISIS DEL CONJUNTO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

II.1.1. Cumplimiento de la normativa reguladora aplicable a la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal.

La normativa aplicable a la gestión de la ocupación y del aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal está contenida básicamente en el TRLPEMM. En él no aparece una definición de dominio público aunque sí señala en su artículo 6 los bienes que lo integran: los terrenos, obras e instalaciones portuarias fijas de titularidad estatal que estuvieren afectas al servicio de los puertos; los terrenos e instalaciones fijas adquiridos por las AAPP ya sea por expropiación, compraventa o por cualquier otro título, cuando sean afectados a usos o servicios portuarios por el Ministro de Fomento; las obras realizadas por el Estado o las AAPP sobre dicho dominio; las obras construidas por los concesionarios de dominio público una vez reviertan a la AP; los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima que, para tal finalidad,

hubieren sido afectados a PPEE o a las AAPP; y los espacios de agua que se incluyan dentro de la zona de servicio del puerto.

Cada puerto dispone de una zona de servicio de dominio público que es definida mediante la Orden de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (en adelante, DEUP) que, para cada puerto, aprueba el Ministerio de Fomento y las autorizaciones para la ocupación del dominio público han de hacerse respetando los usos y actividades aprobados en las mismas. En tanto no se aprueben los DEUP, según establece la disposición transitoria sexta del TRLPEMM continúan en vigor los usos aprobados en los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios (en adelante, PUEP) establecidos en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

A continuación se muestra las órdenes ministeriales por las que se aprobaron los usos de los espacios portuarios de los principales puertos.

Cuadro nº 2

Órdenes Ministeriales de aprobación PUEP o DEUP

AUTORIDAD PORTUARIA	ORDENES FOM
A Coruña	Orden FOM/2041/2014, de 20 de octubre
Alicante	Orden FOM/2491/2006, de 19 de julio
Almería	Orden FOM/3116/2004, de 10 de septiembre
Avilés	Orden FOM/2361/2006, de 4 de julio
Bahía de Algeciras	Orden FOM/426/2007, de 13 de febrero
Bahía de Cádiz	Orden FOM/1723/2006, de 10 de mayo
Palma de Mallorca	Orden FOM/1753/2005, de 19 de mayo
Barcelona	Orden FOM/1684/2016, de 20 de octubre
Bilbao	Orden FOM/2162/2015, de 6 de octubre
Cartagena	Orden FOM/458/2014, de 12 de marzo
Castellón	Orden FOM/1273/2006, de 6 de abril
Ceuta	Orden FOM/819/2015, de 21 de abril
Ferrol-San Ciprián	Orden FOM/2040/2014, de 3 de octubre
Gijón	Orden FOM/297/2008, de 1 de febrero
Huelva	Orden FOM/604/2004, de 25 de febrero
Las Palmas	Orden FOM/371/2016, de 9 de marzo
Marín-Pontevedra	Orden de 23 de diciembre de 1997
Melilla	Orden FOM/372/2016, de 9 marzo
Motril	Orden de 26 de junio de 1999
Pasajes	Orden FOM/2163/2015, de 6 de octubre
Santa Cruz de Tenerife	Orden FOM/2493/2006, de 13 de julio
Santander	Orden FOM/709/2012, de 9 de abril
Tarragona	Orden FOM/2525/2004, de 12 de abril
Valencia	Orden FOM/1973/2014, de 28 de octubre
Vigo	Orden FOM/822/2015, de 13 de abril
Villagarcía de Arosa	Orden FOM/823/2015, de 13 de abril

FUENTE: Elaboración propia

II.1.1.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES Y AUTORIZACIONES DE OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

Las AAPP gestionan la ocupación del dominio público portuario en régimen de concesión o autorización, según que la ocupación del terreno se pacte para un periodo superior o inferior a los 3 años y que se trate de bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellas. Para garantizar la libre concurrencia y libre competencia en la ocupación y en las actividades portuarias desarrolladas en el dominio público, en los artículos del 76 al 80 del TRLPEMM se establece el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones y en los artículos del 83 al 87 del TRLPEMM el procedimiento de otorgamiento de las concesiones.

El procedimiento de otorgamiento puede iniciarse a solicitud del interesado, incluyendo un trámite de competencia de proyectos, o por concurso, siendo el órgano competente para su resolución, en todos los casos, el Consejo de Administración excepto para aquellas autorizaciones cuyo plazo de vigencia no exceda de 1 año en que lo es el Presidente. Además, la AP puede acordar el otorgamiento directo de concesiones en los casos en los que el solicitante sea una entidad del sector público y actúe en cumplimiento de sus funciones, siempre que estas no puedan desarrollarse en concurrencia con el sector privado; cuando fuera declarado desierto el concurso; y cuando la extensión de la concesión sea inferior a 2.500 metros cuadrados o se trate de instalaciones lineales.

Por otro lado, en los siguientes supuestos contenidos en el artículo 86 del TRLPEMM es obligatoria la convocatoria de un concurso, a saber: concesiones para la prestación de servicios portuarios abiertos al uso general; para la concesión de dársenas e instalaciones náutico-deportivas; para la concesión de lonjas pesqueras; y, finalmente para las concesiones destinadas a terminales de uso particular siempre que existiesen otras solicitudes o se presentasen en trámite de competencia de proyectos de similar interés portuario.

En el siguiente cuadro se presenta el número de concesiones otorgadas por las AAPP en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, desglosadas por su procedimiento de otorgamiento, según la información facilitada por cada una de ellas:

Cuadro nº 3

Procedimiento de otorgamiento de las nuevas concesiones. Ejercicios 2014 y 2015

AUTORIDAD PORTUARIA	CONCESIONES OTORGADAS			PROCEDIMIENTO OTORGAMIENTO		
	2014	2015	TOTAL	DIRECTA	SOLICITUD INTERESADO	CONCURSO
A Coruña	4	5	9		6	3
Alicante	4	4	8		6	2
Almería	5	7	12		12	
Avilés	8	4	12	12		
Bahía de Algeciras	26	58	84	70		14
Bahía de Cádiz	6	8	14	12		2
Baleares	5	1	6			6
Barcelona	3	5	8		7	1
Bilbao	1	5	6		6	
Cartagena	2	4	6		6	
Castellón	3	9	12		6	6
Ceuta						
Ferrol-San Cibrao	6	8	14		14	
Gijón	17	10	27		19	8
Huelva	7	27	34	25	9	
Las Palmas	15	39	54	47	7	
Málaga	14	8	22		22	
Marín y Ría de Pontevedra	2	4	6		6	
Melilla	7	20	27		25	2
Motril	2	3	5		5	
Pasajes	3		3		3	
Santa Cruz de Tenerife	8	26	34	1	33	
Santander	9	8	17	11	5	1
Sevilla	5	11	16		16	
Tarragona	7	7	14		14	
Valencia	3	6	9	3	4	2
Vigo	92	68	160		159	1
Vilagarcía de Arousa		3	3		3	
TOTALES	264	358	622	181	393	48

Fuente: Elaboración Propia

Como se desprende del cuadro anterior, durante el periodo fiscalizado, en el sistema portuario estatal se otorgaron un total de 622 concesiones, 264 en 2014 y 358 en 2015, lo que se tradujo en un incremento del 34,2%; no obstante esta cifra pudiera no corresponder al aumento real de la actividad concesional, ya que en ese periodo numerosas AAPP iniciaron la regularización de la situación irregular producida por la concatenación de autorizaciones por periodos superiores a los 3 años mediante el otorgamiento de concesiones.

En cuanto al procedimiento de inicio del otorgamiento de la concesión, la mayoría se iniciaron a solicitud del interesado y solamente el 7,5% lo fueron mediante concurso, al encontrarse en alguno de los supuestos preceptivos para su convocatoria según el artículo 86 del TRLPEMM. En este sentido, fue relevante la utilización del concurso como procedimiento de concesión en las AAPP de Baleares (100%) y de Castellón (50%). Asimismo, las AAPP acordaron la adjudicación directa en un 28,6% de los casos, por tratarse de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 83 del TRLPMM, en su inmensa mayoría concesiones de superficies inferiores a 2.500 metros cuadrados. Lo anterior puede ser indicativo de una escasa potenciación de la concurrencia en el otorgamiento de las concesiones, bien porque haya pocos solicitantes, lo cual podría ser representativo de una sobrecapacidad del sistema portuario, o bien porque la legislación vigente no promueve de manera contundente la concurrencia, ya que aunque establece un trámite de competencia de proyectos que ha de publicarse en el BOE, el plazo de un mes establecido en el artículo 85 del TRLPEMM para la presentación de otras solicitudes que tengan, según se determine por la correspondiente AP, el

mismo o distinto objeto que la solicitud inicial, en los casos de proyectos complejos, podría ser insuficiente para elaborar un proyecto que pudiese competir con el inicial.

II.1.1.2. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE DETERMINACIÓN DE LAS BASES IMPONIBLES DE LA TASA DE OCUPACIÓN Y DE LA TASA DE ACTIVIDAD

La ocupación del dominio público portuario genera las tasas portuarias, entre las que se encuentran la tasa por ocupación y la tasa de actividad, cuyo importe se fija, para la primera de ellas tomando como referencia el valor de mercado correspondiente al bien de dominio público ocupado, y para la segunda en función de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público para el usuario. Por tanto, para la determinación de la base imponible de la tasa de ocupación tiene especial relevancia la valoración de los terrenos, lámina de agua del puerto y las obras e instalaciones integrantes del dominio público portuario. En este sentido, la determinación de la valoración de los terrenos y aguas de la zona de servicio de cada puerto compete al Ministerio de Fomento, mediante Orden publicada en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE), y a propuesta de cada una de las AAPP, siguiendo para ello el procedimiento establecido en el artículo 177 del TRLPEMM.

Los trabajos de fiscalización del procedimiento para la aprobación de las órdenes de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio de los puertos tramitados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, en la que aparece regulada por primera vez esta materia mediante una norma con rango de ley, han puesto de manifiesto el cumplimiento de la normativa vigente en cada periodo- Ley 48/2003 a partir del 27 de febrero de 2004 y el TRLPEMM a partir de 21 de octubre de 2011. Así, se ha verificado que cada una de las AAPP formuló la correspondiente propuesta de valoración de los terrenos y lámina de agua incluyendo, entre los antecedentes y estudios necesarios, una memoria económico-financiera y, según lo previsto en el artículo 175 del TRLPEMM, el valor de los terrenos se determinó sobre la base de criterios de mercado. A tal efecto, cada una de las AAPP dividió su zona de servicio en áreas funcionales, asignando a los terrenos incluidos en cada una de ellas un valor por referencia a otros terrenos del término municipal o de los términos municipales próximos, con similares usos y condiciones, en particular los calificados como uso logístico, comercial o industrial, tomando en consideración el aprovechamiento que les correspondía. Asimismo, también se tuvieron en cuenta el grado de urbanización general de la zona, las características de ordenación establecidas en el plan especial del puerto, su centralidad en la zona de servicio, y su proximidad, accesibilidad y la conexión con los diferentes modos e infraestructuras de transporte, en particular, a las instalaciones de atraque y áreas de agua abrigada. Para ello, la totalidad de las AAPP, con la única excepción de la Autoridad Portuaria de Castellón (en adelante, APC) en que la valoración fue realizada por personal propio, contrataron una asistencia externa para la elaboración de los informes de valoración. No obstante, se aprecia una falta de uniformidad en la metodología aplicada para el cálculo de los valores anteriores, unas AAPP utilizaron el método residual estático, otras el método del punto evaluatorio y otras la simple comparación con el mercado, aunque se respetaron en todos los casos la normativa general. En los supuestos en los que entre la emisión de los informes de valoración y las órdenes ministeriales hubiera transcurrido un plazo superior al año, las cuantías de la propuesta de valoración fueron objeto de las actualizaciones correspondientes.

En las órdenes de valoración aprobadas en los dos ejercicios objeto de la fiscalización se aprecia, en general, una disminución de los valores de los terrenos con respecto a la valoración anterior, como consecuencia de la crisis del sector inmobiliario habida en los últimos años, lo que produjo el consiguiente efecto en la cifra de ingresos de las AAPP.

En el siguiente cuadro se detallan las órdenes ministeriales de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio de los puertos vigentes a 31 de diciembre de 2015. A este respecto, cabe señalar que las órdenes de valoración de las AAPP de Santander, Sevilla, Tarragona y Valencia², a excepción de la valoración del puerto de Sagunto, son anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de la Marina Mercante, en la que se definió el actual modelo portuario estatal y las valoraciones de Bilbao y de Alicante son anteriores a la entrada en vigor de la Ley 48/2003. Como consecuencia de ello, estas órdenes no se adaptan al procedimiento establecido en la normativa vigente. Por otra parte, a 31 de diciembre de 2015, las AAPP Gijón y de Marín-Ría de Pontevedra³, a pesar de disponer de unas órdenes de valoración aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, no habían cumplido con la obligatoriedad contenida en el artículo 177 del TRLPEMM de revisar al menos cada 10 años sus valoraciones.

² El Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Valencia aprobó el 26 de mayo de 2017, el documento propuesta de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto de Valencia, siendo remitido a PPEE para su posterior tramitación de acuerdo con el artículo 177 del TRLPEMM.

³ El Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra acordó el 26 de noviembre de 2015, la revisión preceptiva de la valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto, habiéndose remitido el expediente a PPEE para su posterior tramitación el 11 de febrero de 2016.

Cuadro nº 4

Órdenes ministeriales de valoración de los terrenos y lámina de agua

AUTORIDAD PORTUARIA	PUERTOS	ORDENES DE VALORACIÓN
Alicante	Alicante	Orden ministerial de 30 de junio / 2003
Almería	Almería	Orden FOM/2947/2010, de 30 septiembre
	Carboneras	Orden FOM/947/2013, de 30 abril
Avilés	Avilés	Orden FOM/1195/2008, de 23 de abril,
Balears	Palma	Orden FOM/305/2011, de 13 enero
	Alcudia	Orden FOM/306/2011, de 19 enero
	Mahón	Orden FOM/308/2011, de 19 enero
	Ibiza	Orden FOM/307/2011, de 19 enero
	La Savina	Orden FOM/309/2011, de 20 enero
Barcelona	Barcelona	Orden FOM/2729/2015, de 30 noviembre
Bilbao	Bilbao	O.M de 23 de Noviembre de 1998
Cartagena	Cartagena	Orden FOM/1909/2014, de 3 octubre
	Escombreras	Orden FOM/477/2006, de 14 de febrero
Castellón	Castellón	Orden FOM/3690/2007, de 10 diciembre
Ceuta	Ceuta	Orden FOM/1596/2010, de 31 mayo
Ferrol-San Cibrao	Ferrol	Orden FOM/2234/2009, de 30 de junio
	San Cibrao	Orden FOM/ 2234/2009, de 30 de junio
Gijón	Gijón	Orden ministerial de 29 de diciembre de 2003
Huelva	Huelva	Orden FOM/2246/2015, de 14 de octubre
Bahía de Algeciras	Algeciras	Orden FOM/2283/2012, de 28 de septiembre.
	Tarifa	Orden FOM/2283/2012, de 28 de septiembre.
Bahía de Cádiz	Zona franca de Cádiz	Orden FOM/3752/2006, de 28 de noviembre
	Santa María	Orden FOM/3752/2006, de 28 de noviembre
	Puerto Real	Orden FOM/3752/2006, de 28 de noviembre
	Bajo de la Cabezucla	Orden FOM/3752/2006, de 28 de noviembre
	Puerto Sherry	Orden FOM/3752/2006, de 28 de noviembre
A Coruña	Langosteira	Orden FOM/459/2014, de 12 de marzo.
	La Coruña	Orden FOM 2187/2005 de 17 de Junio
Las Palmas	Las Palmas(Arinaga y Salinetas)	Orden FOM/1910/2014, de 3 de octubre.
	Arrecife	Orden FOM/2809/2015, de 18 de diciembre.
	El Rosario	Orden FOM/2164/2015, de 6 de octubre.
Málaga	Málaga	Orden FOM/720/2012, de 27 de marzo
Marín y ría de Pontevedra	Marín y ría de Pontevedra	Orden FOM/ 3226, de 7 de octubre de 2005
Melilla	Melilla	Orden FOM/1960/2010, de 22 de junio.
Motril	Motril	No hay
Pasajes	Pasajes	Orden FOM/824/2015, de 13 de abril.
Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife	Orden FOM/219/2013, de 29 de enero.
	Granadilla	Orden FOM/839/2013, de 30 de abril.
	Los Cristianos	Orden FOM/1911/2014, de 3 de octubre.
	San Sebastián de la Gomera	Orden FOM/2453/2014, de 4 de diciembre
	Santa Cruz de la Palma	Orden FOM/1912/2014, de 3 de octubre.
	La Estaca	Orden FOM/1304/2015, de 9 de junio.
Santander	Santander	Orden ministerial de 30 de octubre de 1987
Sevilla	Sevilla	Orden ministerial de 16 de junio de 1988
Tarragona	Tarragona	Orden ministerial de 12 de diciembre de 1989
Valencia	Valencia	Orden ministerial de 2 de marzo de 1988
	Gandía	No hay
	Sagunto	Orden FOM/816/2015, de 13 de abril
Vigo	Vigo	Orden FOM/818/2015, de 20 de abril
Vilagarcía de Arousa	Vilagarcía de Arousa	Orden FOM/817/2015, de 13 de abril

Fuente: Elaboración Propia

Por lo que se refiere a la tasa de actividad, los criterios para la determinación de su base imponible, según el artículo 187 del TRLPEMM, dependen del tipo de actividad sujeta a gravamen y, a su vez, el tipo de gravamen lo establece cada AP teniendo en cuenta las características de cada actividad y su situación competitiva, el interés portuario de la actividad y su capacidad de generar o

consolidar tráficos, el nivel de inversión privada y la rentabilidad prevista de la actividad. Como consecuencia de ello, cada AP dispone de un mayor margen de discrecionalidad para la fijación de los elementos configuradores de la tasa de actividad que para la tasa de ocupación. Por otra parte, la liquidación de la tasa de actividad presenta una dificultad añadida para su cálculo, y ello es debido a que la base imponible se establece en función del volumen de la actividad desarrollada en la concesión; en el caso de los tráficos, la AP correspondiente dispone, a través de la información facilitada por las tasas portuarias de utilización, de los datos reales, no siendo así en el supuesto de su fijación en función del volumen de negocio para lo que es imprescindible la colaboración del concesionario.

II.1.2. Cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión del dominio público portuario.

II.1.2.1. REPERCUSIÓN DE LA ACTIVIDAD INVERSORA SOBRE EL GRADO DE OCUPACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO DE TITULARIDAD ESTATAL

La planificación de la actividad inversora del sistema portuario estatal se realiza, principalmente, mediante los planes estratégicos, los planes directores de infraestructuras y los planes de empresa de cada una de las AAPP, según lo regulado en los artículos 52 a 55 del TRLPEMM. Los planes directores de infraestructuras y los planes de empresa han de ser consensuados con PPEE y, en el caso de no alcanzarse un acuerdo, es el Ministerio de Fomento el que dirime las discrepancias; posteriormente, han de ser aprobados por el Consejo Rector de Puertos y por el Consejo de Administración de las AAPP. En este modelo de planificación, las AAPP dado el principio de autonomía de gestión del que gozan, disponen de una amplia independencia en la fijación de su estrategia, lo que provoca la existencia de 28 planes estratégicos diferentes sin que exista, en realidad desde un inicio, un plan conjunto unificador que establezca una estrategia portuaria estatal clara y definida, constituyendo esta circunstancia una de las causas de la sobrecapacidad actual del sistema portuario estatal, que se analizará a continuación, derivada de una elevada inversión en infraestructura portuaria.

Las inversiones del sistema portuario estatal ascendieron entre los años 2006 y 2015 ⁴ a 7.560 millones de euros, distinguiéndose un primer periodo, 2006-2008, de un fuerte crecimiento, siendo especialmente elevado (un 25%) en 2008, ejercicio en el que además coincidió el mayor esfuerzo inversor, 1.254 millones; un segundo periodo, 2009-2013, de descenso paulatino, un 18% en 2009 y un 13% en 2010, seguido de importantes descensos, un 26% en 2011, un 29% en 2012 y un 25% en 2013; y, finalmente, un tercer periodo, 2014-2015, de lenta recuperación con una leve disminución del 0,4% en 2014 y un fuerte aumento en 2015 del 32%, hasta alcanzar 469 millones de euros, un nivel de la inversión cercano al existente en 2012. El descenso del ritmo inversor se produjo como consecuencia de la sucesiva conclusión de las grandes inversiones de ampliación de la capacidad portuaria acometidas durante los anteriores ejercicios, entre las que cabe señalar la dársena del puerto de Ferrol, las ampliaciones de los puertos de A Coruña y de Gijón y las nuevas instalaciones en los puertos de Bahía de Algeciras, Barcelona, Bilbao y Valencia.

En el siguiente cuadro se muestra un resumen del gasto en inversión material entre 2006-2015 de cada una de las AAPP y cuya distribución anual se detalla en el anexo I.

⁴ La elección del periodo de 10 años se considera conveniente para facilitar información sobre el periodo anterior al surgimiento de la crisis económica en el que tuvieron lugar las principales inversiones que han derivado en la existencia de la sobrecapacidad portuaria actual.

Cuadro nº5
Inversión material de las Autoridades Portuarias
Periodo 2006-2015

(miles de euros)

AUTORIDADES PORTUARIAS	IMPORTE 2006-2015
Barcelona	975.151
Valencia	901.520
Gijón	765.995
A Coruña	682.963
Bahía de Algeciras	578.740
Bilbao	383.994
Santa Cruz de Tenerife ⁵	353.396
Las Palmas	334.418
Tarragona	314.850
Baleares	304.368
Sevilla	261.122
Vigo	183.644
Huelva	182.764
Cartagena	163.622
Bahía de Cádiz	152.774
Castellón	137.031
Avilés	108.332
Ferrol-San Cibrao	108.077
Almería	107.461
Málaga	101.382
Melilla	85.772
Santander	67.986
Vilagarcía de Arousa	54.698
Marín y Ría de Pontevedra	54.602
Pasajes	52.953
Alicante	52.606
Motril	47.433
Ceuta	41.870
TOTAL	7.559.5245

Fuente: Puertos del Estado

⁵ La Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife en sus alegaciones, incluye un importe diferente del consignado en este cuadro aunque para su justificación no ha aportado soporte documental alguno, por lo que no se ha modificado el importe verificado por el equipo fiscalizador que figura en este cuadro, obtenido de los datos proporcionados por PPEE, coordinador del sistema portuario estatal.

A continuación se muestra el porcentaje del destino funcional de las inversiones portuarias.

Cuadro n°6

Análisis porcentual del destino de las inversiones portuarias. Periodo 2008-2015

DESTINO INVERSIONES	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Infraestructura y capacidad portuaria	78	75	71	62,7	53,5	40,4	34,3	38,1
Actividades logísticas, instalaciones	11	13	7	18,6	26,3	17,9	18,9	19,2
Puerto ciudad y medioambiente	2	1	1	1,4	3,1	1,7	5,5	5,1
Instalaciones de pesca	1	1	1	0,7	1,1	1,6	1,3	1,2
Pasajeros	1	1	1	0,9	4,4	6,8	3	2,7
Otros	7	9	19	15,7	11,6	31,6	37,1	33,7
TOTAL (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Puertos del Estado

Estas cifras ponen de manifiesto un descenso porcentual de las inversiones destinadas a incrementar la infraestructura y la capacidad portuaria, que disminuyeron desde un 78% en 2008 hasta representar un 38,1% en 2015, siendo sustituida en importancia cuantitativa por las restantes y, en especial, por el apartado de otras inversiones, entre las que se encuentran las inversiones financieras, aunque en el último ejercicio se aprecia nuevamente un ligero aumento de las inversiones en infraestructura y capacidad portuaria.

