

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL
CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE
CÁDIZ**

Madrid, 17 de diciembre de 2003

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	1
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.....	1
I.2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES	1
I.3.- OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	4
I.4.- ANTECEDENTES DEL CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE CADIZ	7
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
II.1.- EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA ENTIDAD	11
II.2.- CONTRATACIÓN CON TERCEROS	15
II.2.1.- Contratos de obras	18
II.2.2.- Gastos de publicidad, promoción y exposiciones	25
II.2.3.- Gastos por servicios de profesionales independientes.....	30
II.2.4.- Gastos de viaje y servicios de restauración	37
II.2.5.- Gastos de regalos	62
II.2.6.- Subvenciones y aportaciones a terceros.....	63
II.3.- GASTOS INHERENTES AL FUNCIONAMIENTO DEL PLENO, DEL COMITÉ EJECUTIVO Y DEL DELEGADO ESPECIAL DEL ESTADO	66
II.4.- GASTOS DE PERSONAL	68
III.- CONCLUSIONES.....	74
IV.- RECOMENDACIONES	86

ANEXOS:

- ANEXO I.- Balances de situación de los años 1997, 1998, 1999 y 2000
- ANEXO II.- Cuentas de pérdidas y ganancias de los años 1997, 1998, 1999 y 2000
- ANEXO III.- Evolución de los resultados en el periodo 1985-2000
- ANEXO IV.- Cuentas de gastos por “servicios exteriores” analizadas. Periodo 1991-2000
- ANEXO V.- Relación de los contratos de obras analizados
- ANEXO VI.- Plantilla de personal. Periodo 1997-2000

ALEGACIONES REMITIDAS POR LA ENTIDAD

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

La fiscalización del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz (en adelante Consorcio) se ha llevado a cabo en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 29 de mayo de 2001, en la que, como consecuencia de la iniciativa ejercida por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, se decidió incorporar al Programa de fiscalizaciones la del Consorcio, señalando el Pleno en su acuerdo que la fiscalización “se referiría principalmente a los últimos ejercicios solicitados (hasta 2000), sin perjuicio de atender cualquier otra cuestión de los ejercicios precedentes que se estime de interés”. Posteriormente, el 21 de marzo de 2002, el Pleno del Tribunal aprobó las directrices técnicas del procedimiento fiscalizador en las que se concreta que “el período a analizar de modo particular será el comprendido por los ejercicios anuales de 1997, 1998, 1999 y 2000”.

1.2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto a la Presidencia del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, al actual Delegado Especial del Estado en el Consorcio y al que fuera Delegado del Estado en la Entidad en los ejercicios a los que se refiere la fiscalización, habiendo formulado alegaciones únicamente el actual Delegado del Consorcio, cuyo escrito se une al Informe.

I.3.- OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

Las directrices técnicas aprobadas por el Pleno, transcribiendo el contenido de la resolución de la Comisión Mixta mediante la que se instaba su realización, establecieron como objeto de la fiscalización el análisis de los siguientes aspectos de la actividad del Consorcio:

“1. La contratación del Consorcio con terceros, con especial detalle de los contratos de publicidad, promoción y exposiciones.

1. Los gastos de representación, protocolo, relaciones exteriores e institucionales, exposiciones, jornadas, simposios, y otros gastos de naturaleza análoga a los precitados, con especial detalle de los gastos realizados en viajes, hoteles, restaurantes, alquiler de vehículos y regalos de representación del Consorcio y de todos sus órganos colegiados y unipersonales.

2. La utilización por la Presidencia del Consorcio, de los Vocales y del Delegado Especial del Estado en la Zona Franca de tarjetas de crédito para realizar gastos con cargo a los Presupuestos del Consorcio.

3. Los gastos inherentes al funcionamiento del Pleno, del Comité Ejecutivo y del Delegado Especial del Consorcio.

4. Las subvenciones a terceros concedidas por el Consorcio o por sus órganos colegiados y unipersonales.

5. Los gastos de personal, con especial detalle de los generados por el personal nombrado en el período 1982-2000.”

El ámbito temporal de la fiscalización, de acuerdo con lo establecido por el Pleno del Tribunal, ha sido de modo particular el comprendido por los ejercicios de 1997, 1998, 1999 y 2000, sin perjuicio de tomar en consideración las cuestiones de ejercicios precedentes que se han estimado de interés.

El desarrollo de los trabajos de fiscalización se ha visto dificultado por las carencias y deficiencias existentes en la documentación justificativa de los gastos del Consorcio –en particular en los del Delegado Especial del Estado– que en ocasiones se han podido, al menos en parte, subsanar mediante la aplicación de métodos alternativos de análisis pero que en otros casos han supuesto limitaciones al alcance de la fiscalización. Entre estas últimas pueden citarse:

1. La validación contable de las facturas de gasto se ha realizado exclusivamente por medios informáticos, correspondiendo las únicas anotaciones que constan en ellas a la toma de razón presupuestaria del gasto y no aportando información suficiente sobre el registro contable de las operaciones a las que corresponden; y, además, en las ocasiones en las que la documentación justificativa se agrupó en relaciones de gastos, únicamente se validaron los documentos globales emitidos para su pago.
2. La ausencia de órdenes de viaje en las que, además de agruparse los gastos de los distintos desplazamientos efectuados por el Delegado Especial del Estado, se hiciera constar su motivo o finalidad ha impedido valorar la oportunidad de estos gastos al no haberse podido relacionar la mayor parte de los viajes efectuados con las actividades concretas realizadas para el Consorcio que los hubieran motivado.
3. No ha sido posible fiscalizar adecuadamente los gastos de viaje y otros gastos del Delegado Especial del Estado que se abonaron con

tarjetas de crédito por no disponer la Entidad de otra documentación justificativa de los gastos que se cargaron al Consorcio por este concepto que los extractos mensuales de las tarjetas remitidos por las Entidades financieras en las que figuraban domiciliadas.

4. La mayor parte de los gastos de viaje del personal del Consorcio por la utilización de transporte regular (avión y ferrocarril) o por alojamiento que no se abonaron con tarjetas de crédito del Consorcio se han justificado con facturas de Agencias de Viaje y no con los billetes, pasajes o tarjetas de embarque o facturas de hotel.
5. No se ha aportado la documentación justificativa del gasto de 3,2 millones de pesetas que se transfirieron al Delegado Especial entre 1997 y 2000 en compensación de gastos diversos sufragados por él.^(*)
6. Se han aportado como justificación de transferencias efectuadas al Delegado entre 1997 y 2000 por gastos atendidos inicialmente por él, facturas de restaurantes, taxis y otros gastos menores por un importe global de 4,2 millones de pesetas que no figuraban validadas por los servicios contables del Consorcio por no haberse adjuntado en su día a las correspondientes órdenes de pago.
7. No se ha aportado la documentación justificativa de 16,8 millones de pesetas abonados entre 1997 y 2000 en concepto de gastos producidos en el desarrollo de una contratación por servicios administrativos de carácter externo formalizada en el último trimestre de 1996.

^(*) Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones. De los documentos justificativos remitidos por el actual Delegado del Consorcio con las alegaciones, sólo una pequeña parte de ellos, que justifican gastos por 0,1 millones de pesetas, guarda relación con la incidencia a que se refiere el punto 5 (la cantidad en que este concepto se reduce, obviamente pasa a incrementar el importe que se incluye en el punto 6 ya que los nuevos justificantes también carecen de validación individual).

I.4.- ANTECEDENTES DEL CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE CADIZ

El Real Decreto Ley de 11 de junio de 1929, de Bases de Puertos, Zonas y Depósitos francos autorizó el establecimiento de una zona franca en Cádiz, administrada por un Consorcio; y por Real Decreto de 22 de julio de 1930 se aprobó el Reglamento de aquellas Bases. Posteriormente, por Orden del Ministerio de Hacienda de 12 de abril de 1933 se aprobaron el Estatuto y el Reglamento del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz.

El Decreto de 17 de octubre de 1947, por el que se aprobaron las Ordenanzas de Aduanas, definió la zona franca como “una franja o extensión de terrenos situados en el litoral, aislada plenamente de todo núcleo urbano, con un puerto propio o al menos adyacente y en el término jurisdiccional de una Aduana marítima de primera clase, en cuyo recinto entrarán las mercancías con exención de derechos arancelarios y las demás que en cada caso se determinen y en el que, además de las operaciones autorizadas para los depósitos francos, podrán instalarse toda clase de industrias sin más restricciones que las que aconseje la natural defensa de la economía nacional”.

La trascendencia económica que para el Consorcio tuvo el traspaso efectivo en 1987 de la administración del Puerto de la Zona Franca de Cádiz al Organismo Autónomo Junta del Puerto de la Bahía de Cádiz (creado por RD 928/1982) y la importante reducción en la actividad de la zona franca que supuso la integración de España en la Comunidad Europea por la supresión de los aranceles aplicables al tráfico de mercancías entre países comunitarios, llevaron al Consorcio a instar una ampliación de su objeto social, que estaba limitado por el artículo 4 de su Estatuto al "establecimiento y explotación de la Zona Franca de Cádiz". Aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 facultó

al Consorcio para realizar también actuaciones sobre los bienes integrantes de su patrimonio con el fin de contribuir a la dinamización económica de su área de influencia, esta habilitación, sin embargo, fue declarada inconstitucional en 1996, llevándose finalmente a efecto la ampliación del objeto social del Consorcio, a instancias del Pleno de la Entidad, con la modificación del artículo 4 del Estatuto del Consorcio que se estableció en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de junio de 1998 y en cuya virtud el Consorcio podrá "promover, gestionar y explotar, en régimen de derecho privado, directamente o asociado a otros organismos, todos los bienes, de cualquier naturaleza, integrantes de su patrimonio y situados fuera del territorio de la Zona franca, que le pudieran pertenecer en virtud de cualquier título admisible en derecho, con el fin de contribuir al desarrollo y dinamización económica y social de su área de influencia".

En el mismo sentido, se pronunció la ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, al disponer que los Consorcios de Zona franca "realizarán principalmente la gestión de la Zona franca así como actividades de fomento propias de las Administraciones territoriales que los integran". Esta misma Ley, en su artículo 80, estableció que a los Consorcios de Zona franca constituidos con arreglo al R.D. de 11 de junio de 1929, a partir de su entrada en vigor, les es de aplicación la disposición adicional décima, apartados 1 y 3, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley por la que se habrán de regir con carácter supletorio a su legislación específica), quedando así en todo caso sujetos a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación.

Forman parte del Consorcio el Alcalde de la ciudad, el Delegado Especial del Estado, cinco concejales del Ayuntamiento, cuatro vocales representantes del Gobierno y los representantes de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cádiz, de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz, de la Diputación Provincial de Cádiz, del Ministerio

de Economía y Hacienda y de RENFE. El Estatuto define al Consorcio como un Organismo oficial independiente de las Entidades cuya representación lo constituyen; atribuyéndole personalidad jurídica y plena capacidad para realizar cuantos actos sean necesarios o convenientes para el desenvolvimiento y logro de sus objetivos. El Consorcio funciona en Pleno presidido por el Alcalde de Cádiz y por medio de un Comité Ejecutivo, formado por un Presidente, que es el Delegado Especial del Estado y cinco vocales elegidos por el Pleno.

Hasta la publicación del R.D. Legislativo 1/1999, de 23 de diciembre, el régimen de contabilidad y control financiero aplicable al Consorcio de la Zona Franca de Cádiz estaba recogido en su normativa particular, viniendo obligado el Consorcio, en virtud de los artículos 55 y siguientes de su Reglamento de régimen interior, a rendir anualmente a las Entidades que lo constituyen la liquidación de sus presupuestos de servicios y de obras y expropiaciones, sin perjuicio de realizar cada año también un inventario de sus valores, muebles e inmuebles, y de sus créditos y deudas. Además, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos francos, los Consorcios de las Zonas francas constituidos con arreglo al R.D.L. de 11 de junio de 1929, debían llevar una contabilidad independiente de la recaudación y aplicación dada a los tributos en los que se materializara la subvención del Estado prevista en el R.D.L. y en su Reglamento; estando obligados a presentar trimestralmente al Ministerio de Hacienda, una liquidación de los ingresos y pagos realizados con los fondos constituidos con la subvención.

La adecuación al sistema tributario vigente de la subvención prevista en el Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos Francos que realizó el R.D. Legislativo 1/1999, de 23 de diciembre, ha comportado una modificación relevante del régimen de contabilidad y control financiero de los Consorcios de Zona franca que perciben el recurso regulado en esta disposición, al establecerse que “quedarán sometidos a control financiero ejercido de forma centralizada por la Intervención General de la

Administración del Estado, ajustarán su contabilidad a las normas establecidas para las Entidades públicas empresariales de carácter estatal y rendirán sus cuentas al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado”. Para el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, el recurso al que se refiere el Real Decreto Legislativo 1/1999 fue implantado por la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 y está constituido por la recaudación del Impuesto sobre Sociedades correspondiente a los sujetos pasivos del Impuesto establecidos en las Zonas Francas.

Desde 1985 el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz ha ido adecuando su contabilidad a los principios y normas contenidos en el Plan General de Contabilidad, sometiendo asimismo sus cuentas anuales al control de auditores externos. Desde 1999 ha rendido, por conducto de la IGAE, sus cuentas anuales a este Tribunal.

A 31 de diciembre de 2000 el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz disponía de unos fondos propios de 6.032 millones de pesetas, contando asimismo con subvenciones de capital pendientes de aplicar a resultados por 5.087 millones. La parte más significativa del patrimonio del Consorcio estaba constituida por inversiones materiales, que figuraban valoradas en 10.703 millones en el balance de situación y que incluían fundamentalmente los terrenos ganados al mar y las construcciones levantadas sobre ellos. Los terrenos ganados al mar en los que se emplaza el Recinto Fiscal de la Zona Franca de Cádiz (Recinto Interior) están calificados como terrenos de dominio público de titularidad estatal, habiendo sido cedido su uso al Consorcio de la Zona Franca de Cádiz mediante una concesión administrativa. Entre 1997 y 2000, el Consorcio realizó inversiones materiales en el Recinto Interior y en su Polígono Exterior por un importe de 4.421 millones, financiadas principalmente por la Unión Europea, disponiendo además de préstamos sin interés concedidos por el Ministerio de Industria y Energía para la reindustrialización y reordenación de la Zona franca.

A partir de 1999 y a raíz de la ampliación de su objeto social, el Consorcio comenzó a desarrollar nuevas actividades a través de su participación en el capital de Sociedades mercantiles, inversiones que a 31 de diciembre de 2000 presentaban un valor contable de 126 millones de pesetas. Durante el año 2000 el Consorcio procedió a la constitución de tres sociedades filiales, “Red Iberoamericana de Logística y Comercio, S.A.” (RILCO), “Sociedad General Bahía de Cádiz, S.A.”, y “Theron Desarrollos, S.L.”, (estas dos últimas dedicadas a actividades urbanísticas) de las que es accionista único; disponiendo además, a través de RILCO, del 100% del capital social de “La Palabra Grupo de Comunicación, S.L.”, creada también en el año 2000. Entre 1999 y 2000 el Consorcio ha adquirido, asimismo, participaciones no mayoritarias en el capital social de otras Sociedades mercantiles, entre ellas el 50% del capital de “Servicios Documentales de Andalucía, S.L.”, el 50% de “Parque Comercial Las Salinas, S.A.” y el 25% del de “Aceites Borges Cádiz, S.A”. Por otra parte, dentro de las actividades de fomento y promoción de su área de influencia, el Consorcio concedió durante el ejercicio 2000 préstamos participativos a tres Empresas de nueva creación, de los que a 31 de diciembre de ese año se habían dispuesto 109 millones.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1.- EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA ENTIDAD

A partir de la pérdida, en 1988, de los ingresos producidos por la explotación de las instalaciones portuarias, el signo y la cuantía de los resultados anuales del Consorcio han venido determinados fundamentalmente por los resultados financieros y extraordinarios, pasando a ser desde 1989 hasta 2000 el déficit de explotación una constante de su cuenta de pérdidas y ganancias, con la única excepción de los ejercicios de 1991 y 1992. Los ingresos generados por los

excedentes de tesorería procedentes de las subvenciones FEDER (muy importantes desde 1989), el traspaso a resultados de esas subvenciones y, a partir de 1998, las subvenciones de tipo de interés concedidas por el Ministerio de Industria y Energía han configurado desde aquella fecha el resultado anual de la Entidad.