Esta actividad inversora generó el consiguiente aumento de superficie concesionable, superficie apta para el establecimiento de concesiones y autorizaciones, no acompañada de forma simultánea de un incremento de la actividad concesional, lo que produjo una disminución de la ocupación del sistema portuario estatal, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 7

Evolución del porcentaje de ocupación del sistema portuario estatal. Periodo 2008-2015

Autoridad Portuaria	PORCENTAJE DEL GRADO DE OCUPACION								VARIACION
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
A Coruña	98,28	98,28	98,28	99,21	30,07	22,50	26,32	28,28	-70
Alicante	75,51	69,53	56,05	56,65	56,65	65,56	37,94	47,46	-28,05
Almería	74,12	66,75	65,9	75,61	58,48	58,58	59,44	50,37	-23,75
Avilés	68,57	67,95	58,75	48,69	37,54	37,33	33,93	36,37	-32,2
Bahía. de Algeciras	76,63	75,53	75,53	75,53	67,68	64,93	65,06	65,06	-11,57
Bahía. de Cádiz	65,71	65,68	60,04	60,04	59,06	56,78	58,56	57,75	-7,96
Baleares	53,03	48,76	43,8	44,52	48,72	46,93	39,67	39,34	-13,69
Barcelona	80,52	80,16	84,64	83,44	84,53	81,27	74,81	77,96	-2,56
Bilbao	82,77	79,58	82,42	77,57	73,53	73,58	71,94	77,70	-5,07
Cartagena	86,20	79,93	81,75	64,10	68,02	67,94	68,60	73,39	-12,81
Castellón	62,58	44,47	44,61	44,23	35,52	35,21	35,12	36,8	-25,78
Ceuta	98,05	98,05	98,05	98,05	99,67	68,86	70,09	70,09	-27,96
Ferrol-San Ciprián	80,67	72,86	73,24	73,53	74,48	75,53	97,83	80,32	-0,35
Gijón	88,85	86,02	89,16	44,61	41,42	47,42	46,36	43,87	-44,98
Huelva	73,81	79,81	78,56	77,15	74,56	70,30	67,47	67,86	-5,95
Las Palmas	80,45	84,31	54,32	53,17	53,48	51,09	58,87	55,25	-25,2
Málaga	80,70	84,27	94,58	84,41	83,82	86,21	83,46	79,91	-0,79
Marín-Pontevedra	79,29	76,93	78,68	79,11	73,27	68,20	70,95	76,66	-2,63
Melilla	74,80	63,38	64,81	59,47	59,47	56,80	55,07	58,53	-16,27
Motril	48,21	48,21	39,07	39,65	28,16	34,45	34,45	40,85	-7,36
Pasajes	90,11	90,11	88,89	94,26	87,26	84,36	83,78	79,52	-10,59
Santa Cruz de Tenerife	99,77	100,00	93,31	88,94	64,70	64,35	65,74	71,80	-27,97
Santander	71,64	71,64	65,51	64,33	42,09	43,26	44,00	50,80	-20,84
Sevilla	56,94	52,84	46,16	43,62	41,77	39,04	38,27	38,82	-18,12
Tarragona	82,21	81,75	58,83	81,17	78,33	76,68	72,84	77,86	-4,35
Valencia	66,15	77,69	79,06	79,71	67,96	70,94	67,92	70,35	4,2
Vigo	85,66	85,18	85,74	86,15	85,78	72,43	72,43	72,88	-12,78
Vilagarcía de Arousa	73,77	97,90	93,54	76,31	70,60	52,74	50,95	54,76	-19,01
TOTAL AA.PP.	74,86	74,61	70,22	67,96	62,39	60,69	60,55	61,11	-13,75

Fuente: Elaboración Propia

En relación con la utilización de este índice, calculado como cociente entre la superficie concesionada y la superficie concesionable, a efectos de analizar la ocupación portuaria, se señala su carácter aproximativo de esta realidad física debido, principalmente, a las situaciones de gestión directa por parte de las AAPP de determinadas superficies, como es el caso de la APB, o de antiguas concesiones como pueden ser las lonjas de pescado o las marinas deportivas, cuyos terrenos no son computados como superficie ocupada cuando en realidad no se encuentran desocupadas; al tipo de tráfico predominante en la AP, como es el caso de la AP de Santander (en adelante, APS), uno de cuyos principales tráficos es el de vehículos que necesita superficies adicionales temporales de ocupación; y, finalmente, al diverso tratamiento otorgado a las autorizaciones, considerándose en algunos casos como superficie en concesión y en otros no. Además, el cálculo de este índice por parte de las AAPP no es completamente homogéneo al no existir unas instrucciones comunes dictadas por PPEE sobre la metodología y parámetros a emplear en el cálculo de las superficies concesionables y en concesión. Ahora bien, se considera plenamente válido para un análisis de la evolución de la ocupación en las distintas AAPP, ya que cada una de ellas consideradas individualmente aplicó una misma metodología durante este periodo.

Como se observa en el cuadro número 7, el porcentaje de ocupación tanto del sistema portuario estatal en su conjunto como individualmente el de cada una de las AAPP, con la única excepción de la AP de Valencia, disminuyó entre 2008, (primer año del que se dispone de datos fiables de todas las AAPP contrastados debidamente por PPEE mediante un procedimiento elaborado a tal efecto) y 2015. Al principio del periodo considerado, el grado de ocupación del sistema portuario estatal era del 74,86% disminuyendo este porcentaje paulatinamente a excepción del último ejercicio 2015 en el que la ocupación media del sistema fue superior a la de los dos ejercicios anteriores. Por AAPP, el descenso fue especialmente importante superando el 25% en A Coruña (70%), Gijón (44,98%), Avilés (32,20%), Alicante (28,05%), Castellón (25,78%), Ceuta (27,96%), Santa Cruz de Tenerife (27,97%) y Las Palmas (25,20%). Respecto a los descensos anteriores, cabe destacar los casos de las AAPP de Avilés, Castellón, Alicante, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife que, pese a disponer de capacidad excedentaria, acometieron nuevas inversiones, lo que ha incrementado la sobrecapacidad.

Al efectuar el análisis de la evolución del grado de ocupación desde el inicio del periodo fiscalizado, el 1 de enero de 2014, hasta su finalización, el 31 de diciembre de 2015, se aprecia un incremento de la ocupación superior al 2,5% en las siguientes AAPP: Marín y Ría de Pontevedra, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Motril, Cartagena, Ferrol-Cibrao, Las Palmas, Bilbao y A Coruña, aunque a pesar de este leve repunte de la ocupación concesionada, todavía los valores eran lejanos a los existentes en 2010 y anteriores.

Por último, en cuanto a las cifras de la ocupación del ejercicio 2015, cabe destacar el bajo grado de ocupación de A Coruña, Avilés, Castellón, Sevilla y Baleares, con un 60% de la superficie apta para concesiones o autorizaciones sin ocupación.

II.1.2.2. REPERCUSIÓN DE LA ACTIVIDAD INVERSORA SOBRE LA RENTABILIDAD DEL SISTEMA PORTUARIO DE TITULARIDAD ESTATAL

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el gran esfuerzo inversor de los 10 años comprendidos en el periodo entre 2006 y 2015 no se ha traducido aún en un significativo aumento de la rentabilidad anual del sistema portuario estatal, calculada según lo establecido en el artículo 157 del TRLPEMM. Desde la entrada en vigor del TRLPEMM en el ejercicio 2011, el objetivo rentabilidad anual del 2,5% marcado para el conjunto del sistema portuario estatal en su artículo 156, solamente estuvo cercano a su cumplimiento en 2012, con un 2,34%, mientras que en los dos ejercicios del periodo fiscalizado se aprecia un descenso en la rentabilidad anual y, por consiguiente, un alejamiento en la consecución de este objetivo. A 31 de diciembre de 2015, tan solo 6 AAPP (Avilés, Bahía de Algeciras, Baleares, Cartagena, Castellón y Huelva) obtuvieron rentabilidades iguales o superiores al 2,5% que no fueron suficiente para compensar las rentabilidades negativas de las AAPP de Alicante, Ceuta, Málaga, Melilla, Sevilla, Vigo y Vilagarcía de Arousa; por tanto, la rentabilidad del conjunto del sistema, como ya se ha mencionado, fue inferior al objetivo fijado.

Cuadro nº 8
Evolución de la rentabilidad anual del sistema portuario estatal. Periodo 2011-2015

AUTORIDAD PORTUARIA	2011	2012	2013	2014	2015
A Coruña	1,14%	4,10%	2,11%	0,87%	1,05%
Alicante	-0,84%	0,81%	-0,47%	-0,53%	-0,01%
Almería	0,14%	0,00%	-0,17%	0,51%	0,39%
Avilés	2,43%	2,57%	2,57%	1,37%	2,50%
Bahía de Algeciras	4,77%	5,10%	5,47%	3,68%	3,37%
Bahía de Cádiz	0,59%	1,24%	0,54%	0,13%	0,47%
Baleares	4,21%	4,20%	6,32%	4,14%	5,30%
Barcelona	3,68%	3,80%	3,75%	2,87%	2,32%
Bilbao	1,15%	0,94%	0,80%	0,63%	0,96%
Cartagena	6,89%	10,92%	8,96%	9,40%	7,95%
Castellón	1,31%	1,33%	2,06%	2,18%	3,09%
Ceuta	-4,09%	-1,21%	0,60%	-1,47%	-2,72%
Ferrol-San Cibrao	2,43%	3,12%	3,13%	2,75%	1,37%
Gijón	-1,94%	0,80%	0,49%	0,25%	0,53%
Huelva	2,55%	3,70%	3,69%	3,61%	3,40%
Las Palmas	-0,60%	1,60%	2,22%	1,43%	2,39%
Málaga	1,50%	-1,24%	-0,91%	0,13%	-0,74%
Marín y Ría de Pontevedra	2,61%	4,12%	2,80%	1,11%	2,26%
Melilla	-3,14%	-1,27%	-1,08%	-1,79%	-1,98%
Motril	-0,33%	0,31%	0,15%	-1,78%	0,71%
Pasajes	0,48%	1,20%	1,69%	2,52%	0,88%
Santa Cruz de Tenerife	-1,88%	0,83%	0,51%	-0,01%	0,89%
Santander	-0,93%	0,31%	0,51%	0,34%	0,13%
Sevilla	2,14%	1,15%	-1,06%	-0,48%	-0,34%
Tarragona	4,00%	3,55%	1,40%	1,66%	1,74%
Valencia	1,91%	2,04%	1,45%	1,93%	1,13%
Vigo	0,36%	0,54%	0,50%	-0,20%	-0,61%
Vilagarcía de Arousa	-1,80%	-1,16%	-2,12%	-1,83%	-2,16%
TOTAL	1,71%	2,34%	2,22%	1,79	1,70%

Fuente: Elaboración Propia

La rentabilidad entre 2011 y 2015, experimentó una evolución positiva superior al 1% en las AAPP de Baleares, Cartagena, Castellón, Ceuta, Gijón, Las Palmas, Melilla, Motril, Santa Cruz de Tenerife y Santander, situándose en el extremo opuesto con variaciones de rentabilidad negativas superiores al 1% las AAPP de Bahía de Algeciras, Barcelona, Ferrol- San Cibrao, Málaga, Sevilla y Tarragona. En cuanto a las AAPP que presentan una evolución positiva de la rentabilidad obtenida en estos ejercicios, figura tanto la AP de Gijón que tuvo una elevada inversión como otras con pequeñas inversiones, las AAPP de Ceuta y de Santander; en el extremo opuesto, entre las que presentan evoluciones de rentabilidad negativas, están las AAPP de la Bahía de Algeciras y de Barcelona, que han acometido un importante esfuerzo inversor en el periodo. De lo anterior se deduce que no parece existir una correlación directa entre el volumen de inversión y la rentabilidad obtenida.

Asimismo, el incremento de inversión experimentado en el periodo 2006-2015 no produjo un aumento similar en el volumen del tráfico portuario. En el anexo II figura la evolución en este periodo del tráfico total en toneladas para cada una de las AAPP. En este sentido, el incremento habido en este periodo ha sido del 8,7% presentando aumentos de tráfico superiores al 20% las AAPP de Bahía de Algeciras, Cartagena, Castellón, Ferrol-San Cibrao, Huelva, Melilla y Valencia frente a las AAPP de Alicante, Bahía de Cádiz, Málaga, Motril, Pasajes y Santa Cruz de Tenerife que han visto disminuido su tráfico en un porcentaje superior al 20%. Por otro lado, de las 5 AAPP con los mayores volúmenes de inversión (Barcelona, Valencia, Gijón, A Coruña y Bahía de

Algeciras), solamente los tráficos de las AAPP de la Bahía de Algeciras y de Valencia se vieron incrementados sustancialmente.

Como resultado del análisis anterior, puede afirmarse que no ha habido necesariamente una correlación directa y proporcional entre gasto en infraestructura y ganancia de eficiencia y, por tanto, la inversión en inmovilizado no constituyó un factor único en la mejora de competitividad ni en la atracción de tráfico hacia los puertos. Por otro lado, un aumento simultáneo de la capacidad de puertos vecinos entraña el riesgo de una mayor competencia de precios entre esos puertos, por lo que si no se consigue un aumento del tráfico global de las zonas colindantes, se producirá una pérdida de rentabilidad del sistema.

II.1.2.3. RENTABILIDAD ASOCIADA A LAS CONCESIONES Y AUTORIZACIONES DE OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO

El sistema portuario estatal dispone de un modelo de contabilidad analítica diseñado por PPEE con el que se pretende disponer de información sobre los ingresos y los costes correspondientes a la cartera de productos de las AAPP que originan la facturación de tasas y tarifas, denominado modelo de mínimos. La cartera de productos puede definirse como el conjunto de productos que componen la actividad de la AP y que se materializan en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario por parte de los usuarios del puerto y en la prestación de servicios, tanto comerciales como no comerciales. La cartera de productos de las AAPP relativas a las tasas portuarias se compone de: señalización marítima, buques, pasajeros mercancías, pesca fresca, embarcaciones deportivas, utilización especial de la zona de tránsito y concesiones-autorizaciones (C01 y C02). Sobre cada uno de los productos anteriores, se calcula su margen bruto y su margen neto; en el caso de las concesiones-autorizaciones, el primero de ellos, se obtiene como diferencia entre los ingresos directos derivados de las concesiones y autorizaciones (tasa de ocupación, tasa de actividad e importes adicionales a las tasas) y los costes directos asociados a la gestión del dominio público; y, el segundo, es el resultado de imputar al margen bruto los costes indirectos de estructura de la AP.

En el anexo III se detalla para cada una de las AAPP, que elaboraron su contabilidad analítica, los márgenes brutos y netos obtenidos en la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público portuario a través de las concesiones y autorizaciones. El margen bruto de las concesiones y autorizaciones del conjunto de las AAPP que remitieron información a PPEE en 2014, - todas menos las AAPP de la Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz y Santa Cruz de Tenerife-, ascendió a 233 millones de euros mientras que en el ejercicio 2015 su importe fue de 229 millones. El margen neto en 2014 y 2015 fue en ambos ejercicios de 149 millones. La disminución del importe del margen bruto entre 2014 y 2015 se debió a que en el agregado del sistema portuario del ejercicio 2015, no figura, además de los datos de las AAPP que no remitieron información en el ejercicio 2014, los relativos a la AP de Santander. A efectos comparativos si se suprimen los datos de la APS del ejercicio 2014, el margen bruto así obtenido del sistema portuario estatal sería de 228,8 millones de euros, lo que supuso un incremento de la rentabilidad bruta de este producto en 2015 del 0,19%.

Como puede observarse, todas las AAPP presentaron en 2014 y 2015 márgenes brutos positivos con la única excepción de Melilla y, en cuanto a los márgenes netos, también obtuvieron valores negativos en los dos ejercicios las AAPP de Alicante y de Motril. Las 4 AAPP que obtuvieron unos márgenes, tanto brutos como netos, mas elevados fueron las de Barcelona, Baleares, Valencia y Las Palmas. En cuanto a la evolución de los márgenes brutos, las AAPP de Melilla, Ceuta, Cartagena y Pasajes experimentaron una disminución porcentual superior al 15% y, por el

contrario, las AAPP de Tarragona, Motril, A Coruña y Alicante aumentaron su rentabilidad por encima del 15%.

En relación con los márgenes bruto y neto generados por las concesiones y autorizaciones, hay que destacar que su importe es superior al del resto de los productos integrantes de la cartera de productos de las AAPP y ello es debido a que los terrenos concesionados llevan aparejados un coste cero, por no ser susceptibles de amortización sin que se imputen costes de oportunidad por su utilización. Por otra parte, hay que señalar que al no calcularse el margen unitario en función de los metros concesionables sino en relación con los metros concesionados, las AAPP que presenten un bajo grado de ocupación tienen, comparativamente, unos márgenes unitarios más altos que las AAPP con un elevado porcentaje de ocupación; por esta razón, este índice no se ha tenido en cuenta en la realización del análisis de la rentabilidad de las concesiones y autorizaciones.

II.1.3. Sistemas y procedimientos de gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal

La mayoría de las AAPP dispusieron, durante 2014 y 2015, de las aplicaciones informáticas denominadas SIGMA y NAVISION para la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público portuario. La primera de ellas para la facturación de las tasas y la segunda para el registro contable y la gestión de cobro.

El programa SIGMA, proporcionado por PPEE a través su filial Portel Servicios Telemáticos, S.A. usado en las AAPP para la gestión de las áreas de explotación, facturación, estadísticas, expedientes y recaudación, no constituía una herramienta eficaz desde la que se pudiese obtener una información instantánea de la gestión del dominio público que ayudase a una adecuada toma de decisiones. Además, esta aplicación, diseñada con anterioridad a la aprobación del TRLPEMM, presentaba problemas de actualización y el contenido de las facturas no cumplía con los requisitos de información exigidos en la Ley General Tributaria (en adelante, LGT). Tampoco contenía un módulo de gestión de expedientes de dominio público; en algunos casos esta deficiencia se subsanaba con la utilización de un programa específicamente diseñado por cada AP, lo que provocaba que se presentasen dificultades de conectividad.

Para intentar solucionar estas deficiencias, PPEE contrató en 2014 el diseño y desarrollo de una nueva aplicación para la gestión de la prestación de servicios, denominada INTEGRA. No obstante, las pruebas de esta aplicación realizadas durante 2015 en alguna AP, entre las que se encontraban las AAPP de las Palmas, de Castellón y de Huelva, pusieron de manifiesto una deficiente operatividad, sobre todo en el tratamiento de un gran volumen de transacciones. Ante esta situación, PPEE decidió introducir una nueva aplicación denominada INTEGRA 2 y para lo cual contrató en 2015 para 18 AAPP el servicio de soporte y mantenimiento de esta aplicación con un plazo de ejecución de 36 meses. En cuanto al resto de las AAPP, las de Valencia, Barcelona, Santa Cruz de Tenerife y la Bahía de Algeciras disponían de unos desarrollos informáticos propios y las de Vigo, A Coruña, Gijón, Baleares y Las Palmas contrataron directamente un soporte informático denominado POSEIDONIA. A finales de 2016 se encontraban en fase de implementación tanto el programa INTEGRA 2 como POSEIDONIA.

Las AAPP actuaron en la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público portuario siguiendo los procedimientos establecidos en el TRLPEMM y en la LGT en lo que se refiere a la recaudación de las tasas. Además, muchas de ellas disponían en el periodo fiscalizado de manuales de procedimiento que desarrollaban con mayor amplitud los procedimientos anteriores. Entre las AAPP que remitieron al tribunal de Cuentas sus manuales de procedimientos específicos de gestión de las autorizaciones y concesiones, de la facturación así como de la gestión o

recaudación de los cobros, cabe desatacar a las AAPP de A Coruña, Gijón, Huelva, Marín y Ría de Pontevedra, Motril y Valencia que disponían de manuales para cada uno de los procedimientos anteriores; mientras que las AAPP de Cartagena, Ceuta, Melilla y Málaga manifestaron que carecían de unos manuales de desarrollo del procedimiento contenido en el TRLEPMM.

II.1.4. Registro contable de las operaciones relacionadas con la ocupación y el aprovechamiento del dominio público del sistema portuario estatal.

La ocupación del dominio público portuario genera la tasa de ocupación y la tasa de actividad, incluidas ambas entre las tasas portuarias definidas en el artículo 161 del TRLEPMM como aquellas exigidas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público y de la prestación de los servicios portuarios. La determinación de los ingresos procedentes, tanto de la tasa de ocupación como de la tasa de actividad, se efectúa mediante el cálculo del producto de la base imponible y del tipo de gravamen que les es de aplicación. Así, en el caso de la tasa de ocupación, su base imponible es, según la regulación contenida en el artículo 175 del TRLEPMM, el valor del bien de dominio público ocupado: terrenos, aguas del puerto u obras e instalaciones; y el tipo de gravamen se determina de acuerdo con lo establecido en el artículo 176 del TRLEPMM, atendiendo a las diferentes actividades realizadas en la ocupación del dominio público. En cuanto a la tasa de actividad, la base imponible se fija en función del tipo de servicio o de actividad prestado en cumplimiento de lo establecido en el artículo 187 del TRLEPMM mientras que el tipo de gravamen deberá garantizar una adecuada explotación del dominio público y respetar, en todo caso, los límites superiores e inferiores establecidos en el artículo 188 del TRLEPMM

Durante el periodo fiscalizado, el sistema portuario estatal obtuvo unos ingresos derivados de la tasa de ocupación de 248 y de 255 millones de euros, respectivamente mientras que los ingresos procedentes de la tasa de actividad fueron de 113,2 y de 112,8 millones en cada uno de los ejercicios fiscalizados. El importe de estas dos tasas supuso en el conjunto del sistema portuario estatal en los ejercicios 2014 y 2015 un 39,89% y un 39,30%, respectivamente sobre el total de las tasas portuarias. El anexo nº 4 muestra la distribución porcentual por AAPP de estas dos tasas en relación con el total de las tasas portuarias. La importancia cuantitativa de estas tasas en los ejercicios 2014 y 2015 osciló entre el 23,95% de la AP de Motril y el 60,45% de la AP de Sevilla en 2014 y entre el 23,20% de la AP de Almería y el 60,33% de la AP de Sevilla en 2015. También cabe destacar que 14 AAPP en 2014 y 15 AAPP en 2015 superaron la media del sistema portuario de esta distribución, destacando en los dos ejercicios las AAPP de Sevilla (60,45% y 60,33%) y de Alicante (57,67% y 55,60%)

En el anexo IV se detalla la evolución interanual de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad relativa a los ejercicios 2014 y 2015. Como puede observarse, en el ejercicio 2014 la tasa de ocupación fue inferior en 18,5 millones de euros al ingreso obtenido en 2013, lo que representó un descenso del 6,9% con respecto a ese ejercicio. Esta disminución fue debida, con carácter general, para todas las entidades integrantes del sistema portuario estatal, a la minoración de los tipos de gravamen de esta tasa, aprobada en la Ley General de Presupuestos para 2014, así como al tipo de actualización de la misma; y, además, en las AAPP que aprobaron órdenes nuevas de valoración de los terrenos y lámina de agua, debido al descenso de las nuevas valoraciones respecto a las anteriores por efecto de la crisis del sector inmobiliario, se produjo una mayor disminución en los ingresos procedentes de esta tasa. En cuanto a la tasa de actividad, su importe fue de 113.198 miles de euros inferior en 3 millones de euros a la del ejercicio precedente, lo que significó una disminución del 2,3% y, al igual que en la tasa de ocupación, el motivo principal de esta disminución fue la aprobación de la minoración del tipo de gravamen de esta tasa por la Ley General de Presupuestos del Estado para 2014.

Respecto a la variación interanual entre 2014 y 2015, se observa que la tasa de ocupación experimentó un aumento en términos absolutos de 7 millones de euros, lo que supuso una variación en términos porcentuales del 2,86% mientras que la tasa de actividad evolucionó de manera diferente con una reducción de 0,4 millones de euros, lo que supuso un 0,37%. Por AAPP consideradas individualmente, destaca la evolución positiva de la tasa de ocupación superior al 10% de las AAPP de Baleares (31,09%), Santa Cruz de Tenerife (26%), Avilés (11,25%) y A Coruña (10,60%); correspondiendo la variación negativa principal a la AP de Almería (-9,21%). En cuanto a la evolución de la tasa de actividad, es de destacar el aumento significativo superior al 20% de las AAPP de Santa Cruz de Tenerife (23,16%) de Castellón (21,53%) y de A Coruña (11,29%) y las disminuciones de los ingresos habidas en las AAPP de Las Palmas (21,16%), Ferrol-San Cibrao (22,35%), Ceuta (23,35%) y Cartagena (20,02%), que ponen de manifiesto una disminución de la actividad generada por las concesiones durante el ejercicio 2015.

A continuación, se muestra para cada una de las AAPP, en orden decreciente según los valores de 2015, el importe anual conjunto en miles de euros de los ingresos derivados de la tasa de ocupación (TACO) y de la tasa de actividad (TAE) y su importancia relativa sobre el total del sistema portuario estatal.

Cuadro nº 9
 Importancia relativa conjunta de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad de las Autoridades
 Portuarias. Ejercicios 2014 y 2015
 (en miles de euros)

AUTORIDAD PORTUARIA	2014		2015	
	TACO+TAE	% / Total	TACO+TAE	% / Total
Barcelona	71.289	19,73	69.756	18,95
Valencia	36.103	9,99	37.026	10,06
Bilbao	26.211	7,25	26.481	7,19
Las Palmas	28.511	7,89	25.903	7,04
Baleares	18.050	4,99	22.383	6,08
Bahía de Algeciras	19.799	5,48	20.677	5,62
Tarragona	17.958	4,97	19.223	5,22
Gijón	17.627	4,88	18.891	5,13
Huelva	12.149	3,36	12.982	3,53
Santa Cruz de Tenerife	9.383	2,60	11.753	3,19
Cartagena	11.834	3,27	10.230	2,78
Sevilla	9.446	2,61	10.063	2,73
Vigo	9.980	2,76	9.755	2,65
Castellón	7.524	2,08	8.223	2,23
A Coruña	6.736	1,86	7.462	2,03
Bahía de Cádiz	7.529	2,08	7.043	1,91
Santander	6.813	1,89	6.884	1,87
Ferrol-San Cibrao	6.764	1,87	5.971	1,62
Málaga	5.784	1,60	5.717	1,55
Pasajes	6.106	1,69	5.660	1,54
Alicante	5.362	1,48	5.569	1,51
Avilés	4.000	1,11	4.287	1,16
Ceuta	4.327	1,20	3.954	1,07
Marín y Ría de Pontevedra	3.064	0,85	3.135	0,85
Melilla	3.006	0,83	3.076	0,84
Almería	2.677	0,74	2.541	0,69
Vilagarcía de Arousa	2.032	0,56	2.017	0,55
Motril	1.306	0,36	1.393	0,38
TOTAL	361.370	100	368.055	100

Fuente: Elaboración Propia

En los ingresos por la tasa de ocupación y la tasa de actividad de los ejercicios 2014 y 2015 se aprecia un cierto grado de concentración, siete de las AAPP generaron el 60% de los ingresos del total de las tasas generadas por el sistema portuario en su conjunto, destacando entre ellas las AAPP de Barcelona (18,95%) y de Valencia (10,6%); en el extremo opuesto 10 AAPP conjuntamente alrededor del 10%.

Además, de los ingresos anteriores, la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario del sistema portuario estatal generó otros ingresos procedentes de los importes adicionales a las tasas de ocupación y de actividad que se producen como consecuencia de las ofertas realizadas en los concursos de otorgamiento de concesiones, cuyo importe ascendió a 19 millones de euros en 2014 y a 20 millones en 2015 y que, al carecer de naturaleza tributaria, se registraron contablemente en la cuenta de otros ingresos de explotación.

El saldo de los clientes generados por la liquidación de las tasas anteriores, a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados, no ha podido determinarse con exactitud para el conjunto del sistema portuario estatal con la información facilitada por las AAPP, ya que en muchas de ellas,

la información disponible de la deuda estaba clasificada por clientes con independencia del origen de la misma; a lo sumo, la desagregación se producía entre las deudas provenientes de las tasas portuarias y las originadas por las tarifas portuarias debido al diferente método empleado en el cálculo de su deterioro derivada de su diferente naturaleza, las tasas portuarias son precios públicos mientras que las tarifas no lo son. Con la nueva aplicación informática, en proceso de implantación, se espera dar solución a esta deficiencia de información.

En cuanto al registro y control de las deudas originadas por las tasas de ocupación y por las tasas de actividad así como el cálculo de su deterioro, en general, las AAPP siguiendo las instrucciones emanadas de PPEE, calcularon el deterioro según la antigüedad de saldos atendiendo a diferentes franjas de antigüedad. Así, para las deudas de un año de antigüedad la provisión aplicada fue del 0%, para las deudas entre 12 y 24 meses la provisión fue del 50% y para deudas mayores de un periodo de 24 meses la aplicación fue del 100% y por otro lado, para las insolvencias específicas se aplicó el 100%.

Los informes de auditoría de las cuentas anuales de las AAPP correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 no contienen salvedades que afecten al registro de las operaciones procedentes de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario estatal, con la única excepción del importe del deterioro de los créditos comerciales de la Autoridad Portuaria de Santander (en adelante, APS). Para esta AP, la IGAE considera que, dada la situación de insolvencia de un determinado cliente, su saldo se debería haber provisionado en su totalidad en vez por el importe que registró la APS en sus cuentas inferior en 1,6 y 1,2 millones de euros en cada uno de los dos ejercicios fiscalizados al importe total del exigible; en consecuencia concluye la IGAE que para que las cuentas anuales de esta AP fuesen fiel reflejo de la situación patrimonial y del resultado de sus operaciones se debería haber ampliado la provisión en los importes anteriores con el consiguiente efecto en los resultados de la Entidad.

II.1.5. Cumplimiento de la Ley de Transparencia

En virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Las AAPP, como sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, tienen la obligación de publicar en sus sedes electrónicas o páginas web, información, entre otras, relativa a las funciones que desarrollan, a su estructura organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Además, el artículo 168 del TRLPEMM, establece, en concreto, para el ámbito objetivo de esta fiscalización, la obligación de publicar en el portal propio de internet de cada una de las AAPP la base imponible y los gravámenes de la tasa de ocupación.

Como resultado de las comprobaciones efectuadas se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

Respecto a la información que ha de contener el portal de internet de las AAPP, de acuerdo con el artículo 6.1 y 8.e) de La Ley 19/2013, el 93% de las AAPP publica el organigrama en su página web, pero ninguna de ellas, a excepción de la AP de Valencia, contiene la totalidad de la información preceptiva, apreciándose, en general, la ausencia del nombre del cargo, del perfil y de su trayectoria; el 7% restante que no aporta información acerca de su organigrama está constituido por las AAPP de Ceuta y Santa Cruz de Tenerife. En cuanto a la publicación de sus datos económicos, entre los que se encuentran las cuentas anuales y los informes de auditoría, los portales informáticos que cumplen con el deber de informar individualmente de sus cuentas

anuales y sus informes de auditoría corresponden a las AAPP de A Coruña, Alicante, Avilés, Baleares, Barcelona, Ferrol-San Cibrao, Gijón, Huelva, Bahía de Algeciras, Málaga y Marín-Ría de Pontevedra. El resto presentan parte de esta información dentro de los informes relativos a las memorias económicas, que contienen una pluralidad de datos tanto económicos como de gestión. Mención aparte merece la AP de Bilbao que publica tanto el organigrama como sus datos económicos en una página web diferente a la de la propia AP, cuyo acceso a través del portal de la AP se efectúa a través de una pestaña no traducida al castellano, lo que dificulta la accesibilidad de la información.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto que la AP de A Coruña es la que cuenta con una mayor accesibilidad para la consulta de la información preceptiva, según La ley 19/2013, su portal web es mas intuitivo y no se necesita recurrir al buscador de la página. También, las AAPP de Ferrol-San Cibrao, Huelva y la Bahía de Algeciras disponen de unas páginas web con un mejor acceso a la información que las restantes.

En relación con la obligación de publicar en el portal propio de internet de cada una de las AAPP la información establecida en el artículo 168 del TRLPEMM, relativa a la base imponible y gravámenes de la tasa de ocupación, es de señalar que 11 AAPP, Tarragona, Huelva, Gijón, Barcelona, Baleares, Cartagena, Vilagarcía de Arousa, Ceuta, Bahía de Cádiz, Melilla y Ferrol-San Cibrao, publican en su página web la orden de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto, cuyo valor constituye la base imponible de la tasa de ocupación; y solamente, 8 AAPP publican información sobre los gravámenes de la tasa de ocupación, las AAPP de A Coruña, Ferrol-San Cibrao, Huelva, la Bahía de Algeciras, Melilla, Pasajes, Santa Cruz de Tenerife y Valencia.

En resumen, solamente los portales de internet de las AAPP del Ferrol-San Cibrao, de Huelva y de Melilla contienen la totalidad de la información prescrita en el artículo 168 del TRLEPMM y, por el contrario, 12 AAPP, Alicante, Almería, Avilés, Bilbao, Castellón, Las Palmas, Málaga, Marín-Ría de Pontevedra, Motril, Santander, Sevilla y Vigo, no contiene información alguna sobre la base imponible y los gravámenes de la tasa de ocupación.

En cuanto a la accesibilidad de los datos publicados en cumplimiento del artículo 168 del TRLPMM, la página web de las AP de Valencia es la que presenta un mayor grado de accesibilidad, la que resulta mas intuitiva y precisa de un menor número de pasos intermedios para obtener la información.

Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse que, en términos generales, los portales de internet de las AAPP integrantes del sistema portuario estatal no garantizan suficientemente la transparencia de la información de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 19/2013 y en el artículo 168 del TRLPEMM.

II.2. ANALISIS POR ENTIDADES DE LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

A continuación se transcriben los resultados obtenidos en las verificaciones efectuadas sobre las 7 AAPP que constituyeron la muestra correspondiente al ámbito objetivo de esta fiscalización para lo cual se ha analizado el cumplimiento de la legalidad, de los principios de eficacia, eficiencia y economía, los sistemas y procedimientos de gestión y la representatividad contable. Respecto del cumplimiento del derecho de acceso a la información regulado en La Ley de Transparencia, en las comprobaciones efectuadas en la sede de las AAPP seleccionadas en la muestra no se han detectado incidencias significativas. Las 7 AAPP disponen de una unidad de información, incluida

en su organización interna para dirimir las solicitudes de información recibidas, con los requisitos estipulados en el artículo 21 de la Ley de Transparencia.

II.2.1. Autoridad Portuaria de A Coruña ⁶

II.2.1.2. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La Autoridad Portuaria de A Coruña (en adelante, APAC) disponía a 31 de diciembre de 2015 de la DEUP redactada de acuerdo con el TRLPEMM, aprobada mediante la Orden FOM/2041/2014, de 20 de octubre, en la que se contemplan las dos dársenas del puerto, la interior y la exterior, de Langosteira.

Durante los ejercicios 2014 y 2015, la APAC otorgó un total de 9 concesiones (4 en 2014 y 5 en 2015), 3 en el puerto interior y el resto en el puerto exterior de Langosteira, siendo el procedimiento de otorgamiento en 3 de ellas el concurso y para las otras 6 a solicitud del interesado, cumpliéndose con el trámite de competencia de proyectos establecido en el artículo 85 del TRLPEMM.

El análisis de una muestra de 8 expedientes sobre el total de los 9 otorgados ha puesto de manifiesto el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora (artículos 76, 77 y 78 del TRLPEMM para las autorizaciones y artículos 80, 83, 84, 85 y 87 del TRLPEMM para las concesiones).

La principal concesión otorgada en el periodo 2014-2015 fue la concesión CL003, derivada de la revisión de la concesión que Repsol petróleo ostentaba en el puerto interior, como consecuencia del acuerdo entre esta Entidad y la APAC para el traslado al nuevo puerto exterior y que originará un coste de indemnización estimado de 39,68 millones de euros a pagar según un calendario pactado en ejercicios venideros. Al tratarse de una modificación esencial de las condiciones primitivas de la concesión, se tramitó de conformidad con lo establecido en los artículos 85 y 88 del TRLPEMM.

En el expediente CO588 relativo al concurso para el otorgamiento de dos concesiones demaniales para la ocupación y explotación de los locales situados en los bajos del paseo de Parote, se presentaron dos ofertas, otorgándose a la mejor valorada de acuerdo con los criterios contenidos en la regla 16 del pliego de bases del concurso. En relación con esta concesión, cabe destacar que dos años después de su otorgamiento, a finales de 2016, fue resuelta ante la falta de abono de las tasas de ocupación y de actividad y la desidia en el mantenimiento del concesionario, ejecutando la APAC la garantía constituida para compensar la deuda y el coste de mantenimiento asumido por la APAC. En el resto de los expedientes seleccionados, aunque gozaron de la preceptiva publicación en el BOE, no hubo concurrencia de otras ofertas por lo que no se hizo necesario la utilización de criterios valorativos sino solamente la verificación del cumplimiento de las condiciones que los concesionarios han de cumplir, reguladas en los artículos 77 y 84 del TRLPEMM.

Asimismo, los usos de las ocupaciones fueron conformes con lo establecido en la delimitación de los usos de los espacios de las zonas portuarias. En lo relativo a la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución de otorgamiento, se ha apreciado retrasos superiores o cercanos al año en los expedientes CL007 Y CO590, mientras que en el expediente CL004 el retraso fue de 4 meses.

⁶ Los datos correspondientes a la superficie y grado de ocupación así como los relativos a las tasas portuarias coinciden con los que figuran en el Informe de Fiscalización de la ejecución por la Autoridad portuaria de A Coruña del proyecto de Nuevas Instalaciones en Punta Langosteira, ejercicios 2012,2013 y 2014, aprobado por el Pleno del tribunal de Cuentas el 30 de mayo de 2017.

II.2.1.2 CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

En el siguiente cuadro figura la evolución de la superficie total terrestre, concesionable y en concesión así como el porcentaje de ocupación de la APAC de los últimos 8 años. La APAC calculó estos datos según el DEUP, restando a los relativos a la superficie total terrestre, el espacio ocupado por los viales, los edificios administrativos y el pendiente de puesta en funcionamiento del puerto exterior, para obtener así la superficie concesionable; la superficie en concesión de la APAC se obtuvo de los datos de ocupación de las concesiones y autorizaciones del departamento de pesca y gestión del patrimonio.

Cuadro nº 10
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APAC. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE (metros cuadrados)			%Ocupación
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	1.111.030	416.000	408.862	98,28%
2009	1.111.030	416.000	408.862	98,28%
2010	1.111.030	416.000	408.862	98,28%
2011	1.111.030	416.000	412.711	99,21%
2012	2.611.030	1.390.847	418.226	30,07%
2013	3.576.388	1.858.410	418.128	22,50%
2014	3.673.808	1.807.948	475.913	26,32%
2015	3.673.808	1.808.498	511.404	28,28%

Fuente: Elaboración Propia

La APAC experimentó entre 2008 y 2015 un importante aumento de su superficie concesionable, superior al doble de la existente al principio del periodo, como consecuencia de la finalización y puesta en explotación de la primera fase de las obras del puerto exterior de Langosteira en 2012; los motivos que llevaron en su momento a decidir la conveniencia de construir un nuevo puerto en una ubicación exterior a la ciudad fueron la ocupación portuaria prácticamente al 100% del puerto interior y, sobre todo, la eliminación de los riesgos medioambientales y de seguridad derivados de la manipulación y almacenamiento de crudos y productos refinados y de la descarga de gráneles sólidos en zona urbana, así como las diferentes catástrofes portuarias que afectaron a la ciudad: Urquiola, Mar Egeo y Prestige.

Este incremento de superficie concesionable, sin que fuera acompañado de un aumento similar de la superficie concesionada, produjo una amplia capacidad excedentaria, cayendo el porcentaje de ocupación de la APAC del 99,21% en 2011 al 26,32% en 2015. Ahora bien, desde el ejercicio 2012, primer año de la operatividad del puerto exterior hasta el 2016, se va produciendo un acrecentamiento de la actividad del nuevo puerto traducido en un incremento en el porcentaje de utilización del muelle del puerto exterior sobre la totalidad de los muelles, con un aumento del 6,59% al 9,3% entre 2015 y 2016; En cuanto a la evolución de la superficie concesionada en el puerto exterior, el incremento producido desde la apertura del puerto en 2012, fue de 3.848 metros cuadrados hasta 132.876 metros cuadrados en 2016, con una previsión mínima para 2017 de 178.876 metros cuadrados al computar la superficie de una solicitud de otorgamiento presentada en febrero de 2017. De todas formas, para que el desarrollo de este nuevo puerto sea óptimo es necesario aún que disponga de un acceso ferroviario, inexistente en 2017, por lo que, el 7 de marzo de 2016, la APAC publicó en el BOE la licitación del contrato de la asistencia técnica para la redacción del proyecto constructivo del acceso ferroviario al puerto exterior de A Coruña y un plazo de ejecución de 14 meses, adjudicándose el 30 de junio por 1.614 miles. Por tanto, en el escenario más optimista, y teniendo en cuenta los tiempos necesarios para la ejecución del proyecto y

materialización de las obras, el puerto exterior de A Coruña no contará con acceso ferroviario hasta finales del año 2020 o principios del 2021.

La APAC elaboró su contabilidad analítica siguiendo la metodología contenida en el Manual de contabilidad de costes aprobado por PPEE, de manera que, para el producto denominado concesiones-autorizaciones (C01-C02), el margen bruto entre 2014 y 2015 aumentó porcentualmente un 17,4% pasando en valores absolutos de 4,37 millones de euros a 5,13 millones mientras que el incremento producido en el margen neto (incluye los costes de estructura) fue del 28,9% pasando de 2,66 millones a 3,43 millones. Los datos anteriores muestran que la rentabilidad de la gestión de las autorizaciones y las concesiones aumentó en el periodo fiscalizado.

II.2.1.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La APAC dispuso a partir del ejercicio 2016 del programa informático SMARTPORT, propio de esta AP, para la gestión del dominio público, al que se traspasó toda la información existente en la aplicación anterior IPORT y también del programa POSEIDONIA MANAGEMENT contratado directamente por la APAC. La información de la aplicación SMARTPORT relativa a las concesiones y autorizaciones vuelca sus datos mediante una interface en POSEIDONIA MANAGEMENT, que contiene toda la información económica de los expedientes de dominio público hasta la creación de la factura, momento en que los datos de la facturación son traspasados mediante otra interface al programa NAVISION, desde el que se efectúa el registro contable y la gestión del cobro. Se ha comprobado que la utilización del programa POSEIDONIA MANAGEMENT permite la extracción de toda la documentación económica de las concesiones y autorizaciones, tanto individualizada como a nivel global y, con ello, la obtención directa de la información necesaria para la toma de decisiones, a saber: la evolución de las superficies otorgadas en concesión desagregadas por los dos puertos, la capacidad actual de almacenamiento de diversa mercancía, etc. También se ha comprobado que la información contenida en SMARTPORT se actualiza diariamente por lo se puede obtener la totalidad del histórico actualizado de la de los expedientes. Asimismo, la APAC dispone de una manual de procedimiento para la tramitación y gestión de las concesiones y autorizaciones demaniales

El análisis del control interno de los procedimientos de facturación, cobro y registro contable de los ingresos derivados de las tasas de ocupación y de actividad de la APB ha puesto de manifiesto la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, sin que se permitiera la realización de la misma función a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro y contabilización de dichas operaciones

II.2.1.4. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad de los dos ejercicios del periodo fiscalizado y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 11
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APAC. Ejercicios 2014 y 2015
(miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TOTAL TASAS PORTUARIAS	24.717	22.794	26.134	-7,78%	14,65%
Tasa de ocupación	5.385	4.974	5.501	-7,63%	10,60%
Tasa de actividad	1.775	1.762	1.961	-0,73%	11,29%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	7.160	6.736	7.462	-5,92%	10,78%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario de la APAC correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ascendieron a 6,74 millones en 2014 y a 7.46 millones en 2015, lo que representó un 29,5% y un 28,5%, respectivamente del total de las tasas portuarias. Tras la disminución generalizada experimentada durante el ejercicio 2014 de los ingresos derivados de las tasas portuarias, en especial de la tasa de ocupación, como consecuencia de la minoración de los tipos de gravamen aplicables a esta tasa aprobados en la Ley General de Presupuestos del Estado para 2014, en el ejercicio 2015 se produjo un aumento superior a la disminución del ejercicio anterior, recuperándose los niveles de ingresos alcanzados en 2013.

Tasa de ocupación

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 47,8% de sus ingresos por la tasa de ocupación; de los análisis efectuados sobre esa muestra se ha obtenido el siguiente resultado:

La APAC liquidó la tasa de ocupación semestralmente conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales y, además, la base imponible y el tipo de gravamen se determinaron conforme a los criterios establecidos en los artículos 175 y 176 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a lo largo del periodo de vigencia y siendo el tipo de gravamen el adecuado, según el tipo de actividad desarrollada. En dos de los expedientes seleccionados, CO559 y CO516 se liquidó tasa de ocupación de instalaciones, aplicándose su liquidación correctamente de acuerdo con la valoración de las instalaciones.

La APAC, registró contablemente los ingresos de la tasa de ocupación de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Real Decreto 1514/2007, por el que se aprobó el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Tasa de actividad

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 33,9% de sus ingresos por la tasa de actividad, obteniéndose el siguiente resultado:

La APAC liquidó la tasa de actividad conforme a los criterios y límites estipulados en los artículos 187 y 188 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a lo largo del periodo de vigencia. En este sentido, el importe de la tasa de actividad de los expedientes de la muestra fue superior al límite inferior del 20% de la tasa de ocupación de los terrenos y lámina de agua. Asimismo, la APAC procuró regularizar, en el ejercicio al que correspondería su devengo, la facturación de la tasa de actividad para lo cual notificó a todos los usuarios en la primera quincena

de enero del ejercicio siguiente la obligación de comunicar los datos reales de tráfico o de negocio; esto permitió que las contestaciones recibidas dentro de ese mes pudieran ser objeto de regularización en el ejercicio anterior quedando las restantes para el año en curso.

La APAC, registró contablemente los ingresos de la tasa de actividad de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Clientes

Las deudas de los usuarios o clientes con la AP por las tasas de ocupación y actividad figuran contabilizadas por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada, en el caso de existir un impago de dicha deuda. Se ha comprobado que la APAC calculó el deterioro de los créditos por operaciones comerciales en función de la antigüedad de la deuda a partir de la finalización del plazo de ingreso en periodo voluntario mediante la aplicación de los siguientes porcentajes; el 50% para deudas de antigüedad entre 12 y 24 meses y el 100% para aquellos con una antigüedad superior a los 24 meses. Además, en los casos de dudas sobre la recuperabilidad de algunas deudas, aunque su antigüedad no fuera coincidente con los criterios anteriores, se dotó un porcentaje superior y en los casos en los que se expiden certificaciones de descubierto para la gestión de cobro por apremio, se actualizó hasta el 100% del principal.

El saldo de la cuenta de clientes a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados ascendió a 4,54 y 3,96 millones de euros, respectivamente de los que 1,76 millones en 2014 y 3,72 millones en 2015 correspondieron a los clientes por tasas portuarias entre las que se encuentran las tasas de ocupación y de actividad. El saldo del deterioro del total de la deuda ascendió a 1,9 y a 0,22 millones, respectivamente, de manera que el porcentaje del deterioro sobre la deuda total fue del 41,8% en 2014 y de 5,6% en 2015. La causa principal de esta disminución se debió a que la APAC dio de baja en 2015 créditos incobrables por un importe de 1,53 millones.

II.2.2. Autoridad Portuaria de Baleares

II.2.2.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La APB gestiona los puertos de Palma, Alcudia (situados en la isla de Mallorca), Ibiza (en Ibiza), Mahón (en Menorca) y la Savina (en Formentera), siendo el puerto de Palma de Mallorca el que cuenta con un mayor volumen de negocio. Este puerto dispone de un PUEP aprobado por la Orden FOM/1753/2005, de 19 de mayo de 2005, estando en tramitación su modificación. En la actualidad, también se encuentran pendientes de tramitación las DEUPs de Ibiza y Alcudia, sin que se hubiese aprobado en su momento sus respectivos PUEPs; en cuanto a los puertos de Mahón y La Savina, los PUEPs se aprobaron por la Orden FOM/907/2006, de 30 de marzo, y por la Orden FOM/3152/2003, de 27 de octubre, respectivamente.

Las últimas valoraciones de los terrenos y lámina de agua de las zonas de servicio de los puertos gestionados por la APB se aprobaron para el puerto de Palma de Mallorca por la Orden FOM/305/2011, de 13 de enero; para el puerto de Alcudia por la Orden FOM/306/2011, de 19 de enero; para el puerto de Ibiza por la Orden FOM/307/2011, de 19 de enero; para el puerto de Mahón por la Orden FOM/308/2011, de 19 de enero; y para el puerto de la Savina por la Orden FOM/309/2011, de 20 de enero.

Respecto al cumplimiento del plazo máximo de 3 años estipulado en el artículo 74 del TRLPEMM para la duración de las autorizaciones de ocupación, en la APB se ha detectado un amplio número de autorizaciones concatenadas en el tiempo que superan el plazo máximo permitido anterior.

La APB otorgó durante el periodo 2014-2015 un total de 4 nuevas concesiones (1 en 2015 y 3 en 2014), todas ellas por concurso. De estas 4 concesiones cabe destacar, debido al volumen de ingresos anuales de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad que generará, superior a 3 millones de euros (además de los importes adicionales a las tasas cifrados en un 8% de las mismas), la concesión otorgada en 2015. Por el contrario, las concesiones otorgadas en el ejercicio 2014, todas ellas relacionadas con locales comerciales o restaurantes, no son generadoras de un volumen de ingresos significativo.

Se ha verificado el cumplimiento de la legalidad en el proceso de otorgamiento de las concesiones de los 4 concursos otorgados entre 2014 y 2015, de lo que se obtuvo los resultados que se exponen a continuación:

El concurso relativo al expediente GSP-150, para el otorgamiento en régimen de concesión de la explotación del bar, cafetería, restaurante, local comercial y aparcamiento en la Terminal de tráfico local, tuvo que convocarse dos veces, al quedar desierto en la primera ocasión. En la segunda convocatoria concurren 2 ofertas que fueron valoradas y ponderadas por una Comisión Técnica de acuerdo con los criterios fijados en la base 9ª del pliego de bases del concurso, que previamente había sido informado favorablemente por la Abogacía del Estado, habiendo sido otorgada la concesión a la oferta mejor valorada económica y globalmente y publicado su otorgamiento en el BOE.

A la convocatoria del concurso relativo al expediente GSP-151, para la explotación de las tiendas libres de impuestos del puerto de Palma de Mallorca, concurren 5 empresas, 2 de las cuales fueron desestimadas por incumplimiento de requisitos no subsanados; las 3 restantes fueron valoradas por la Comisión Técnica constituida al efecto, de acuerdo con la base 9ª del pliego de bases del concurso, otorgándose la concesión a la oferta mejor valorada. No consta la publicación en el BOE de la resolución de otorgamiento de la concesión.

A la convocatoria del concurso del expediente GSP-154, para la explotación de instalaciones provisionales y desmontables de terraza no edificable, para servicio de bar-cafetería, restaurante y centro de información turístico-cultural, en la antigua batería avanzada de san Carlos del dique del oeste del puerto de Palma, concurren 5 ofertas, inadmitiéndose una de ellas por defectos no subsanables y desestimándose otra en el trámite de valoración; las 3 restantes fueron valoradas por la Comisión Técnica constituida al efecto, de acuerdo con la base 9ª del pliego de bases del concurso, otorgándose la concesión a la oferta mejor valorada. No consta la publicación en el BOE de la resolución de otorgamiento de la concesión.

En cuanto a la concesión otorgada en 2015 (expediente GSP-155, para la gestión de puestos de amarre en la dársena interior del puerto de la Savina), se presentaron 2 ofertas, siendo inadmitida una de ellas por defectos en la constitución de la fianza provisional y estimándose la restante, que sería la beneficiaria del otorgamiento de la concesión. En relación con este expediente, no consta la publicación en el BOE de la resolución de otorgamiento de la concesión.

Los usos de las concesiones otorgadas durante el periodo fiscalizado fueron conformes con lo establecido en los respectivos PUEP.

II.2.2.2. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Las inversiones materiales de la APB en los 10 últimos años, que ascendieron a 304 millones de euros, no produjeron un incremento sustancial de la superficie concesionable, que aumento desde 2005 a 2008 solamente en un 3,6%

En el siguiente cuadro se muestra la evolución en los últimos 8 años de los valores de las superficies total terrestre, concesionable y en concesión de la APB, así como su grado de ocupación. La APB elaboró estos datos según los diversos PUEP o planes de ordenación en los casos de Ibiza y de Alcudia, la superficie total descontando la superficie ocupada por los edificios oficiales y por los viales para obtener la superficie concesionable; y se obtuvo el dato de la superficie en concesión, de la información del departamento de dominio público de la APB.

Cuadro nº 12
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APB. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE (metros cuadrados)			OCUPACIÓN %
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	1.970.100	1.170.000	620.500	53,03%
2009	1.956.000	1.170.000	570.500	48,76%
2010	2.080.900	1.251.000	547.900	43,80%
2011	2.084.500	1.251.000	557.000	44,52%
2012	1.952.244	1.137.258	554.018	48,72%
2013	2.226.600	1.334.000	626.000	46,93%
2014	1.993.774	1.212.224	480.858	39,67%
2015	2.017.571	1.212.224	476.882	39,34%

Fuente: Elaboración Propia

La ocupación media de la APB en los dos ejercicios del periodo fiscalizado fue de 39,67% y 39,4%, respectivamente, inferior en ambos ejercicios a la media del sistema portuario estatal (60,55% y 61,11%). No obstante, debe tenerse en cuenta que en esta APB el valor del grado de ocupación no es representativo de la realidad de la ocupación de la superficie, como consecuencia de que para el cálculo de la superficie concesionada no se tiene en cuenta la superficie que la APB gestiona directamente, en el caso de esta AP, es una extensión significativa. En efecto, la AP gestiona directamente la ocupación de varios muelles a fin de que puedan atracar el mayor número de embarcaciones de cruceros y dispone, asimismo, de una amplia superficie de interacción puerto-ciudad que limita los usos que puedan tener estos espacios. Por tanto, la superficie real ocupada es significativamente superior a los porcentajes de grado de ocupación anteriores, aunque no es posible cuantificarla.