Entre 1985 (primer ejercicio en que el Consorcio formuló cuentas anuales de acuerdo con el Plan General de Contabilidad) y hasta 1993 la cuenta de pérdidas y ganancias de la Entidad presentó resultados positivos, tendencia que se invirtió en el periodo 1994-1997 en el que pasó a registrar unas pérdidas que han oscilado entre los 192 millones de pesetas del ejercicio 1995 y los 28 millones de 1997. En 1998 la cuenta de pérdidas y ganancias presentó unos beneficios de 27 millones, cerrándose los ejercicios de 1999 y 2000 con unos resultados también positivos de 58 y 44 millones, respectivamente. (En el Anexo III de este Informe se recoge la evolución de los resultados de la Entidad).

Aunque a mediados de los años 90 se había neutralizado la pérdida de los ingresos portuarios con los ingresos obtenidos por el arrendamiento de las naves e instalaciones industriales de nueva construcción, el crecimiento de la cifra de negocios del Consorcio (en la que la explotación de la Zona Franca ha pasado a tener un carácter residual) no ha sido suficiente para contrarrestar la subida de los gastos de explotación.

Los gastos de personal han sido históricamente el principal capítulo de gastos de explotación del Consorcio, pero manteniéndose siempre por debajo de la cifra de negocio de la Entidad, a la que tendieron, no obstante, a acercarse en el periodo 1988-1991, no tanto por el crecimiento paulatino de estos gastos como por la caída de los ingresos tradicionales de la Entidad que se produjo a mediados de la década de los ochenta. La nueva fuente de recursos que para el Consorcio supuso la explotación de las instalaciones industriales acometidas a principio de los años noventa, favoreció que los ingresos de explotación volvieran a

distanciarse a partir de 1993 de la cifra de gastos de personal, que no ha registrado, en pesetas corrientes, variaciones significativas en todo el periodo.

El coste de los “servicios exteriores”, segundo capítulo de gastos de la cuenta de explotación del Consorcio, se mantuvo hasta 1991 (en pesetas corrientes) siempre por debajo de los 58 millones reconocidos en 1985. Sin embargo, a partir de 1992, ejercicio en el que se recogieron unos gastos por servicios externos de 84 millones, estos gastos no han dejado de crecer. Aparte de la subida coyuntural en 1992 de los gastos de publicidad y propaganda, el crecimiento del coste de los servicios externos estuvo relacionado con las fuertes inversiones que se empezaron a acometer en esos años, siendo los servicios de reparaciones y conservación, suministros, comunicaciones y seguros los que concentraron la mayor parte de las subidas anuales del gasto. A partir de 1997 y tras la excepción que había supuesto el ejercicio 1996 en el que los gastos por servicios exteriores descendieron a un nivel equivalente al del ejercicio 1992, al aumento de los costes exteriores ligados al de las inversiones en infraestructuras se sumó el crecimiento de los gastos de viaje, de publicidad y de servicios de profesionales independientes, alcanzando los costes por servicios exteriores en el ejercicio 2000 la cifra de 377 millones de pesetas, suma que representa un aumento del 155% respecto a los 148 millones que se reconocieron en 1997 por este concepto.

En el ejercicio 2000 se compensaron por la Entidad, mediante su traspaso a la Sociedad filial “Red Iberoamericana de Logística y Comercio, S.A.” (RILCO), gastos de viajes, de publicidad y de profesionales independientes correspondientes al periodo 1998-2000 por importe de 96 millones. Esta compensación de gastos, imputada en su totalidad a la cifra de negocios del Consorcio del ejercicio 2000, rebajó el déficit de explotación en ese año de 252 millones a 156 millones (cifra similar a la que presentaba la Entidad en el ejercicio 1996) permitiéndole, además, presentar un resultado positivo en el ejercicio. RILCO activó en

2000 estos gastos como gastos de establecimiento (al igual que otros 44 millones que atendió directamente la filial) al no haber iniciado actividad productiva alguna, evitando de esta manera la consiguiente reestructuración patrimonial.

La Sociedad RILCO fue creada por el Consorcio en febrero de 2000 con un capital social de 10 millones de pesetas, con la finalidad de fomentar el comercio exterior entre los países iberoamericanos y de poner en marcha una red informática para la realización, entre otras operaciones, de transacciones de comercio electrónico internacional, no habiendo iniciado a finales de 2000 sus actividades. La contratación del suministro del hardware y software del proyecto “Portal de comercio electrónico internacional” mediante el que RILCO iba a desarrollar su actividad, se realizó directamente por el Consorcio a finales de 1999 con un coste de 152 millones, importe que éste mantenía al cierre del ejercicio 2000 en su inmovilizado inmaterial en espera de su traspaso a la filial. A 31 de diciembre de 2000 el Consorcio, único accionista de RILCO, sólo había desembolsado el 25% de su capital social.

Entre otros gastos, se traspasaron a RILCO la mayor parte de los gastos de viaje que entre 1998 y 2000 realizó el Delegado Especial del Estado a países de Iberoamérica, con cuyas zonas y puertos francos y otros organismos de carácter logístico firmó una serie de convenios de colaboración que tenían por objeto sentar las bases de la plataforma informática y facilitar el intercambio comercial entre las distintas comunidades de usuarios. Pero no es posible valorar la capacidad real de RILCO para recuperar estos gastos y para hacer frente a las obligaciones contraídas con su accionista debido a que, por el momento, la única actividad desempeñada por RILCO estaba relacionada con la contratación del suministro e instalación de la infraestructura tecnológica e informática, proyectos financiados con un préstamo de 200 millones de pesetas recibido de su accionista y con sendos anticipos reintegrables sin devengo de intereses aprobados el 29 de diciembre de 2000 por el

Ministerio de Ciencia y Tecnología por importe de 4,8 millones de euros (800 millones de pesetas).

II.2.- CONTRATACIÓN CON TERCEROS

Desde la promulgación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, la actividad contractual del Consorcio se ha sometido a las prescripciones de esta Ley y a las modificaciones introducidas en ella por Ley 53/1999, de 28 de diciembre, y por el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Con anterioridad, la Entidad aplicaba su normativa particular, recogida en el artículo 4º de su Estatuto, que establece el concurso y la subasta, a elección del Consorcio, como procedimientos de adjudicación de los contratos de suministro de materiales y ejecución de obras y su publicidad en el Boletín Oficial de la provincia y en al menos dos periódicos de la localidad, fijando un plazo mínimo de 20 días para la presentación de proposiciones.

De acuerdo con el artículo 70 del Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos Francos, de 22 de julio de 1930, corresponde al Consorcio en Pleno la autorización de todos los acuerdos de adquisición y enajenación de bienes inmuebles, la aprobación de los proyectos de obras y servicios de la Zona franca y la de los actos que signifiquen modificación del plan general de obras; en tanto que la gestión, administración y dirección de las obras y servicios de la Zona franca se atribuye al Comité Ejecutivo del Consorcio, al que se otorga capacidad para decidir, celebrar y ejecutar cuantos actos o contratos fuesen necesarios para el establecimiento y administración de la Zona franca. En el artículo 9º del Estatuto del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, de 1993, se limitó la intervención del Pleno a la aprobación de los proyectos de obras de la Zona franca que excedieran de 0,2 millones pesetas, atribuyéndose al Comité Ejecutivo la aprobación de los de cuantía inferior.

Este reparto de competencias se modificó sustancialmente en 1997, año en el que se produjo la delegación de la mayor parte de las competencias de contratación a favor del Delegado Especial del Estado en el Consorcio. En marzo de 1997 el Comité Ejecutivo, cedió al Delegado Especial del Estado (indicando además literalmente en el acuerdo que la delegación se realizaba “con carácter retroactivo a partir de su nombramiento”) la capacidad para decidir, celebrar y ejecutar cuantos contratos fueran necesarios para el establecimiento y administración de la Zona franca, delegación que se amplió en febrero de 1998 a los Convenios interadministrativos celebrados por el Consorcio; y en virtud de otra decisión adoptada por el Pleno del Consorcio en noviembre de 1997 se delegó en el Delegado Especial del Estado la aprobación de los proyectos de obras hasta la cuantía de 50 millones y en el Comité Ejecutivo la aprobación de los que rebasaran este importe.

De acuerdo con la información facilitada por la Entidad, el número de expedientes de contratación tramitados entre 1997 y 2000, clasificados por tipo de contrato y procedimiento de adjudicación, fue el siguiente:

(En millones de pesetas)

CONTRATOS	CONCURSO		PROCEDIMIENTO NEGOCIADO		TOTAL	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
De obras	8	3.533	3	63	11	3.596
De suministros	5	142	6	170	11	312
De consultoría y asistencia y de servicios	16	240	6	63	22	303
Total	29	3.915	15	296	44	4.211

El método de adjudicación fue el concurso en las dos terceras partes de los contratos. Los que se adjudicaron mediante el procedimiento negociado sin publicidad, estaban comprendidos en alguno de los supuestos previstos al efecto en la Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas, en particular aquellos en que la utilización de dicho procedimiento se ampara en motivos técnicos, en la ausencia de proposiciones en un procedimiento abierto anterior, en ser complementarios de otro contrato principal, en su naturaleza (en el caso de servicios financieros) y en la urgencia motivada por acontecimientos imprevisibles que demandan una pronta ejecución del contrato.

El resto de la contratación del Consorcio se realizó en este periodo mediante contratos menores, a través del procedimiento negociado sin publicidad.

Entre 1997 y 2000 por obras certificadas se reconocieron inversiones por 2.872 millones de pesetas, en su práctica totalidad correspondientes a proyectos del Programa Operativo de Andalucía 1994-1999 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que ha financiado el 72,5% de estas inversiones, y del que a 31 de diciembre de 1996 se habían adjudicado proyectos de obras por importe de 938 millones. A finales de 2000 se habían iniciado las obras que componían la última fase del Programa, ascendiendo la inversión comprometida por el Consorcio a 2.273 millones, y se estaba finalizando la construcción de diversas instalaciones en el recinto interior de la Zona Franca con un importe de contrato de 926 millones.

Por otra parte, los gastos derivados de la contratación de servicios exteriores a los que se refiere esta fiscalización (incluidos los 96 millones de gastos que se traspasaron a RILCO) suponían 595 millones de pesetas de los 1.013 millones que en conjunto se registraron como gastos por servicios exteriores en el periodo 1997-2000 en la cuenta de pérdidas y ganancias del Consorcio. En el Anexo IV de este Informe se recoge la evolución anual de los saldos de los epígrafes "Actividades comerciales y desplazamientos", "Servicios de profesionales independientes", "Publicidad, promoción y exposiciones" y de "Gastos por relaciones externas" en los que se contabilizaron los gastos objeto de esta fiscalización, aunque individualmente los saldos de estas tres

últimas cuentas no resulten suficientemente representativos ya que no se ha aplicado un criterio uniforme en la asignación de estos gastos, por haber determinado la toma de razón presupuestaria la imputación financiera del gasto. A título de ejemplo puede señalarse que aunque fue en la subcuenta “Gastos por relaciones externas” donde se cargaron fundamentalmente los gastos de viaje, alojamiento y manutención del Delegado Especial del Estado y de parte del personal directivo del Consorcio, gastos de esta índole fueron recogidos también en la subcuenta “Publicidad y exposiciones”, receptora a su vez de la mayor parte del gasto efectuado por el Consorcio en publicidad; y la subcuenta “Servicios de profesionales independientes” englobaba en su saldo, además del gasto derivado de la contratación de todo tipo de profesionales externos, incluidos periodistas y publicistas, buena parte de la facturación girada por Empresas de publicidad. Debido a esta deficiencia, el análisis de estos gastos por servicios externos se ha llevado a cabo a partir de la ordenación informática de los registros de las cuatro subcuentas en las que figuraban anotados, agrupándolos con arreglo al objeto de esta fiscalización.

II.2.1.- Contratos de obras

Desde 1991, año en el que se aprobó el Plan de Remodelación de Infraestructuras del Recinto Interior de la Zona Franca de Cádiz (proyecto cofinanciado al 50% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Consorcio ha venido realizando un importante esfuerzo inversor encaminado a adaptar su actividad a los cambios provocados por la integración de España en la Comunidad Europea. Además del Plan de Remodelación del Recinto Interior, cuya segunda fase concluyó a finales del ejercicio 1996 con la finalización de la construcción de un área de actividades logísticas, el Consorcio ha realizado importantes inversiones en desarrollo de una serie de proyectos incluidos en el Programa Operativo de Andalucía 1994-1999 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que ha financiado el 72,5% de estas

inversiones y para las que ha contado también con préstamos sin interés del Ministerio de Industria y Energía.

Con objeto de verificar la aplicación de los principios de legalidad, economía y eficiencia en la contratación de obras realizada por el Consorcio se han analizado los principales contratos de obras cuya ejecución se ultimó antes de 31 de diciembre de 2000, contratos que se relacionan en el Anexo V de este Informe, asignándoles la numeración a la que en adelante se hace referencia. Y, en atención a su importancia económica, se ha fiscalizado también particularmente la adjudicación, en 1999, por 2.142 millones de pesetas, de los proyectos de ejecución y construcción de dos edificios: uno para uso administrativo, situado en el Recinto Interior de la Zona franca, en el área denominada de la Glorieta, y otro para uso mixto, emplazado en el Recinto Exterior, en la denominada Manzana 18.

Aprobación de los proyectos de obras

Los proyectos de obras correspondientes a los contratos números 4 (construcción de nave industrial), 5 (construcción de nave para almacenamiento de graneles) y 6 (construcción de dos edificios) fueron aprobados en los años 1998 y 1999 por el Comité Ejecutivo, que era el órgano competente en virtud de la delegación realizada por el Pleno en noviembre de 1997. No existen, sin embargo, antecedentes en las actas de las sesiones celebradas por el Pleno de la autorización de los proyectos de obras correspondientes a los tres contratos de obras cuya tramitación se inició con anterioridad a la fecha en la que se realizó aquella delegación y que tenían por objeto la construcción de un centro de naves y empresas (nº1), la construcción de naves adosadas (nº2) y las obras de ampliación en bajos del edificio Atlas (nº3).

Con arreglo a la distribución de competencias vigente cuando se decidió la contratación de cada uno de los contratos, el Comité Ejecutivo

procedió a la adjudicación de los contratos números 1 y 2, resolviendo el Delegado Especial del Estado la adjudicación de los restantes.

De acuerdo con el contenido de las actas de las sesiones celebradas por el Comité Ejecutivo posteriores a la delegación en su favor de la facultad de aprobación de los proyectos de obra, este órgano conocía del proyecto de obra y de su presupuesto de contrata. No obstante, en todos los expedientes de obras analizados que se han tramitado después de llevarse a cabo la delegación, el presupuesto base de la licitación y el importe de adjudicación, tramitados y decididos por el Delegado Especial, superaban las cuantías señaladas en las actas de las sesiones del Comité en las que se autorizaron los correspondientes proyectos, sin que, con arreglo al contenido de las actas, se informase al Comité del incremento del presupuesto de contrata, de las modificaciones introducidas en los proyectos constructivos o de las restantes incidencias surgidas en la ejecución. En uno de los principales expedientes de contratación tramitados por el Consorcio (el relacionado con el número 6 del Anexo) se da, además, la circunstancia de que la contratación incluía, junto con la construcción de los dos edificios que en principio eran su objeto, la elaboración de los correspondientes proyectos básicos y de ejecución, sin que éstos se contemplaran de modo específico en la aprobación del Comité Ejecutivo.