La APB elaboró su contabilidad analítica siguiendo la metodología contenida en el Manual de contabilidad de costes aprobado por PPEE, de manera que, para el producto denominado concesiones-autorizaciones (C01-C02), el margen bruto entre 2014 y 2015 aumentó porcentualmente un 3,8% pasando en valores absolutos de 24,02 millones de euros en 2014 a 24,94 millones en 2015 mientras que el incremento producido en el margen neto fue del 6,5%,(de 19,75 millones a 21,03 millones). Los datos expuestos muestran que la rentabilidad de la gestión de las autorizaciones y las concesiones aumentó en el periodo fiscalizado.

II.2.2.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Durante 2014 y 2015, la APB carecía de un sistema de información integrado que abarcara desde el inicio de la tramitación de las concesiones o autorizaciones hasta su facturación, contabilización

y gestión de cobro. Tampoco disponía de una base de datos del histórico de las concesiones y autorizaciones, de manera que al introducir los datos de facturación de un ejercicio se anulaban los del anterior, lo que ha dificultado la trazabilidad de su facturación. La APB disponía para la facturación de las tasas de ocupación y de las tasas de actividad del programa SIGMA que, como ya se ha mencionado en el apartado de análisis general II.3, carecía de opciones apropiadas para la realización de análisis globales de la información. Tampoco, existía una adecuada conectividad con la información suministrada por el Departamento de dominio público, que introducía anualmente los datos de la facturación con las actualizaciones correspondientes de las concesiones y autorizaciones, salvo la proveniente de actividades coyunturales, que eran introducidos directamente por el Departamento de facturación, y la regularización de la tasa de actividad. Además, las facturas obtenidas con esta aplicación, debían adaptarse a los efectos de notificación a los clientes para que contuviese la información que debe constar de acuerdo con la LGT.

A partir del ejercicio 2016, la APB está implantando un nuevo programa informático, POSEIDONIA, contratado directamente por ella con el que se pretende lograr una gestión integral del dominio público desde los trámites de otorgamiento hasta la facturación.

Durante el periodo fiscalizado, la APB dispuso de la aplicación informática NAVISION para el registro contable y gestión de cobro. Esta aplicación permitía una adecuada gestión de cobro, si bien carecía del histórico a una fecha determinada, obteniéndose siempre los datos actualizados en el momento de la consulta.

El análisis del control interno de los procedimientos de facturación, cobro y registro contable de los ingresos derivados de las tasas de ocupación y de actividad de la APB ha puesto de manifiesto la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, sin que se permitiera la realización de la misma función a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro y contabilización de dichas operaciones.

II.2.2.4. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad de los dos ejercicios del periodo fiscalizado y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 13
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APB. Ejercicios 2014 y 2015
(miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TASAS PORTUARIAS	48.373	42.543	49.682	-12,05%	16,78%
Tasa de ocupación	14.601	12.594	16.510	-13,75%	31,09%
Tasa de actividad	5.771	5.456	5.873	-5,46%	7,64%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	20.372	18.050	22.383	-11,40%	24,01%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario de la APB correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ascendieron a 18,05 y 22,38 millones de euros, respectivamente, lo que representó un 42,4% y un 45%, respectivamente del total de las tasas portuarias. Además, las concesiones generaron elevados ingresos adicionales a la tasa de ocupación y a la tasa de actividad por las mejoras ofertadas en las

concesiones otorgadas por concurso, que ascendieron a 10.95 millones en 2014 y a 11,06 millones en 2015, lo que representó un 60,6% y un 49,4%, respectivamente sobre las tasas de ocupación y de actividad, siendo especialmente significativa esta cuantía, incluso superior a la de las propias tasas, en los siguientes expedientes: GSP-118,GSP-15,GSP-127,GSP-131,GSP-137,GSP-147 y GSP-120. El régimen de estos ingresos se adecua al de las tarifas, al carecer de naturaleza tributaria y por ello se contabilizaron en el apartado de otros ingresos de negocio.

Durante el ejercicio 2014, se produjo una disminución generalizada de los ingresos procedentes de las tasas portuarias, en especial en lo concerniente a la tasa de ocupación, como consecuencia de la minoración de los tipos de gravamen de esta tasa aprobados por la Ley General de Presupuestos del Estado para dicho año, mientras que en el ejercicio 2015, el incremento experimentado de estas tasas fue superior a la disminución del ejercicio anterior, recuperándose, por tanto e incluso superándose, los niveles de ingresos alcanzados en el ejercicio 2013.

Tasa de ocupación

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 66,49% del total de sus ingresos por la tasa de ocupación, obteniéndose el siguiente resultado:

No se ha podido verificar la corrección de las liquidaciones de la tasa de ocupación de los expedientes enumerados a continuación debido a la deficiente información contenida en los mismos. En este sentido, en los expedientes GSP-147, P-4-DO5-14, A-4-215-14 y I-1-600-15 no aparece desglosada suficientemente por zonas la superficie ocupada y la correspondiente a la lámina de agua; los expedientes GSP-118, GSP-115, GSP-127, GSP-120, GSP-131 e I-1-600-15 no contienen la información necesaria sobre el valor de las instalaciones ocupadas ni sobre su vida útil.

En términos generales, se ha comprobado que el resto de los componentes de la base imponible así como el tipo de gravamen se liquidaron de acuerdo con el clausulado de los títulos habilitantes y con la legislación aplicable.

Tasa de actividad

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 37,67% del total de sus ingresos por la tasa de actividad, obteniéndose el siguiente resultado:

En los expedientes de la muestra GSP-118, GSP-115, 25-COP y 827-CP-G se ha constatado que el importe de la tasa de actividad es inferior al límite inferior del 20% de la tasa de ocupación de los terrenos establecido en el TRLPEMM; ello es debido a que en el ejercicio 2011, con la entrada en vigor de las nuevas órdenes de valoración, la tasa de ocupación hubo de adaptarse a las mismas, mientras que la tasa de actividad continuó actualizándose según los valores del IPC, lo que originó que en los expedientes existentes con anterioridad, la actualización según el IPC no fuera suficiente para alcanzar el 20% de la tasa de ocupación de los terrenos calculada con las nuevas valoraciones.

Se ha comprobado que, en términos generales, La APB fijó la tasa de actividad en función del límite inferior del 20% de la tasa de ocupación de los terrenos, sin aplicar el intervalo que señala el artículo 188 del TRLPEMM, hasta el límite superior del 6% del importe neto anual de la cifra de negocios, o, en su defecto del volumen de negocio desarrollado en el puerto al amparo de la

concesión o autorización (el 8% en las actividades relativas a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad).

Clientes

La APB contabilizó la deuda existente de los usuarios o clientes, derivadas de las liquidaciones de las tasas de ocupación y de actividad por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada en el caso de existir un impago de dicha deuda. Se ha comprobado que la APB procedió, respecto de las correcciones valorativas de las deudas comerciales relativas a las tasas de ocupación y de actividad, a su cálculo por el método de la dotación específica, estimando el importe de la provisión mediante un sistema individualizado de análisis y seguimiento de los saldos de dudoso cobro sobre el que se aplican porcentajes de dotación en función de la antigüedad de la deuda, distinguiendo entre las deudas por tasas y las deudas por tarifas, y así para las tasas, provisionó el 100% de la deuda pendiente de cobro con una antigüedad superior a los 24 meses y el 50% de aquella con una antigüedad de entre 12 y 24 meses y para las tarifas, dentro de las cuales se incluyen las deudas derivadas de los importes adicionales, se deterioró el 100% de las deudas con antigüedad superior a los 6 meses. La APB en virtud del convenio firmado con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) remitió las deudas procedentes de las tasas, dada su consideración de ingresos de derecho público, a la AEAT para su cobro en vía de apremio

El saldo de la cuenta de clientes de la APB, a 31 de diciembre de los dos ejercicios fiscalizados, ascendía a 30,30 y 18,35 millones de euros, respectivamente, lo que supuso una disminución del 39.4% mientras que su deterioro disminuyó entre los dos ejercicios en un 45,2% pasando de 16,06 millones a 8,80 millones. El importe de estos saldos es el correspondiente a la totalidad de la deuda de los clientes y de su deterioro, sin que se haya podido obtener un desglose por tipo de tasas, debido a las carencias del programa informático para el tratamiento de un volumen elevado de transacciones, que solo ha permitido una desagregación entre tasas y tarifas. Asimismo, de los clientes con un importe deudor de mayor antigüedad a 31 de diciembre de 2015, 2 de ellos, provisionados en su totalidad, se encontraban en concurso de acreedores y otros 3 habían recurrido las liquidaciones, encontrándose provisionados parcialmente en la parte no avalada.

En el ejercicio 2014, del importe del deterioro del saldo de clientes de 16,06 millones de euros, 8,81 millones correspondieron a la deuda de 3 empresas en concurso de acreedores, que en su mayoría no provenían de la tasa de ocupación ni de actividad; y del resto, 1,83 millones eran de deudas por tasas y 5,42 millones de deudas por tarifas mientras que en el ejercicio 2015, el importe total del deterioro ascendió a 8,80 millones de euros, de los cuales 6,90 correspondían a las empresas de un grupo en concurso de acreedores, y el resto, 1,20 millones, a deudores por tarifas y 0,7 millones a deudores por tasas. Por otra parte, en 2014 se declararon como fallidos por créditos incobrables un total de 2,89 millones frente a los 1,96 millones de 2015. Las cifras anteriores ponen de manifiesto una mejoría de la gestión del cobro de las deudas comerciales en los dos ejercicios fiscalizados, a la vista de la evolución tanto del saldo de clientes como del deterioro y de los importes relativos a la declaración de fallidos.

II.2.3. Autoridad Portuaria de Castellón

II.2.3.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Al cierre de los trabajos de esta Fiscalización, la APC no disponía de la DEUP actualizada de acuerdo con el TRLPMM sino que se regía por el PUEP aprobado mediante la OM

FOM/1273/2006, de 6 de abril, si bien se encontraba en tramitación la confección de la nueva DEUP, cuya aprobación estaba pendiente de la evaluación del impacto medioambiental del nuevo acceso de ferrocarril. En esta nueva DEUP se contempla la desafectación de dos parcelas, una de ellas un centro deportivo y otra un jardín y, a la vez, se incluye dentro de la zona de servicio del puerto, la carretera de acceso a la dársena sur.

Para la valoración de los terrenos y la lámina de agua de la zona de servicio del puerto de Castellón se aprobó la correspondiente orden de valoración FOM/3690/2007, de 10 de diciembre, adaptada a la Ley 48/2003, normativa vigente en la fecha de su aprobación. En esta Orden ya se contemplaba, aunque aún no había sido puesta en funcionamiento, la dársena sur dentro del área 1 de valoración y, como consecuencia de ello, las concesiones otorgadas, una vez finalizadas las obras de acondicionamiento de la dársena sur, se liquidaron de acuerdo con los valores contenidos en la misma. En la actualidad, dado que el artículo 177 del TRLPEMM prevé su revisión al menos cada diez años, se ha iniciado el trámite de una nueva valoración

Durante los ejercicios 2004 y 2015, la APC otorgó un total de 12 concesiones (3 en 2014 y 9 en 2015). De ellas 6 relativas a locales comerciales y 1 restaurante lo fueron mediante la convocatoria de un concurso y el resto (una de ellas en la dársena sur) a solicitud del interesado.

En la comprobación del procedimiento de concesión efectuado sobre una muestra del 45% de los expedientes otorgados en 2014 y 2015 no se detectaron deficiencias relevantes. En todos los expedientes seleccionados, aunque la convocatoria del concurso o el trámite de competencia de proyectos gozaron de la preceptiva publicación en el BOE, no hubo concurrencia de varias ofertas, por lo que no se hizo necesario la utilización de criterios valorativos, sino solamente la verificación del cumplimiento de los requisitos que los concesionarios han de cumplir reguladas en los artículos 77 y 84 del TRLEPMM. Asimismo, los usos de las ocupaciones fueron conformes con lo establecido en el PUEP, y en lo relativo a la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución de otorgamiento, se ha verificado su inserción en todos los casos dentro del mes siguiente a su otorgamiento.

II.2.3.2. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

El puerto de Castellón cuenta con dos dársenas, la norte y la sur. En el ejercicio 2009 la superficie concesionable de la APC experimentó un notable incremento como consecuencia de la finalización de una de las fases de la dársena sur.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución en los últimos 8 años de los valores de las superficies total terrestre, concesionable y en concesión de la APC, así como de su grado de ocupación. La APC elaboró estos datos a partir del PUEP, en lo que se refiere a la superficie total, a la que se descontó la superficie ocupada por los edificios oficiales y por los viales y líneas férreas para obtener la superficie concesionable; y de los listados de la base de datos de dominio público portuario se obtuvo el dato de la superficie en concesión.

Cuadro nº 14
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APC. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE(metros cuadrados)			OCUPACIÓN %
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	2.113.000	1.635.900	1.023.825	62,58%
2009	3.000.000	2.350.000	1.045.059	44,47%
2010	2.710.000	2.350.000	1.048.348	44,61%
2011	2.710.000	2.350.000	1.039.512	44,23%
2012	3.110.000	2.750.000	976.686	35,52%
2013	3.110.000	2.750.000	968.240	35,21%
2014	3.110.000	2.750.000	965.775	35,12%
2015	3.110.000	2.750.000	1.011.989	36,80%

Fuente: Elaboración Propia

En los dos ejercicios del periodo fiscalizado el porcentaje de ocupación fue del 35,12% y del 36,8%, respectivamente, inferiores en ambos ejercicios a la media del sistema portuario estatal (60,55% en 2014 y 61,11% en 2015), ocupando el antepenúltimo lugar de todas las AAPP debido a que aún no se ha conseguido comercializar parte de los nuevos terrenos de la dársena sur. No obstante, la evolución de los tráficos de las dos dársenas de la APC, entre los ejercicios 2010 y 2015, experimentó un cambio de tendencia respecto al volumen de tráfico proveniente de cada una de ellas, de manera que mientras en el ejercicio 2010 el porcentaje de tráfico originado en la dársena sur era del 43% del total, en el ejercicio 2015 este se elevó al 80%.

Respecto a la rentabilización de los terrenos de la dársena sur, hay que señalar, por una parte, la inexistencia de un acceso directo por ferrocarril y, por otra, en cuanto a las otras comunicaciones terrestres, si bien se dispone de un acceso directo a esta dársena, sin tener que circunvalar desde la dársena norte, como ocurría en la fecha de terminación de la dársena sur, es necesario ampliar dicho acceso a fin de lograr un acceso óptimo.

La APC elaboró su contabilidad analítica siguiendo la metodología contenida en el Manual de contabilidad de costes aprobado por PPEE, de manera que para el producto denominado concesiones-autorizaciones (C01-C02), tanto el margen bruto como el margen neto aumentaron, entre 2014 y 2015, en términos porcentuales un 11% y en valores absolutos 851.320 euros el margen bruto y 634.994 euros el margen neto. Por lo tanto, la rentabilidad de la gestión de las autorizaciones y las concesiones aumentó en el periodo fiscalizado.

II.2.3.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Durante el periodo fiscalizado, la APC dispuso como sistema informático que sirviera de soporte a la gestión del dominio público (expediente administrativo de las concesiones o autorizaciones, facturación de las tasas de ocupación y de actividad, registro contable, gestión de cobro) de los programas INTEGRA -en sustitución de SIGMA- y NAVISION. El primero de ellos para la gestión y la facturación de los expedientes de dominio público y el segundo para la contabilización y la gestión del cobro. La APC fue una de las AAPP piloto en la introducción del nuevo programa INTEGRA, proporcionado al igual que SIGMA por PPEE, con la finalidad de subsanar las deficiencias de este último. Sin embargo, el programa INTEGRA, como ya se ha señalado en este Informe, continuó sin constituir una herramienta óptima para la gestión del dominio público, lo que ha traído como consecuencia su sustitución prevista a partir de 2017 por el programa INTEGRA2, contratado y facilitado por PPEE. Entre otras limitaciones detectadas en el programa INTEGRA se encontraba la ausencia de información sobre la fecha real de inicio del expediente de concesión o autorización. Tampoco, proporcionaba información de la facturación total de los expedientes, sino

solamente la del último ejercicio. Para subsanar estas limitaciones, con anterioridad a la puesta en funcionamiento del programa INTEGRÁ, la APC volcó toda la información disponible del programa SIGMA a un archivo Excel que mantiene completamente actualizado. En lo referente al programa NAVISION, en términos generales, constituyó una herramienta adecuada para el registro contable y la gestión del cobro.

Asimismo, la APC disponía de manuales para el proceso de facturación y para el de recaudación y, aunque no dispusiera de un procedimiento de gestión del dominio público explicitado en un manual, la APC en su actuación siguió el procedimiento regulado en la normativa.

El análisis del control interno de los procedimientos de facturación, cobro y registro contable de los ingresos derivados de las tasas de ocupación y de actividad ha puesto de manifiesto la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, no permitiendo la realización de la misma función a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro de dicha facturación y la contabilización de dichas operaciones.

II.2.3.4 ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad del ejercicio 2015 y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro

Cuadro nº 15
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APC. Ejercicios 2014 y 2015
(miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TOTAL TASAS PORTUARIAS	18.614	20.216	22.331	8,61%	10,46%
Tasa de ocupación	5.028	4.658	4.740	-7,36%	1,76%
Tasa de actividad	2.745	2.866	3.483	4,41%	21,53%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	7.773	7.524	8.223	-3,20%	9,29%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario de la APC correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ascendieron a 7,52 y 8,2 millones de euros, respectivamente, lo que representó un 37,2% y un 36,8%, respectivamente del total de las tasas portuarias. La evolución interanual de estos dos tipos de ingresos fue dispar. La disminución del 7,36% de los ingresos por la tasa de ocupación experimentada en 2014, como consecuencia de la minoración de los gravámenes aprobada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, no se compensó con el aumento en el 2015 del 1,76%, por lo que en 2015 aún no se había recuperado el nivel de ingresos obtenidos en 2013. Sin embargo, los ingresos de la tasa de actividad, aumentaron en los dos ejercicios, siendo especialmente relevante el incremento experimentado en el ejercicio 2015 (21,53%).

Adicionalmente, en la APC se generaron ingresos directamente del otorgamiento de las concesiones o autorizaciones en concepto de importes adicionales a las tasas, posibilidad regulada en los artículos 180 y 192 del TRLPEMM, respectivamente, y que por carecer de naturaleza tributaria como las tasas, se registraron contablemente en el epígrafe de otros ingresos de negocio. Su importe ascendió a 2,02 millones de euros en 2014 y a 1,97 millones en 2015 (0,85

millones de ocupación y 1,11 millones de actividad), lo que representó un 25,9% en 2014 y un 23,9% en 2015 de la cuantía de ambas tasas.

Tasa de ocupación

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se seleccionó una muestra que representa el 53% del total de sus ingresos por la tasa de ocupación obteniéndose el siguiente resultado:

La APC liquidó, en general por trimestres adelantados, la tasa de ocupación conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales y, además, la base imponible y el tipo de gravamen se determinaron conforme a los criterios establecidos en los artículos 175 y 176 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a través del periodo de vigencia. Los expedientes de la muestra de las concesiones con ocupación de instalaciones C-15, C-47, C-52, C-71 y C-37 se liquidaron de acuerdo con su valoración, realizada al no superar la cuantía de los 3 millones de euros, por personal propio de la APC. En los expedientes de la muestra C-54, C-10, C-47, C-52, C-59, C-29, C-71, C-57 y C-37 se aplicaron correctamente bonificaciones del 40% de la tasa de ocupación amparándose en el artículo 181 del TRLPEMM.

La APC registró contablemente los ingresos de la tasa de ocupación de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Tasa de actividad

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se seleccionó una muestra que representa el 80% del total de sus ingresos por la tasa de actividad, obteniéndose el siguiente resultado:

La APC facturó la tasa de actividad, en general, por trimestres adelantados; la base imponible se determinó conforme a los criterios estipulados en el artículo 187 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a través del periodo de vigencia y respetando en la fijación del tipo de gravamen, los límites superiores e inferiores establecidos en el artículo 188 del TRLPEMM. En efecto, APC aplicó el mayor de estos importes: el resultante de aplicar el tipo de gravamen al volumen real del tráfico o de negocio del ejercicio anterior o bien el correspondiente al tráfico mínimo. Para el cálculo del tráfico real, la APC al final de cada ejercicio solicitó a los concesionarios la comunicación de su importe, que fue contrastado con los datos estadísticos de movimiento de mercancías elaborado por la APC. En ningún caso el importe así facturado fue menor que el límite inferior del 20% del valor de la tasa de ocupación de los terrenos y de las aguas del puerto estipulado en la normativa.

La tasa de actividad fue objeto de un 15% de bonificación por la calidad de servicio y de un 20% por gestión medioambiental, según el procedimiento descrito en el artículo 245 del TRLPEMM.

La APC, registró contablemente los ingresos de la tasa de actividad de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Clientes

La APC contabilizó la deuda existente de los usuarios o clientes, derivados de las liquidaciones de las tasas de ocupación y de actividad por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada, en el caso de existir un impago de dicha deuda, de manera que la APC procedió, respecto de las correcciones valorativas de las deudas comerciales relativas a las tasas de ocupación y de actividad, a su dotación de acuerdo con el criterio de antigüedad; así, provisionó el 100% de la deuda pendiente de cobro con una antigüedad superior a los 24 meses y el 50% de aquella con una antigüedad de entre 12 y 24 meses.

El saldo del exigible a 31 de diciembre de los ejercicios fiscalizados ascendió a 3,56 millones de euros en 2014 y a 3,42 millones en 2015, siendo el saldo del deterioro, calculado de acuerdo con el procedimiento anteriormente mencionado, de 82 y 87 miles de euros, respectivamente, de este importe, aproximadamente el 98,75% en 2014 y 93,34% en 2015 correspondió a la dotación de la totalidad de la deuda de 2 concesionarios incurso en concurso de acreedores.

Durante los ejercicios analizados, a pesar de existir un Convenio firmado con la AEAT dependiente del Ministerio Economía, para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de dicho organismo portuario, la APC no lo utilizó, siendo los motivos principales: el encarecimiento de su coste (una vez cobrada la deuda, la AEAT transfiere el dinero recaudado descontando un porcentaje en concepto de gastos de gestión de cobro) y el escaso importe de saldos impagados de las tasas y tarifas, como queda reflejado en el ratio de morosidad, que fue de 0,0763% en 2014 y de 0,0521% en 2015.

II.2.4. Autoridad Portuaria de las Palmas

II.2.4.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La Autoridad Portuaria de las Palmas (en adelante, APLP) gestiona los puertos de interés general de Las Palmas, Salinetas, Arinaga (situados en la isla de Gran Canaria), puerto del Rosario (en Fuerteventura) y Arrecife (en Lanzarote). Para los puertos de Las Palmas, Salinetas y Arinaga dispuso de una única DEUP aprobada mediante la Orden FOM/769/2014 y modificada con posterioridad por la Orden FOM/371/2016, de 9 de marzo; respecto al puerto del Rosario, la DEUP se aprobó mediante la Orden FOM/2248/2012, de 28 de septiembre; finalmente, para el puerto de Arrecife la Orden FOM/1657/2016, de 21 de septiembre, aprobó la DEUP.

Las últimas valoraciones de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio de los puertos fueron aprobadas para el puerto de Las Palmas, Salinetas y Arinaga por la Orden FOM/1910/2014, de 3 de octubre, para el puerto de Arrecife por la Orden FOM/2809/2015, de 18 de diciembre y para el puerto del Rosario por la Orden FOM/2164/2015, de 6 de octubre. Estas nuevas valoraciones, debido a que las anteriores habían sido realizadas con anterioridad a la crisis económica, supusieron para los puertos de Las Palmas, Salinetas y Arinaga una reducción media de los valores de los terrenos y lámina de agua del 4% y, consecuentemente, una disminución estimada en los ingresos de la tasa de ocupación del 10%, mientras que en los puertos del Rosario y Arrecife, la disminución media fue del 24% y 12%, respectivamente y del 18,7% y del 14,9%, en cuanto a los ingresos de la tasa de ocupación. Esta disminución que se produjo, a pesar del incremento del tráfico, se vio reflejada en los menores resultados habidos en el ejercicio 2015 con respecto a 2014.

Durante los ejercicios 2014 y 2015, la APLP otorgó un total de 52 concesiones (15 en 2014 y 37 en 2015) con diferentes objetos, entre los que destacan, terminales de pasajeros y mercancías, terminal de recepción, almacenamiento y despacho de cemento, concesiones relacionadas con actividades logísticas, talleres de reparación naval, restauración y ocio. De las 52 concesiones, 45 se adjudicaron directamente ya que cumplían con los requisitos contenidos en el artículo 83 del TRLPEMM para la utilización de este procedimiento por tratarse de concesiones cuya superficie era inferior a 2.500 metros cuadrados y las 7 restantes lo fueron a solicitud del interesado, cumpliéndose con el trámite de competencia de proyectos establecido en el artículo 85 del TRLPEMM.

El análisis de una muestra de los expedientes de otorgamiento que generaron un mayor importe de ingresos (63% del total del conjunto de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad) ha puesto de manifiesto el cumplimiento de lo establecido en la normativa de aplicación (artículos 80, 83, 84, 85 y 87 del TRLPEMM). En 2 de los expedientes de la muestra, al trámite de competencia de proyectos concurrió más de una empresa, por lo que la APLP procedió a la valoración de los proyectos presentados por una comisión de expertos de acuerdo con criterios económicos y técnicos. Asimismo, los usos de las ocupaciones fueron conformes con lo establecido en los DEUP. En lo relativo a la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución de otorgamiento, todas las resoluciones fueron publicadas en los dos meses siguientes a su otorgamiento.