En definitiva, la competencia del Comité Ejecutivo para aprobar los proyectos de obra no ha tenido de hecho más alcance que el de mera autorización para la apertura de la licitación; habiéndose concentrado en la práctica, a partir de las delegaciones realizadas en 1997, en el Delegado Especial del Estado la totalidad de las decisiones relacionadas con la contratación del Consorcio. Pero, en todo caso, aunque no aparezca claramente establecido el alcance concreto de la facultad de aprobación de los proyectos de obra que el Estatuto del Consorcio atribuía al Pleno y que éste delegó en 1997 en el Comité Ejecutivo y en el Delegado Especial del Estado, es obvio que dicha autorización debería haber supuesto un condicionamiento necesario para la actuación del

órgano competente al llevar a cabo el resto de las fases de la contratación.

Por otra parte, desde la perspectiva de una adecuada gestión y control de las actuaciones, no puede considerarse prudente el traspaso de todas las facultades contractuales del Pleno a favor de los otros dos órganos de decisión del Consorcio, que en la práctica supone la desvinculación del Pleno de aspectos muy relevantes de la actividad de la Entidad de los que, a tenor del contenido de las actas, no parece mantenerse ni siquiera informado; y, por las mismas razones, tampoco parece adecuada la delegación de todas las prerrogativas atribuidas por el Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos Francos y por el Estatuto del Consorcio al Comité Ejecutivo a favor de un órgano unipersonal como es el Delegado Especial del Estado.

Aunque se entendiese necesario revisar el contenido cuantitativo de las competencias que el Estatuto y el Reglamento asignaban al Pleno y al Comité Ejecutivo, de acuerdo con los límites que la eficacia y la agilidad de la gestión aconsejasen, supone una mayor garantía en la gestión el que los dos órganos colegiados del Consorcio conserven sus facultades de contratación, sin perjuicio de que tanto el Comité Ejecutivo como el Delegado Especial del Estado puedan intervenir en todas las fases de la contratación, incluidas las precontractuales, con arreglo a los límites cuantitativos que por delegación se establezcan, manteniendo un esquema similar al de las Administraciones presentes en el Consorcio y al del resto de Entidades del Sector Público.

Trámite y procedimientos de adjudicación de los contratos.

El análisis de los expedientes de contratación especialmente fiscalizados ha puesto de manifiesto que la tramitación de dos de los expedientes de contratación (los números 4 y 5) fue declarada de urgencia por el Delegado Especial del Estado con posterioridad a la aprobación de la apertura de la licitación por el Comité Ejecutivo del Consorcio, aunque de

hecho sólo en el primero de ellos comportó esa declaración la reducción de plazos prevista en la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas, habiéndose fundamentado la declaración de tramitación de urgencia de este contrato, que tenía por objeto la construcción de una nave industrial de 4.000 metros en el Recinto Interior de la Zona franca, en necesidades de la Empresa con la que se había comprometido el arrendamiento por 20 años de la nave. En todo caso, la reducción a 13 días del plazo para presentar ofertas no parece que afectase a la concurrencia de oferentes ya que se presentaron al concurso cinco Empresas y la adjudicación del contrato por 142 millones de pesetas supuso una notable baja del presupuesto de licitación que ascendía a 163 millones.

La forma de adjudicación de los contratos fue la de concurso abierto, habiéndose observado en todos los casos los requisitos de publicidad exigidos por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. No se deducen, sin embargo, del análisis del expediente de contratación número 6, que tenía por objeto la adjudicación de los proyectos básicos y de la ejecución y construcción de dos edificios (uno en el Recinto Interior y el otro en el Exterior de la Zona franca), los motivos que fundamenten el que la contratación de estas obras no se dividiera en dos lotes, siguiendo además la forma de proceder del Consorcio en actuaciones anteriores, máxime cuando era previsible desde el principio que el proyecto relativo al edificio a levantar fuera del Recinto Interior de la Zona franca se viese afectado por la aprobación del correspondiente plan urbanístico, circunstancia que retrasó 6 meses la formalización por el Organo de contratación de la adjudicación definitiva de estas obras.

En uno de los contratos, aquél cuyo objeto era la construcción de dos naves en el denominado Parque Empresarial de Levante emplazado en el Recinto Exterior de la Zona franca (nº1), la contratación de las obras se adjudicó a la proposición económica más ventajosa. Atendiendo al menor plazo de ejecución afectado se decidió la adjudicación del contrato cuyo objeto era la construcción de edificaciones destinadas a

albergar módulos de naves industriales y de servicios comunes (nº2) y el contrato para la construcción de una nave industrial de 4.000 metros en el Recinto Interior de la Zona franca (nº4), si bien en este último caso la baja económica que suponía la proposición más económica era irrelevante. No aparece motivada la adjudicación de las obras de cerramiento y ampliación de un edificio del Recinto Interior de la Zona franca (contrato nº3), en la que la oferta de la Empresa seleccionada se situaba en segundo lugar tanto en plazo como en condiciones económicas. La adjudicación del contrato nº5 (Construcción de una nave para el almacenamiento de graneles en el Recinto Interior de la Zona franca) se realizó de acuerdo con la oferta presentada por la única Empresa que concurrió a la licitación por un importe de 143 millones de pesetas, superior al presupuesto de licitación (135 millones), formalizándose finalmente la contratación por 148 millones tras haber aceptado el Consorcio una modificación del proyecto básico propuesta por el contratista después de la adjudicación. Finalmente, la adjudicación de los proyectos básicos y de la ejecución y construcción de dos edificios (contrato nº6) recayó en la Empresa cuya oferta alcanzó la mejor valoración de acuerdo con el criterio establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (que ponderaba las condiciones del Proyecto básico con un 40% del total y las económicas en un 25%) y se dio la circunstancia de que, como consecuencia de actuaciones realizadas entre las Empresas que concurrieron a la licitación, el contrato se formalizó finalmente a nombre de la adjudicataria y de la Empresa que había resultado peor valorada por la Mesa de contratación.

Ejecución de los contratos de obras

Para tres de los contratos cuya ejecución se había completado al cierre del ejercicio 2000 (los números 1, 2 y 5) se aprobaron reformados de los proyectos adjudicados; habiéndose ejecutado también otros dos (los números 3 y 4) por importes superiores a los incluidos en los respectivos contratos. Del contrato número seis, a 31 de diciembre de 2000

únicamente se habían certificado 328 millones de pesetas de los 2.142 millones por los que fue adjudicado, correspondiendo la totalidad del importe certificado a las obras del edificio que se construía en la Glorieta de la Zona franca.

Pese a las modificaciones aprobadas para los contratos relacionados con los números 1 y 2, que constituían cada uno de ellos lotes diferenciados de los Parques Empresariales de Levante y Poniente en el Polígono Exterior de la Zona franca y eran actuaciones a las que el FEDER contribuía con el 72,5% de su coste, los importes de liquidación se mantuvieron por debajo del presupuesto base, respecto al que se habían obtenido en la licitación unas bajas de alrededor del 20 %.

En el contrato nº1, mediante dos modificados, de 37 millones y 9 millones de pesetas (que en total suponían el 16,74% del precio adjudicado), se estableció un precio final de 321 millones. La liquidación de las obras alcanzó un importe definitivo de 276 millones en el acuerdo suscrito en junio de 2000 con la Empresa constructora en el que, además de pactarse que no se abonaría la última certificación, se aplicaron deducciones por importe de 35 millones (mediante la compensación de retenciones por 19 millones y de avales por 16 millones) por los defectos de ejecución de las obras que se relacionaron en el acta de recepción de 17 de septiembre de 1997.

El contrato número 2 fue objeto, primero, de un modificado por 26 millones de pesetas (que suponía un 8,73% del precio contratado, 294 millones) y, posteriormente, de un proyecto complementario de 47 millones (15,94% sobre el precio del contrato), fijándose el presupuesto definitivo en 367 millones (suponiendo en conjunto la modificación y el complemento un 24,67% de incremento respecto al precio de adjudicación), importe al que, finalmente, ascendió la certificación de las obras y del que el Consorcio retuvo en concepto de descuentos por control de calidad 6 millones.

En el contrato nº5 (construcción de naves para el almacenamiento de graneles) se produjo una modificación del proyecto constructivo a instancias de la dirección facultativa de las obras valorada en 10 millones que, aproximadamente, suponía un incremento del 7% del precio del contrato, que quedó establecido en 158 millones, reconociendo el Consorcio una inversión de 156 millones, tras practicar retenciones y descuentos por control de calidad por 3 millones.

En el contrato número 3 (ampliación de oficinas en bajos edificio Atlas) y en el número 4 (construcción de nave industrial de 4.000 metros) se produjeron desviaciones entre los correspondientes importes contratados (36 y 142 millones de pesetas) y los respectivos importes certificados (41 y 157 millones), como consecuencia de variaciones debidas a incremento de mediciones y de modificaciones introducidas por el Consorcio en los correspondientes proyectos constructivos.

Respecto al cumplimiento de los plazos de ejecución fijados en contrato, cabe poner de manifiesto que ninguna de las obras cuya ejecución había concluido al cierre del ejercicio 2000 había finalizado en plazo, destacando a estos efectos el retraso de las obras del contrato número 1 que, de acuerdo con la fecha en que se formalizó el acta de recepción, presentaba una demora de 13 meses respecto a las previsiones contractuales.

II.2.2.- Gastos de publicidad, promoción y exposiciones

La evolución del saldo de la cuenta "Publicidad, promoción y exposiciones" estuvo determinada en cierta medida por los gastos no publicitarios que se imputaron a ella. Además del gasto propiamente publicitario, la Entidad ha recogido en la cuenta "Publicidad, promoción y exposiciones", parte de los gastos de viajes que se devengaron entre 1991 y 2000; resultando significativos en términos relativos en los ejercicios 1991 y 1993, en los que los gastos de viaje suponían

aproximadamente la mitad de los saldos de 13 y 25 millones de pesetas, respectivamente, que presentaba este epígrafe. También se debe a la variación de estos gastos no publicitarios el descenso del saldo del epígrafe entre 1999 y 2000.

El importante aumento que registró el saldo de la cuenta “Publicidad, promoción y exposiciones” en 1992, con 47 millones de gastos contabilizados, estuvo relacionado principalmente con la asistencia y organización de varios congresos que se celebraron en ese año y, en menor medida, con los 12 millones de gastos por desplazamientos que se imputaron a esta cuenta; disminuyendo paulatinamente en los ejercicios siguientes el saldo de este epígrafe hasta los 7 millones con los que se cerró el ejercicio de 1996. Esta tendencia se invirtió en 1997, registrando el saldo de esta cuenta a partir de entonces una fuerte subida, cuya evolución por años y conceptos de gastos se expone en el cuadro siguiente:

(En millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000
Publicidad	25	41	54	50
Anuncios y reportajes	14	33	35	41
Promoción y exposiciones	7	3	10	4
Otros gastos publicitarios	4	5	9	5
Regalos	1	2	6	4
Gastos de viaje y servicios de restauración	8	18	21	4
Subvenciones y aportaciones a terceros	-	7	6	6
Totales	34	68	87	64

De los 253 millones de pesetas de gastos que entre 1997 y 2000 se imputaron a la cuenta “Publicidad, promoción y exposiciones”, sólo respondían con propiedad al concepto de este epígrafe unos 183 millones; recogiendo además en ella 51 millones por gastos de viajes y

servicios de restauración y 19 millones de aportaciones y patrocinios a diversas Entidades.

Con independencia del importe destinado a regalos, desplazamientos o aportaciones (cuyo análisis se recoge en apartados específicos de este Informe), el aumento del gasto propiamente publicitario que se produjo en los últimos años del periodo se debió a la intensificación a partir de 1998 de las campañas publicitarias del Consorcio en medios de comunicación, principalmente prensa escrita. A estas campañas se destinaron por la Entidad 117 millones de pesetas de los 170 millones de gastos publicitarios que se aplicaron a la cuenta “Publicidad, promoción y exposiciones” en el periodo 1997-2000.

Por la asistencia, montaje y organización de jornadas, congresos, ferias o exposiciones se devengaron entre 1997 y 2000 unos gastos de 24 millones de pesetas, aproximadamente. La mitad de ese importe correspondía a los gastos que comportó la presencia anual del Consorcio en el Salón Inmobiliario Internacional de Barcelona y en el Salón Internacional de la Logística, eventos ambos organizados por la Zona Franca de Barcelona, así como la asistencia en 2000 a la Feria Exporta 2000 que se celebró en Madrid; habiéndose realizado, igualmente, otras acciones promocionales relacionadas con la explotación de los Parques empresariales.

El Consorcio compensó en el ejercicio 2000 mediante su facturación a RILCO 10 millones de pesetas de los que se habían imputado a la cuenta “Publicidad, Promoción y Exposiciones”: 3 millones de gastos en anuncios publicados en medios de comunicación y 7 millones de otros gastos publicitarios relacionados con la filial. Por su parte, RILCO se gastó 10 millones en anuncios publicados en prensa escrita y 2 millones en otros gastos publicitarios.

La contratación de las diversas campañas publicitarias en medios de comunicación realizadas por el Consorcio no se formalizó por escrito.

Tampoco está documentado el proceso de selección y adjudicación entre los distintos medios del presupuesto publicitario de la Entidad cuya ejecución se incluyó en la Cuenta “Publicidad, promoción y exposiciones”, que fue adjudicado en su totalidad por el Delegado Especial del Estado por el procedimiento negociado.

En cambio, con cargo al epígrafe “Servicios de profesionales independientes”, el Delegado Especial del Estado, formalizó por escrito en marzo de 1998 un contrato de servicios publicitarios que tenía por objeto desarrollar la imagen corporativa del Consorcio en los distintos medios de comunicación y poner de manifiesto las inversiones realizadas con fondos FEDER y que fue adjudicado por concurso a la única Empresa que concurrió a la licitación. Su plazo era 12 meses y la contraprestación económica se fijó en 4,8 millones de pesetas (sin computar IVA), distribuidas en 12 mensualidades, corriendo por cuenta del Consorcio los gastos extraordinarios o de desplazamiento que originara la prestación de servicios. Aunque en el contrato no se preveía su prórroga, fue ampliado en marzo de 1999 por un año más a petición de la Empresa adjudicataria; aceptando expresamente el Delegado la ampliación temporal de la prestación de servicios en las mismas condiciones pactadas en la contratación inicial.

En diciembre de 1999 se procedió de nuevo a la licitación de estos servicios. Aunque en el expediente de contratación se hace constar que la documentación del concurso fue retirada por cuatro Empresas, solamente una, la adjudicataria del contrato anterior, presentó oferta, adjudicándosele el servicio por un plazo de 36 mensualidades a contar desde la fecha de formalización del contrato (6 de abril de 2000). La contraprestación económica pactada ascendió a 36 millones de pesetas (sin computar IVA), coincidente con el presupuesto de licitación.

De acuerdo con las condiciones pactadas, el Consorcio reconoció por la facturación de abril a diciembre de 1998 un gasto de 3,6 millones de pesetas y otros 4,8 millones por la facturación correspondientes a 1999.

Firmado el nuevo contrato en 2000 el Consorcio abonó a la Empresa consultora 1,2 millones de pesetas por los tres primeros meses de ese año y otros 9 millones por los de abril a diciembre de 2000. Además de los 18,6 millones de gastos abonados por la facturación hasta el 31 de diciembre de 2000, el Consorcio aceptó en 1998 el pago de otros gastos que le giró la Consultora por importe de 0,6 millones, así como una factura complementaria a la prestación del mes de abril de 1999 de 0,4 millones.

La Entidad encomendó también en 1999 a la misma Empresa consultora la realización de una auditoría interna de comunicación y de un plan de comunicación por los que abonó en ese ejercicio 2,8 millones de pesetas. En 2000, la Consultora facturó al Consorcio, además, 1,7 millones por la realización de la marca y el logotipo de la Red de Recintos Fiscales, 1,3 millones por la realización de un suplemento de prensa y 1,3 millones en concepto de trabajos relacionados con la constitución de la "Red Iberoamericana de Logística y Comercio, S.A.". Estos dos últimos cargos se compensarían en la cuenta de pérdidas y ganancias del Consorcio del ejercicio 2000 mediante el traspaso íntegro de su importe a RILCO, a la que por este procedimiento se transfirieron también en ese ejercicio otros 9,6 millones del gasto facturado en total por la adjudicataria al Consorcio entre 1998-2000.