II.2.4.2. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

En el siguiente cuadro figura la evolución de las superficies terrestre total, concesionable y concesionada y el porcentaje de ocupación de los puertos de la APLP de los últimos 8 años. La APLP, para el ejercicio 2015 calculó estos datos partiendo de los trabajos realizados para la elaboración de las nuevas órdenes de valoración, de los que se obtuvieron los datos relativos a la superficie terrestre total; para el cálculo de la superficie concesionable se detrajeron aquellos terrenos que aún no se encontraban aptos para el otorgamiento de futuras concesiones por estar aún pendiente de finalización las obras de adaptación de los terrenos; para la superficie en concesión, los datos procedieron del inventario de las concesiones.

Cuadro nº16
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APLP. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE (metros cuadrados)			OCUPACIÓN %
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	5.597.735	3.615.194	2.908.430	80,45%
2009	5.632.735	3.643.194	3.071.552	84,31%
2010	5.913.923	5.017.430	2.725.402	54,32%
2011	5.913.923	5.017.430	2.667.746	53,17%
2012	5.913.923	5.017.430	2.683.214	53,48%
2013	6.147.923	5.251.430	2.683.214	51,09%
2014	6.436.088	4.915.062	2.893.443	58,87%
2015	6.436.088	4.915.062	2.716.628	55,27%

Fuente: Elaboración Propia

Los puertos de interés general gestionados por la APLP presentaron en el periodo fiscalizado un grado de ocupación de 58,87% en 2014 y 55,27% en 2015, inferior en ambos ejercicios al porcentaje medio del sistema portuario de titularidad estatal (60,7% en 2015 y 60,6% en 2014). Asimismo, se aprecia que el incremento de superficie concesionable producido en el ejercicio 2010 por la finalización de la primera fase del dique de la esfinge no ha ido acompañado de un aumento

de la superficie concesionada, originando con ello una importante disminución de la ocupación entre el ejercicio 2009, en que alcanzó el 84,31% y los 5 ejercicios posteriores en los que no se superó en ninguno de ellos el 60%.

El grado de ocupación de los puertos gestionados por la AP en los dos ejercicios del periodo fiscalizado se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro nº 17
Porcentaje de ocupación de los puertos de la APLP. Ejercicios 2014 y 2015

PUERTOS	2014	2015
Las Palmas y Arinaga	48,50%	46,50%
Salinetas	100%	100%
Arrecife	82,50%	74,50%
Rosario	59,30%	60,40%

Fuente: Elaboración Propia

En los puertos de Las Palmas y Arinaga se observa una sobrecapacidad portuaria, sobre todo en el puerto de Arinaga que, a 31 de diciembre de 2015, se encontraba con un bajo grado de ocupación, circunstancia contrastable en la visita efectuada en el curso de la Fiscalización al no haberse dispuesto de datos desagregados para ambos puertos. Sin embargo, esta situación experimentó una ligera mejoría con el otorgamiento, a finales del ejercicio 2016, de 2 concesiones en el puerto de Arinaga, con unas extensiones de 2.080 y de 92.431 metros cuadrados, respectivamente y con la aprobación por el Consejo de Administración de la APLP, en diciembre de 2016, de la tramitación de otra concesión de 40.000 metros cuadrados, aunque aún con la superficie de estas 3 nuevas concesiones, la ocupación del Puerto de las Palmas y de Arinaga no superaría el 52%.

La APLP elaboró su contabilidad analítica siguiendo la metodología contenida en el Manual de contabilidad de costes aprobado por PPEE, de manera que para el producto denominado concesiones-autorizaciones (C01-C02), el margen bruto en los dos ejercicios fiscalizados disminuyó porcentualmente en un 8,8% pasando en valores absolutos de 22,07 millones de euros a 20,12 millones, a la vez que el margen neto disminuyó en un 10,8% pasando de 16,49 millones a 14,72 millones, debido a que la reducción de los costes directamente imputables a la gestión de las concesiones y de las autorizaciones del 9,3% y de los costes estructurales del 3,2% no fueron suficientes para compensar la disminución del 9% de los ingresos directamente aplicables. Esta disminución de la rentabilidad fue debida, principalmente, a la aprobación de las nuevas órdenes de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio de los puertos gestionados por esta AP.

II.2.4.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La APLP disponía para la gestión del dominio público del sistema informático AS/400, basado en aplicaciones informáticas desarrolladas durante los años 90 y reformadas a lo largo de los años para adaptarse a las nuevas disposiciones legales. Para solucionar los problemas que con el transcurso del tiempo y los cambios legislativos se producían con la utilización de este sistema, durante parte del ejercicio 2013 y el 2014, la APLP estuvo preparando su sistema informático, tanto en la parte de hardware como de software, para incorporar el proyecto INTEGRA, propiciado por PPEE, a la vez que mantuvo operativo el sistema basado en el AS/400. En este sentido, la APLP adquirió todo el hardware y software necesario para posibilitar el cambio a INTEGRA.

La APLP, una vez realizadas las pruebas pertinentes y establecido el proceso en paralelo durante la primera mitad de 2015, constató que el rendimiento y prestaciones de INTEGRA no se

adaptaban óptimamente al volumen de transacciones de esta AP y, por tanto, fue necesario el mantenimiento del antiguo sistema. A finales de 2015, se iniciaron los trámites para la convocatoria de un concurso público con la elaboración de un pliego de condiciones de un sistema de gestión integral que cumpliera con los requerimientos funcionales de todos los departamentos de la APLP y que finalizó con la convocatoria del concurso y la adjudicación del sistema de gestión POSIDONIA. Además, en 2016 la APLP tuvo que adquirir las licencias de un programa completo para la gestión de la contabilidad compatible con POSIDONIA.

Por otro lado, la APLP dispuso también de la aplicación NAVISION que cubría las áreas económico-financieras, compras y aprovisionamiento, control presupuestario, gestión de avales y finanzas, reservas de crédito y cartera de cobros y recaudación.

La APLP no disponía de manuales de procedimiento debidamente actualizados para la facturación y la gestión de cobro de las tasas, si bien de las comprobaciones efectuadas sobre la valoraciones del control interno del procedimiento de gestión de cobro, se ha constatado la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, no permitiendo la realización de la misma función a dos o más personas.

II.2.4.4. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad de cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 18
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APLP. Ejercicios 2014 y 2015
(miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TASAS PORTUARIAS	65.332	62.285	63.636	-4,66%	2,17%
Tasa de ocupación	23.050	20.699	19.744	-10,20%	-4,61%
Tasa de actividad	10.018	7.812	6.159	-22,02%	-21,16%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	33.068	28.511	25.903	-13,78%	-9,15%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario de la APLP correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ascendieron a 28,51 y 25,90 millones de euros, respectivamente, lo que representó un 34,6% y un 40,7% del total de las tasas portuarias de cada ejercicio. La disminución de los ingresos de la tasa de ocupación de la APLP tuvo su origen, principalmente, en la aprobación de las nuevas órdenes de valoración que, como ya se ha señalado con anterioridad, supusieron una merma en la cifra de ingresos. En cuanto a la tasa de actividad, la variación negativa fue debida, en gran medida, a la finalización del procedimiento de adaptación de la tasa de actividad de las concesiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, en las que su clausulado no contemplaba la existencia de una tasa de actividad y, por consiguiente, tras la promulgación de la Ley 48/2003, tuvieron que ser adaptadas a la nueva normativa. De entre las concesiones con un mayor volumen de ingresos de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad, se encuentran las relacionadas con la mercancía en general, los productos agroalimentarios y los pasajeros

Adicionalmente, la APLP obtuvo otros ingresos derivados directamente del otorgamiento de las concesiones o autorizaciones en concepto de importes adicionales a las tasas, de 470.396 euros en 2014 y de 483.615 euros en 2015, procedentes de las cantidades ofertadas en los concursos

por los participantes en virtud de la posibilidad prevista en los artículos 180 y 192 del TRLPEMM y que, por carecer de naturaleza tributaria como las tasas, se registraron contablemente en el epígrafe de otros ingresos de negocio.

Tasa de ocupación

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 55,15% de sus ingresos por la tasa de ocupación, de cuyo análisis se ha obtenido el siguiente resultado:

La APLP facturó la tasa de ocupación conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales, salvo en lo concerniente a los plazos de liquidación. En efecto, el periodo habitual de liquidación de la tasa de ocupación, según lo estipulado en los títulos concesionales, es el semestre en las concesiones y el trimestre en las autorizaciones. Ahora bien, en los últimos ejercicios, y debido a la situación de crisis económica, la APLP aprobó la posibilidad de la liquidación mensual, sistema al que se acogieron los concesionarios de forma generalizada, con incumplimiento del artículo 179 del TRLPEMM en el que se establece que la tasa será exigible por adelantado en los plazos que figuren en las cláusulas de concesión o de autorización, si bien para el ejercicio 2016, la APLP sustituyó el plazo mensual por el trimestral, produciéndose así un acercamiento entre el plazo establecido en los títulos concesionales y el aprobado por la APLP.

Asimismo, la base imponible y el tipo de gravamen se determinaron conforme a los criterios establecidos en los artículos 175 y 176 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a través del periodo de vigencia y siendo el tipo de gravamen el adecuado, según el tipo de actividad desarrollada. Además, los expedientes de las concesiones con ocupación de instalaciones 15-C-597, 15-C-141, 15-C-809 y 15-C-91 se liquidaron de acuerdo con la valoración realizada por personal propio de la APLP, al no superar la cuantía de los 3 millones de euros; además, en los expedientes de la muestra 15-C-597 y 16-PB-36 se aplicaron correctamente bonificaciones del 25% de la tasa de ocupación amparándose en el artículo 182 del TRLPMM y en el artículo 68 de La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015.

Respecto al registro contable de estos ingresos, la APLP los contabilizó de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Tasa de actividad

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 55,26% de sus ingresos de la tasa de actividad, obteniéndose el siguiente resultado:

La APLP liquidó la tasa de actividad conforme a los criterios y límites estipulados en los artículos 187 y 188 del TRLPEMM. En este sentido, la facturación de la tasa de actividad se realizó en función del mayor de estos valores: del tráfico mínimo estipulado en el título concesional o del tráfico real del ejercicio anterior, respetando en todo caso el límite inferior del 20% de la tasa de ocupación de los terrenos y lámina de agua. Para ello, el concesionario, antes de mediados de julio de cada año, ha de comunicar la cifra real de la actividad realizada en la concesión que es contrastada por la AP, habiéndose detectado retrasos en esta comunicación en el expediente 15-C-785 y en el expediente 15-C-809 cuyas regularizaciones se facturaron a final del ejercicio. Por otra parte, la APLP aplicó las bonificaciones previstas en el artículo 245 del TRLPMM por calidad y medio ambiente en los expedientes 15-C-597, 16-PB-36 y 15-PB-37.

Al igual que en el caso de la liquidación de la tasa de ocupación, el periodo de liquidación no se efectuó, en todos los casos, conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales que estipulaban como periodo habitual de liquidación de la tasa de actividad, en las concesiones el semestre y en las autorizaciones el trimestre. Ahora bien, en los últimos ejercicios, y debido a la situación de crisis económica, la APLP aprobó la posibilidad de la liquidación mensual, sistema al que se acogieron los concesionarios de forma generalizada, con incumplimiento del artículo 191 del TRLPEMM en el que se establece que la tasa será exigible por adelantado en los plazos que figuren en las cláusulas de concesión o de autorización, si bien para el ejercicio 2016, la APLP sustituyó el plazo mensual por el trimestral, y por tanto, se va produciendo un acercamiento entre el plazo establecido en los títulos concesionales y el aprobado por la APLP.

Además, en relación con la tasa de actividad de esta AP hay que señalar que debido a que los títulos concesionales anteriores a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, no contenían en su clausulado el establecimiento de una tasa de actividad, en la disposición transitoria quinta de la misma se estableció un régimen transitorio para la adaptación del antiguo canon por prestación de servicios al público y del desarrollo de actividades comerciales a la regulación contenida en esta Ley 48/2003 para la tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios. Ahora bien, en esta AP se produjo una importante demora en esta adaptación, de manera que no llegó a producirse materialmente hasta la aprobación del TRLPEMM y, además, la misma no estuvo exenta de problemas por las reclamaciones de los concesionarios que fueron estimadas por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias por lo que la APLP registró en sus cuentas una provisión para hacer frente a estas reclamaciones cifradas en 5,3 millones de euros en 2014 y en 3,40 millones en 2015. La disminución experimentada de la provisión en 2015 fue debida a un exceso de provisión motivado por la prescripción de algunas de las reclamaciones a final del ejercicio.

La APLP, registró contablemente los ingresos de la tasa de actividad de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por el PPEE.

Clientes

Las deudas existentes de los usuarios o clientes por las tasas de ocupación y actividad figuran contabilizadas por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada, en el caso de existir un impago de dicha deuda. La APLP, procedió respecto de las correcciones valorativas relativas a deudas comerciales derivadas de las tasas de ocupación y de actividad, a su dotación de acuerdo con el criterio de antigüedad; así, procedió a provisionar el 100% de la deuda pendiente de cobro con una antigüedad superior a los 24 meses y el 50% de aquella con una antigüedad de entre 12 y 24 meses.

De acuerdo con el procedimiento anterior, del importe de la deuda total a 31 de diciembre de 2014 y de 2015 por las tasas de ocupación y de actividad, que ascendió a 10,73 y 9,92 millones de euros, respectivamente, el importe de su deterioro fue de 70.206 miles (67%9) y de 6.819 miles (68,8%) en cada uno de los ejercicios, lo que pone de manifiesto la existencia de problemas en los concesionarios para hacer frente al pago de las tasas.

La APLP en el momento en que una deuda se encuentra fuera de plazo automáticamente la remite a la AEAT para su cobro en vía ejecutiva, en virtud del convenio firmado entre las dos Entidades.

II.2.5. Autoridad Portuaria de Santander

II.2.5.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

El PUEP del puerto de Santander aprobado por la Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medioambiente de 19 de abril de 1995 se actualizó mediante la Orden FOM/709/2012, de 9 de abril que, al mismo tiempo que contempló la modificación introducida por la firma del convenio interadministrativo de colaboración para la reordenación urbanística del frente marítimo portuario de Santander, procedió a su adaptación a lo dispuesto en el TRLPEMM, para su consideración como DEUP.

La Orden de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto de Santander tiene fecha de 30 de octubre de 1987, actualizada de acuerdo con los índices que le eran de aplicación legalmente desde esa fecha hasta la actualidad. Para su valoración, la entonces Junta del Puerto de Santander contrató una asistencia externa para la valoración tuvo en cuenta los dos criterios siguientes: un valor básico en función de la situación y del uso portuario de las diferentes zonas de servicio y otro correspondiente a las ventajas de sus circunstancias portuarias. En el ejercicio 2006 se intentó la aprobación de una nueva valoración adaptada a la legislación vigente en ese momento pero ante las numerosas alegaciones presentadas por los agentes portuarios no llegó a aprobarse. Por lo tanto, hasta que no se apruebe la nueva Orden de valoración, que se encuentra en fase de tramitación, la Autoridad Portuaria de Santander (En adelante, APS) continúa incumpliendo el artículo 177 del TRLPEMM. No obstante, habida cuenta que desde la entrada en vigor de la Orden de 30 de octubre de 1987, hasta el 31 de diciembre de 2015, en el puerto no se produjeron significativas ampliaciones de superficie, todas las zonas de servicio del puerto se encontraban valoradas a los importes del año 1987 con las actualizaciones pertinentes.

La APS otorgó durante 2014 y 2015 un total de 17 concesiones, (9 en 2014 y 8 en 2015). El procedimiento de iniciación de todas ellas, a excepción de 1, en la que se convocó un concurso, fue la iniciativa del interesado y, de estas, 11 se adjudicaron directamente al solicitante sin sometimiento al trámite de competencia de proyectos, al tratarse de concesiones cuya superficie era inferior a 2.500 metros cuadrados, una de las condiciones estipuladas en el artículo 83 del TRLPEMM que permite el uso de este procedimiento.

Se ha analizado una muestra de expedientes de otorgamiento de concesiones que representan un 75% del total otorgado sin que se haya detectado incidencias significativas. En este sentido, en el único concurso convocado, cuyo objeto era la ocupación de una lámina de agua situada en la dársena Molvedo del puerto de Santander con destino a la instalación de pantalanes flotantes para el amarre de embarcaciones deportivas, se presentó una oferta que fue seleccionada al cumplir los requisitos establecidos en el pliego de bases del concurso. En el resto de expedientes iniciados a solicitud del interesado que conllevaron el trámite de competencia de proyectos, no se presentaron ofertas diferentes de las iniciales, por lo que se otorgaron las concesiones a los peticionarios iniciales. Asimismo, los usos de las ocupaciones fueron conformes con lo establecido en la DEUP y, en lo relativo a la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución de otorgamiento, se ha verificado su realización en todos los casos dentro del mes siguiente a su otorgamiento.

II.2.5.2. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

En el siguiente cuadro figura la evolución de la superficie terrestre total, concesionable y en concesión de la APS de los últimos 8 años. La APS elaboró estos datos a partir de la DEUP la superficie total, a la que se descontó la superficie ocupada por los edificios oficiales y por los viales para obtener la superficie concesionable; y de los listados de la base de datos del dominio público portuario para obtener el dato de la superficie en concesión.

Cuadro nº 19
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APS. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE (metros cuadrados)			OCUPACIÓN %
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	3.007.851	2.121.810	1.520.000	71,64%
2009	3.007.851	2.121.810	1.520.000	71,64%
2010	3.007.851	2.121.810	1.390.000	65,51%
2011	3.007.851	2.121.810	1.365.000	64,33%
2012	2.833.430	2.150.000	905.000	42,09%
2013	2.833.430	2.057.420	890.000	43,26%
2014	2.833.430	2.057.000	905.000	44,00%
2015	2.833.430	2.057.000	1.045.000	50,80%

Fuente: Elaboración Propia

En el caso de esta AP, el dato utilizado en el ejercicio 2011 presenta un error en la superficie computada en concesión. El error fue debido a que la superficie del polígono de Actimarsa se computó doblemente al estar cada una de las concesiones de dicho polígono desglosada individualmente y, a su vez, globalmente todas ellas bajo un registro denominado Actimarsa.

En el periodo fiscalizado, el grado de ocupación del dominio público portuario de la APS del 44% y del 50,8% fue inferior en ambos ejercicios a la media del sistema portuario (60,55% en 2014 y 61,11% en 2015) aunque, como ya se ha puesto de manifiesto en el apartado II.2.2 de este Informe, estas cifras no representan de forma fehaciente la situación real de los puertos. Así en el caso de Santander, hay que tener en cuenta que el tráfico de vehículos, que constituye uno de sus principales tráficó, requiere la concesión de autorizaciones temporales de espacio que en el caso de que sobre estos espacios se otorgasen títulos de ocupación permanente, se podría en peligro las concesiones relativas a este tipo de tráfico. Por otra parte, la superficie de usos interacción puerto-ciudad en esta AP presenta un valor superior a la media del sistema portuario y, aunque en teoría esta superficie pudiera ser concesionada, en la práctica es difícil que haya suficiente demanda para este volumen de uso; por otro lado, en la superficie en concesión no se computó la superficie correspondiente a la Lonja de pescado gestionada directamente por la AP desde el ejercicio 2005.

En la APS no ha podido determinarse la rentabilidad obtenida directamente de las concesiones y autorizaciones del ejercicio 2015, ante la falta de la elaboración de la contabilidad analítica relativa a ese ejercicio. En el ejercicio 2014, el margen bruto derivado directamente de la gestión de las concesiones y autorizaciones fue de 4,53 millones de euros mientras que el importe del margen neto ascendió a 2,53 millones y, por tanto, la rentabilidad de este producto fue positiva.

II.2.5.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Durante el periodo fiscalizado, la APS dispuso como sistema informático que sirviera de soporte a la gestión del dominio público (expediente administrativo de las concesiones o autorizaciones,

facturación de las tasas de ocupación y de actividad, registro contable gestión de cobro) de los programas SIGMA y NAVISION, el primero de ellos para la facturación y el segundo para las fases de la contabilización y la gestión del cobro. En el análisis de las prestaciones de SIGMA se han puesto de manifiesto una serie de deficiencias que afectaban a su operatividad y a su capacidad de control de la gestión. Por una parte, esta aplicación carecía de opciones apropiadas para la realización de análisis globales de la base de datos. De igual forma, no disponía de funciones específicas para una correcta gestión de los expedientes administrativos del otorgamiento de las concesiones y autorizaciones. Tampoco existía una adecuada conectividad con la base de datos de los expedientes; en cuanto a la facturación obtenida con esta aplicación, era necesario su adaptación a los efectos de notificación para que contuviese la información que debe constar de acuerdo con la LGT. A partir del ejercicio 2017, está en fase de implantación una nueva aplicación informática INTEGRA 2, proporcionada por PPEE, con la que se pretende la solución de las deficiencias anteriores y con ello la consecución de una mejor herramienta de gestión

Respecto a la gestión de cobro para la que se utilizó el programa NAVISION, que en términos generales, constituyó una herramienta adecuada para el registro contable y la gestión del cobro, el servicio de facturación de la APS, controló mensualmente el estado de las notificaciones que se remitían al departamento de Gestión Económica para su control y conciliación, siendo el plazo máximo para hacer efectivo el ingreso dependiente de la fecha de notificación de acuerdo con lo estipulado en la LGT, de manera que si la notificación se recibe entre los días 1 y 15 de cada mes, será el 20 del mes posterior y si la notificación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, será hasta el 5 del segundo mes posteriormente.

El análisis del control interno de la APS en el ámbito objetivo de la Fiscalización ha puesto de manifiesto la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada persona el permiso exclusivo de realización de su función, no permitiendo la realización de la misma a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro y contabilización de dichas operaciones.

Asimismo, la APS disponía de los siguientes procedimientos escritos: un manual de gestión y control de cobros y un procedimiento para el control de la facturación de tasas y tarifas portuarias en los que se refleja una adecuada segregación de funciones. En lo referente a la gestión de los expedientes de dominio público, aunque no existía un procedimiento escrito, la APS actuaba de acuerdo con las disposiciones establecidas en la normativa.

II.2.5.4. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad de los ejercicios fiscalizados y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº20
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APS. Ejercicios 2014 y 2015
(en miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TASAS PORTUARIAS	17.138	17.467	16.508	1,92%	-5,49%
Tasa de ocupación	5.499	5.196	5.279	-5,51%	1,60%
Tasa de actividad	1.652	1.617	1.605	-2,12%	-0,74%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	7.151	6.813	6.884	-4,73%	1,04%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y del aprovechamiento del dominio público portuario correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 de la APS ascendieron a 6,81 y 6,88 millones de euros, respectivamente, lo que representó un 39% y 41,7% del total de las tasas portuarias. Estos ingresos en el ejercicio 2014 disminuyeron un 4,73%, como consecuencia principal de la reducción de los tipos de gravamen de esta tasa aprobados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, mientras que en el ejercicio 2015 no presentaron una variación interanual muy significativa; por una parte, los provenientes de la tasa de ocupación experimentaron un ligero incremento del 1,6% mientras que los derivados de la tasa de actividad descendieron 0,74%, lo que originó que en el cómputo global de estas dos tasas, el incremento del 1,04% no fuera suficiente para recuperar los niveles de 2013.

De entre las concesiones con un mayor volumen de ingresos de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad se encuentran la marina deportiva, las relacionadas con el tráfico de vehículos y de pasajeros, las terminales de gráneles sólidos de alimentación y de gráneles sólidos minerales y las relacionadas con las actividades logísticas.

Tasa de ocupación

Los trabajos de fiscalización realizados sobre una muestra de expedientes que representan el 50.5% de la facturación de la tasa de ocupación de las concesiones y autorizaciones vigentes a 31 de diciembre de 2015 ha puesto de manifiesto que la APS determinó la base imponible de esta tasa conforme a la normativa que le era de aplicación, contenida en los artículos 175 y 176 del TRLPEMM. El tipo de gravamen fue el adecuado, según el tipo de actividad desarrollada y el cálculo de la cuantía de la tasa fue conforme con las condiciones de la concesión a la que se le aplicaron a través de los años de vigencia las actualizaciones correspondientes a cada periodo de tiempo. Su liquidación se efectuó por adelantado semestralmente de acuerdo con el artículo 179 del TRLPEMM y con el clausulado del título demanial. Por otra parte, las bonificaciones aplicadas se adecuaron a lo establecido en el artículo 181 del TRLPEMM, no detectándose la existencia de rebajas no autorizadas o la realización de liquidaciones por importes inferiores a lo establecido por la normativa reguladora.

Asimismo, la APS registró contablemente los ingresos de la tasa de ocupación de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

La Tasa de actividad

Sobre el análisis de una muestra representativa de concesiones y autorizaciones que supuso el 38,9% de la facturación de las vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha verificado que, en términos generales, la APS cumplió con los criterios y límites estipulados en los artículos 187 y 188 del TRLPEMM. En este sentido, la Entidad calculó el valor de la cuota de actividad mediante la aplicación de un tipo de gravamen que garantizase un rendimiento de la explotación satisfactorio, a la base imponible fijada sobre el tráfico mínimo garantizado a través de la concesión o sobre el 20% de la tasa de ocupación de los valores de los terrenos y las aguas del puerto. Posteriormente, en el ejercicio siguiente cuando la APS disponía de los datos reales del tráfico o del volumen de negocio, emitía una liquidación complementaria en los casos en que la cuantía real hubiese sido superior a la cuantía mínima, aunque debido aún a la situación de crisis económica, los tráficos reales no superaron en la mayoría de las concesiones el tráfico mínimo garantizado y, por tanto, no se emitieron apenas liquidaciones complementarias, de forma que el importe facturado en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado coincidió en gran medida con el tráfico real anual.