Con arreglo a lo estipulado en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, quien resultase adjudicatario de los servicios de asesoría técnica de comunicación y publicidad sacados a concurso en diciembre de 1999 debía diseñar y desarrollar un Plan Estratégico de difusión con las ventajas fiscales y comerciales que el Consorcio podía ofertar, siendo responsable asimismo de la gestión del presupuesto anual de publicidad y comunicación del Consorcio en coordinación y bajo la supervisión del Gabinete de Comunicación de la Entidad. Sin embargo, no hay constancia documental alguna de la prestación de servicios realizada por la Empresa adjudicataria por la que en total se le abonaron 19,6 millones entre 1998 y 2000; aunque, de hecho, el desarrollo de esta contratación

coincidió con un fuerte aumento de los gastos del Consorcio por publicidad en medios de comunicación (de apenas 1 millón gastado en 1997 por publicidad en radio se pasó a 8 millones en 1998 y 1999), ampliándose el ámbito de la difusión de los anuncios del Consorcio al emitirse, además de en Cádiz, en Madrid y Sevilla, y más notable fue aún el aumento de los gastos publicitarios en prensa escrita que no han dejado de crecer desde 1997, pasando de 9 millones en ese ejercicio a duplicarse en 1998 para alcanzar la cifra de 36 millones en 2000 (ejercicio en el que RILCO abonó también por este concepto otros 10 millones). El examen de la facturación de los medios en prensa escrita ha puesto de manifiesto que la mayoría de estas campañas publicitarias correspondían a anuncios comerciales de carácter muy general.

El estrecho margen de resultados con el que ha contado la Entidad en los últimos ejercicios hace que resulte elevado el volumen de los gastos dedicados anualmente a campañas publicitarias, siendo además, su contenido de carácter muy general o meramente conmemorativo.

En todo caso, no se han encontrado antecedentes de que desde el Consorcio se realizara un seguimiento y evaluación de los resultados de las campañas publicitarias llevadas a cabo.

II.2.3.- Gastos por servicios de profesionales independientes

Entre 1990 y el primer semestre de 1996, los conceptos de gasto que el Consorcio vino registrando en la cuenta “Servicios de profesionales independientes” fueron los correspondientes a asistencia jurídica, estudios técnicos y económicos relacionados con las obras o con otros aspectos de la actividad económica del Consorcio y auditoría de cuentas anuales. Las variaciones en el saldo de esta cuenta producidas en aquel período vinieron motivadas fundamentalmente por la situación procesal en que se encontraban las distintas reclamaciones judiciales que tenía en curso el Consorcio. Entre ellas destacaba la originada por la

denegación, por parte del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno en 1988, de la indemnización solicitada por el Consorcio como consecuencia de la transferencia de los activos ubicados en el recinto portuario al Organismo Autónomo Junta del Puerto de la Bahía de Cádiz, producida a finales de 1987. Ante la desestimación de la solicitud, el Consorcio interpuso en 1992 un recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional, que fue desestimado en 1996.

A partir de la segunda mitad de 1996, el Consorcio comenzó a contabilizar en esta cuenta los gastos correspondientes a la contratación de otro tipo de servicios cuya importancia relativa, respecto al volumen de los gastos antes registrados, fue creciendo hasta suponer en 2000, alrededor de las dos terceras partes del total del saldo de esta rúbrica. Estos nuevos gastos fueron los derivados de la contratación de profesionales independientes para la prestación de servicios al Consorcio de forma continuada en el tiempo, la contratación de una Empresa para la prestación de asesoría técnica en materia de comunicación y publicidad, la contratación con distintas empresas de los servicios de vigilancia, seguridad y limpieza y la contratación de personal eventual a través de empresas de trabajo temporal, para cubrir las necesidades derivadas del lanzamiento de la nueva actividad de servicios documentales. Como consecuencia de ello, fue a partir de 1997 cuando comenzó a incrementarse de manera importante el gasto contabilizado en esta cuenta, dando lugar a que en el periodo 1997 a 2000 el gasto total contabilizado ascendiese a 250 millones de pesetas, con el desglose que, agrupado en las distintas categorías mencionadas, figura en el cuadro siguiente:

(En millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000
Asistencia jurídica	28	14	7	14
Informes técnicos, económicos y financieros	8	9	7	15
Servicios continuados de profesionales	8	13	19	25
Contratación con empresas de seguridad y limpieza y de trabajo temporal	-	8	9	24
Asesoría técnica de comunicación y publicidad	-	4	8	14
Otros gastos	2	2	5	7
TOTALES	46	50	55	99

Entre 1997 y 2000, de los 250 millones de pesetas contabilizados en esta cuenta como gasto, 19,8 millones se compensaron con ingresos por su traspaso, en 2000, a la filial RILCO (7,6 correspondían a la contratación de servicios de administración en Madrid y 12,2 a la contratación de la Empresa de comunicación y publicidad antes citada).

Por otra parte, en 2000, la filial RILCO contrató los servicios de 7 de los profesionales independientes anteriormente contratados por el Consorcio para que le prestaran servicios similares a los que habían prestado al Consorcio, ascendiendo el gasto total por este concepto a 4 millones de pesetas.

Gran parte de los gastos contabilizados en la cuenta “Servicios de profesionales independientes” tuvieron su origen en contratos que, por su cuantía, estaban incluidos entre los calificados como menores en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En su mayoría no se formalizaron por escrito, por lo que el examen de la contratación en estos casos se ha visto limitado a comprobar la aprobación del gasto por el Delegado Especial del Estado, la corrección de la facturación y la realidad del gasto. Cuando la contratación se formalizó documentalmente se ha podido analizar el procedimiento de adjudicación y la adecuación de la ejecución a las condiciones contractuales pactadas

por escrito. (La contratación de la asesoría técnica en materia de comunicación y publicidad se analiza en otro epígrafe de este informe).

Contratación de asistencia jurídica.

Entre 1990 y finales de 1996, el Consorcio contrató los servicios de abogados para que atendieran los litigios en curso; pero, a partir de noviembre de 1996 el gasto correspondiente a la asistencia jurídica contratada externamente por el Consorcio quedó condicionado por la firma de un convenio entre el Director General del Servicio Jurídico del Estado y el Delegado Especial del Estado, de duración quinquenal, según el cual el Servicio Jurídico del Estado se comprometía a prestar asistencia jurídica al Consorcio por medio de los Abogados del Estado integrados en él, a cambio de una contraprestación económica anual. Asimismo se pactó que el Consorcio designaría como asistente, con voz pero sin voto, en su Pleno a un Abogado del Estado integrado en el Servicio Jurídico del Estado, a cambio de otra contraprestación anual.

La distribución del gasto por asistencia jurídica ha sido la siguiente:

	(En millones de pesetas)			
	1997	1998	1999	2000
Abogados particulares	23	9	2	5
Servicio Jurídico del Estado	5	5	5	9
Total asistencia jurídica	28	14	7	14

Del gasto registrado en 1997 por la asistencia de abogados particulares, 20 millones de pesetas correspondían a la contratación de un letrado para formular ante el Tribunal Supremo un recurso de casación contra la sentencia desestimatoria de la indemnización solicitada por la transferencia de activos al Organismo autónomo Junta del Puerto de la Bahía de Cádiz. De aquella cantidad, a 31 de diciembre de 2000 y de acuerdo con lo pactado en contrato, quedaban pendientes de pago 12 millones a la espera de que se produjera el correspondiente fallo del Tribunal Supremo.

El gasto correspondiente a la asistencia jurídica prestada al Consorcio por el Servicio Jurídico del Estado se incrementó en el año 2000 por la firma de un nuevo convenio para que la Abogacía del Estado velara por los intereses del Consorcio en dos de sus Sociedades participadas, prestándole asesoramiento y mediante la presencia física de un Abogado del Estado en los órganos colegiados de esas Sociedades.

Contratación de la elaboración de informes y estudios técnicos, económicos y financieros

El Consorcio contrató con profesionales independientes la elaboración de diversos informes y estudios y la auditoría de las cuentas anuales. En la mayoría de los casos se trató de contratos menores, algunos de los cuales se formalizaron por escrito. Entre estos estudios e informes se encuentran los estudios de impacto ambiental de obras, tasaciones y valoraciones de suelo y edificaciones, estudios geotécnicos y topográficos, estudios de mercado para la comercialización de edificios, estudios sobre la influencia del Puerto de la Zona Franca, consultoría informática, estudios sobre reforma de los Estatutos del Consorcio, auditoría de recursos humanos y estudios financieros sobre Sociedades con las que el Consorcio mantenía relaciones comerciales.

En el análisis de estos gastos no se ha apreciado ninguna irregularidad.

Contratación de profesionales independientes para la prestación de servicios al Consorcio de forma continuada en el tiempo

A partir de la segunda mitad de 1996, el Consorcio comenzó a contratar en número creciente a profesionales independientes mediante la fórmula de contratos de consultoría y asistencia o de servicios. El objeto de estos contratos era la prestación de servicios diversos (de asesoría jurídica, de administración, de comunicación corporativa y relaciones públicas, comerciales, etc.) y el asesoramiento al Delegado Especial del Estado en diversas materias.

Se ha obtenido constancia de la existencia de 24 contrataciones de este tipo de las que la mitad tuvo lugar en 2000, pero de ellas sólo 21 se formalizaron por escrito.

De los 21 contratos formalizados por escrito, sólo 2 se adjudicaron por procedimiento abierto y concurso, mientras que los 19 restantes lo fueron de forma directa, por ser contratos menores. En ninguno de los casos la duración pactada superaba el año, aunque estaba prevista su prórroga. La mayoría de los contratos se prorrogaron, aunque en algunos casos a la finalización del contrato se suscribió uno nuevo con el mismo contratista, modificando en algún aspecto las condiciones contractuales iniciales. Por ello, el número total de personas contratadas mediante los 21 contratos fue de 15. A 31 de diciembre de 2000, de estas 15 personas, 6 continuaban prestando sus servicios en el Consorcio (2 de ellas habían pasado a formar parte de la plantilla del personal mediante un contrato laboral para obra o servicio determinado) y 6 habían sido contratados como profesionales independientes por RILCO, una vez que esta Sociedad se puso en marcha.

En la ejecución de estos contratos el Consorcio asumió, además de la contraprestación pactada, el pago de las cuotas mensuales de la Seguridad Social en el régimen de trabajadores autónomos de 14 de los profesionales contratados y el pago de las cuotas anuales del Impuesto sobre Actividades Económicas de 12 de ellos, lo que supuso un coste total para el periodo 1997 a 2000 de 6 millones de pesetas. Esta circunstancia, no contemplada en los contratos, parece indicar que el servicio se prestó con carácter de exclusividad y dependencia del Consorcio. Teniendo en cuenta la naturaleza y condiciones de las prestaciones de servicios (y el que, como se señala en otro apartado del informe, algunos de estos profesionales independientes asistieran a cursos financiados por el Consorcio y contabilizados como gastos de personal) cabe concluir que la relación entre los contratados y el

Consortio debería ser calificada con más propiedad como de carácter laboral, pese al modo en que fue instrumentada.

Entre estos contratos figura el suscrito en octubre de 1996 para la prestación de los “servicios de administración de aquellas actividades del Consorcio que necesariamente deban desarrollarse en Madrid”. La duración pactada con la interesada fue de un año, prorrogable tácitamente sin límite, habiéndose comprobado que el contrato seguía vigente a 31 de diciembre de 2000. El contrato establecía una contraprestación anual de 1,8 millones de pesetas, pagaderas por meses vencidos y preveía que la prestadora del servicio facturaría al Consorcio los gastos suplidos que correspondieran, siempre acompañando los justificantes correspondientes. Sobre esta base, el coste total que supuso para el Consorcio la ejecución del contrato entre 1997 y 2000 fue de 24 millones de pesetas, de los que 16,8 millones fueron gastos suplidos que el Consorcio abonó sin que la perceptora le hubiera entregado los justificantes oportunos. Por otra parte, el Consorcio no ha aportado ninguna evidencia documental de la que se desprenda la utilidad o rendimiento que le reportó esta contratación.

Contratación con Empresas de seguridad y limpieza y con Empresas de trabajo temporal.

Entre 1998 y 2000 el Consorcio procedió a la contratación de personal de seguridad y limpieza con diversas Empresas y de otro personal a través de Empresas de trabajo temporal, para cubrir las necesidades surgidas por el lanzamiento de la nueva actividad de servicios documentales y por las vacaciones. En su mayoría se tramitaron como contratos menores.

En el análisis de estos gastos no se ha apreciado irregularidad alguna.

II.2.4.- Gastos de viaje y servicios de restauración

De acuerdo con la información desagregada de la que se ha dispuesto, entre 1991 y 1995 la mayor parte de los gastos de viaje y de servicios de restauración del personal del Consorcio se recogieron en dos epígrafes contables distintos, el de “Actividades comerciales y desplazamientos” y el de “Publicidad, promoción y exposiciones”. En estos dos epígrafes se contabilizaron por gastos de viaje y servicios de restauración 52 millones de pesetas, en más de sus dos terceras partes anotados en la cuenta de “Publicidad, promoción y exposiciones”. Aunque desde 1992 también se contabilizaron gastos de viajes y de almuerzos en la cuenta “Gastos por relaciones externas”, hasta 1996 este epígrafe apenas registró movimientos, correspondiendo a ese año 4 de los 5 millones que en total se recogieron en él por estos conceptos en el periodo 1992-1996.

En la subcuenta “Actividades comerciales y desplazamientos” se recogieron en el periodo 1997-2000 gastos por desplazamientos que devengó el personal comercial y el de servicios documentales; pero la mayor parte de los gastos por viajes y servicios de restauración de ese periodo se imputaron indistintamente a las subcuentas de “Gastos por relaciones externas” y “Publicidad, promoción y exposiciones”. En conjunto, en el periodo 1997-2000 se contabilizó en estas tres cuentas un gasto por viajes y servicios de restauración de 134 millones de pesetas, incluidos 53 millones que figuraban abonados mediante tarjetas de crédito y otros 22 millones registrados por el Consorcio en concepto de gastos diversos, que en su mayor parte correspondían, igualmente, a desplazamientos o almuerzos del Delegado Especial del Estado.

Para desplazamientos y almuerzos específicamente el presupuesto de gastos del Consorcio sólo contaba con dos rúbricas: la de “Actividades comerciales y desplazamientos” a la que se asignaron anualmente entre uno y 3 millones y la de “Relaciones externas”, con una dotación anual de alrededor de 3 millones; habiéndose aplicado al presupuesto

publicitario global los gastos de viaje cargados a la cuenta “Publicidad, promoción y exposiciones” conjuntamente con el resto de los gastos registrados en esa cuenta.

En el cuadro que figura a continuación se expone el detalle y evolución del coste anual de los desplazamientos efectuados por el personal del Consorcio obtenido mediante la ordenación informática de sus registros contables, que incluye los gastos por alojamiento y servicios de restauración sufragados por la Entidad. En el cuadro puede apreciarse que en todos los ejercicios los gastos más elevados fueron los que se abonaron con tarjetas de crédito, aunque en el año 2000, en el que el gasto global casi se duplicó, tuvieron también un gran volumen los conceptos “Otros gastos de viaje” y “Gastos diversos”.

(En millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000
Desplazamientos	2	2	6	9
Transporte regular	1	1	2	5
Otros gastos de locomoción	1	1	4	4
Alojamiento		1	1	3
Otros gastos de viaje	1	1	6	16
Servicios de restauración	2	3	4	2
Tarjetas de crédito	5	13	18	17
Gastos diversos	1	3	1	17
TOTALES	11	23	36	64

La contabilización de los cargos abonados por el Consorcio mediante la utilización de tarjetas de crédito, a diferencia del resto de los conceptos de gastos incluidos en el cuadro, no se realizó individualmente en ninguno de los ejercicios, registrándose por el importe mensual de los extractos; por ello, al no disponerse del correspondiente soporte informático, no es posible desglosar los importes consignados, aunque la documentación analizada pone de manifiesto que correspondían

fundamentalmente a gastos de viaje, alojamiento y servicios de restauración contrados por el Delegado Especial del Estado. Con arreglo al detalle que presentan los registros contables de la Entidad, se han agrupado en “Otros gastos de viaje” los cargos que englobaban la facturación conjunta de transporte regular y alojamiento o que abarcaban todos los conceptos de gasto incluidos en una liquidación por desplazamiento.