Asimismo, la APS registró contablemente los ingresos correspondientes a la tasa de actividad de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Clientes

Las deudas existentes de los usuarios o clientes derivados de las tasas de ocupación y de actividad fueron contabilizadas por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada en el caso de existir un impago de dicha deuda. La APS procedió, respecto de las correcciones valorativas relativas a las deudas de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad, a su dotación de acuerdo con el criterio de antigüedad en relación al vencimiento, siguiendo el criterio fijado por PPEE: las deudas entre 12 y 24 meses al 50% y mas de 24 meses al 100%. De acuerdo con este criterio, en el ejercicio 2014 el saldo del deterioro fue de 7,75 millones de euros (7,05 millones de deudas por tasas) y en el ejercicio 2015 el importe ascendió a 8,52 millones (7,79 millones de deudas por tasas). Dentro de estos saldos cabe destacar el importe provisionado de dos clientes: M.S y el Gobierno regional de Cantabria. En este sentido, de un exigible de M.S. en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado de 7,20 y 7,59 millones de euros, respectivamente, el importe dotado fue de 5,59 millones (5,47 millones de tasa de ocupación y de tasa de actividad) y de 6,40 millones (6,23 millones de tasa de ocupación y de tasa de actividad). En relación con estos importes, la IGAE manifestó una opinión favorable con salvedades sobre las cuentas anuales de los dos ejercicios fiscalizados, al considerar que, dada la situación de insolvencia del deudor, se debería haber ampliado la dotación del deterioro a la totalidad del exigible y, por consiguiente, incrementar la provisión en cada uno de los ejercicios en 1,61 y 1,19 millones de euros, respectivamente, con el consiguiente efecto negativo en el resultado de la entidad. Por el contrario, la APS estima que, teniendo en cuenta las presumibles garantías de cobro de la deuda, ya que en 2016 se inició el embargo del moroso, y que a la resolución de este expediente de embargo, revertirán a la APS los bienes de la concesión, se garantizaría sobradamente el cobro de los créditos pendientes no provisionados, por lo que no procedería efectuar en los estados financieros el ajuste anterior.

En cuanto al segundo deudor en importancia de la APS, el Gobierno Regional de Cantabria, con una deuda a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados que ascendía a 1,46 y 1,44 millones de euros, respectivamente, correspondientes a las liquidaciones devengadas por la concesión de la Ciudad del Transporte, la Dirección General de Transportes del Gobierno Regional, aunque con retraso, va pagando la deuda.

En relación con las tasas no ingresadas en periodo voluntario, la APS procedió, después de un estudio individualizado de los casos, a su remisión a la AEAT para el cobro en vía ejecutiva en los supuestos considerados procedentes, que han sido la mayoría en el periodo fiscalizado.

II.2.6. Autoridad Portuaria de Sevilla

II.2.6.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La Autoridad Portuaria de Sevilla (en adelante, APSE) no disponía a 31 de diciembre de 2015 de la DEUP confeccionada de acuerdo con lo establecido en el TRLPEMM, de manera que el documento empleado en el periodo fiscalizado para la asignación de los usos portuarios provenía del “Proyecto de modificación de la zona de servicio del puerto de Sevilla” autorizada por la Dirección General de Costas el 21 de abril de 1989 y desarrollada con posterioridad en sucesivos planes parciales. El

Consejo de Administración de la APSE, en su sesión de 19 de febrero de 2015, aprobó el inicio de la tramitación de una DEUP y el 20 de junio de 2016 formalizó un contrato de asistencia técnica cuyo objeto fue la revisión, redacción y tramitación de la DEUP del puerto de Sevilla.

Tampoco, la APSE dispone de una Orden de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto confeccionada de acuerdo con la normativa vigente, sino que la valoración existente fue aprobada por la Orden Ministerial de 1988, estando prevista la contratación de una asistencia externa para la elaboración de una nueva valoración siguiendo el procedimiento y con las especificaciones contenidas en el TRLPEMM. Por lo tanto, hasta que no se apruebe la nueva orden de valoración, la APSE está incumpliendo el artículo 177 del TRLPEMM.

Durante los ejercicios 2014 y 2015, la APSE otorgó un total de 16 nuevas concesiones (5 en 2014 y 11 en 2015), todas ellas con excepción de 1, que lo fue por concurso, otorgadas a petición del interesado.

En la comprobación del procedimiento de concesión efectuado sobre una muestra del 47,3% de los expedientes otorgados en 2014 y 2015, no se detectaron deficiencias relevantes. En todos los expedientes seleccionados, aunque la convocatoria del concurso o el trámite de competencia de proyectos gozaron de la preceptiva publicación en el BOE, no hubo concurrencia de varias ofertas, por lo que no fue necesaria la utilización de criterios valorativos, sino solamente la verificación del cumplimiento de los requisitos que los concesionarios han de cumplir reguladas en los artículos 77 y 84 del TRLPEMM. Asimismo, los usos de las ocupaciones fueron conformes con lo establecido en el proyecto de modificación de la zona de servicio del puerto de Sevilla. En lo relativo a la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución de otorgamiento, se han apreciado retrasos superiores a los 5 meses en los expedientes E-469, E-471 y E-473.

II.2.6.2. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

En el siguiente cuadro figura la evolución de las superficies terrestre total, concesionable y en concesión y del porcentaje de ocupación del puerto de Sevilla de los últimos 8 años. La APSE calculó estos datos a partir del inventario de terrenos de los que obtuvo la superficie de los terrenos de dominio público, restando a esta cifra aquellos que son considerados como no explotables directamente, bien por sus características o por la necesidad de acometer inversiones adicionales para su puesta en explotación, considerando la cifra así obtenida como superficie concesionable; y con los datos de las concesiones vigentes a 31 de diciembre, sin incluir las autorizaciones, se obtuvo la superficie en concesión.

Cuadro nº 21
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APSE. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE (metros cuadrados)			OCUPACIÓN %
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	8.505.313	3.632.573	2.068.218	56,94%
2009	8.505.313	3.962.573	2.094.000	52,84%
2010	8.505.313	4.507.573	2.080.800	46,16%
2011	8.505.313	4.507.573	1.966.066	43,62%
2012	8.505.313	4.507.573	1.882.682	41,77%
2013	8.505.313	4.507.573	1.759.699	39,04%
2014	8.505.313	4.507.573	1.725.000	38,27%
2015	8.505.313	4.507.573	1.750.000	38,82%

Fuente: Elaboración Propia

El grado de ocupación del puerto de Sevilla en los dos ejercicios del periodo fiscalizado ascendió a 38,27% y a 38,82%, respectivamente, inferior en ambos ejercicios a la media del sistema portuario estatal (60,55% y 61,11%) y ha ido disminuyendo paulatinamente desde el inicio de esta serie histórica, si bien hay que señalar que a finales de 2016 se otorgaron, entre otras, dos nuevas concesiones con una superficie total de 193.133 metros cuadrados, lo que elevaría el porcentaje de ocupación al 43%, recuperándose el nivel obtenido en 2012. El incremento del 24% de la superficie en concesión que tuvo lugar entre los años 2008 y 2010 se debió principalmente a la finalización de la construcción de una nueva esclusa, inversión que fue necesaria ante la obsolescencia de la antigua.

La APSE elaboró su contabilidad analítica siguiendo la metodología contenida en el Manual de contabilidad de costes aprobado por PPEE, de manera que para el producto denominado concesiones-autorizaciones (C01-C02), el margen bruto en los dos ejercicios fiscalizados aumentó porcentualmente un 14,7%, pasando en valores absolutos de 4,87 millones de euros a 5,58 millones mientras que el incremento producido en el margen neto fue superior en un 57,4% pasando de 1,88 millones en 2014 a 2,97 millones en 2015, como consecuencia, principalmente, de la disminución de los costes de estructura imputados a este producto; por tanto, la rentabilidad de la gestión de las autorizaciones y las concesiones aumentó en el periodo fiscalizado.

II.2.6.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Entre 2014 y 2015, la APSE dispuso como herramientas informáticas, que sirvieran a la gestión del dominio público, del programa SIGDOP para gestionar la documentación relativa a los expedientes de concesiones y de autorizaciones, así como del programa SIGMA para la facturación y del programa NAVISION para la contabilización y gestión del cobro. Las prestaciones del programa SIGMA, como ya se ha mencionado con anterioridad, presentaban una serie de limitaciones. En concreto, esta aplicación carecía de opciones apropiadas para la realización de análisis globales de la base de datos. De igual forma, no disponía de funciones específicas para una correcta gestión de los expedientes administrativos del otorgamiento de las concesiones y autorizaciones, teniendo que utilizar para ello el programa SIGDOP sin que existiera una adecuada conectividad entre ambos que facilitase las labores de gestión y facturación de los expedientes; y, en cuanto a la facturación obtenida con esta aplicación, era necesaria su adaptación a los efectos de notificación para que esta contuviese la información que debe constar de acuerdo con la LGT. Para paliar estas deficiencias, a partir de 2017 se va a implementar la nueva aplicación INTEGRA 2, contratada por PPEE. Respecto al programa NAVISION, en términos generales, constituía una herramienta adecuada para el registro contable y la gestión del cobro.

Por otra parte, la APSE disponía de manuales para la tramitación de la solicitud de concesión, manual para la facturación, manual del procedimiento de gestión de impagados y manual para la tramitación del procedimiento de solicitud de aplazamiento y/o fraccionamiento.

El análisis del control interno de los procedimientos de facturación, cobro y registro contable de los ingresos derivados de las tasas de ocupación y de actividad, ha puesto de manifiesto la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, no permitiendo la realización de la misma función a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro de dicha facturación y la contabilización de dichas operaciones.

II.2.6.4. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad de cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 22
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APSE. Ejercicios 2014 y 2015
(miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TASAS PORTUARIAS	17.151	15.627	16.679	-8,89%	6,73%
Tasa de ocupación	5.560	4.940	5.197	-11,15%	5,20%
Tasa de actividad	5.047	4.506	4.866	-10,72%	7,99%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	10.607	9.446	10.063	-10,95%	6,53%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y del aprovechamiento del dominio público portuario de la APSE correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ascendieron a 9, 45 y 10,06 millones de euros, respectivamente. En esta AP, la gestión del dominio público a través del otorgamiento de las concesiones y autorizaciones tiene un papel primordial en la obtención de ingresos, ya que su importancia en términos relativos sobre el total de las tasas portuarias es del 60%, siendo la mayor dentro del sistema portuario estatal, lo que supone un importe superior a los ingresos derivados de la utilización de las instalaciones, es decir del tráfico. Estos dos ingresos experimentaron durante el ejercicio 2014 una disminución superior al 10%, explicada solo en parte por la minoración de la tasa de gravamen aprobada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, mientras que en el ejercicio 2015 la variación fue positiva en un 6,53%, siendo superior la recuperación de los valores de la tasa de actividad (7,99%) que los de la tasa de ocupación (5,20%), si bien a pesar de este aumento los ingresos derivados de ambas tasas en 2015 siguieron siendo inferiores a los obtenidos en 2013.

Tasa de ocupación

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 55,4% de sus ingresos por la tasa de ocupación, obteniéndose el siguiente resultado:

La APSE liquidó la tasa de ocupación por semestres vencidos conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales y, además, la base imponible y el tipo de gravamen se determinaron conforme a los criterios establecidos en los artículos 175 y 176 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a través del periodo de vigencia. Asimismo, los expedientes de las concesiones con ocupación de instalaciones (E-346, E-285, A-757, E-437, E-407, E-417 Y E-443) se liquidaron de acuerdo con la valoración realizada.

Asimismo, la APSE registró contablemente los ingresos de la tasa de ocupación de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Tasa de actividad

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 45,8% de sus ingresos por la tasa de actividad, obteniéndose el siguiente resultado:

La APSE liquidó la tasa de actividad por semestres vencidos, facturando en cada ejercicio el importe de la cuantía mínima anual. En el caso de los títulos anteriores a la entrada en vigor de la Ley 48/2003 se adaptaron las cuantías, bien según lo dispuesto en la disposición transitoria quinta, bien mediante el establecimiento de un porcentaje fijo de la tasa de ocupación, en todo caso superior al límite inferior del 20% de la tasa de ocupación de los terrenos y lámina de agua, o bien mediante una cantidad fija; para los títulos otorgados con posterioridad a la misma ley, se liquidó esta tasa según lo estipulado en su clausulado. Posteriormente, en el ejercicio siguiente al de devengo de la tasa cuando la APSE disponía de los datos reales del tráfico o del volumen de negocio, emitía una liquidación complementaria en los casos en que la cuantía real hubiese sido superior a la cuantía mínima, aunque debido aún a la situación de crisis económica, los tráficos reales no superaron en la mayoría de las concesiones el tráfico mínimo garantizado y, por tanto, no se emitieron apenas liquidaciones complementarias, de forma que el importe facturado en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado coincidió en gran medida con el tráfico real anual.

Asimismo, la APSE registró contablemente los ingresos correspondientes a la tasa de actividad de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Clientes

La APSE registró las deudas existentes de los usuarios o clientes, por las tasas de ocupación y de actividad por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada en el caso de existir un impago de dicha deuda, de esta manera la APSE procedió respecto de las correcciones valorativas relativas a las deudas comerciales de las tasas de ocupación y de actividad, a su dotación de acuerdo con el criterio de antigüedad y provisionó el 100% de la deuda pendiente de cobro con una antigüedad superior a los 24 meses y el 50% de aquella con una antigüedad de entre 12 y 24 meses.

En el periodo fiscalizado el saldo de clientes derivados de la tasa de ocupación y de actividad ascendió a 2,88 millones de euros en 2014 y a 2,23 millones en 2015. El importe del deterioro de los créditos comerciales fue de 1,94 y de 1,79 millones, respectivamente, correspondiendo en su mayor parte a las tasas de ocupación y de actividad, aunque no ha sido posible el cálculo con exactitud de su importe, debido a que la información facilitada por la aplicación informática no diferencia entre tasas y tarifas.

Respecto al cobro de la deuda de los clientes, a pesar de existir un Convenio firmado con la AEAT, para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público, la Secretaría General de la APSE analiza individualmente todas las facturas impagadas correspondientes a la tasa de ocupación y a la tasa de actividad e inicia, directamente la gestión de cobro, empleando para ello la compensación de oficio y la incautación de la fianza o aval y solamente cuando estas gestiones fracasan la APSE las remite a la AEAT. En este sentido, en los dos ejercicios del periodo fiscalizado, la APSE solamente remitió a la AEAT, para su cobro en vía de apremio, una deuda relativa a la tasa de ocupación y a la tasa de actividad por un importe de 101.000 correspondiente a un mismo concesionario. Esta actuación viene motivada por el coste de la gestión de cobro que supera el importe de la deuda recuperada.

II.2.7. Autoridad Portuaria de Tarragona

II.2.7.1. CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Al cierre de la Fiscalización, la Autoridad Portuaria de Tarragona (en adelante, APT) no disponía de la DEUP elaborada conforme a las prescripciones establecidas en el TRLPEMM, como consecuencia de ello, en la actualidad, continúa rigiéndose por el PUEP aprobado por la Orden Ministerial de 9 de marzo de 1994, modificada posteriormente mediante la Orden FOM/2525/2004, de 12 de julio y la Resolución de 3 de mayo de 2013, de la Presidencia de Puertos del Estado.

Tampoco, dispuso de una Orden de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto elaborada de acuerdo con la normativa vigente, sino que su valoración había sido aprobada por la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 1989, por ello, después de la obra de ampliación del Muelle de la Química se hizo necesaria su actualización, para lo cual se contrató una asistencia externa que emitió un informe de valoración en noviembre de 2009 y que fue aprobado por la APT en abril de 2012. Con posterioridad al periodo fiscalizado, se ha elaborado un nuevo estudio de valoración de terrenos y de lámina de agua del puerto para dar cumplimiento al artículo 177 del TRLPEMM, que se ha sometido al trámite de información pública, encontrándose actualmente pendiente su aprobación. Por lo tanto, hasta que no se apruebe una nueva orden de valoración, la APT está incumpliendo el artículo 177 del TRLPEMM.

Durante los ejercicios 2014 y 2015, la APT otorgó un total de 14 concesiones (7 en 2014 y 7 en 2015), todas ellas a solicitud del interesado, cumpliéndose con el trámite de competencia de proyectos establecido en el artículo 85 del TRLPEMM. El análisis de una muestra de los expedientes de las nuevas concesiones que generaron un mayor importe de ingresos (un 90% del total otorgado) ha puesto de manifiesto el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora (artículos 76,77 y 78 del TRLPEMM para las autorizaciones y artículos 80 83, 84, 85 y 87 del TRLPEMM para las concesiones). En todos los expedientes seleccionados, aunque el trámite de competencia de proyectos gozó de la preceptiva publicación en el BOE, no hubo concurrencia de otras ofertas por lo que no se hizo necesario la utilización de criterios valorativos sino solamente la verificación del cumplimiento de las condiciones que los concesionarios han de cumplir, reguladas en los artículos 77 y 84 del TRLPEMM. Asimismo, los usos de las ocupaciones fueron conformes con lo establecido en el PUEP. En lo relativo a la obligatoriedad de publicar en el BOE la resolución de otorgamiento, se ha verificado su realización en todos los casos dentro del mes siguiente a su otorgamiento.

II.2.7.2. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

En el siguiente cuadro figura la evolución de la superficie total terrestre, concesionable y en concesión y del porcentaje de ocupación del puerto de Tarragona de los últimos 8 años. La APT calculó estos datos a partir del PUEP, los relativos a la superficie total terrestre a la que se restó el espacio ocupado por los viales, los edificios administrativos y el pendiente de puesta en funcionamiento del Muelle de la Química para la obtención de la superficie concesionable; y a partir de los datos de ocupación de las concesiones y autorizaciones del departamento de dominio público, los datos relativos a la superficie en concesión.

Cuadro nº 23
Evolución de la superficie y de la ocupación de la APT. Periodo 2008-2015

AÑOS	SUPERFICIE (metros cuadrados)			%Ocupación
	TOTAL	CONCESIONABLE	CONCESIONADA	
2008	3.269.755	2.351.341	1.933.075	82,21%
2009	3.269.755	2.351.341	1.922.284	81,75%
2010	4.329.756	3.358.341	1.975.715	58,83%
2011	4.511.218	2.508.914	2.036.496	81,17%
2012	4.515.319	2.513.015	1.968.442	78,33%
2013	4.515.319	2.513.015	1.926.955	76,68%
2014	4.695.319	2.513.015	1.830.469	72,84%
2015	4.695.619	2.646.583	2.060.523	77,86%

Fuente: Elaboración Propia

El aumento experimentado en el valor de la superficie concesionable en el ejercicio 2010 se correspondió con las obras de finalización del relleno en el Muelle de la Química mientras que la disminución de su valor en el ejercicio 2011 se originó por el traslado de las oficinas de la APT a una nueva sede en un edificio que, anteriormente, se integraba en una superficie concesionable.

La ocupación media de la APT a final de los ejercicios 2014 y 2015 (72,84% y 77,86%) fue superior en ambos ejercicios a la media del sistema portuario (60,55% y 61,11%), siendo su sobrecapacidad a 31 de diciembre del 2015 del 23,14% debido, fundamentalmente, a los espacios vacíos existentes en la ampliación del Muelle de la Química, si bien en el ejercicio 2016 se iniciaron actuaciones para el otorgamiento de nuevas concesiones entre las que destaca una concesión para una terminal, ya en trámite de competencia de proyectos, cuya superficie sería de 12.500 metros cuadrados, con lo que continuaría la tendencia de ocupación alcista iniciada en el ejercicio 2015.

La APT elaboró su contabilidad analítica siguiendo la metodología contenida en el Manual de contabilidad de costes aprobado por PPEE, de manera que para el producto denominado concesiones-autorizaciones (C01-C02), el margen bruto entre 2014 y 2015 aumentó porcentualmente un 15,4% pasando en valores absolutos de 8,90 millones de euros a 10,27 millones mientras que el incremento producido en el margen neto (incluye los costes de estructura) fue del 20,8%, pasando de 5,25 millones a 6,34 millones, por lo tanto, la rentabilidad de la gestión de las autorizaciones y las concesiones aumentó en el periodo fiscalizado.

II.2.7.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

La APT dispuso como herramientas informáticas que sirvieran a la gestión del dominio público desde 2012 de la aplicación informática ARISTA diseñada específicamente para la APT que proporcionaba una completa información sobre los datos de las concesiones y autorizaciones necesarios para una adecuada gestión del dominio público. La información introducida en esta aplicación se vertía directamente en el programa de facturación SIGMA proporcionado por PPEE. No obstante, a partir del ejercicio 2014, ARISTA no fue actualizado, de manera que la obtención de la información necesaria para la toma de decisiones en la gestión del dominio público y para proceder a la facturación de las correspondientes tasas dejó de ser inmediata. Pese a que los datos de la facturación tuvieron que ser introducidos manualmente en SIGMA, en las comprobaciones no se han detectado errores en la facturación de las tasas. Además de las aplicaciones anteriores, durante el periodo fiscalizado, la APT utilizó la aplicación NAVISION para la contabilización y gestión del cobro de estas tasas. A partir de 2017, está prevista la utilización de la aplicación informática INTEGRA2, proporcionada por PPEE y con la que se pretende disponer de una

herramienta eficaz para la gestión del dominio público desde los trámites de otorgamiento hasta la facturación de las tasas.

Por otra parte, la APT disponía de un manual del procedimiento para la facturación de las concesiones y autorizaciones y, aunque no disponía de un procedimiento escrito para la tramitación de los expedientes de concesiones y autorizaciones, se adaptaba en su actuación al procedimiento descrito en la normativa.

En el análisis de los procedimientos de facturación, registro contable y gestión de cobro se ha comprobado que existe una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, no permitiéndose la realización de la misma función a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro y contabilización de dichas operaciones, siendo la única incidencia reseñable, la inexistencia de un procedimiento escrito.

II.2.7.4. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO Y REPRESENTATIVIDAD CONTABLE

Las tasas de ocupación y actividad de cada uno de los ejercicios fiscalizados y su comparativa con el ejercicio anterior se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 24
Evolución de las tasas de ocupación y de actividad de la APT. Ejercicios 2014 y 2015
(miles de euros)

CONCEPTO	2013	2014	2015	%Variación interanual	
				2014-2013	2015-2014
TASAS PORTUARIAS	43.568	46.459	48.821	6,64%	5,08%
Tasa de ocupación	11.869	10.743	11.460	-9,49%	6,67%
Tasa de actividad	7.323	7.215	7.763	-1,47%	7,60%
TOTAL OCUPACION-ACTIVIDAD	19.192	17.958	19.223	-6,43%	7,04%

Fuente: Elaboración Propia

Los ingresos procedentes directamente de la gestión de la ocupación y del aprovechamiento del dominio público portuario de la APT correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ascendieron a 17,96 y 19,22 millones de euros, respectivamente, lo que representó el 38,6% y el 39,4% del total de las tasas portuarias. Durante el ejercicio 2014, los ingresos de ambas tasas disminuyeron un 6,43%, correspondiendo el mayor descenso de los ingresos a la tasa de ocupación, como consecuencia principal de la minoración de los tipos de gravamen de esta tasa aprobados en la Ley General de Presupuestos del Estado para 2014, mientras que en el ejercicio 2015 se aprecia una recuperación de los valores de estas tasas con un incremento del 7,04%, (un 6,67% la tasa de ocupación y un 7,6% de la tasa de actividad), superando los niveles obtenidos en 2013.

Tasa de ocupación

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 72,31% de sus ingresos por la tasa de ocupación, obteniéndose el siguiente resultado:

La APT liquidó la tasa de ocupación conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales y la base imponible y el tipo de gravamen se determinaron conforme a los criterios establecidos en los artículos 175 y 176 del TRLPEMM, actualizándose correctamente la cuantía a través del periodo de vigencia y siendo el tipo de gravamen el adecuado, según el tipo de actividad

desarrollada. En el expediente 143, la valoración de las instalaciones ocupadas se realizó por una empresa externa al sobrepasar el importe de 3 millones de euros, límite fijado en la normativa para la realización de tasaciones por personal propio de la AP, mientras que la valoración de las instalaciones de los expedientes 167, 185, 180 y 173, debido a su menor importe, se efectuaron por personal de la propia AP, aplicándose correctamente en todos los casos la valoración de las instalaciones a los efectos de proceder a la liquidación la tasa de ocupación. Por otra parte, en la concesión 143 se aplicaron bonificaciones de la tasa de ocupación amparadas en los artículos 181 y 182 del TRLPEMM.

Asimismo, la APT registró contablemente los ingresos de la tasa de ocupación de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Tasa de actividad

Del universo de concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2015 se ha seleccionado una muestra que representa el 66,23% de sus ingresos por la tasa de actividad, obteniéndose el siguiente resultado:

La APT cumplió con los requisitos derivados de los artículos 187 y 188 del TRLPEMM. En este sentido, la tasa de actividad fue superior en todos los casos al límite inferior del 20% de la tasa de ocupación del valor de los terrenos y de la lámina de agua, se facturó en función del tráfico mínimo establecido para cada uno de los títulos habilitantes, o bien en función del tráfico real del ejercicio anterior y posteriormente se regularizó con los datos del tráfico real debidamente verificados por la APT. Para ello la APT durante el primer trimestre del ejercicio recabó la información de los concesionarios y una vez realizadas las verificaciones oportunas procedió a su regularización. No obstante, se ha apreciado un retraso en el expediente 185, ya que en octubre de 2016 aún no se había regularizado la tasa de actividad de 2015. Por otra parte, en los expedientes 143 y 173 se aplicaron bonificaciones medioambientales y de calidad según lo dispuesto en el artículo 245.1 y 245.2b del TRLPEMM y en los expedientes 100 y 173 bonificaciones medioambientales.

Asimismo, la APT registró contablemente los ingresos de la tasa de actividad de la muestra seleccionada de acuerdo con los principios contables y criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad y el resto de disposiciones legales vigentes en materia contable, además de la normativa interna desarrollada por PPEE.

Clientes

Las deudas existentes de los usuarios o clientes, por las tasas de ocupación y actividad con la AP, fueron contabilizadas por el valor de la contraprestación realizada, efectuándose una corrección individualizada, en el caso de existir un impago de dicha deuda. La APT calculó la corrección valorativa de las cuentas a cobrar distinguiendo entre deudas apremiadas y deudas no apremiadas, Para las deudas en vía de apremio, si su antigüedad era superior al año, se dotó el 100% y también se dotó el 100%, aunque la antigüedad fuese inferior, si se detectaba insolvencia individual del deudor; mientras que para las deudas que todavía no se encontraban en vía de apremio, tomando como base un histórico de éxito de recobro estimado en un 26%, se dotó un deterioro del 74% o en el caso de insolvencia individual conocida del deudor, la dotación fue del 100%.

El importe del deterioro de los créditos comerciales procedentes de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad de los ejercicios 2014 y 2015 fue reducido, ascendió a 245.689 y 243.249 euros, respectivamente, de estos importes la deuda principal (alrededor del 76%) correspondió al Cliente

“S” encontrándose dotada en su totalidad y enviada para su apremio a la AEAT con anterioridad a 2014.

Una vez realizado el análisis de antigüedad de los saldos de los clientes con facturas pendientes de cobro, siguiendo el procedimiento anteriormente descrito, la APT, para aquellas deudas no abonadas dentro del plazo fijado en la LGT, inicia una gestión de cobro informal antes de decidir su envío a la AEAT. Durante el periodo fiscalizado, la APT no envió ningún saldo pendiente de cobro para apremio a la AEAT, debido principalmente al escaso importe de las facturas pendientes de cobro.

III. CONCLUSIONES

Las Autoridades Portuarias ostentan la competencia de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario bajo la coordinación del ente Público Puertos del Estado. Por su explotación obtuvieron en los dos ejercicios del periodo fiscalizados unos ingresos conjuntos por la tasa de ocupación y por la tasa de actividad de 729, 43 millones de euros.

De las 28 Autoridades Portuarias integrantes del sistema portuario estatal se ha analizado en profundidad a 7 de ellas, seleccionadas a partir de los siguientes criterios: grado de ocupación portuaria, antigüedad de las órdenes de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto, volumen de inversión y volumen de ingresos de las tasas de ocupación y de actividad. Del resultado de la aplicación de estos criterios se han seleccionado las siguientes Autoridades Portuarias: A Coruña, Baleares, Castellón, Las Palmas, Santander, Sevilla y Tarragona, cuyo volumen de ingresos conjuntos para las tasas relacionadas directamente con la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario en el periodo fiscalizado ascendió a 195 millones de euros, lo que representó un 26,75% del volumen total de los mismos ingresos obtenidos por el conjunto del sistema portuario estatal.

A continuación se exponen las conclusiones obtenidas en los trabajos de fiscalización, referidas tanto al conjunto del sistema portuario estatal como a las Autoridades Portuarias seleccionadas, agrupadas en función de los objetivos fijados en las directrices técnicas.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1.- Las cuentas anuales de las AAPP de la Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Las Palmas, Melilla, Pasajes y Tarragona correspondientes al ejercicio 2014, fueron remitidas a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con posterioridad al plazo máximo señalado en el artículo 139 de la Ley General Presupuestaria para su rendición y tuvieron entrada en el Tribunal de Cuentas todas ellas a excepción de las de las Palmas, fuera del plazo máximo legalmente previsto. En lo referente a las cuentas anuales del ejercicio 2015, se remitieron con retraso a la IGAE las cuentas de las AAPP de la Bahía de Cádiz, Las Palmas, Melilla, Tarragona y Vilagarcía de Arousa, presentando retrasos en su entrada en el Tribunal de Cuentas, todas las anteriores a excepción de la de Vilagarcía de Arousa. (Apartado I.4.)

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA REGULADORA APLICABLE A LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

2.- En el sistema portuario estatal, durante el periodo fiscalizado, se otorgaron un total de 622 concesiones, 264 en 2014 y 358 en 2015; en parte, el incremento del 34,2% habido entre los dos ejercicios fue debido al otorgamiento de concesiones procedentes de autorizaciones de ocupación que superaban el plazo máximo legal de 3 años estipulado en el TRLPEMM, siendo necesario, por ello, regularizar esta situación mediante la sustitución de estas autorizaciones por nuevas concesiones. No obstante, en la Autoridad Portuaria de Baleares se ha detectado un amplio número de autorizaciones concatenadas a lo largo del tiempo, superando con ello el plazo máximo de 3 años autorizado en la normativa, sin que se hubieran iniciado actuaciones relevantes a efectos de regularizar esta situación. (Subepígrafe II.1.1.1.)

3.- La mayoría de las 622 concesiones otorgadas en el periodo fiscalizado se iniciaron a solicitud del interesado y solamente el 7,5% lo fueron mediante concurso, destacando la Autoridad Portuaria de Baleares, así como en la Autoridad Portuaria de Castellón, en la utilización de este procedimiento. En concreto, en la Autoridad Portuaria de Baleares, el 100% de las concesiones se otorgaron mediante la convocatoria de un concurso y en la Autoridad Portuaria de Castellón el porcentaje fue del 50%. Por el contrario, en un 28,6% de las concesiones otorgadas en el conjunto del sistema portuario estatal, el otorgamiento se efectuó por adjudicación directa.

Lo anterior revela una débil concurrencia en el otorgamiento de las concesiones bien por el escaso número de solicitantes, lo cual podría estar motivado por una sobrecapacidad del sistema portuario, o bien, porque la legislación existente no favorece suficientemente la concurrencia ya que, aunque establece un trámite de competencia de proyectos que ha de publicarse en el BOE, el plazo de un mes establecido en el artículo 85 del TRLPEMM para la presentación de otras solicitudes que tengan, según se determine por la correspondiente AP, el mismo o distinto objeto que el inicialmente solicitado, en los casos de proyectos complejos, parece insuficiente dicho plazo para elaborar un proyecto que pudiese competir con el inicial. (Subepígrafe II.1.1.1.)

4.- Las resoluciones de otorgamiento de las concesiones de los expedientes GSP-151, GSP-154 y GSP-155 de la Autoridad Portuaria de Baleares no han sido publicadas en el BOE, incumpliendo el artículo 85 del TRLPEMM. Además, se aprecian retrasos superiores a los 5 meses en la publicación de las resoluciones de otorgamiento de los expedientes E-469, E-471, y E-473 de la Autoridad Portuaria de Sevilla y superiores o alrededor del año en los expedientes CL007 y CO590 de la Autoridad Portuaria de A Coruña. (Subpígrafos II.2.1.1, II.2.3.1 y II.2.6.1)

5.- Pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, en la que se regula por primera vez mediante norma con rango de ley, la metodología a seguir para la aprobación de las órdenes de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio de los puertos, las Autoridades Portuarias de Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia (a excepción de la valoración del puerto de Sagunto), Bilbao y Alicante, no disponen de unas órdenes de valoración adaptadas a la normativa vigente, incumpliendo con ello el artículo 177 del TRLPEMM. Además, a 31 de diciembre de 2015, las Autoridades Portuarias de Gijón y de Marín-Ría de Pontevedra, a pesar de disponer de unas órdenes de valoración aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, no habían cumplido con la obligatoriedad contenida en el artículo 177 del TRLPEMM de revisar al menos cada 10 años sus valoraciones. Por otra parte, el resto de las Autoridades Portuarias emplearon metodologías diferentes para el cálculo de los valores de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio de los puertos, aunque respetando en todo caso la normativa vigente contenida en el TRLPEMM; y en los supuestos en los que entre la emisión de los informes de

valoración y las órdenes ministeriales hubiera transcurrido un plazo superior al año, las cuantías de la propuesta de valoración fueron objeto de las actualizaciones correspondientes. (Subepígrafe II.1.1.2.)

6.- En términos generales, las 7 Autoridades Portuarias seleccionadas en la muestra aplicaron correctamente los elementos configuradores de las tasas de ocupación y de actividad: base imponible, tipo de gravamen, bonificaciones y actualizaciones, así como además, en la liquidación de la tasa de actividad, los límites y criterios establecidos en el artículo 188 del TRLPEMM así como su actualización con las siguientes excepciones:

En el caso de la Autoridad Portuaria de Baleares no se ha podido verificar la corrección de todas las liquidaciones de la tasa de ocupación seleccionadas debido a la falta de información incluida en los expedientes: GSP-147, P-4-DO5-14, A-4-215-14 e I-1-600-15, que carecían del suficiente desglose por zonas entre la superficie ocupada y la correspondiente a la lámina de agua; además, en los expedientes GSP-118, GSP-115, GSP-127, GSP-120, GSP-131 e I-1-600-15 no se ha dispuesto de los informes de valoración necesarios para determinar el valor de las instalaciones ocupadas ni su vida útil.

Asimismo, en la Autoridad Portuaria de Las Palmas, el periodo de liquidación de las tasas de ocupación y de actividad no se efectuó, en todos los casos, conforme a las cláusulas contenidas en los títulos concesionales que estipulaban como periodo habitual de liquidación de la tasa de ocupación, en las concesiones el semestre y en las autorizaciones el trimestre. Ahora bien, en los últimos ejercicios, y debido a la situación de crisis económica, esta Autoridad Portuaria aprobó la posibilidad de la liquidación mensual, sistema al que se acogieron los concesionarios de forma generalizada, con incumplimiento del artículo 191 del TRLPEMM en el que se establece que la tasa será exigible por adelantado en los plazos que figuren en las cláusulas de concesión o de autorización, si bien para el ejercicio 2016, la AP de Las Palmas sustituyó el plazo mensual por el trimestral, y por tanto, se va produciendo un acercamiento entre el plazo establecido en los títulos concesionales y el aprobado por esta Autoridad Portuaria

En general, la Autoridad Portuaria de Baleares fijó la tasa de actividad en función del límite inferior del 20% de la tasa de ocupación de los terrenos y lámina de agua, sin aplicar el intervalo que señala el artículo 188 del TRLPEMM, que prevé un límite superior del 6% del importe neto anual de la cifra de negocios, o en su defecto, del volumen de negocio desarrollado en el puerto al amparo de la concesión o autorización (el 8% en las actividades relativas a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad). Además, en los expedientes, GSP-118, GSP-115, 25-COP y 827-CP-G, el importe de la tasa de actividad no alcanzó el límite inferior del 20% debido a que en el ejercicio 2011, con la entrada en vigor de las nuevas órdenes de valoración, la tasa de ocupación hubo de adaptarse a las mismas, incrementando su valor en mayor medida que la tasa de actividad que continuó actualizándose según los valores del IPC.

En la Autoridad Portuaria de Las Palmas se produjo una importante demora en la adaptación a la tasa de actividad de los títulos concesionales anteriores a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, que no llegó a producirse materialmente hasta la aprobación del TRLPEMM; además, este proceso no estuvo exento de problemas debido a las reclamaciones de los concesionarios que fueron estimadas por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias por lo que la Autoridad Portuaria hubo de proceder al registro contable de la correspondiente provisión para hacer frente a estas resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias por importe de 5,30 millones de euros en 2014 y de 3,39 millones en 2015. (Epígrafe II.1.2 y Sub epígrafes II.2.2.1 y II.2.4.1)

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.

7.- Las inversiones del sistema portuario estatal, que ascendieron entre los años 2006 y 2015 a 7.560 millones de euros, produjeron un aumento de la superficie concesionable del conjunto del sistema portuario de 25.040.701 metros cuadrados. Todas las Autoridades Portuarias, a excepción de las Autoridades Portuarias de Santander, Málaga, Motril y Huelva, experimentaron aumentos de superficie significativos que, en 13 de ellas, se tradujeron en incrementos superiores a 500.000 metros cuadrados.

Estos incrementos generalizados derivaron, en gran medida, del actual modelo de planificación de la actividad inversora del sistema portuario estatal en el que las Autoridades Portuarias, en virtud del principio de autonomía de gestión que tienen reconocido, disponen de una amplia independencia en la fijación de su estrategia, lo que dificulta el establecimiento de una planificación portuaria estatal clara y definida, constituyendo una de las causas de la sobrecapacidad actual del sistema portuario, puesta de manifiesto en el aumento generalizado de espacio portuario de las distintas localizaciones. (Subepígrafe II.1.2.1.)

8.- La utilización para el análisis del grado de ocupación del sistema portuario del índice calculado como cociente entre la superficie concesionada y la superficie concesionable, presenta un carácter aproximativo de esta realidad física debido, principalmente, a las situaciones de gestión directa por parte de las Autoridades Portuarias de determinadas superficies, que no computan como concesionadas aunque no se encuentran desocupadas; al tipo de tráfico, así como a las superficies de interacción puerto-ciudad; y finalmente, el diverso tratamiento otorgado a las autorizaciones (en algunas Autoridades Portuarias computan como superficie ocupada y en otras no). Además, tampoco es un índice comparativo perfecto, ya que el cálculo del mismo por parte de las Autoridades Portuarias no es homogéneo, al no existir unas instrucciones comunes dictadas por el Ente Público Puertos del Estado sobre la metodología a utilizar para el cálculo de las superficies concesionables y en concesión. Ahora bien, a pesar de lo señalado este índice, puede considerarse perfectamente válido para el análisis evolutivo de la ocupación en las Autoridades Portuarias consideradas individualmente, ya que los criterios para su cálculo no experimentaron en el periodo fiscalizado variaciones significativas a nivel individual. (Subepígrafe II.1.2.1.)

9.- El esfuerzo inversor de los últimos 10 años, traducido en un incremento de la superficie apta para otorgar concesiones, no fue acompañado simultáneamente de un incremento de la actividad concesional, lo que condujo a una disminución del grado de ocupación del sistema portuario estatal. El porcentaje de ocupación, tanto del sistema portuario estatal en su conjunto como individualmente el de cada una de las Autoridades Portuarias, a excepción de la de Valencia, disminuyó entre 2008 y 2015. Al principio del periodo considerado, el grado de ocupación del sistema portuario estatal era del 74,86% disminuyendo este porcentaje paulatinamente, a excepción del último ejercicio 2015, en el que la ocupación media del sistema fue superior a la de los dos ejercicios anteriores. Por Autoridades Portuarias, el descenso fue especialmente importante, superando el 25%, en A Coruña (70%) Gijón (44,98%), Avilés (32,20%), Alicante (28,05%), Castellón (25,78%), Ceuta (27,96%), Santa Cruz de Tenerife (27,97%) y Las Palmas (25,20%); respecto a estos descensos cabe destacar los casos de las Autoridades Portuarias de Avilés, Castellón, Alicante, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife que, pese a disponer de capacidad excedentaria, acometieron nuevas inversiones, lo que contribuyó al incremento del exceso de capacidad.

Respecto a la evolución del grado de ocupación desde el inicio del periodo fiscalizado, 1 de enero de 2014 hasta su finalización el 31 de diciembre de 2015, se aprecia un incremento de la ocupación

superior al 2,5% en las Autoridades Portuarias de Marín-Pontevedra, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Motril, Cartagena, Ferrol-San Cibrao, Las Palmas, Bilbao y A Coruña, aunque con este leve repunte de la ocupación concesionada, los valores continúan siendo lejanos a los existentes en 2010 y anteriores. (Subepígrafe II.1.2.1.)

10.- El grado de ocupación del dominio público portuario de la Autoridad Portuaria de A Coruña durante el periodo fiscalizado fue del 26,32% y del 28,28%, respectivamente, ocupando la última posición en la clasificación de las Autoridades portuarias del sistema portuario estatal en cuanto a este parámetro, circunstancia derivada de la finalización y puesta en explotación de las obras del puerto exterior de Langosteira en 2012; los motivos que llevaron en su momento a decidir la conveniencia de construir un nuevo puerto en una ubicación exterior a la ciudad fueron la ocupación portuaria prácticamente al 100% del puerto interior y, sobre todo, la eliminación de los riesgos medioambientales y de seguridad derivados de la manipulación y almacenamiento de crudos y productos refinados, la descarga de granel sólido en zona urbana, así como las diferentes catástrofes portuarias que afectaron a la ciudad: Urquiola, Mar Egeo y Prestige.

Este incremento de superficie concesionable, que no fue acompañado de un aumento similar de la superficie concesionada, produjo una amplia capacidad excedentaria cayendo el porcentaje de ocupación de esta Autoridad Portuaria del 99,21% en 2011 al 28,28% en 2015. Ahora bien, desde el ejercicio 2012, primer año de la operatividad del puerto exterior hasta 2016, se va produciendo un acrecentamiento de la actividad del nuevo puerto traducido en un incremento en el porcentaje de utilización del muelle del puerto exterior sobre la totalidad de los muelles, con un aumento del 6,59% al 9,3% entre 2015 y 2016, así como en un aumento de la superficie concesionada del puerto exterior que pasó de 3.848 metros cuadrados en 2012 hasta 132.876 metros cuadrados en 2016, con una previsión mínima para 2017 de 178.876 metros cuadrados, si se computa la superficie de una solicitud de otorgamiento presentada en febrero de 2017. De todas formas, para que el desarrollo de este nuevo puerto sea óptimo es necesario aún que disponga de un acceso ferroviario, inexistente en 2017. (Subepígrafe II.2.1.2)

11.- En la Autoridad Portuaria de Castellón, en los dos ejercicios del periodo fiscalizado el porcentaje de ocupación fue del 35,12% y del 36,8%, respectivamente, ocupando el antepenúltimo lugar en la clasificación del sistema portuario estatal. La causa principal de esta capacidad excedentaria proviene de la dificultad de comercializar parte de los nuevos terrenos de la dársena sur, una de cuyas fases se terminó en 2009. No obstante, la evolución de los tráficos de las dos dársenas, dársena norte y dársena sur, entre los ejercicios 2010 y 2015, experimentó un cambio de tendencia respecto al volumen de tráfico proveniente de cada una de ellas, de manera que, mientras en el ejercicio 2010 el porcentaje de tráfico originado en la dársena sur era del 43% del total, en el ejercicio 2015 se elevó al 80%. Asimismo, para la total rentabilización de los terrenos de la dársena sur es necesario dotarla de un acceso directo ferroviario y ampliación del acceso terrestre. (Subepígrafe II.2.3.2)

12.- En los puertos de Las Palmas y de Arinaga, gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas, existía una sobrecapacidad portuaria a 31 de diciembre de 2015 del 53,50%, sobre todo debido a los espacios desocupados del puerto de Arinaga. No obstante, esta situación experimentó una ligera mejoría con el otorgamiento, a finales del ejercicio 2016, de 2 concesiones en dicho puerto con unas extensiones de 2.080 y de 92.431 metros cuadrados, respectivamente y con la aprobación por el Consejo de Administración, en diciembre de 2016, de la tramitación de otra concesión de 40.000 metros cuadrados, aunque aún con la superficie de estas 3 concesiones, la ocupación del Puerto de las Palmas y de Arinaga no superaría el 52%. (Subepígrafe II.2.4.2)

13.-La superficie concesionable de la Autoridad Portuaria de Sevilla se incrementó en un 24% entre los ejercicios 2008 y 2010 como consecuencia de la finalización de una nueva esclusa, inversión

que se hizo necesaria ante la obsolescencia de la antigua. Este aumento de la superficie apta para la actividad concesional unido a una disminución de la superficie en concesión trajo como resultado un porcentaje de ocupación del puerto de Sevilla del 38%, situándose en el quinto puesto en la clasificación de capacidad portuaria excedentaria del sistema portuario estatal en los dos ejercicios del periodo fiscalizado. Ahora bien, hay que señalar la evolución positiva en la ocupación portuaria por el otorgamiento en el ejercicio 2016 de dos nuevas concesiones, con una superficie total de 193.133 metros cuadrados, lo que elevaría el porcentaje de ocupación al 43%.(Subepígrafe II.2.6.2)

14.-En cuanto a la relación entre volumen inversor y la rentabilidad obtenida, cabe señalar que la rentabilidad anual del sistema portuario estatal calculada según lo dispuesto en el artículo 157 del TRLPEMM del periodo fiscalizado disminuyó ligeramente del 1,71% al 1,7%, ambas fueron inferiores a las existentes en los ejercicios anteriores, sobre todo a la rentabilidad del 2,34% obtenida en el ejercicio 2012. Teniendo en cuenta las inversiones efectuadas por las Autoridades Portuarias y las rentabilidades obtenidas se observa la existencia de Autoridades Portuarias que presentaron evolución positiva en su rentabilidad habiendo realizado un importante esfuerzo inversor, como la Autoridad Portuaria de Gijón, junto a otras con pequeñas inversiones, como las Autoridades Portuarias de Ceuta y de Santander; en el extremo opuesto, entre las que presentan evoluciones de rentabilidad negativas, se encuentran las que acometieron un volumen importante de inversión, las Autoridades Portuarias de la Bahía de Algeciras y de Barcelona.

Asimismo, el incremento de inversión experimentado en los 10 años transcurridos entre 2006 y 2015, ambos inclusive, no produjo un aumento similar en el volumen del tráfico portuario, ya que este depende primordialmente de las variables económicas del país y, por tanto, en épocas de crisis aunque se aumente la superficie en explotación, al haber una actividad económica menor, no se produce un incremento en el tráfico. Así, en este decenio, de las 5 Autoridades Portuarias con los mayores volúmenes de inversión (Barcelona, Valencia, Gijón, A Coruña y Bahía de Algeciras) solamente los tráficos de las Autoridades Portuarias de la Bahía de Algeciras y de Valencia se vieron incrementados sustancialmente.

Como resultado del análisis anterior, puede afirmarse que no se ha producido necesariamente una correlación directa y proporcional entre el gasto en infraestructura y la ganancia de eficiencia y, por tanto, la inversión en inmovilizado no constituyó un factor único en la mejora de competitividad ni en la atracción de tráfico hacia los puertos. Por otro lado, un aumento simultáneo de la capacidad de puertos vecinos entraña el riesgo de mayor competencia de precios entre los puertos para intentar atraer el tráfico existente por lo que, si no consigue incrementar el volumen de tráfico global de las zonas colindantes, se produce una pérdida de rentabilidad global (Subepígrafe II.1.2.2.)

15.- El margen bruto de las concesiones y autorizaciones del conjunto de las AAPP que remitieron información al Ente Público Puertos del Estado PPEE - todas menos las AAPP de la Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz y Santa Cruz de Tenerife-, ascendió a 233 millones de euros en 2014; mientras que en el ejercicio 2015 su importe fue de 229 millones. El margen neto en 2014 y 2015 fue de 149 millones en ambos ejercicios. La disminución del importe del margen bruto entre 2014 y 2015 se debe a que en el agregado del sistema portuario del ejercicio 2015 no figura, además de los datos de las Autoridades Portuarias que no remitieron información en el ejercicio 2014, los relativos a la Autoridad Portuaria de Santander. A efectos comparativos, si se suprimen los datos de dicha Autoridad Portuaria del ejercicio 2014, el margen bruto así obtenido del sistema portuario estatal sería de 228,8 millones de euros, lo que mostraría un incremento de la rentabilidad bruta de este producto en 2015 del 0,19%.

Todas las Autoridades Portuarias presentaron en 2014 y 2015 márgenes brutos positivos con la única excepción de Melilla; en cuanto a los márgenes netos, también obtuvieron valores negativos, además de la Autoridad portuaria de Melilla, en los dos ejercicios las Autoridades Portuarias de

Alicante y de Motril. Las 4 Autoridades Portuarias que obtuvieron unos márgenes, brutos y netos mas elevados fueron las de Barcelona, Baleares, Valencia y Las Palmas. En cuanto a la evolución de los márgenes brutos, las AAPP de Melilla, Ceuta, Cartagena y Pasajes experimentaron una disminución porcentual superior al 15% y, por el contrario, las AAPP de Tarragona, Motril, A Coruña y Alicante aumentaron su rentabilidad por encima del 15%. (Subepígrafe II.1.2.3.)

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

16.- La mayoría de las Autoridades Portuarias, para la gestión de la ocupación y aprovechamiento del dominio público portuario dispusieron, durante 2014 y 2015, de las aplicaciones informáticas denominadas SIGMA y NAVISION. La primera de ellas para la facturación de las tasas y la segunda para el registro contable y la gestión de cobro.

El programa SIGMA no constituía una herramienta eficaz desde la que se pudiese obtener una información instantánea de la gestión del dominio público que ayudase a una adecuada toma de decisiones. Además, esta aplicación diseñada con anterioridad a la aprobación del TRLPEMM, presentaba problemas de actualización y el contenido de las facturas no cumplía con los requisitos de información exigidos en la Ley General Tributaria. Tampoco, contenía un módulo de gestión de expedientes de dominio público, deficiencia que en unos casos se subsanaba con la utilización de un programa específicamente diseñado por cada Autoridad Portuaria; además, se presentaban dificultades de conectividad. Para intentar solucionar estas deficiencias, el Ente Público Puertos del Estado contrató el diseño y desarrollo de una nueva aplicación para la gestión de la prestación de servicios, denominada INTEGRA. No obstante, las pruebas de esta aplicación realizadas durante 2015 en alguna Autoridad Portuaria, entre las que se encontraban las Autoridades Portuarias de las Palmas y de Castellón, pusieron de manifiesto una deficiente operatividad sobre todo en el tratamiento de un gran volumen de transacciones. Ante esta situación, el Ente Público Puertos del Estado decidió introducir una nueva aplicación denominada INTEGRA 2 y, para lo cual, contrató en 2015 para la mayoría de las Autoridades Portuarias, con las excepciones de las Autoridades Portuarias de Valencia, Barcelona, Santa Cruz de Tenerife y la Bahía de Algeciras, que disponían de unos desarrollos informáticos propios ni para las Autoridades Portuarias de Vigo, A Coruña, Gijón, Baleares y Las Palmas, que contrataron directamente el soporte informático POSEIDONIA, el servicio de soporte y mantenimiento de la aplicación INTEGRA 2. Durante el ejercicio 2017, se encontraban en fase de implementación tanto el programa INTEGRA 2 como POSEIDONIA. (Epígrafe II.1.3.)

17.-El análisis del control interno de los procedimientos de facturación, cobro y registro contable de los ingresos derivados de las tasas de ocupación y de actividad de las 7 Autoridades Portuarias integrantes de la muestra analizada con carácter particular en esta Fiscalización, ha puesto de manifiesto la existencia de una adecuada segregación de funciones, recayendo en cada responsable el permiso exclusivo de realización de su función, no permitiendo la realización de la misma función a dos o más personas, estando perfectamente diferenciadas las funciones de facturación, cobro, facturación y contabilización de dichas operaciones. (Epígrafe II.1.3.)

18.- En relación con el cobro de las deudas comerciales (entre las que se incluyen las derivadas de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad) de las 7 Autoridades Portuarias integrantes de la muestra, prescindiendo en este análisis de las Autoridades Portuarias de Castellón y de Tarragona por su reducido importe, cabe señalar que la situación del exigible de estos créditos comerciales ha mejorado en el periodo fiscalizado, tanto en lo referente al saldo de clientes como al saldo de la provisión del deterioro. En particular, en la Autoridad Portuaria de Baleares el saldo de la cuenta de clientes a 31 de diciembre disminuyó de 30,3 millones de euros en 2014 a 18,3 millones en 2015 y

simultáneamente el importe del deterioro se redujo en un 45,2% pasando de 16 millones a 8,8 millones; en la Autoridad Portuaria de Sevilla, en el ejercicio 2014, para un exigible de 2,9 millones de euros, el deterioro existente era de 1,8 millones (80.18% del total), mientras que en 2015 pasa de un saldo de 3,33 millones de euros, el deterioro ascendió a 1,95 millones (67,70% del total). No obstante a pesar de esta mejoría, el grado de insolvencia en estas 2 Autoridades portuarias continúa elevado. También, en la Autoridad Portuaria de La Coruña se produjo una disminución sustancial del grado de insolvencias entre el inicio y el final del periodo fiscalizado, reduciéndose el porcentaje del importe del deterioro de los créditos comerciales sobre el exigible total del 41,8% al 5,8%.

Por el contrario, en las Autoridades Portuarias de Las Palmas y de Santander, no se aprecia una mejora sustancial en el cobro de las deudas. Así, en la Autoridad Portuaria de Las Palmas, del importe de la deuda total a 31 de diciembre de 2014 y de 2015 por las tasas de ocupación y de actividad, que ascendió a 10,73 y 9,92 millones de euros, respectivamente, el importe de su deterioro fue de 7,21 y de 6,82 millones de euros, porcentajes similares en los dos ejercicios

Respecto a la Autoridad Portuaria de Santander, el saldo de la cuenta de clientes a 31 de diciembre de 2015 de 13,21 millones de euros supuso un incremento del 13,4% con respecto al saldo de 11,65 millones existente al 31 de diciembre de 2014; en cuanto al deterioro derivado de los créditos comerciales, el aumento fue del 10%, pasando de 7,75 millones de euros en 2014 a 8,52 millones en 2015 (10%). Estos saldos correspondieron casi en su totalidad a dos concesionarios, M.S. y G.R.C. El primero de ellos de un exigible con una deuda al cierre de cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado de 7,20 y 7,59 millones de euros, respectivamente, cuyo deterioro fue de 5,59 y de 6,40 millones; ante la situación de insolvencia de este deudor y debido a la imposibilidad de obtener el pago voluntario de la misma, esta Autoridad portuaria inició, a primeros de 2016, los trámites necesarios para proceder al embargo de la concesión, que finalmente se plasmó en una diligencia de embargo fechada en marzo de 2016, efectuada al amparo del artículo 172 del TRLPEMM. En cuanto al segundo deudor en importancia, G.R.C, con una deuda a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados que ascendía a 1,46 y 1,44 millones de euros, respectivamente, correspondientes a las liquidaciones devengadas por la concesión de la Ciudad del Transporte, la Dirección General de Transportes, aunque con retraso, va abonando la deuda. (Subepígrafes II.2.1.3, II.2.2.3, II.2.4.3, II.2.5.3 y II.2.6.3)

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES DERIVADAS DE LA OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL.

19.- Los informes de auditoría de las cuentas anuales de las Autoridades Portuarias correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 no contienen salvedades que afecten al registro de las operaciones procedentes de la gestión de la ocupación y el aprovechamiento del dominio público portuario estatal con la única excepción en la Autoridad Portuaria de Santander del importe de la cuenta 490 "Deterioro de valor de créditos por operaciones comerciales" y ello es así porque en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado el saldo de un determinado deudor que la IGAE consideró, dada su situación de insolvencia, que se debería haber provisionado en su totalidad, la Autoridad Portuaria registró el importe del deterioro por un importe inferior en 1,11 y 1,19 millones de euros en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado al importe del exigible total y, por consiguiente, debería haber incrementado la provisión en cada uno de los ejercicios en las cantidades anteriores con el consiguiente efecto negativo en el resultado de la entidad. (Epígrafe II.1.4. y subepígrafe II.2.5.4)

20.- Los trabajos de fiscalización efectuados en las 7 Autoridades Portuarias seleccionadas en la muestra han puesto de manifiesto que el registro contable de los ingresos procedentes de las tasas de ocupación y de actividad fueron adecuados con la única limitación en el caso de la Autoridad Portuaria de Baleares que no ha permitido pronunciarse sobre la adecuación de la liquidación de la tasa de ocupación de las instalaciones ante la carencia de informes de valoración que sustentasen el importe facturado.(Epígrafes II.1.4. y dubepígrafe II.2.1.4)

21.- El registro contable de las deudas comerciales, entre las que se encuentran las tasas de ocupación y de actividad, se efectuó por el valor de la contraprestación realizada, aplicándose una corrección individualizada en el caso de existir un impago. Con carácter general, las Autoridades Portuarias calcularon el valor del deterioro de la facturación de acuerdo con su antigüedad en relación al vencimiento, siguiendo el criterio fijado por el ente Público Puertos del Estado de dotar el 100% de la deuda pendiente de cobro con una antigüedad superior a los 24 meses y el 50% de aquella con una antigüedad de entre 12 y 24 meses.

Por otra parte, con la información facilitada por cada una de las Autoridades Portuarias no se ha podido determinar con exactitud para el conjunto del sistema portuario estatal, el saldo de la cuenta de clientes proveniente exclusivamente de la facturación de las tasas de ocupación y de actividad, ya que en una amplia mayoría, la información disponible de la deuda estaba clasificada por clientes y no por el origen de la misma; a lo sumo, la desagregación se producía entre las deudas provenientes de las tasas portuarias y las originadas por las tarifas portuarias, debido al diferente método empleado en el cálculo de su deterioro. Con la nueva aplicación informática, en proceso de implantación, se espera que se solucione esta deficiencia. (Epígrafe II.1.4.)

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

22.- Las AAPP, como sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tienen la obligación de publicar en sus sedes electrónicas o páginas web, información, entre otras, relativa a las funciones que desarrollan, a su estructura organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Además, el artículo 168 del TRLPEMM, establece, en concreto, para el ámbito objetivo de esta fiscalización, la obligación de publicar en el portal propio de internet de cada una de las AAPP la base imponible y los gravámenes de la tasa de ocupación. En este sentido, ninguna Autoridad Portuaria publica en su portal de internet su organigrama con todos los datos obligatorios exigidos en la normativa, no figurando, en general, el nombre del cargo, el perfil y la trayectoria profesional; además, las Autoridades Portuarias de Ceuta y Santa Cruz de Tenerife no publican el organigrama. La publicación individualizada de las cuentas anuales y de los informes de auditoría es realizada por 12 de las 28 Autoridades Portuarias, el resto incluyen esta información integrada en memorias económicas, junto con información relativa a la gestión. En relación con la obligación de publicar en el portal propio de internet de cada una de las AAPP la información establecida en el artículo 168 del TRLPEMM relativa a la base imponible y gravámenes de la tasa de ocupación es de señalar que 11 Autoridades Portuarias (Tarragona, Huelva, Gijón, Barcelona, Baleares, Cartagena, Vilagarcía de Arousa, Ceuta, Bahía de Cádiz, Melilla y Ferrol-San Cibrao) publican en su página web la orden de valoración de los terrenos y lámina de agua de la zona de servicio del puerto, cuyo valor constituye la base imponible de la tasa de ocupación; y solamente, 8 Autoridades Portuarias,(A Coruña, Ferrol-San Cibrao, Huelva, Bahía de Algeciras, Melilla, Pasajes, Santa Cruz de Tenerife y Valencia), cumplen con la obligación de informar sobre los gravámenes de la tasa de ocupación.

Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse que, en términos generales, los portales de internet de las AAPP integrantes del sistema portuario estatal no garantizan suficientemente la

transparencia de la información de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 19/2013 y en el artículo 168 del TRLPEMM. (Epígrafe II.1.5.)

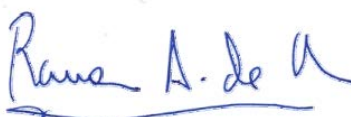
IV.- RECOMENDACIONES

Primera.- Teniendo en cuenta el volumen actual de las infraestructuras portuarias estatales, sería conveniente avanzar en la optimización de su utilización mediante el establecimiento por parte de la Administración General del Estado de un marco estratégico estatal claro y definido. En este sentido, sería conveniente que se priorizaran, entre otras medidas, las destinadas a la mejora de las conexiones ferroportuarias y a la promoción de las actividades logísticas.

Segunda.- A fin de evitar la sobrecapacidad elevada de los puertos del conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, la Administración General del Estado a través del Ente Público Puertos del Estado, debería establecer unos mecanismos de planificación y de control de las nuevas infraestructuras propuestas por cada una de las Autoridades Portuarias en los que se realizasen unos estudios realistas de la demanda real y, además, se tuvieran en cuenta las necesidades del conjunto del sistema portuario con un análisis de las perspectivas consideradas no solo individualmente para cada Autoridad Portuaria sino incluyendo también en el análisis las de los puertos cercanos.

Tercera.-Dado que el parámetro que mide la superficie concesionable del dominio público portuario de las Autoridades Portuarias no representa fielmente la realidad física de la superficie apta para otorgar en concesiones y que el cálculo realizado por cada una de las Autoridades Portuarias no es homogéneo, sería conveniente que el Ente Público Puertos del Estado, como responsable de la coordinación del sistema portuario estatal, elaborase unos parámetros útiles de medición de la capacidad portuaria. Esto contribuiría, además, a una mas eficiente planificación estratégica de las necesidades de las infraestructuras portuarias.

Madrid, 26 de octubre de 2017



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO N° I	EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN MATERIAL DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL PERIODO 2006-2015
ANEXO N° II	EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS PERÍODO 2006-2015
ANEXO N° III	MÁRGENES BRUTO Y NETO DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS EJERCICIOS 2014 Y 2015
ANEXO N° IV	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LAS TASAS PORTUARIAS DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y ACTIVIDAD EJERCICIOS 2014 Y 2015

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN MATERIAL DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL PERÍODO 2006-2015
(miles de euros)

AUTORIDADES PORTUARIAS	INVERSIÓN MATERIAL									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A Coruña	32.644	63.852	103.391	114.996	158.740	103.116	28.111	14.747	11.865	51.500
Alicante	19.007	6.610	10.075	3.580	3.864	1.817	1.293	2.044	3.344	971
Almería	21.481	9.877	23.832	7.962	9.623	9.379	2.773	1.280	12.905	8.348
Avilés	12.415	9.017	17.114	9.885	4.639	15.711	15.577	8.484	9.030	6.460
Bahía de Algeciras	84.275	99.604	96.496	93.084	61.147	40.464	20.902	25.097	23.288	34.383
Bahía de Cádiz	9.965	18.047	20.080	3.600	4.665	1.496	25.923	20.936	25.747	22.316
Baleares	26.233	32.489	24.186	19.638	34.339	63.220	46.828	20.044	17.492	19.900
Barcelona	224.476	132.463	139.180	105.215	65.738	87.572	70.920	79.491	29.072	41.024
Bilbao	31.852	21.878	58.916	46.788	46.490	49.501	21.870	32.680	46.329	27.690
Cartagena	23.526	11.512	15.958	27.845	19.850	17.667	13.774	10.960	10.950	11.580
Castellón	17.298	19.752	18.079	36.601	23.468	6.997	5.367	3.222	3.418	2.830
Ceuta	9.035	4.650	4.845	5.274	5.905	3.798	2.391	929	1.642	3.402
Ferrol-San Cibrao	18.213	12.765	18.873	17.133	13.094	6.145	5.727	4.008	2.733	9.386
Gijón	124.554	192.383	200.896	88.190	139.446	9.927	4.032	1.487	1.895	3.186
Huelva	19.116	27.988	16.302	17.490	22.945	16.750	11.455	8.642	17.121	24.954
Las Palmas	42.644	50.476	82.371	23.169	19.871	14.619	25.953	12.713	27.646	34.955
Málaga	9.009	16.271	18.226	20.981	5.705	9.450	10.264	3.393	6.071	2.011
Marín y Ría de Pontevedra	2.962	8.578	6.769	8.171	7.602	3.048	5.801	1.198	3.738	6.735
Melilla	15.466	16.200	13.573	12.011	9.147	3.963	2.407	4.386	5.112	3.509
Motril	6.530	9.473	3.687	3.113	3.230	1.522	1.155	1.186	11.992	5.544
Pasajes	5.253	1.790	1.023	3.594	10.633	11.099	5.451	5.832	5.353	2.924
Santa Cruz de Tenerife ¹	29.825	30.566	44.130	33.320	23.633	26.176	34.047	19.600	37.478	74.621
Santander	8.066	4.556	12.754	18.398	4.837	6.788	2.377	1.563	2.051	6.596
Sevilla	37.426	34.203	61.999	56.881	16.718	31.728	460	1.132	2.192	18.381
Tarragona	24.910	26.551	36.022	55.706	31.921	44.086	33.897	24.902	16.934	19.920
Valencia	181.431	121.899	173.145	152.705	119.029	60.974	45.080	24.074	10.462	12.721
Vigo	17.773	14.981	25.239	28.718	20.672	16.737	23.362	17.717	7.211	11.234
Vilagarcía de Arousa	6.446	6.712	6.901	11.152	7.898	1.931	5.549	4.675	1.858	1.575
TOTALES	1.061.831	1.005.143	1.254.065	1.025.202	894.851	665.681	472.746	356.422	354.929	468.656

¹ La Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife en sus alegaciones, incluye un importe diferente del consignado en este cuadro aunque para su justificación no ha aportado soporte documental alguno, por lo que no se ha modificado el importe verificado por el equipo fiscalizador que figura en este cuadro, obtenido de los datos proporcionados por el Ente Público Puertos del Estado, coordinador del sistema portuario estatal

Fuente: Elaboración Propia

EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS. PERÍODO 2006-2015

AUTORIDAD PORTUARIA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VARIACIÓN 2006-2015 (%)
A Coruña	13,81	14,35	12,85	11,92	12,27	11,67	13,13	11,70	11,96	14,15	2,48
Alicante	3,73	3,65	2,80	2,51	2,20	2,25	2,26	2,35	2,46	2,62	(29,84)
Almería	6,69	6,89	5,85	3,96	3,87	4,62	5,43	4,87	5,14	6,47	(3,36)
Avilés	5,99	5,61	4,95	4,00	4,59	5,12	5,13	4,68	4,86	5,17	(13,62)
Bahía de Algeciras	71,71	74,70	74,85	69,91	71,12	83,17	88,88	91,15	94,94	98,22	36,97
Bahía de Cádiz	5,87	7,25	5,01	4,01	4,01	4,11	3,88	3,73	3,54	3,41	(41,89)
Baleares	14,54	14,66	13,47	11,93	11,77	11,52	11,78	11,74	12,85	13,53	(6,97)
Barcelona	47,66	51,39	51,81	42,98	43,99	44,29	42,57	42,43	46,35	47,05	(1,28)
Bilbao	38,59	40,01	39,40	32,18	34,67	32,00	29,51	30,07	31,01	32,88	(14,81)
Cartagena	25,66	24,05	25,75	20,58	19,23	22,73	30,41	29,51	32,51	32,67	27,32
Castellón	13,31	13,15	13,59	11,11	12,48	13,12	12,95	13,91	15,62	16,47	23,77
Ceuta	2,43	2,64	2,82	2,76	2,64	2,80	2,78	2,51	2,31	2,11	(13,17)
Ferrol-San Cibrao	10,23	11,06	12,86	12,25	10,71	12,07	13,71	12,54	13,09	12,78	24,90
Gijón	20,49	20,78	19,33	14,63	15,75	15,19	17,23	17,87	19,00	21,28	3,85
Huelva	21,59	21,90	20,72	17,59	22,28	26,89	28,64	26,51	27,44	27,38	26,79
Las Palmas	25,89	26,69	25,95	21,22	22,65	25,49	24,83	21,84	22,22	23,58	(8,92)
Málaga	6,20	6,37	4,74	2,18	2,38	5,45	5,15	2,90	2,32	2,34	(62,34)
Marín y Ría de Pontevedra	1,83	1,97	1,67	1,68	1,98	1,85	1,89	1,87	1,93	2,14	17,05
Melilla	0,84	0,83	0,77	0,85	0,84	0,89	0,98	0,99	1,01	1,03	22,86
Motril	2,88	2,75	2,39	1,97	1,94	2,09	2,05	1,96	1,93	1,99	(31,01)
Pasajes	5,50	5,07	4,77	3,52	3,90	3,25	3,10	2,96	3,50	3,79	(31,04)
Santa Cruz de Tenerife	19,92	19,87	18,21	16,06	15,97	14,78	14,64	13,15	12,41	12,62	(36,66)
Santander	5,93	6,26	5,51	4,49	5,01	5,13	5,15	4,98	5,32	5,64	(4,87)
Sevilla	5,34	4,76	4,63	4,54	4,40	4,63	4,60	4,43	4,40	4,69	(12,19)
Tarragona	31,52	36,14	33,15	31,53	32,77	31,94	33,24	28,06	31,88	33,04	4,81
Valencia	47,54	53,59	59,77	57,79	64,03	65,77	66,19	65,01	67,02	70,08	47,42
Vigo	5,26	5,53	5,06	3,94	4,35	4,33	4,07	4,19	4,09	4,29	(18,38)
Vilagarcía de Arousa	1,20	1,20	1,14	0,97	0,74	0,82	1,01	0,97	0,99	1,03	(14,17)
TOTALES	462,15	483,12	473,82	413,06	432,54	457,97	475,19	458,88	482,08	502,44	8,72

Fuente: Puertos del Estado

MARGENES BRUTO Y NETO DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS
EJERCICIOS 2014-2015
(miles de euros)

AUTORIDAD PORTUARIA	MARGEN BRUTO			MARGEN NETO			MARGEN BRUTO UNITARIO		
	2015	2014	% INTERANUAL	2015	2014	% INTERANUAL	2015	2014	% INTERANUAL
A Coruña	5.133.996	4.369.811	17,49	3.434.950	2.663.880	28,95	9,24	8,57	7,78
Alicante	1.514.919	1.313.171	15,36	(948.068)	(1.293.100)	26,68	2,62	2,32	12,80
Almería	1.992.036	2.103.124	(5,28)	1.239.929	1.243.748	(0,31)	5,43	5,59	(2,83)
Avilés	1.997.297	1.904.873	4,85	866.716	713.539	21,47	3,61	3,53	2,41
Bahía de Algeciras									
Bahía de Cádiz									
Baleares	24.935.053	24.014.751	3,83	21.032.401	19.751.409	6,49	52,29	49,94	4,70
Barcelona	59.917.872	61.567.897	(2,68)	40.371.055	40.873.255	(1,23)	12,03	12,47	(3,58)
Bilbao	15.939.804	15.796.635	0,91	8.041.788	7.426.260	8,29	6,60	7,36	(10,29)
Cartagena	6.590.891	8.333.999	(20,92)	5.182.373	6.878.589	(24,66)	9,87	12,61	(21,71)
Castellón	8.467.615	7.616.295	11,18	6.270.030	5.635.036	11,27	8,12	7,34	10,62
Ceuta	770.950	1.377.428	(44,03)	(525.754)	339.369	(254,92)	2,71	4,01	(32,37)
Ferrol-San Cibrao	4.561.979	5.342.878	(14,62)	2.715.363	3.427.125	(20,77)	2,09	2,44	(14,35)
Gijón	14.424.817	13.116.206	9,98	10.166.937	8.672.973	17,23	10,75	9,25	16,23
Huelva	10.055.310	9.384.458	7,15	6.248.849	5.716.649	9,31	2,82	2,65	6,52
Las Palmas	20.118.544	22.082.547	(8,89)	14.714.633	16.500.532	(10,82)	7,77	8,81	(11,83)
Málaga	2.793.983	3.055.856	(8,57)	968.732	1.239.680	(21,86)	5,45	5,44	0,25
Marín y Ría de Pontevedra	2.004.684	2.116.136	(5,27)	1.224.558	1.319.670	(7,21)	6,85	7,82	(12,47)
Melilla	(265.594)	(91.624)	(189,87)	(1.516.092)	(1.274.069)	(19,00)	(3,32)	(1,22)	(172,75)
Motril	432.678	360.824	19,91	(175.910)	(191.432)	8,11	2,83	3,57	(20,87)
Pasajes	2.790.741	3.302.537	(15,50)	443.348	870.456	(49,07)	7,85	9,05	(13,25)
Santa Cruz de Tenerife									
Santander		4.532.537			2.526.075	(100,00)		5,01	(100,00)
Sevilla	5.574.062	4.860.561	14,68	2.967.378	1.879.355	57,89	3,19	2,82	13,04
Tarragona	10.271.467	8.898.501	15,43	6.337.290	5.245.266	20,82	4,98	4,86	2,54
Valencia	23.383.657	22.014.291	6,22	17.853.763	16.535.427	7,97	5,20	5,06	2,78
Vigo	4.618.392	4.679.436	(1,30)	2.182.258	2.206.961	(1,12)	3,57	3,64	(1,91)
Vilagarcía de Arousa	1.220.688	1.288.574	(5,27)	73.331	103.904	(29,42)	4,34	4,55	(4,63)
TOTALES	229.245.840,62	233.341.701,33	(1,76)	149.169.859,12	149.010.555,72	0,11	176,87	187,48	(5,66)

Fuente: Elaboración propia

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LAS TASAS PORTUARIAS DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y ACTIVIDAD
(miles de euros)

AUTORIDAD PORTUARIA	2014					2015				
	T. Ocupación (a)	T.Actividad (b)	TOTAL a+b)	Total Tasa Portuarias (c)	% (a+b)/(c)	T. Ocupación (a)	T.Actividad (b)	TOTAL (a+b)	Total Tasa Portuarias (c)	% (a+b)/(c)
Alicante	3.444	1.918	5.362	9.297	57,67	3.567	2.002	5.569	10.016	55,60
Almería	1.510	1.167	2.677	10.123	26,44	1.371	1.170	2.541	10.952	23,20
Avilés	2.427	1.573	4.000	12.280	32,57	2.700	1.587	4.287	14.185	30,22
Baleares	12.594	5.456	18.050	42.543	42,43	16.510	5.873	22.383	49.682	45,05
Barcelona	54.868	16.421	71.289	142.882	49,89	55.445	14.311	69.756	143.593	48,58
Bilbao	19.921	6.290	26.211	60.296	43,47	20.224	6.257	26.481	62.941	42,07
Cartagena	5.057	6.777	11.834	42.094	28,11	4.810	5.420	10.230	40.631	25,18
Castellón	4.658	2.866	7.524	20.216	37,22	4.740	3.483	8.223	22.331	36,82
Ceuta	3.098	1.229	4.327	14.080	30,73	3.012	942	3.954	13.536	29,21
El Ferrol-San Cibrao	3.422	3.342	6.764	17.761	38,08	3.376	2.595	5.971	15.578	38,33
Gijón	13.716	3.911	17.627	38.832	45,39	14.183	4.708	18.891	42.288	44,67
Huelva	8.510	3.639	12.149	37.436	32,45	8.409	4.573	12.982	37.628	34,50
Bahía de Algeciras	10.847	8.952	19.799	68.338	28,97	11.243	9.434	20.677	71.277	29,01
Bahía de Cádiz	4.958	2.571	7.529	17.946	41,95	4.600	2.443	7.043	17.259	40,81
La Coruña	4.974	1.762	6.736	22.794	29,55	5.501	1.961	7.462	26.134	28,55
Las Palmas	20.699	7.812	28.511	62.288	45,77	19.744	6.159	25.903	63.635	40,71
Málaga	4.623	1.161	5.784	13.169	43,92	4.480	1.237	5.717	12.728	44,92
Marín y Ría de Pontevedra	1.899	1.165	3.064	6.779	45,20	1.948	1.187	3.135	7.132	43,96
Melilla	1.936	1.070	3.006	7.464	40,27	1.994	1.082	3.076	7.865	39,11
Motril	828	478	1.306	5.452	23,95	909	484	1.393	5.451	25,55
Pasajes	4.071	2.035	6.106	12.349	49,45	3.647	2.013	5.660	12.543	45,12
Santa Cruz de Tenerife	6.943	2.440	9.383	31.388	29,89	8.748	3.005	11.753	35.815	32,82
Santander	5.196	1.617	6.813	17.467	39,00	5.279	1.605	6.884	16.508	41,70
Sevilla	4.940	4.506	9.446	15.627	60,45	5.197	4.866	10.063	16.679	60,33
Tarragona	10.743	7.215	17.958	46.459	38,65	11.460	7.763	19.223	48.821	39,37
Valencia	23.916	12.187	36.103	105.850	34,11	24.092	12.934	37.026	111.128	33,32
Vigo	6.882	3.098	9.980	20.591	48,47	6.569	3.186	9.755	21.077	46,28
Vilagarcía de Arousa	1.492	540	2.032	4.111	49,43	1.519	498	2.017	4.181	48,24
TOTALES	248.172	113.198	361.370	905.912	39,89	255.277	112.778	368.055	941.594	39,09

Fuente: elaboración propia