El importante crecimiento del gasto que se registró a partir de 1998 estuvo motivado, principalmente, por la cada vez mayor frecuencia de los desplazamientos al continente sudamericano del Delegado Especial del Estado y de algunos directivos del Consorcio, puesta de manifiesto por la evolución de los conceptos “Tarjetas de crédito” y “Otros gastos de viaje” en los que figuraban aquellos gastos. En el ejercicio 2000 tuvieron una fuerte subida los conceptos “Gastos diversos” y “Otros gastos de viajes”, el primero de ellos como consecuencia, fundamentalmente, del diferimiento a ese ejercicio de gastos de viajes del Delegado devengados en el ejercicio anterior y el segundo por haberse incluido en él los gastos originados por el traslado a Madrid de una delegación de responsables de zonas y puertos francos de países iberoamericanos para la presentación de la filial RILCO. Del importe reconocido en el periodo 1998-2000 por gastos de desplazamientos, cargos de tarjetas de crédito, gastos diversos del Delegado Especial, comidas, etcétera, el Consorcio compensó en el año 2000 unos 64 millones mediante su facturación a RILCO.

Procedimientos de autorización, contabilización y pago

En el Consorcio no se formalizaron órdenes de viaje comprensivas de los gastos incurridos por el personal en sus desplazamientos. Por otra parte, aunque en los convenios colectivos vigentes se preveía el pago de dietas por alojamiento y manutención al personal en comisión de servicio fuera de la localidad, únicamente se ha comprobado el abono de dietas en el caso de desplazamientos cortos, como los ocasionados por el personal

de Servicios Documentales, abonándose en el resto de los casos, previa justificación, los gastos ocasionados por cada comisión de servicios. Tampoco existía regulación interna respecto a las indemnizaciones que pudieran ocasionar los desplazamientos del Delegado Especial del Estado, habiéndole abonado el Consorcio todos los gastos reclamados con motivo de tales viajes.

En la liquidación de los gastos de viaje, con la excepción de los que ocasionaron los desplazamientos del Delegado Especial, la Entidad aplicó un doble procedimiento: los gastos correspondientes a alojamiento o transporte regular se contrataron, en general, por el Consorcio con Agencias de Viajes a las que liquidaba directamente su importe, siendo poco frecuente la liquidación de estos gastos, previa su justificación, a los empleados de la Entidad; y el abono de los gastos de manutención y otros gastos de locomoción como taxis, abono de kilometraje o tránsitos de autopistas, se realizaba mediante anticipos entregados a cuenta, que posteriormente los interesados regularizaban en una liquidación firmada de los gastos realizados. Se ha observado, sin embargo, que algunos de los viajes internacionales realizados por el personal directivo del Consorcio se pagaron por el Delegado con tarjetas de crédito domiciliadas en cuentas bancarias de la Entidad o de carácter particular.

Los gastos que ocasionaron los numerosos desplazamientos del Delegado Especial, no figuraban agrupados por órdenes o liquidaciones individuales de viaje, viniendo condicionado el escaso control que la Entidad realizaba de estos gastos por la diversidad de procedimientos que se emplearon en su liquidación y abono y por la dispersión que produjo el reparto de su coste entre epígrafes contables diferentes. Aunque los servicios de alojamiento o transporte regular relacionados con los desplazamientos del Delegado Especial del Consorcio se intermediaron por Agencias de Viaje, sólo una pequeña parte de estos servicios fueron abonados por el Consorcio mediante talones nominativos o transferencias bancarias a estas Agencias. El pago mediante tarjetas de crédito domiciliadas en cuentas bancarias de la

Entidad fue el procedimiento que se empleó mayoritariamente en la liquidación de los gastos de viaje del Delegado Especial. A este procedimiento hay que añadir la transferencia de cantidades a la cuenta bancaria del Delegado por gastos de viaje y de almuerzos abonados inicialmente por él, así como frecuentes entregas de cantidades variables por gastos a justificar, que el Consorcio abonó también al Delegado mediante transferencia bancaria pero sin que periódicamente se procediera a su justificación y regularización.

El abono de los gastos por alquiler de vehículos se realizó tanto con tarjetas domiciliadas en cuentas corrientes del Consorcio como mediante transferencia bancaria a las Empresas de alquiler. El Delegado Especial utilizó también de forma regular los servicios del Parque Móvil Ministerial, realizándose su pago mediante transferencia bancaria o talón nominativo. En los diversos desplazamientos internacionales realizados por el Delegado se contrataron, igualmente, a través de Agencias de Viajes servicios de coche con conductor, siendo abonados estos servicios por el Consorcio en unos casos directamente a las Agencias y en otros al Delegado si éste había empleado medios de pago de carácter privado para abonarlos.

Gastos facturados por Agencias de viaje

Las facturas emitidas por las Agencias de viaje constituyen el único documento soporte del gasto efectuado, no figurando los billetes de tren o pasajes de avión entre la documentación correspondiente a los diversos desplazamientos que se liquidaron por transferencia o talón nominativo a las Agencias de Viaje. Esta circunstancia no ha supuesto, en general, una dificultad insalvable para la comprobación de la existencia real del gasto como consecuencia de las garantías adicionales que se derivan del propio procedimiento de liquidación al ser el

Consortio el que atendía directamente el pago, además de la evidencia que aportan las liquidaciones de los anticipos abonados en cada uno de los desplazamientos del personal del Consorcio.

Aunque este procedimiento de liquidación, el más común para el personal del Consorcio al estar acordado en Convenio, fue escasamente empleado por la Entidad en el pago de los gastos de desplazamiento del Delegado Especial, fue el único, sin embargo, por el que se abonaron por RILCO, los 5 millones de gastos que por los viajes realizados por el Delegado Especial y otros directivos del Consorcio en los dos últimos meses del ejercicio 2000 se cargaron directamente a la filial.

De la documentación analizada respecto a los gastos facturados por Agencias de viaje se deducen las siguientes observaciones:

- En la contabilización por el Consorcio de la facturación recibida de las Agencias, en algunos casos se anotó por su importe bruto, sin desglosar el IVA, lo que ha impedido su posterior repercusión por la Entidad.
- En la contabilidad del Consorcio figuraban anotados como gastos de viaje del Delegado Especial facturas de agencias por gastos de transporte regular o alojamiento que no identificaban, sin embargo, al usuario del servicio, circunstancia que se ha apreciado en cuatro facturas que en conjunto superaban el millón de pesetas, sin que en una de ellas, emitidas por un viaje a Lima (Perú), figurase tampoco desglosado, pese a su importe (0,9 millones), el coste de cada uno de los servicios que se facturaron en diciembre de 2000 ni las fechas de realización del servicio.
- Según las menciones que figuran en las facturas emitidas por la Agencia de viajes con la que se intermediaron los servicios, entre los gastos pasados a RILCO figuran cargos por importes muy elevados (entre ellos 0,4 millones por la estancia de una sola noche en un hotel

de Miami) sin que conste ninguna justificación de la razón de su elevada cuantía.

- Se ha observado, en relación con dos viajes realizados por el Delegado en noviembre de 2000 a Miami y Panamá, que con una de las tarjetas de crédito que le facilitó el Consorcio se realizaron pagos por 0,3 millones de pesetas a los mismos establecimientos hoteleros a los que RILCO, a través de una Agencia de Viajes, contrató también servicios de alojamiento, sin que la documentación existente permita comprobar la naturaleza o destinatario de los servicios cargados en los extractos bancarios de la tarjeta de crédito, circunstancia que sería preciso verificar vista la coincidencia de los datos relativos a hoteles y fechas de prestación del servicio.
- En tres facturas abonadas en 2000 por RILCO a la Agencia de viajes con la que se concertaron servicios alquiler de vehículo con chofer en Miami durante 9 días del mes de septiembre (un millón de pesetas), alojamiento en Miami y Panamá (0,2 millones) en el mes de noviembre y transporte a Panamá y Lima en el mes de diciembre (0,7 millones de pesetas) no se identifica al usuario del servicio; en otra de 0,2 millones se facturan dos estancias en octubre en hoteles distintos sin identificar a ninguno de los dos usuarios; y en otra de septiembre de 2000 por 0,8 millones, por un desplazamiento a Miami y México, no figuraba desglosado el coste de los distintos servicios facturados.
- Se ha duplicado el gasto de una estancia en Panamá por la que se facturaron a RILCO por la Agencia con la que se concertó el viaje 0,2 millones de pesetas; habiéndose comprobado que dicha duplicidad afectó también al pago realizado a la Agencia.
- Se han aplicado a RILCO 0'1 millones de pesetas de gastos de viaje de profesionales independientes y 0,2 millones de viajes de dos personas, gastos respecto a los que el Consorcio no ha podido identificar a los destinatarios.

Liquidaciones de anticipos por desplazamientos

La documentación justificativa de los gastos de manutención y locomoción que se liquidaron por este procedimiento comprendía, además de la propia liquidación del anticipo concedido firmada por el interesado, las facturas o recibos del gasto realizados (facturas de restaurantes y recibos de taxis o de peajes de autopistas). También figuraban como documentación justificativa de la liquidación facturas de hoteles, billetes de tren o pasajes de avión en aquellos casos en los que el desplazamiento o la estancia se concertaron directamente por los interesados. El abono de dietas de manutención únicamente se ha observado en el caso de desplazamientos cortos, como el ocasionado por el personal de Servicios Documentales, estando generalizado, en cambio, el abono de kilometraje en los desplazamientos en los que el personal del Consorcio utiliza vehículo propio. En la fiscalización de los gastos que se liquidaron por este procedimiento se han puesto de manifiesto las deficiencias que se exponen a continuación:

- Ninguno de los justificantes de gastos que se incorporaron a las liquidaciones de anticipos satisfechos al personal con motivo de sus desplazamientos de trabajo contenían anotación alguna relativa a su contabilización, control o pago; constando únicamente en la propia liquidación el visado presupuestario de los gastos que generó la comisión de servicios, el epígrafe contable al que debían aplicarse los gastos así como los datos identificativos de la orden de pago en la que se abonaron.
- Las liquidaciones de anticipos sólo figuraban firmadas por el interesado, sin que quede constancia en ellas de su aprobación por los responsables de los respectivos servicios.

- A las liquidaciones de anticipos en las que se resumen los gastos de la comisión de servicios no se acompaña la relación totalizada de los gastos aplicados a ella, lo que dificulta su fiscalización.
- El Consorcio no ha aportado la documentación justificativa de tres partidas de gastos imputados en 1999 a la cuenta “Actividades comerciales y desplazamientos” que totalizaban 0,2 millones de pesetas.

Gastos liquidados por tarjetas de crédito

De las tarjetas de crédito domiciliadas en cuentas corrientes del Consorcio únicamente se utilizaron entre 1997 y 2000 las tres entregadas al Delegado Especial. Con excepción del último trimestre de 1999 y el mes de enero de 2000, en los que se le abonaron mediante transferencia bancaria, la mayor parte de los gastos del Delegado por desplazamientos y servicios de restauración fueron abonados con tarjetas de crédito, presentando sus correspondientes extractos bancarios movimientos en todos los meses (salvo los cuatro meses indicados).

Por la utilización de tarjetas de crédito se cargaron en cuenta al Consorcio 55 millones de pesetas en el periodo 1997-2000. La Entidad ha registrado como gastos por servicios exteriores 53 de los 55 millones de pesetas que le fueron cargados en cuenta. De los otros 2 millones se clasificaron como gastos de formación de personal dos cargos por importe de 0,8 millones y reintegrándose de terceros o del Delegado (mediante retenciones en nómina) otros 0,8 millones, no existiendo constancia de la clasificación o reintegro, en su caso, de un cargo de 0,4 millones emitido en 1999 por un Hotel de Madrid respecto al que no se ha aportado por el Consorcio la correspondiente documentación justificativa.

De acuerdo con la información que figuraba en los extractos mensuales de las tres tarjetas de crédito domiciliadas en cuentas corrientes de la Entidad (teniendo en cuenta que no se ha dispuesto del detalle bancario de dos millones que se pagaron en el mes de diciembre de 1998 con una de ellas) la mayor parte de los gastos que se liquidaron con tarjetas de crédito, 24,4 millones de pesetas, correspondían a gastos derivados de la utilización de transporte regular (21 millones por la utilización de transporte aéreo y 3,4 millones por la utilización de transporte ferroviario), 7,4 millones a servicios de agencias de viajes, otros 6,9 millones a servicios de hoteles y el resto a almuerzos, alquiler de vehículos y de teléfonos celulares en el extranjero y a la compra de artículos varios.

La fiscalización de los gastos del Delegado Especial abonados mediante tarjetas de créditos se ha visto limitada en gran medida como consecuencia de su deficiente control por el Consorcio y de la insuficiencia de la documentación aportada por la Entidad; lo que impide obtener una valoración sobre la legitimidad y oportunidad de los gastos relacionados con los desplazamientos del Delegado mas allá de las observaciones que se ponen de manifiesto en este informe. Puede en todo caso señalarse lo incierto de la recuperación futura por la Sociedad RILCO de la parte de estos gastos del Delegado que se traspasaron en 2000 a la Sociedad filial, como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe de este Informe en el que se analiza la evolución del resultado del Consorcio.

Las principales dificultades que ha ofrecido la fiscalización de los gastos del Delegado abonados mediante tarjetas de crédito han sido las siguientes:

- a) La ausencia de órdenes de viaje en las que, además de agruparse los gastos de cada uno de los distintos desplazamientos efectuados por el Delegado Especial del Estado, se hiciera constar el motivo o finalidad del viaje, impide valorar la oportunidad de estos gastos al no

poderse relacionar los viajes efectuados con las actividades profesionales realizadas para el Consorcio que los hubieran motivado.

Aunque puede entenderse que una parte de los desplazamientos a países iberoamericanos guardaba relación con la firma de acuerdos o convenios de colaboración con zonas y puertos francos e instituciones u organismos de carácter logístico al coincidir las fechas de la documentación correspondiente a los viajes y las de los distintos convenios, no se ha podido comprobar ni establecer el objeto o finalidad del resto de los viajes a esos países iberoamericanos o de otros desplazamientos efectuados a Europa, Estados Unidos o China. Tampoco existen antecedentes sobre el motivo o finalidad de los numerosos desplazamientos por el territorio nacional que efectuó el Delegado Especial entre 1997 y 2000, sobre todo a Madrid (salvo los que enlazaban con viajes internacionales), ni sobre los gastos por almuerzos que se cargaron al Consorcio en ese periodo.

- b) Según la información facilitada por el Consorcio, el Delegado Especial del Estado no entregó a la Entidad los justificantes originales de los gastos abonados con las tres tarjetas de crédito domiciliadas en cuentas corrientes del Consorcio, constituyendo los extractos bancarios de movimientos mensuales de las tarjetas la única documentación justificativa de los 53 millones de pesetas de gastos que por este concepto contabilizó la Entidad.

Aparte del riesgo de duplicidad que esta deficiencia comporta, al poder emplearse las facturas, los billetes e incluso el recibo correspondiente al cargo para justificar y documentar otros pagos, la información que facilitan los extractos mensuales en los que se relacionan los cargos recibidos por el Consorcio por la utilización de tarjetas de crédito resulta insuficiente para llevar a cabo la fiscalización de los gastos abonados con tarjetas. Así, la información

de los extractos correspondientes a dos de las tarjetas de crédito facilitadas por la Entidad al Delegado, por las que se abonaron 5 de los 53 millones de pesetas liquidados por este procedimiento no permite identificar en ningún caso al usuario de los servicios facturados, el trayecto de los desplazamiento en transporte regular que se cargan ni buena parte de los servicios que se facturan; y tampoco los extractos mensuales correspondientes a la tarjeta con la que se realizaron el resto de los pagos, pese a que su nivel de detalle sea mayor, permiten la fiscalización de los gastos abonados con ella pues, con excepción de la mayor parte de los cargos recibidos por desplazamientos en avión, la información bancaria no identifica al usuario de los servicios facturados, ni la fecha de prestación de los que pudieron ser reservados con antelación (como los pasajes de avión o billetes de tren u otros servicios contratados con agencias de viaje) o la naturaleza y alcance de los servicios facturados por hoteles y agencias.

Con independencia de las deficiencias reseñadas que han impedido la correcta fiscalización de los gastos liquidados por tarjetas de crédito, en la revisión de los extractos mensuales se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

- Al no disponer de las facturas de los gastos realizados, el Consorcio ha contabilizado mensualmente los gastos abonados por tarjeta de crédito por el importe global de los correspondientes extractos bancarios, sin desglosar en ningún caso el importe soportado en concepto de IVA, lo que ha impedido la posterior repercusión del impuesto.
- Entre los cargos facturados por las Sociedades gestoras de las tarjetas figuran disposiciones de efectivo por un importe total de 0,3 millones de pesetas que no han sido posteriormente justificadas ni reintegradas al Consorcio.

- Se han identificado cargos por importe de 4,3 millones de pesetas por compra de libros, prensa o artículos varios que parecen tener carácter particular, habiéndose comprobado al respecto que el Consorcio se ha resarcido de algunos de los cargos bancarios de esta índole recibidos por las tarjetas de crédito entregadas al Delegado mediante la retención en nómina de su importe, aunque las retenciones practicadas sólo ascendieron a 0,4 millones.
- En los extractos de la tarjeta de crédito del Consorcio con la que el Delegado abonó la mayoría de sus gastos de viaje figuraban cargos y abonos por un valor neto de 1,2 millones de pesetas respecto a los que no se identificaba ni el trayecto ni el usuario del servicio de transporte aéreo. Con esta tarjeta su titular abonó, además, gastos de desplazamiento en avión de empleados del Consorcio y de seis profesionales externos por importe de 2,5 millones y de 1 millón, respectivamente; liquidando igualmente el coste de los pasajes por desplazamientos nacionales e internacionales de varias personas que el Consorcio no ha podido identificar por importe de 1,6 millones.

Servicios de restauración

Por servicios de restauración abonados directamente a los establecimientos de hostelería o a los interesados figuraba en los registros contables un gasto de 11 millones de pesetas en el periodo 1997/2000. En esa cifra no están comprendidos los gastos de manutención devengados por el personal del Consorcio incluidos en las correspondientes liquidaciones de anticipos de viaje, contabilizados conjuntamente con el resto de los gastos que originaron las distintas comisiones de servicios, ni la mayor parte de los gastos por servicios de restauración del Delegado Especial que se liquidaron mediante tarjetas de crédito o como gastos diversos.

De acuerdo con la información contable disponible, el Consorcio gastó en comidas conmemorativas 3 millones de pesetas, aproximadamente, distribuyéndose los 8 millones restantes anotados por servicios de restauración entre el personal directivo (5 millones) y el Delegado Especial (3 millones).

Aparte de las correspondientes facturas, no consta ninguna otra justificación del gasto realizado, por lo que a excepción de los almuerzos relacionados con alguna celebración, no es posible, en general, comprobar si los gastos corresponden a viajes o a gastos comerciales o de representación de la Entidad.

Gastos abonados directamente por el interesado

Entre 1997 y 2000 se transfirieron al Delegado Especial cantidades variables de efectivo en compensación de gastos sufragados por él. Dichas transferencias, que en 1997 tuvieron un carácter esporádico, a partir de 1998, sin embargo, alcanzaron una frecuencia mensual, adquiriendo su mayor relevancia en el ejercicio 2000 en el que llegaron a contabilizarse 17 millones por este concepto.

Las órdenes de pago eran emitidas por la Secretaría de la Dirección del Consorcio mediante una comunicación a la Dirección Financiera en la que se señalaba el importe a transferir, sin que se aportaran los correspondientes justificantes de gasto, de cuyo archivo, de acuerdo con el texto de aquella comunicación, se responsabilizaban los propios servicios de la Dirección del Consorcio.

Requerida del Consorcio la documentación soporte de estos gastos, se ha observado que una parte de las transferencias se habían documentado por la Dirección Financiera al producirse el traspaso en 2000 de gastos a RILCO, habiendo recopilado el Consorcio durante el

transcurso de esta fiscalización la documentación correspondiente a las transferencias restantes.

De acuerdo con la documentación aportada, por este procedimiento se liquidaron al Delegado gastos de almuerzos o de locomoción (taxis o alquiler de vehículos, aparcamientos y peajes de autopistas, entre otros) y, excepcionalmente, gastos derivados de la utilización de transporte regular o alojamiento (0,2 millones de pesetas). En el ejercicio 2000, sin embargo, este sistema se utilizó también por el Delegado para liquidar los gastos derivados de algunos de sus desplazamientos al extranjero, sin que haya podido contrastarse si a la orden de pago se acompañaba en estos casos la correspondiente documentación justificativa o si esta documentación ha sido reunida posteriormente por los servicios contables de la Entidad. En 2000, por la utilización de transporte regular o alojamiento se liquidaron como gastos diversos del Delegado 6,8 millones y 4,9 millones, respectivamente, así como 0,9 millones por el alquiler de vehículos en el extranjero, lo que representa el 57% de los 22 millones registrados entre 1997 y 2000 como Gastos diversos. De 3,2 millones de pesetas de los 22 millones transferidos por suplidos al Delegado Especial no se ha aportado la correspondiente documentación justificativa.^(*)

Los gastos figuran contabilizados por la totalidad de los importes transferidos, lo que ha impedido la posterior repercusión del IVA soportado por la Entidad.

Entre la documentación aportada figuran facturas por 0,8 millones de pesetas por gastos que parecen ser de naturaleza particular (prensa, libros, gafas, material informático, gastos de farmacia, etc.); relacionándose, asimismo, otra serie de gastos de carácter doméstico (como recibos por servicio doméstico, mudanzas o suministros varios del domicilio particular del Delegado) que ascendían a 1 millón. Con

^(*) Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones

posterioridad a su cese en la Entidad, el Delegado Especial solicitó del Consorcio la revisión de los gastos que pudieran no estar justificados, habiendo reintegrado en noviembre de 2001 gastos por 0,5 millones que, como de servicio doméstico, le relacionó la Entidad.

Al igual que las liquidaciones de anticipos de viajes, sólo se validaron por los servicios contables de la Entidad las respectivas órdenes o documentos en que se reclamaban las transferencias a realizar, careciendo la documentación justificativa de cualquier anotación relativa a su contabilización o pago; figurando, además, algunos de estos gastos documentados mediante fotocopias de facturas o recibos y no con justificantes originales. Como el control de las facturas de agencias y restaurantes que se liquidaron individualmente se ha realizado por el Consorcio exclusivamente por medios informáticos, procesando su número identificativo pero sin realizar tampoco en las facturas anotación alguna relacionada con la fecha de su contabilización o pago, y teniendo en cuenta, además, que la mayor parte de estos gastos se abonaron con tarjetas de crédito del Consorcio sin que su titular aportara la documentación justificativa, únicamente se han realizado comprobaciones sobre las transferencias bancarias por gastos de viaje ya que su importancia económica hace posible verificar si se ha producido duplicidad del gasto. No ha sido posible, en todo caso, determinar si la totalidad de la documentación reunida y aportada por el Consorcio en relación con gastos de restaurantes, taxis y otros gastos menores (4,2 millones de pesetas) corresponde al Delegado ni, por consiguiente, si los importes transferidos por esos conceptos estaban realmente justificados. (*)

En marzo de 2000 se liquidaron mediante transferencia bancaria al Delegado 10 millones de pesetas por los gastos de desplazamiento y restauración incurridos en los meses de octubre, noviembre y diciembre del ejercicio 1999. Entre ellos figuraban cinco viajes al extranjero, por

(*) Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones

importe de 9,2 millones, que el Delegado había abonado con tarjetas domiciliadas en su cuenta particular (no con las del Consorcio). Por este mismo sistema se liquidaron también los gastos de viaje del Delegado del mes de enero de 2000 a Méjico y Panamá, satisfechos asimismo con tarjetas domiciliadas en su cuenta particular, abonándosele dos liquidaciones, de 1,1 millones de pesetas cada una, en julio y septiembre de ese año 2000. Como gastos diversos se liquidaron, asimismo, en noviembre de 2000 la mayor parte de los gastos que originó un viaje en junio de ese año, del Delegado a China (1,9 millones).

Aún en el supuesto de que el Consorcio hubiera dispuesto previamente a su pago de la documentación justificativa de los viajes internacionales del Delegado que se contabilizaron como gastos diversos, resulta del todo punto irregular el procedimiento empleado en su liquidación y contabilización, máxime considerando su importancia económica dentro de la actividad del Consorcio, pues en cualquier caso se produjo una insuficiencia en su control que podría haber dado lugar a incidencias de todo tipo, incluidas duplicidades al carecer la documentación justificativa de cualquier anotación relativa a su contabilización o pago.

En conjunto, de los 12,8 millones de pesetas de gastos de viajes del Delegado contabilizados como gastos diversos entre 1997 y 2000, sólo aparecen documentados 0,2 millones con los correspondientes billetes (en su mayor parte de ferrocarril) y 1,5 millones con facturas de hotel. El resto de los gastos por transporte regular o servicios de alojamiento se justificaron con facturas de Agencias de viaje y, en algún caso, exclusivamente con los recibos de las tarjetas de crédito utilizadas para abonarlos (1,3 millones).

A pesar de que, al haberse liquidado estos viajes con medios de pago privados, la documentación justificativa reunida era mayor que en los desplazamientos que se abonaron con tarjetas de crédito domiciliadas en cuentas bancarias del Consorcio, las facturas de Agencias de Viaje con las que se justificó la mayor parte de los pagos efectuados no

constituyen, sin embargo, soporte suficiente del gasto, que debería haberse justificado con los pasajes de avión correspondientes y con la documentación complementaria de los hoteles contratados con la intermediación de las Agencias que permitiese verificar tanto la realidad como los términos de la prestación de los servicios abonados. La información bancaria de que disponía el Consorcio (extractos únicamente de los meses de noviembre y diciembre de 1999 de la tarjeta con la que se abonaron la mayor parte de estos gastos) era también insuficiente para comprobar la realización de todos los servicios intermediados por Agencias de viajes, así como para verificar si posteriormente se hubieran producido modificaciones en la situación reflejada en la facturación examinada (devoluciones, etc.).

Sin perjuicio de las limitaciones y consideraciones generales reseñadas, en el examen de la documentación justificativa aportada en relación con los siete viajes internacionales que se liquidaron en 2000 como gastos diversos y en su fiscalización se han apreciado las siguientes incidencias:

- Atendiendo a sus fechas de realización, cuatro de los siete viajes del Delegado pudieron tener por objeto la firma de Convenios de Colaboración con organismos o instituciones de Ecuador, Argentina y México, además de la asistencia en Lisboa a una Feria empresarial. No existe constancia, en cambio, de la causa de los desplazamientos a Puerto Rico, China y Perú.
- Se han aportado como justificantes de gastos diversos facturas de Agencias de viaje por importe de 0,8 millones de pesetas sin que aparezca acreditado documentalmente que su pago hubiera sido atendido realmente por el Delegado Especial, circunstancia que afectaba principalmente a los gastos de desplazamiento del mes de octubre de 1999.

- En ninguna de las facturas emitidas se identifica al usuario del servicio, aunque todas ellas están dirigidas al Delegado Especial.

- La mayoría de las facturas emitidas por la Agencia de viajes con la que se concertaron los desplazamientos no especificaban las fechas de realización de los servicios contratados, que ha tenido que deducirse del análisis de la documentación complementaria que originaron los viajes. No se ha podido relacionar con ninguno de los viajes internacionales que se liquidaron como gastos diversos una factura de 0,3 millones emitida el 24 de noviembre de 1999 por servicios de coche con conductor en la que no se identifica ni la fecha de prestación del servicio ni el lugar de realización de los mismos.

- Como justificantes de gastos diversos del Delegado aparecen cargos por viajes al extranjero de otros directivos del Consorcio y de profesionales externos contratados por la Entidad por importe de 0,3 millones y de 0,4 millones de pesetas, respectivamente.

- En las relaciones de gastos diversos aportadas figura doblemente imputado un cargo de 0,2 millones de pesetas de un viaje a Chile de un directivo del Consorcio facturado por una Agencia de viajes. Además, otros cinco cargos de desplazamientos nacionales del Delegado por importe total de 0,2 millones documentados con billetes figuraban cargados también en los extractos de una de las tres tarjetas de crédito del Consorcio que utilizó; y aparecen relacionados como gastos diversos del Delegado recibos de RENFE por desplazamientos de tren por importe de 0,1 millón de pesetas, que sin embargo, figuran anulados en la documentación facilitada por el Consorcio.

- Aunque en todos los desplazamientos internacionales liquidados como gastos diversos los servicios de alojamiento habían sido

facturados por la Agencia con la que el Delegado concertó los viajes, en cinco de las siete liquidaciones de gastos de viaje internacionales existían cargos adicionales de los distintos hoteles en los que se alojó, impidiendo la ausencia de detalle con que se emitieron por la Agencia las facturas, o la propia documentación justificativa de los hoteles, comprobar el alcance de los servicios facturados; en concreto:

- a) No se ha podido comprobar el concepto de cargo de una factura de Agencia de 0,2 millones que correspondía a un viaje a Puerto Rico realizado por el Delegado en el mes de noviembre de 1999 en cuya liquidación se incluía otra factura de la misma Agencia por el transporte en línea regular, así como una factura del hotel en el que se alojó, también de 0,2 millones.
- b) En la liquidación de un viaje efectuado por el Delegado en la primera quincena de diciembre de 1999 a Sao Paulo (Brasil) y Buenos Aires (Argentina), además de las facturas de la Agencia por alojamiento por 0,1 millón y 0,8 millones de pesetas, respectivamente, se incluyen otras dos facturas de esos mismos hoteles por importe total de 0,5 millones, sin que exista antecedente de a qué o a quién corresponden.
- c) En la liquidación del viaje realizado en la segunda quincena diciembre de 1999 a la ciudad de Lima (Perú), además de los servicios de estancia facturados por la Agencia (0,3 millones), figura un recibo de tarjeta de crédito (de 0,1 millón) emitido por un hotel de esa ciudad que tampoco aparece determinado a qué corresponde.
- d) Esta circunstancia se presenta también en las dos liquidaciones en las que se fraccionaron los gastos del viaje que realizó en enero de 2000 el Delegado a México y Panamá, formando parte de la documentación justificativa de este viaje dos recibos de la

tarjeta de crédito particular del Delegado Especial de 1 millón y 0,1 millones de pesetas, respectivamente, emitidos por un hotel de Ciudad de México y otro de la ciudad de Panamá y una factura de la Agencia de viajes con la que se contrató el desplazamiento en la que se incluían dos cargos, de 0,1 millón cada uno, por tres noches de estancia en esos dos mismos hoteles.

- e) En la liquidación del viaje que realizó el Delegado a China en junio de 2000 constaba una factura por alojamiento en tres hoteles, de 0,2 millones de pesetas, figurando además, en los extractos de la tarjeta del Delegado domiciliada en cuentas bancarias del Consorcio cargos de esos mismos hoteles por 0,4 millones más por servicios no identificados. En esta liquidación figuran también dos facturas de la Agencia por un total de 0,1 millones ambas por idéntico concepto (coche con conductor en Shangai).

II.2.5.- Gastos de regalos

Se han analizado las partidas que con arreglo a la información que se deducía de los registros de la cuenta de “Publicidad, promoción y exposiciones” se han agrupado como gastos de regalos.

De acuerdo con las características y el número de unidades incluidas en los diversos suministros analizados, la mayor parte de los objetos adquiridos por la Entidad (corbatas con diseño corporativo, agendas, relojes, bolígrafos, paraguas, encendedores, etcétera) parecen corresponder a regalos de carácter publicitario, aunque, al no haber documentado el Consorcio el reparto o distribución de los diferentes artículos, no ha sido posible comprobar si tenían en algún caso otro carácter ya que no se puede identificar a los destinatarios de estos objetos.

Todos los gastos de esta índole que han sido analizados fueron abonados por el Consorcio a los proveedores que los suministraron, sin que al respecto se halla apreciado ninguna irregularidad.

II.2.6.- Subvenciones y aportaciones a terceros

En la contabilidad del Consorcio aparecen recogidas entre 1998 y 2000 como gasto publicitario una serie de aportaciones a Organismos e Instituciones sin ánimo de lucro por un importe total de 19 millones de pesetas. A la “Fundación para el Desarrollo Económico de la Bahía de Cádiz”, Entidad gestora del “Centro Europeo de Empresas e Innovación Bahía de Cádiz”, el Consorcio aportó 10 millones entre 1998 y 1999; participando, asimismo, en la creación de la “Fundación Universidad Empresa” de la provincia de Cádiz con una aportación de 1 millón de pesetas, recogida en su totalidad como gasto del ejercicio 1998, en el que desembolsó el 25% de la aportación, comprometiéndose a abonar el importe restante en los cuatro años siguientes. Como consecuencia de la firma de diversos convenios de colaboración con instituciones de carácter municipal el Consorcio contribuyó con 2,5 millones a subvencionar entre 1999 y 2000 actividades de la fundación Municipal de Juventud y Deporte y del Gran Teatro Falla; colaborando financieramente con el Ayuntamiento de Cádiz en el ejercicio de 2000 con una aportación de 4 millones de pesetas en la organización de la escala en el Puerto de Cádiz de la Gran Regata 2000. El Consorcio ayudó también con 1 millón a diversas asociaciones de festejos de carácter local y donó otros 0,5 millones a diversas organizaciones humanitarias.

Como “Gastos extraordinarios” figuraban registrados en 1999, además, 48 millones de pesetas que el Consorcio se comprometió a aportar al Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España en desarrollo del Convenio de Colaboración suscrito el 25 de junio de 1999. El Convenio tenía por objeto el patrocinio de las acciones

emprendidas por el Consejo Superior de Cámaras en apoyo del sector de empresarios autónomos; comprometiéndose el Consorcio a patrocinar dieciséis de tales acciones. La Entidad abonó en 1999 el 50% del importe comprometido, otro 25% en 2000 y el 25% restante en 2001.

Por otra parte, en el año 2000 el Consorcio concedió tres préstamos participativos por un importe total de 337 millones de pesetas para financiar los proyectos de inversión presentados por tres Sociedades mercantiles privadas domiciliadas en Cádiz o su provincia, dos de ellas creadas en ese mismo ejercicio con 10 y 2 millones de capital social y la tercera creada en 1998 con un capital de 35 millones. La concesión de estos préstamos fue autorizada por el Comité Ejecutivo del Consorcio.

En los contratos de préstamos que se formalizaron al efecto, se establecieron dos tipos de garantías: en dos de ellos, de carácter hipotecario, a constituir sobre los activos a los que debían destinarse dos de los préstamos concedidos, de 134 millones y 28 millones de pesetas; constituyéndose un derecho real de prenda sobre las participaciones sociales que los socios de la Empresa beneficiaria del otro préstamo, de 175 millones, tenían en una tercera Sociedad a la que el Consorcio se había comprometido, asimismo, a alquilar una nave. Los contratos de préstamos formalizados facultaban al Consorcio para convertir parte de la deuda viva en capital, tras las oportunas ampliaciones de capital, con arreglo a los límites en ellos establecido, no pudiendo superar en ningún caso el 40% del capital ampliado; estando representado el Consorcio en el Consejo de Administración de las tres Sociedades deudoras, con voto de calidad en todos los acuerdos que supusieran la aplicación de los fondos de los créditos otorgados.

Las tres Sociedades beneficiarias de los préstamos participativos dispusieron en su totalidad entre 2000 y 2001 del nominal de los préstamos concedidos por el Consorcio, debiendo amortizarlos en un plazo máximo de entre 5 y 6 años y habiéndose otorgado para dos de ellos un periodo de carencia de 1 y 2 años, respectivamente. Entre las

tres Sociedades acumularon unas pérdidas en 2000 de 6 millones de pesetas (sólo una de ellas cubrió costes en 2001, arrojando entre las otras dos 22 millones de pérdidas en ese ejercicio; y dos de las Sociedades deudoras recibieron en 2001 subvenciones de 7 y 90 millones sin que las aplicasen a la cancelación anticipada de los préstamos de 28 y 134 millones concedidos por el Consorcio como se preveía en los correspondientes contratos de préstamo).^(*)

Cuando los activos hipotecados no tenían carácter inmobiliario, teniendo en cuenta el valor nominal de las acciones sobre las que se constituyó el derecho real de prenda no parece razonable que el Consorcio comprometiese parte de su patrimonio en la financiación de proyectos de inversión de terceros de incierta viabilidad, asumiendo un riesgo poco proporcionado con los márgenes con los que ha venido operando en los últimos ejercicios. Además, la modificación del objeto social del Consorcio establecida mediante la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 25 de junio de 1998 no le faculta para la realización de este tipo de operaciones, debiendo circunscribirse todas las acciones de promoción y dinamización económica y social de la zona que pueda emprender la Entidad a gestionar y explotar los bienes integrantes de su patrimonio.

Tampoco parece razonable, teniendo en cuenta el resultado del ejercicio 1999 (58 millones de pesetas), que el Consorcio se comprometiera a aportar en ese año 48 millones al Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España. Esta actuación, como la de los préstamos participativos, no es acorde con la actividad del Consorcio y altera los resultados generados en el curso ordinario de sus operaciones, aplicando a operaciones de terceros una parte importante de sus recursos, con escasas perspectivas de recuperación.

^(*) Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones

II.3.- GASTOS INHERENTES AL FUNCIONAMIENTO DEL PLENO, DEL COMITÉ EJECUTIVO Y DEL DELEGADO ESPECIAL DEL ESTADO

En relación con los costes soportados por el Consorcio como consecuencia del funcionamiento de sus órganos colegiados, cabe señalar que su Estatuto establece que el Pleno debe reunirse como mínimo cuatro veces al año y el Comité Ejecutivo al menos una vez al mes. El Consorcio no ha retribuido a los miembros del Pleno por la asistencia a sus reuniones, abonando unas mínimas dietas por la asistencia a las reuniones del Comité Ejecutivo, que dieron lugar a un gasto total anual para el Consorcio por este concepto poco relevante (85.716 pesetas en 1977, 66.664 en 1998, 133.328 en 1999 y 166.660 en 2000).

De acuerdo con lo dispuesto en su Estatuto, la condición de Vicepresidente del Consorcio y Presidente del Comité Ejecutivo recae en el Delegado Especial del Estado, que representa al Gobierno y al que corresponde ejecutar los acuerdos del Pleno y del Comité Ejecutivo, estando bajo su inmediata dependencia todo el personal del Consorcio.

Entre 1997 y 2000 ostentó el cargo de Delegado Especial del Estado quien había sido nombrado por R.D. de 12 de julio de 1996 y cesado, a petición propia, por R.D. de 23 de febrero de 2001. Las remuneraciones que percibió el Delegado Especial del Estado en concepto de sueldos y salarios en aquellos años por razón de su cargo fueron, por un lado, los incluidos en la nómina y, por otro, el pago por el Consorcio de gastos de naturaleza doméstica (en particular el alquiler de la vivienda y el sueldo y la Seguridad Social de la empleada del hogar), que fueron tenidos en cuenta a efectos del IRPF, como retribución en especie. Las retribuciones del Delegado Especial del Estado eran autorizadas por el Pleno a través de la aprobación de los presupuestos del Consorcio, sin que conste la adopción de acuerdo previo respecto a su fijación.

El detalle de las remuneraciones del Delegado es el que figura en el cuadro siguiente:

(En millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000
Nómina anual	10,9	11	11,6	12,7
Atrasos de 1996	0,5	-	-	-
Alquiler de vivienda	0,7	0,8	1,2	1,2
Empleada de hogar	-	0,3	0,7	-
Ingresos a cuenta del IRPF	0,3	0,2	0,8	0,3
TOTAL	12,4	12,3	14,3	14,2

En febrero de 2001, al realizarse el cálculo del finiquito como consecuencia de su cese, se asignó al Delegado una participación total de 1,8 millones de pesetas en las bolsas variables salariales de 1997, 1998, 1999 y 2000, pese a que éstos son fondos de cuantía limitada que han de ser repartidos entre la plantilla acogida a convenio colectivo, de cuya aplicación está expresamente excluido el Delegado. En la liquidación se dedujeron 1,1 millones de pesetas, cantidad que consideró el Consorcio que el Delegado había percibido en exceso como consecuencia de comparar sus retribuciones efectivas con las que le hubieran correspondido de habersele aplicado los porcentajes de revisión salarial establecidos para la plantilla de convenio del Consorcio (entre 1997 y 2000, la nómina del Delegado había sufrido incrementos en algunos casos sensiblemente superiores a los porcentajes de revisión salarial).

II.4.- GASTOS DE PERSONAL

El primer convenio colectivo del personal del Consorcio es del año 1986. Desde entonces y hasta el 31/12/2000 se suscribieron sucesivos convenios, los tres últimos vigentes uno para el período 1995 a 1997, otro para 1998 y 1999 y el último para 2000 y 2001.

Los convenios colectivos, que regulaban las convocatorias y formas de acceso del personal a las plazas de la plantilla fija, establecían que debían convocarse primero internamente y, en caso de quedar desiertas, externamente. La Dirección del Consorcio debía determinar las pruebas a realizar, referidas a los contenidos que los propios convenios establecían para cada grupo y categoría profesional. A partir de 1995, los convenios también preveían que se podría contratar personal para la realización de una obra o servicio determinado sin necesidad de convocar la plaza y sin que las personas así contratadas pudieran después acceder a la plantilla fija del Consorcio. A partir de 1998 los convenios contemplaban la posibilidad de que, por causas organizativas, de lanzamiento de nueva actividad, por sustitución o por cualquier otra causa legalmente establecida, se pudiera contratar personal eventual sin convocar las plazas. De la aplicación de los convenios colectivos se exceptúa de manera particular al Delegado Especial del Estado.

Se han analizado los sistemas de selección empleados por el Consorcio y el tipo de contratación realizada para las altas de personal producidas entre 1982 y 2000, partiendo de la relación individualizada de contratos de trabajo celebrados en ese periodo y del examen particular de la contratación laboral de 36 trabajadores que formaban parte de la plantilla del Consorcio entre 1997 y 2000 que habían sido contratados a partir de 1982, incluyendo la totalidad del personal directivo del Consorcio.

El número total de contrataciones de personal efectuadas entre 1982 y 2000 fue de 204, distribuidas entre los distintos años de ese período de manera muy irregular. El año 1986 fue el único en que no se produjeron altas y el mayor número de ellas tuvo lugar en el periodo 1999-2000, con 80 altas. De los 204 contratos, 66 correspondieron a personas que ingresaron en la plantilla fija del Consorcio y los 138 restantes fueron contratos de carácter eventual, que se concentraron principalmente en los períodos 1992-1993 y 1999-2000, con 26 y 69 contratos, respectivamente. En general la modalidad de contratación utilizada para cubrir las necesidades eventuales de personal fue la de contrato para

obra o servicio determinado. La evolución de las contrataciones de personal en el periodo 1982/2000 fue la siguiente:

Año	Personal contratado		
	Fijo	Eventual	Total
1982	2	0	2
1983	14	0	14
1984	7	10	17
1985	4	1	5
1986	0	0	0
1987	1	0	1
1988	0	2	2
1989	4	0	4
1990	2	2	4
1991	0	3	3
1992	4	15	19
1993	3	11	14
1994	3	3	6
1995	0	6	6
1996	1	3	4
1997	5	5	10
1998	5	8	13
1999	4	45	49
2000	7	25	32
TOTAL	66	138	204

En los años anteriores a la firma del primer convenio colectivo, se produjeron dos tipos de contrataciones de personal. En 1982 y 1983 el personal contratado lo fue con carácter indefinido y mediante nombramiento, seleccionándose en general a través de un proceso selectivo. A partir de 1984 la mayoría de los contratos tuvieron carácter temporal, seleccionándose en unos casos a través de pruebas realizadas al efecto y en otros sin pruebas. En los expedientes analizados se ha comprobado que, en general, este personal pasó posteriormente a tener un contrato de carácter indefinido, tras superar un proceso selectivo cuando el puesto al que se accedía estaba dentro del grupo profesional de administrativos y sin que existiese dicho proceso cuando el puesto era de los grupos profesionales de especialistas, no cualificados o subalternos.

A partir de 1986, en que el sistema de ingreso del personal y de provisión de plazas vacantes de la plantilla fija del Consorcio estuvo regulado por los convenios, salvo en muy pocos casos en que los trabajadores que accedían a la plantilla del Consorcio fueron contratados con carácter indefinido, las relaciones laborales tuvieron inicialmente carácter temporal, aunque con frecuencia pasaron posteriormente a convertirse en indefinidas. En general, las personas contratadas lo fueron tras superar el correspondiente proceso selectivo. De acuerdo con lo establecido en los convenios, las plazas vacantes de mayor categoría se fueron cubriendo con personal fijo de la plantilla del Consorcio, por lo que el personal de nuevo ingreso normalmente se destinó a puestos de categorías profesionales inferiores. En concreto, los puestos directivos del Consorcio entre 1997 y 2000, exceptuando al Delegado, estaban ocupados por personal procedente de puestos inferiores y que tenía una antigüedad considerable como trabajadores de la Entidad.

Los gastos de personal del Consorcio producidos entre 1997 y 2000 presentan la siguiente composición:

	(En millones de pesetas)			
	1997	1998	1999	2000
Sueldos, salarios y asimilados	303	308	331	367
Seg. Social a cargo de la empresa	83	85	92	97
Formación del personal	2	3	11	12
Otros gastos sociales	6	5	5	5
Convenio con la universidad	1	3	4	4
Dietas por prolongación de jornada	3	1	2	3
Cargas Sociales	95	97	114	121
TOTALES	398	405	445	488

Estos importes incluyen las retribuciones percibidas por el Delegado Especial del Estado en el Consorcio en concepto de sueldos y salarios, cuyo análisis se realiza en otro apartado de este informe.

La plantilla media del Consorcio en cada uno de los años particularmente fiscalizados era la que se detalla en el Anexo VI de este Informe. El total de sus componentes ascendía a 79 en 1997 y 1998, habiéndose incrementado hasta 114 en 1999 y descendiendo a 98 en 2000.

En las comprobaciones realizadas sobre los saldos que presentan las cuentas de resultados por el concepto de “Sueldos y Salarios” y “Cargas Sociales”, no se han apreciado incidencias reseñables.

Dentro de los gastos correspondientes a “Formación del personal”, entre los cursos contratados por el Consorcio para su personal figuran los costes de inscripción por la participación del Delegado Especial del Estado en seminarios y conferencias, entre 1998 y 2000, por importe total de 4 millones de pesetas, masters realizados por personal directivo del Consorcio en 1999 y 2000 que supusieron un coste total de 7,2 millones de pesetas y cursos recibidos en 2000 por profesionales independientes contratados por el Consorcio, por importe de 1,7 millones de pesetas.

A.- Sobre el resultado de la Entidad

Primera

Aunque a mediados de los años 90 se había neutralizado la pérdida de los ingresos portuarios con los obtenidos por el arrendamiento de las naves e instalaciones industriales de nueva construcción, el crecimiento de la cifra de negocios del Consorcio (en la que la explotación de la Zona Franca ha pasado a tener un carácter residual) no fue suficiente para contrarrestar la subida de los gastos de explotación, siendo el déficit de explotación una constante de su cuenta de pérdidas y ganancias desde 1989 hasta el ejercicio 2000, salvo en los ejercicios de 1991 y 1992.

Hasta 1993 la cuenta de pérdidas y ganancias del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz presentó resultados positivos, tendencia que se invirtió en el periodo 1994-1997 en el que pasó a registrar unas pérdidas que fueron desde los 192 millones de pesetas del ejercicio 1995 a los 28 millones de 1997. En 1998 la cuenta de pérdidas y ganancias presentó unos beneficios de 27 millones, cerrándose los ejercicios de 1999 y 2000 con unos resultados positivos de 58 y 44 millones, respectivamente. Los resultados financieros y los extraordinarios dieron lugar a resultados positivos en ejercicios en los que se había producido déficit de explotación. En el ejercicio 2000 se compensaron por la Entidad, mediante su traspaso a la Sociedad filial “Red Iberoamericana de Logística y Comercio, S.A.”, creada a principios de ese ejercicio por el Consorcio, gastos de viajes, de publicidad y de profesionales independientes correspondientes al periodo 1998-2000 por importe de 96 millones, rebajando el déficit de explotación en ese importe, permitiéndole, además, presentar beneficios en el año 2000.

Los gastos contabilizados por Servicios externos no presentaron variaciones significativas hasta 1991, pero desde 1992 no han dejado de crecer. Al aumento de los costes ligados a las inversiones en infraestructura se sumó a partir de 1997 el fuerte crecimiento de los gastos de viaje, de publicidad y de servicios contratados con profesionales independientes, alcanzando los costes por servicios exteriores en el ejercicio 2000 la cifra de 377 millones de pesetas, frente a los 57 millones reconocidos en 1991.

B.- Sobre la contratación de obras

Segunda

Con independencia de que fuese conveniente revisar el contenido cuantitativo de las competencias asignadas legalmente, para una adecuada gestión y control de las actuaciones relacionadas con la contratación de obras no puede considerarse prudente el traspaso

(realizado en 1997) de todas las facultades contractuales del Pleno a favor de los otros dos órganos de decisión del Consorcio, que en la práctica ha supuesto la desvinculación de su Pleno de uno de los aspectos más relevantes de la actividad de la Entidad del que, a tenor del contenido de las actas de sesiones, no parece mantenerse ni siquiera informado; y, por las mismas razones, tampoco parece adecuada la delegación llevada a cabo en ese mismo ejercicio de todas las prerrogativas legalmente atribuidas en este ámbito al Comité Ejecutivo en favor de un órgano unipersonal como es el Delegado Especial del Estado.

Tercera

La autorización por el Comité Ejecutivo de los proyectos de obra aprobados después de llevarse a cabo la delegación de facultades en favor del Delegado Especial, no supuso un condicionamiento cuantitativo para la actuación del Delegado Especial en relación con el resto de las fases de la contratación, ya que, en todos los expedientes de obras analizados que se tramitaron y decidieron por él, tanto el presupuesto base de la licitación como el importe de adjudicación superaban las cuantías señaladas por el Comité Ejecutivo al autorizar los correspondientes proyectos de obras, no constando que se informase al Comité del incremento del presupuesto de contrata, de las modificaciones introducidas en los proyectos constructivos o de las restantes incidencias surgidas en la ejecución.

Por otra parte, no existen antecedentes en las actas de las sesiones celebradas por el Pleno del Consorcio de la autorización por este Órgano colegiado de tres proyectos de obras cuya tramitación se inició con anterioridad a que el Pleno delegara esta facultad en el Comité Ejecutivo y en el Delegado Especial del Estado.

Cuarta

La forma de adjudicación de los expedientes de contratación de obras examinados fue la de concurso abierto, habiéndose observado en todos los casos los requisitos de publicidad exigidos por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Sin embargo, no aparece motivada la adjudicación de dos de los contratos en los que hubo concurrencia de ofertas.

Ninguna de las obras analizadas cuya ejecución había concluido al cierre del ejercicio 2000 había finalizado en plazo, presentando una de ellas una demora de 13 meses respecto a las previsiones contractuales.

C.- Sobre la contratación de publicidad

Quinta

La contratación de las diversas campañas publicitarias en medios de comunicación realizadas por el Consorcio no se formalizó por escrito, no estando documentado, tampoco, el proceso de selección y adjudicación entre los distintos medios del presupuesto publicitario de la Entidad, que fue adjudicado en su totalidad por el Delegado Especial del Estado por el procedimiento negociado.

Únicamente se formalizaron por escrito dos contratos de servicios de asesoría técnica de comunicación y publicidad, ambos adjudicados en 1998 y 2000, por concurso, a la única Empresa que concurrió a la licitación o presentó oferta (la misma en los dos casos). No hay constancia documental de los servicios prestados por la Empresa adjudicataria, aunque de hecho el desarrollo de esta contratación coincidió con un fuerte aumento de los gastos del Consorcio por publicidad en medios de comunicación. Y tampoco existen antecedentes de que el Consorcio realizara un seguimiento y evaluación de los resultados de las campañas publicitarias llevadas a cabo.

D.- Sobre la contratación de servicios de profesionales independientes

Sexta

A partir de la segunda mitad de 1996, el Consorcio comenzó a contabilizar en la cuenta de "Servicios de profesionales independientes" los gastos derivados de la prestación continuada de servicios por parte de profesionales independientes. Debido a la naturaleza de los servicios prestados, a su continuidad en el tiempo y a otras circunstancias analizadas en el informe, cabe concluir que la relación entre los contratados y el Consorcio debería ser calificada con más propiedad como de carácter laboral, pese al modo en que fue instrumentada.

En octubre de 1996 el Consorcio contrató con personal externo la prestación de los "servicios de administración de aquellas actividades del Consorcio que necesariamente deban desarrollarse en Madrid" que supuso un coste total de 24 millones, de los que 16,8 fueron gastos suplidos que el Consorcio abonó sin que la perceptora entregara los justificantes oportunos. Por otra parte, el Consorcio no ha aportado ninguna evidencia documental de la que se desprenda la utilidad o rendimiento que le reportó esta contratación.

E.- Sobre los gastos de viajes y servicios de restauración abonados por el Consorcio

Séptima

En el Consorcio no se formalizaron órdenes de viaje comprensivas de todos los gastos incurridos por el personal en sus desplazamientos.

Los gastos correspondientes a transporte regular o alojamiento, con la excepción de los que ocasionaron los desplazamientos del Delegado

Especial del Estado, se contrataron, en general, por el Consorcio con Agencias de Viajes a las que liquidaba directamente su importe (aunque, en los últimos ejercicios, algunos se pagaron por el Delegado con tarjetas domiciliadas en cuentas bancarias de la Entidad), abonándose el resto de los gastos generados por las comisiones de servicios mediante anticipos entregados a cuenta, que posteriormente los interesados regularizaban en una liquidación firmada por ellos en la que se hacía constar el motivo del desplazamiento.

Octava

La fiscalización de los gastos de viaje del Delegado Especial del Estado se ha visto limitada como consecuencia de su deficiente control por el Consorcio y por la insuficiencia de la documentación aportada por la Entidad.

Cabe destacar al respecto, que no ha sido posible fiscalizar adecuadamente los gastos de viaje, de servicios de restauración y de otros gastos que el Delegado abonó con tarjetas de crédito porque la única documentación justificativa de los 53 millones de pesetas de gastos que por este concepto se cargaron al Consorcio de que disponía la Entidad eran los extractos mensuales de las tarjetas remitidos por las Entidades financieras en las que figuraban domiciliadas; y que la mayor parte de los gastos de viaje del Delegado por la utilización de transporte regular o por alojamiento que no se abonaron con tarjetas de crédito del Consorcio se han justificado con facturas de Agencias de Viaje y no con los billetes, pasajes o tarjetas de embarque o facturas de hotel.

En todo caso la ausencia de órdenes de viaje en las que, además de agruparse los gastos de los distintos desplazamientos efectuados por el Delegado Especial del Estado, se hiciera constar su motivo o finalidad ha impedido valorar la oportunidad de estos gastos al no haberse podido relacionar la mayor parte de los viajes efectuados con las actividades concretas realizadas para el Consorcio que las hubieran motivado.

Novena

Entre los cargos facturados por las Sociedades gestoras de las tarjetas de crédito facilitadas por el Consorcio al Delegado Especial del Estado, (únicas tarjetas de la Entidad que presentan movimientos en el periodo examinado) figuran disposiciones de efectivo por 0,3 millones de pesetas que no fueron justificadas ni reintegradas a la Entidad; identificándose cargos por importe de 4,3 millones por compras de libros, prensa o artículos varios, que parecen tener carácter particular, de los que se reintegraron al Consorcio unos 0,4 millones. Con estas tarjetas de crédito se abonó igualmente el coste de los pasajes por desplazamientos nacionales e internacionales de varias personas que el Consorcio no ha podido identificar por importe de 1,6 millones.

En cuanto a los servicios de restauración, aparte de las correspondientes facturas, no consta ninguna otra documentación relacionada con la justificación del gasto, por lo que no es posible, en general, comprobar si los gastos corresponden a comisiones de servicios o a gastos de representación.

Décima

Entre 1997 y 2000 se transfirieron al Delegado 22 millones de pesetas de efectivo en compensación de gastos sufragados por él pero sin que la Dirección del Consorcio aportara a los Servicios financieros los correspondientes justificantes de gasto. De acuerdo con la documentación que posteriormente reunió el Consorcio, que no figura validada contablemente, por este procedimiento se liquidaron al Delegado gastos de comidas o de locomoción y, muy excepcionalmente, gastos derivados de la utilización de transporte regular o alojamiento; aunque en 2000 por este procedimiento se liquidaron también gastos de viajes al extranjero y desplazamientos nacionales, sin que exista

constancia de que en estos casos a las órdenes de pago se hubiese acompañado en su día la correspondiente documentación justificativa.

De los 22 millones de pesetas que se transfirieron al Delegado, no se han justificado 3,2 millones de pesetas de gastos, figurando entre la documentación aportada por la Entidad facturas y recibos de carácter particular por 1,8 millones de los que el Delegado reintegró posteriormente al Consorcio 0,5 millones; y de los 12,8 millones de pesetas de gastos de viaje, sólo aparecen documentados con facturas de hotel, billetes de ferrocarril o pasajes de avión 1,7 millones, justificándose el resto de los gastos con facturas de Agencias de viajes, y en algún caso, exclusivamente con los recibos de las tarjetas de crédito utilizadas para abonarlos (1,3 millones).^(*)

Con independencia de las incidencias que se han puesto de manifiesto en la fiscalización de los gastos de viaje que se liquidaron por este procedimiento y que se recogen en el apartado correspondiente de este Informe, la información bancaria de que disponía el Consorcio de las tarjetas particulares del Delegado con las que se abonaron es insuficiente para determinar si se produjeron modificaciones (anulaciones o cambios cualitativos o cuantitativos) en las condiciones reflejadas en la facturación de las Agencias de Viaje que se ha examinado. Por otra parte, el número de los justificantes aportados de los gastos de restaurantes, taxis y otros gastos menores y su escasa cuantía individual impide verificar si la documentación aportada, que en total ascendía a 4,2 millones de pesetas, formaba también parte de otras liquidaciones de gasto, circunstancia que habría sido de interés analizar habida cuenta que el Delegado no aportó las facturas pagadas con tarjetas de crédito del Consorcio, presentando, asimismo, defectos de validación las facturas de restaurantes y los recibos de taxis y de otros gastos menores que se abonaron por otros medios de pago.^(*)

^(*) Párrafo modificado como consecuencia de alegaciones

F.- Sobre subvenciones y aportaciones a terceros

Undécima

La Entidad ha recogido entre 1998 y 2000 como gasto publicitario una serie de aportaciones a Organismos e Instituciones sin ánimo de lucro por un importe total de 19 millones, de los que más de la mitad se entregaron a la “Fundación para el Desarrollo Económico de la Bahía de Cádiz”, Entidad gestora del “Centro Europeo de Empresas e Innovación Bahía de Cádiz”, repartiéndose el resto diversas instituciones municipales, universitarias y asociaciones de vecinos. Además, realizó en 1999 una aportación de 48 millones al Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España para patrocinar una serie de acciones de apoyo al sector de empresarios autónomos, aportación que en principio parece excesiva habida cuenta de que suponía más del 80% de los beneficios obtenidos por el Consorcio en ese ejercicio.

También realizó el Consorcio operaciones de financiación de proyectos de inversión de terceros mediante la concesión de préstamos participativos (que en el ejercicio 2000 ascendieron a 337 millones de pesetas) a Empresas de reciente creación, asumiendo un riesgo poco proporcionado con los márgenes con los que el Consorcio ha venido operando en los últimos ejercicios.

La mayoría de estas actuaciones tienen difícil encuadre en la actividad del Consorcio y alteran los resultados generados en el curso normal de sus operaciones, aplicando a operaciones de terceros una parte importante de sus recursos.

G.- Sobre los gastos inherentes al funcionamiento del Pleno, de la Comisión Ejecutiva y del Delegado Especial del Estado.

Duodécima

El Consorcio no ha retribuido a los miembros del Pleno por la asistencia a sus reuniones, abonándose unas mínimas dietas de asistencia a las reuniones del Comité Ejecutivo que dieron lugar a un gasto total anual para el Consorcio poco relevante (85.716 pesetas en 1997, 66.664 en 1998, 133.328 en 1999 y 166.660 en 2000).

Quien ocupó entre 1997 y 2000 el cargo de Delegado Especial del Estado, percibió, además de las remuneraciones incluidas en la nómina, el pago por el Consorcio de gastos de naturaleza doméstica, ascendiendo en total a 12,4 millones de pesetas en 1997, 12,3 en 1998, 14,3 en 1999 y 14,2 en 2000. Al calcularse por el Consorcio el finiquito como consecuencia del cese del Delegado, se le asignó una participación de 1,8 millones de pesetas en bolsas variables salariales de cuya aplicación estaba expresamente excluido el Delegado.

H.- Sobre la contratación de personal

Decimotercera

El número total de contrataciones de personal efectuadas por el Consorcio entre 1982 y 2000 fue de 204, de las que 74 se destinaron a cubrir plazas de la plantilla fija y 130 a cubrir las necesidades eventuales de personal, en general mediante la modalidad de contrato para obra o servicio determinado. En 1982 y 1983 se contrató a personal con carácter indefinido y mediante nombramiento, seleccionado a través de un proceso selectivo. En 1984 y 1985 la mayoría de los contratos tuvieron carácter temporal, seleccionándose en unos casos a través de pruebas realizadas al efecto y en otros sin pruebas. A partir del año 1986 el sistema de ingreso del personal y de provisión de plazas vacantes de la plantilla fija del Consorcio estuvo regulado en los convenios y, salvo en

algún supuesto en que el trabajador fue contratado con carácter indefinido, las relaciones laborales tuvieron inicialmente carácter temporal, pasando posteriormente en muchos casos a convertirse en indefinidas. En general las personas contratadas lo fueron tras superar el correspondiente proceso selectivo, destinándose a puestos de categorías inferiores ya que las plazas vacantes de mayor categoría se cubrieron, de acuerdo con lo establecido en los convenios, con personal fijo de la plantilla.

IV.- RECOMENDACIONES

Primera

Se considera necesario que se refuercen los sistemas de control interno que permitan subsanar los defectos de control y justificación que se señalan en este Informe, en el caso de que subsistan en la actualidad. En este sentido, sería conveniente que se agruparan por órdenes de viaje todos los gastos motivados por comisiones de servicios del personal, incluidos aquellos que pudieran ser contratados o abonados directamente por el Consorcio.

Segunda

Con independencia de la revisión cuantitativa de las facultades asignadas en su normativa reguladora al Pleno y al Comité Ejecutivo del Consorcio, sería conveniente que se volviese a establecer la estructura de competencias establecida en aquella normativa para que en las decisiones de contratación tengan una intervención efectiva los Organismos e Instituciones que participan en el Consorcio, entre ellos la Administración Local, máxime teniendo en cuenta la reciente orientación de la actividad del Consorcio, más próxima a la Administración Territorial.

Tercera

Deberían formalizarse en contratos laborales y no de servicios externos todas aquellas contrataciones de profesionales que concierne el Consorcio cuyas prestaciones reúnan las condiciones propias de una relación laboral.

Madrid, 17 de diciembre de 2003

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, el 17-12-03, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión del día 17 de diciembre, el **INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE CÁDIZ**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba