



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 126

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ORGANISMO
AUTÓNOMO AEROPUERTOS NACIONALES,
EJERCICIO 1987**



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN Y PRESENTACION DEL INFORME

Introducción

El presente Informe es el resultado de la fiscalización que el Tribunal de Cuentas ha practicado al Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales (OAAN), en la actualidad Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Dicha fiscalización se ha realizado en virtud del Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de diciembre de 1988, a iniciativa de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal.

Los principales objetivos de la misma han sido analizar los estados financieros del Organismo, evaluar los sistemas de control interno y examinar la actuación del OAAN de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia y eficacia, todo ello referido al ejercicio de 1987.

El largo periodo de tiempo transcurrido entre el ejercicio objeto de la fiscalización y la fecha de aprobación del presente Informe ha venido determinado por diversas causas coyunturales, entre las que cuenta la prioridad otorgada por el Tribunal a los trabajos de actualización de las Declaraciones Definitivas de las Cuentas Generales del Estado y de los Informes Anuales de los últimos ejercicios. Pese a esta circunstancia, el Informe ha podido ser aprobado poco después de la constitución efectiva del nuevo Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, de modo que sus observaciones y recomendaciones pueden ser aprovechadas por el Ente para subsanar algunas de las deficiencias detectadas en el Organismo que le precedió en sus funciones y competencias.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Principales conclusiones

Por lo que se refiere a las **conclusiones** del presente Informe, el Tribunal ha comprobado que los estados financieros del OAAN del ejercicio fiscalizado no representaban fielmente la situación financiera y patrimonial del Organismo con arreglo a principios de contabilidad generalmente aceptados (véanse puntos 2.5 y ss.). Este dictamen se sustenta en las **insuficiencias de información contable** detectadas, como la falta de dotación de amortizaciones y provisiones o la no contabilización de existencias ni de bajas de inmovilizado. Asimismo, se ha observado una serie de limitaciones a la realización de ciertas pruebas (deficiencias del control interno de ingresos y deudores o carencia de inventario de inmovilizado) que impiden incluso emitir una opinión sobre las áreas afectadas.

En líneas generales, el OAAN presentaba, en el ejercicio fiscalizado, importantes **carencias en los sistemas de control interno**. Dado que el cambio de la naturaleza jurídica del Organismo no necesariamente tiene que venir acompañado de una modificación de los procedimientos de control interno, existe el riesgo de que el nuevo Ente Público pueda reproducir las deficiencias detectadas por este Tribunal en el OAAN. Por ello, el presente Informe pretende contribuir, por medio de las correspondientes recomendaciones que en él se formulan dentro de las competencias del Tribunal, a que el nuevo Ente Público pueda subsanar las deficiencias de control interno que han condicionado la gestión del OAAN. Lo que en definitiva permitirá que la estructura funcional y operativa de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea pueda facilitar una gestión segura y eficaz de los fondos públicos.

Entre las áreas con importantes deficiencias de control



TRIBUNAL DE CUENTAS

interno que se han detectado destaca la de los **ingresos**, en la que, pese al elevado volumen de los mismos (casi 60.000 millones de pesetas en 1987), no ha existido el rigor que sería deseable en su control. De acuerdo con las averiguaciones del Tribunal, no puede asegurarse que el OAAN facturase en ese ejercicio por todos los tipos de ingresos a que pudo tener derecho, ni que la facturación realizada comprendiese la totalidad de las operaciones susceptibles de ser gravadas con tasas o cánones. Resultan especialmente relevantes, a este respecto, las deficiencias que presentaban los procesos de toma de datos necesarios para la facturación de las tasas aeroportuarias (v. punto 3.14); la falta de comprobación de la información que los deudores proporcionaban para la facturación de cánones, de resultas de lo cual éstos se calculaban en función únicamente de los datos que comunicaban los propios obligados a su pago (v. punto 3.23); así como las debilidades de control interno en los ingresos facturados en los aeropuertos (v. punto 3.30 a 3.37).

El área de **deudores** presenta, asimismo, serias carencias en los procedimientos de control interno (v. puntos 4.16 a 4.23). Por ejemplo, no se realizaban conciliaciones regulares de saldos, no se analizaba la antigüedad de los mismos y no se calculaban adecuadamente los avales que debían formalizar los deudores.

En el área de **inmovilizado**, junto a las comentadas ausencias de amortizaciones y de contabilización de las bajas, destacan la carencia de inventario (v. punto 5.15), la falta de aseguramiento del inmovilizado que administraba el Organismo (v. punto 5.21) y las debilidades detectadas en la programación y ejecución de las inversiones (v. punto 5.31 y ss.). En 1987 existía, además, una cierta disfunción respecto a la titularidad jurídica del patrimonio aeroportuario que la creación del Ente Público Aeropuertos



TRIBUNAL DE CUENTAS

Espanoles y Navegación Aérea podría remediar. Lo más significativo de dicha situación era el hecho de que los terrenos e instalaciones aeroportuarias no estuvieran afectos al OAAN, organismo encargado de su explotación, conservación y administración (v. puntos 9.31 a 9.41). El Estatuto de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea prevé la adscripción al mismo de los bienes de naturaleza demanial afectos actualmente al Ministerio de Defensa, por lo que el Ente dispone de los recursos legales necesarios para hacer frente a este problema.

En la fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas se han observado también importantes riesgos en el área de **almacenes**, derivados de las debilidades de control interno. Entre éstas destacan la inexistencia de inventarios y, en general, la falta de definición de una política de gerencia de almacenes integrada (v. puntos 6.17 y ss.)

Se ha comprobado también que el OAAN no ha analizado suficientemente sus necesidades de **personal** (v. punto 7.16) y que las actuaciones de formación y perfeccionamiento han carecido de la regularidad deseable (v. punto 7.22). Se han detectado, asimismo, errores en la aplicación de los tipos de retención por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el pago de las nóminas (v. punto 7.26).

En materia de **tesorería**, la fiscalización ha puesto de relieve la necesidad de adoptar una política definida en cuanto a su control y gestión. La complejidad organizativa del OAAN, con cuarenta y cuatro centros operativos, además de los Servicios Centrales, y un número de cuentas bancarias que supera el centenar, exige unos procedimientos de control notablemente más rigurosos que los que tenía implantados el Organismo en 1987. Por otro lado, el



TRIBUNAL DE CUENTAS

Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea deberá rectificar algunas prácticas anómalas del OAAN en este terreno (v. puntos 8.33 y ss.), como la ausencia de conciliaciones y arqueos regulares, y adoptar técnicas de gestión más decididas en lo que se refiere a la rentabilidad de la tesorería.

Asimismo, el Ente Público deberá perfeccionar los procesos de **planificación** de sus actividades, que no estaban sujetos en el OAAN a ningún sistema normalizado (v. puntos 9.8 y 9.42) ni se sometían a técnicas de seguimiento y análisis del grado de cumplimiento de las objetivos (v. puntos 9.14 y 9.43).

Finalmente, el Ente Público deberá prestar especial atención a las condiciones de los **Servicios de Extinción de Incendios**, respecto a los cuales el Informe señala una serie de deficiencias en la dotación y organización de medios materiales y humanos (v. puntos 9.52 y ss.).

Estructura formal

El Informe está estructurado en once capítulos. El que sirve de introducción especifica los acuerdos que dan origen a la fiscalización y establece el alcance y limitaciones de la misma. El capítulo segundo expone el dictamen de auditoría de los estados financieros. Los capítulos tercero a octavo recogen los resultados de la fiscalización de las diferentes áreas, distinguiendo los aspectos de control interno del resto. El capítulo noveno, "Auditoría operativa", analiza la eficacia del OAAN en el cumplimiento de sus objetivos, con estudios específicos de los sistemas de planificación, de los Servicios de Extinción de Incendios y de la estructura y organización informática. Finalmente, los capítulos décimo y undécimo exponen,



TRIBUNAL DE CUENTAS

respectivamente, las conclusiones y recomendaciones que se extraen del Informe.

Por último cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 44.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acompañan al presente Informe las alegaciones formuladas por la Dirección General del Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales y por la Secretaría de Estado de la Defensa del Ministerio de Defensa.



TRIBUNAL DE CUENTAS

INDICE

PUNTOS

1. INTRODUCCION

Inicio de la fiscalización	1.1 a 1.2
Orígenes del OAAN	1.3 a 1.7
Naturaleza y funciones	1.8 a 1.10
Alcance y limitaciones de la fiscalización	1.11 a 1.14
Creación del Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea	1.15 a 1.17

2. AUDITORIA DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

Adaptación al SICAI	2.2 a 2.4
Dictamen de auditoría	2.5
Insuficiencias de la información contable	2.6 a 2.13
Breves notas sobre algunas cuentas	2.14 a 2.16

3. INGRESOS

Introducción	3.1
Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización	3.2 a 3.8
Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas	3.9 a 3.11
Control interno	3.12 a 3.38
- Tasas facturadas por los Servicios Centrales	3.13 a 3.18
- Ingresos patrimoniales. Consideraciones generales	3.19 a 3.20
- Ingresos patrimoniales de canon fijo	3.21 a 3.22
- Ingresos patrimoniales de canon variable	3.23 a 3.29
- Tasas y otros ingresos facturados en los aeropuertos	3.30 a 3.37
- Ingresos por utilización de las Redes de Ayuda a la Navegación Aérea	3.38
Otros resultados de la fiscalización	3.39 a 3.58
- Contabilidad	3.39 a 3.40
- Tasas facturadas por los Servicios Centrales	3.41 a 3.46
- Ingresos patrimoniales. Consideraciones generales	3.47
- Ingresos patrimoniales de canon fijo	3.48 a 3.49
- Ingresos patrimoniales de canon variable	3.50 a 3.51
- Tasas y otros ingresos facturados en los aeropuertos	3.52 a 3.58
Recomendaciones de control interno	3.59 a 3.72
- Tasas facturadas por los Servicios Centrales	3.59 a 3.62
- Ingresos patrimoniales. Consideraciones generales	3.63
- Ingresos patrimoniales de canon fijo	3.64
- Ingresos patrimoniales de canon variable	3.65 a 3.66
- Tasas y otros ingresos facturados en los aeropuertos	3.67 a 3.71
- Ingresos por utilización de las Redes de Ayuda a la Navegación Aérea	3.72

4. DEUDORES

Introducción	4.1 a 4.4
Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización	4.5 a 4.10
Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas	4.11 a 4.15
Control interno	4.16 a 4.23
Otros resultados de la fiscalización	4.24 a 4.29
- Conciliación de las cuentas de deudores	4.24 a 4.27
- Periodo medio de cobro	4.28 a 4.29
Recomendaciones de control interno	4.30 a 4.35



TRIBUNAL DE CUENTAS

5. INMOVILIZADO

Introducción	5.1 a 5.4
Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización	5.5 a 5.9
Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas	5.10 a 5.14
Control interno	5.15 a 5.22
Otros resultados de la fiscalización	5.23 a 5.49
- Contabilidad	5.23 a 5.30
- Expedientes de contratación de inversiones	5.31 a 5.45
- Caso especial. Construcción de una vivienda unifamiliar en el aeropuerto de Asturias	5.46 a 5.49
Recomendaciones de control interno	5.50 a 5.53

6. GASTOS DE EXPLOTACION Y EXISTENCIAS

Introducción	6.1 a 6.5
Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización	6.6 a 6.8
Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas	6.9 a 6.12
Control interno	6.12 a 6.25
- Existencias	6.13 a 6.23
- Fondos a justificar	6.24 a 6.25
Otros resultados de la fiscalización	6.26 a 6.36
- Existencias	6.26
- Fondos a justificar	6.27 a 6.28
- Expedientes de contratación de gastos corrientes	6.29 a 6.36
Recomendaciones de control interno	6.37 a 6.45
- Existencias	6.37 a 6.44
- Fondos a justificar	6.45

7. PERSONAL

Introducción	7.1 a 7.3
Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización	7.4 a 7.9
Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas	7.10 a 7.14
Control interno	7.15
Otros resultados de la fiscalización	7.16 a 7.26
- Análisis por el OAAAN de sus necesidades de personal	7.16 a 7.21
- Formación y perfeccionamiento del personal	7.22 a 7.23
- Otros resultados	7.24 a 7.26
Recomendaciones de control interno	7.27

8. TESORERIA

Introducción	8.1 a 8.2
Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización	8.3 a 8.7
Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas	8.8 a 8.12
Control interno	8.13 a 8.37
- Aspectos generales	8.14 a 8.17
- Sistemas de control de la tesorería	8.18 a 8.23
- Cobros. Cuentas restringidas de recaudación	8.24 a 8.33
- Pagos	8.34 a 8.37
Otros resultados de la fiscalización	8.38 a 8.50
- Contabilidad	8.38
- Autorizaciones de apertura de cuentas bancarias	8.39 a 8.43
- Rentabilidad de la tesorería	8.44 a 8.50
Recomendaciones de control interno	8.51 a 8.59
- Sistemas de control de tesorería	8.52 a 8.53
- Cobros. Cuentas restringidas de recaudación	8.54 a 8.56
- Pagos	8.57 a 8.59



TRIBUNAL DE CUENTAS

9. AUDITORIA OPERATIVA

Introducción. Objetivos y alcance	9.1 a 9.7
Planes de acción	9.8 a 9.41
- Aspectos generales	9.8 a 9.15
- Plan nº 1: Ofertas Públicas de Empleo (1986, 1987 y 1988)	9.16 a 9.17
- Plan nº 2: Nueva organización del OAAN	9.18
- Plan nº 3: Descentralización económica, administrativa y técnica	9.19 a 9.21
- Plan nº 4: Mejora de los servicios	9.22 a 9.24
- Plan nº 5: Desarrollo normativo	9.25 a 9.26
- Plan nº 6: Ingresos	9.27
- Plan nº 7: Operaciones	9.28
- Plan nº 8: Comercial	9.29
- Plan nº 9: Incremento de la seguridad	9.30
- Plan nº 10: Mutación demanial	9.31 a 9.41
Objetivos del programa presupuestario	9.42 a 9.51
Servicios de Extinción de Incendios	9.52 a 9.81
- Introducción. Objetivos y alcance de las pruebas	9.52 a 9.54
- Medios materiales	9.55 a 9.68
- Medios humanos	9.69 a 9.83
Informática	9.84 a 9.95

10. CONCLUSIONES

Auditoría de los estados financieros	10.1 a 10.2
Ingresos	10.3 a 10.16
Deudores	10.17 a 10.22
Inmovilizado	10.23 a 10.33
Gastos de explotación y existencias	10.34 a 10.46
Personal	10.47 a 10.50
Tesorería	10.51 a 10.61
Auditoría operativa	10.62 a 10.70

11. RECOMENDACIONES

Ingresos	11.1 a 11.6
Deudores	11.7 a 11.8
Inmovilizado	11.9 a 11.12
Gastos de explotación y existencias	11.13 a 11.15
Personal	11.16 a 11.18
Tesorería	11.19 a 11.20
Auditoría operativa	11.21 a 11.23



TRIBUNAL DE CUENTAS

1.- INTRODUCCIÓN

Inicio de la fiscalización

1.1.- La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas acordó, el 14 de enero de 1987, requerir a este Tribunal que efectuase una fiscalización completa del Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales (en adelante, OAAN).

1.2.- En su virtud, el Pleno de este Tribunal, en su sesión del 22 de diciembre de 1988, acordó iniciar dicha fiscalización referida al ejercicio de 1987.

Orígenes del OAAN

1.3.- La gestión y administración de los aeropuertos españoles de titularidad pública ha correspondido a muy diversos entes y corporaciones desde que en 1927 se encomendara la construcción y explotación de una serie de aeropuertos de interés general a Juntas o Patronatos de carácter local. Organismos como las Comandancias de Aeropuertos, la Junta Nacional de Aeropuertos, las Jefaturas de Aeropuertos o la misma Dirección General de Aviación Civil se sucedieron en la titularidad de las competencias sobre los aeropuertos hasta que en 1962 se menciona por primera vez el OAAN en el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, por el que se aprueba la clasificación de Entidades Estatales Autónomas.

1.4.- La aparición del OAAN adquiere, de esta forma, características especiales, por cuanto surge dentro de una relación de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Organismos publicada con objeto de clasificarlos según su régimen jurídico, pero no es creado formalmente mediante Ley, lo que contraviene el artículo 6.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, que especifica que "la creación de los Organismos Autónomos habrá de ser autorizada siempre por una Ley".

1.5.- La inexistencia de una Ley de creación del OAAN tuvo dos consecuencias inmediatas:

- a) La carencia de Estatutos que determinen de manera inequívoca sus funciones y bases de organización.
- b) La no definición de los bienes y medios económicos que le son adscritos para el cumplimiento de sus fines.

1.6.- La primera de las consecuencias, la carencia de Estatutos, se ve progresivamente paliada con la promulgación de sucesivas normas de reestructuración de órganos de la Administración en las que, aparte de adscribir el OAAN a determinados Departamentos (primero Ministerio del Aire, luego Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), se definen sus competencias y su estructura básica. El Real Decreto 2878/1982, de 15 de octubre, aprueba definitivamente la estructura orgánica vigente en 1987.

1.7.- Sin embargo, en el ejercicio objeto de esta fiscalización no había sido aún resuelta la segunda consecuencia, la no adscripción formal de bienes y medios económicos al OAAN. Esta circunstancia ha tenido una notable influencia en la gestión desarrollada por el



TRIBUNAL DE CUENTAS

OAAN, como se comentará en los apartados correspondientes de este Informe.

Naturaleza y funciones

1.8.- El OAAN estaba adscrito, en el ejercicio objeto de esta fiscalización, al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y dependía directamente del titular del Departamento. Su naturaleza jurídica era la de los Organismos Autónomos de carácter comercial definidos en el artículo 4.1.b) de la Ley General Presupuestaria.

1.9.- Sus funciones eran, según el Real Decreto 2878/1982, las siguientes:

- a) Dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos civiles que se le encomienden.
- b) Explotación de las redes de ayudas a la navegación aérea.
- c) Servicios de seguridad aeroportuaria en materia de aviación civil.

1.10.- El OAAN extendía sus competencias en 1987 sobre un total de treinta y dos aeropuertos y doce bases aéreas.



Alcance y limitaciones de la fiscalización

1.11.- La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Comprobación de que los estados financieros del OAAN representan fielmente la situación financiera y patrimonial del Organismo con arreglo a principios de contabilidad generalmente aceptados y, en particular, a los del Plan General de Contabilidad Pública.
- b) Evaluación de los sistemas y procedimientos de control interno implantados por el Organismo en las diferentes áreas.
- c) Análisis del sometimiento de la actividad económico-financiera del OAAN al ordenamiento jurídico vigente y aplicable.
- d) Evaluación de la actividad del OAAN con arreglo a los principios de eficiencia y eficacia.

Estos objetivos se concretan para cada área fiscalizada en los apartados correspondientes de este Informe.

1.12.- Dado el fuerte grado de centralización de la gestión administrativa del OAAN, la mayor parte de las tareas de fiscalización se han desarrollado en los Servicios Centrales del Organismo, sitos en Madrid. Como complemento se han elaborado y ejecutado programas de trabajo específicos referidos a seis aeropuertos, con objeto de examinar la actividad de los centros de



TRIBUNAL DE CUENTAS

operaciones del Organismo, analizar la incidencia de las instrucciones de gestión dictadas por los Servicios Centrales y fiscalizar la gestión administrativa descentralizada. Estos aeropuertos, representativos de diferentes niveles de actividad, son:

- Madrid-Barajas.
- Palma de Mallorca.
- Barcelona.
- Málaga.
- Santiago.
- Asturias.

Para completar las tareas de fiscalización se han remitido cuestionarios al resto de aeropuertos gestionados por el OAAN.

1.13.- Han existido limitaciones objetivas al alcance de la fiscalización derivadas de la imposibilidad de aplicar ciertos procedimientos de auditoría dadas las insuficiencias de la información contable. En materias como verificación de la facturación de ingresos, análisis de antigüedad y provisiones de deudores, inventario, amortización y bajas del inmovilizado e inventarios de existencias no se han podido practicar ciertas pruebas de auditoría por las razones que se exponen en los apartados correspondientes.

1.14.- El Tribunal ha contado, en la aplicación del programa de fiscalización, con la colaboración de los responsables del OAAN en el acceso a la información y documentación y en la realización de las pruebas consideradas relevantes. Las expresiones reflejadas en este Informe en cuanto a la ausencia de explicaciones o justificaciones o a la imposibilidad de acometer ciertas pruebas han de



entenderse como producto de las carencias objetivas del sistema organizativo y contable del OAAN y no como falta de colaboración.

Creación del Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

1.15.- Con posterioridad a la finalización de la presente fiscalización se ha producido un cambio en la naturaleza jurídica del Organismo. Así, por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, se crea el Ente público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea", configurado como Entidad de Derecho Público de las previstas en el artículo 6.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (en la actualidad, Ministerio de Obras Públicas y Transportes). La constitución efectiva del citado Ente se ha producido con la entrada en vigor del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba su Estatuto.

1.16.- Las funciones del nuevo Ente público comprenden, en síntesis, las que hasta entonces correspondían al OAAN, a la Dirección General de Aviación Civil y a la Subdirección General de Infraestructura del Transporte Aéreo, de la Dirección General de Infraestructura del Transporte. Las funciones y competencias de esta Subdirección General habían sido ya adscritas, por el Real Decreto 1081/1990, de 31 de agosto, a la Subdirección General Técnica del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

1.17.- Como ya se ha señalado, la fiscalización se refiere al ejercicio 1987 y los resultados de la misma, expuestos en el presente Informe, responden a la naturaleza jurídica del OAAN en dicho ejercicio, esto es, la de Organismo Autónomo. En los apartados de recomendaciones de control interno se formulan las que pueden continuar siendo válidas para el nuevo Ente público, quedando constancia, por otra parte, de los aspectos de gestión respecto a los cuales no tiene sentido formular recomendaciones debido a la transformación del marco jurídico e, incluso, de los casos en los que las deficiencias señaladas en el Informe son resueltas simplemente por dicha transformación.



2.- AUDITORIA DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

2.1.- El Tribunal ha auditado los estados financieros del OAAN referidos al ejercicio de 1987. Una copia de dichos estados - balance, cuenta de resultados corrientes del ejercicio y cuenta de resultados - figura en los Anexos 1, 2 y 3.

Adaptación al SICAI

2.2.- Durante 1987 el OAAN comenzó la aplicación del Sistema de Información Contable de la Administración Institucional (SICAI) y de la Instrucción de Contabilidad de Organismos Autónomos del Estado, aprobada por Orden de 31 de marzo de 1986.

2.3.- Desde un punto de vista exclusivamente formal, puede evaluarse como satisfactoria la adaptación del OAAN al nuevo sistema contable, en la medida en que se desarrollaron la mayor parte de las aplicaciones previstas.

2.4.- No obstante, el sistema contable del OAAN presentaba diversas insuficiencias de información que han limitado severamente su validez en lo que se refiere a su aplicación práctica. Estas insuficiencias son enunciadas en los puntos siguientes y analizadas en los diferentes apartados de este Informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Dictamen de auditoría

2.5.- Este Tribunal entiende que, a la vista de las insuficiencias de información del sistema contable y de las evidencias detectadas en la auditoría que se exponen en las notas que siguen, los estados financieros del OAAN no representan fielmente la situación financiera y patrimonial del Organismo con arreglo a principios de contabilidad generalmente aceptados.

Insuficiencias de la información contable

2.6.- El OAAN no registraba en su contabilidad amortizaciones de su inmovilizado, lo que desvirtúa la representatividad tanto del balance (por la vía de los resultados acumulados y del valor neto del inmovilizado) como de los resultados del ejercicio.

2.7.- Las bajas que se producían en el inmovilizado no eran contabilizadas.

2.8.- El OAAN no contabilizaba tipo alguno de provisiones, dado que no incorporaba a sus estados financieros los riesgos ni las contingencias hasta su materialización. Con ello se pierde información sobre los riesgos en que está incurso el Organismo.

2.9.- El OAAN no contabilizaba existencias, a pesar de que había almacenes con material adquirido por el Organismo. Los productos almacenados eran contabilizados como consumidos, ya que las adquisiciones se contabilizaban como gastos y no se regularizaban las existencias al final del ejercicio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

2.10.- Por otra parte, además de las insuficiencias de información contable descritas en los puntos anteriores, se ha observado una serie de limitaciones para la realización de ciertas pruebas que impedirían la emisión de una opinión sin salvedades. Entre estas limitaciones destacan las de los tres puntos siguientes.

2.11.- Las deficiencias de control interno del área de ingresos no permiten asegurar que la facturación haya comprendido la totalidad de operaciones susceptibles de ser gravadas con tasas o cánones.

2.12.- Las deficiencias de control interno del área de deudores, especialmente la falta de conciliaciones, no permiten determinar el grado de probabilidad de cobro de los saldos de deudores¹.

2.13.- La ausencia de inventario de inmovilizado material impide verificar la correcta contabilización del inmovilizado a 31 de diciembre de 1986.

Breves notas sobre algunas cuentas

2.14.- En este apartado se comentan algunas cuentas del balance y de la cuenta de resultados corrientes del OAAN que no son, dada su naturaleza, objeto de fiscalización específica, motivo por el cual no son analizadas a lo largo de los capítulos de este Informe.

¹ La redacción de este punto ha sido modificada en función de las alegaciones del OAAN. No obstante, la afirmación de la ausencia de conciliaciones de saldos se mantiene debido a las evidencias detectadas en el curso de la fiscalización (ver punto 4.20).



TRIBUNAL DE CUENTAS

2.15.- La cuenta de Patrimonio recogía, hasta el ejercicio de 1978, las diferencias acumuladas entre el activo y el pasivo de los balances del Organismo. Desde 1979 acumula los saldos de la cuenta de resultados, que en el ejercicio inmediatamente posterior a aquél en que se generan son imputados a la cuenta de Resultados pendientes de aplicación y en el siguiente a la de Patrimonio. De esta forma su saldo a 31 de diciembre de 1987 se ha constituido de la siguiente forma:

Acumulado hasta 1978	5.380 millones de pesetas
Resultados 1978	1.859 "
Resultados 1979	454 "
Resultados 1980	2.075 "
Resultados 1981	4.066 "
Resultados 1982	9.600 "
Resultados 1983	14.323 "
Resultados 1984	13.857 "
Resultados 1985	2.078 "

53.692 millones de pesetas

La falta de representatividad de las cuentas de resultados, producto de las insuficiencias de la información contable expuestas anteriormente, impide conceder fiabilidad al saldo de la cuenta de Patrimonio.

2.16.- El saldo de la cuenta de transferencias de capital que figura en la cuenta de resultados corrientes del ejercicio (Anexo 2), por importe de 26.000 millones de pesetas, representa las transferencias efectuadas por el OAAN al Estado durante el ejercicio. Las cuentas del OAAN ofrecen resultados positivos en todos los ejercicios (excepto en 1986), de forma que en los Presupuestos de 1987 ya se consignaba un crédito para transferencias al Estado por 16.000 millones de pesetas. A finales del



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejercicio se amplió el crédito en 10.000 millones de pesetas haciendo uso de la autorización de la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado de 1987, para ampliar los créditos de transferencias a favor del Estado que figuran en los presupuestos de gastos de los Organismos Autónomos hasta el importe de los remanentes que resulten como consecuencia de la gestión de los mismos. De esta forma el OAAN transfirió al Tesoro durante 1987 un total de 26.000 millones de pesetas, quedando el resultado corriente del ejercicio después de transferencias en 15.276 millones de pesetas.¹

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.- INGRESOS

Introducción

3.1.- Los ingresos contabilizados durante 1987 por el OAAN han ascendido a 59.433.701.366 pesetas en términos de derechos reconocidos. Los principales tipos de ingresos son (en miles de pesetas):

C U E N T A	S A L D O S	
Tasa de aterrizaje	12.612.991	
Tasa de salida internacional de viajeros	12.349.619	
Tasa de carburantes	926.481	
Tasa de estacionamiento de aeronaves ...	291.049	
Resto	865.098	
VENTAS		27.045.238
Utilización de ayudas a la navegación .	19.594.025	
Canon por tiendas libres de impuestos .	3.483.851	
Canon por alquiler de locales	1.954.858	
Canon por "handling"	1.370.812	
Canon por utilización de pasarelas		
telescópicas	1.110.115	
Canon por explotaciones comerciales ...	973.222	
Canon por el servicio de alquiler		
de coches	898.968	
Canon por "catering"	651.138	
Resto	2.151.662	
RENTAS DE LA PROPIEDAD Y DE LA EMPRESA.		32.188.651
Otros ingresos	171.717	
Reintegro de gastos de ejercicios cerra		
dos	28.095	
OTROS INGRESOS.....		199.812
T O T A L		59.433.701

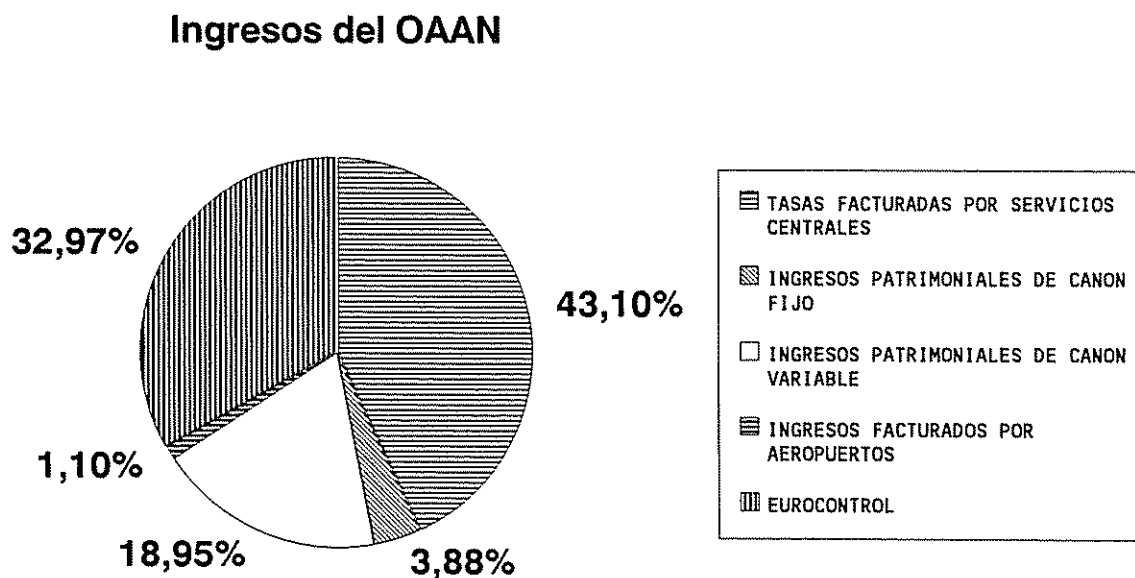


Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización

3.2.- Los diferentes tipos de ingresos pueden clasificarse en cinco categorías básicas según sus procedimientos de facturación:

- a) Tasas facturadas por los Servicios Centrales a partir de unas relaciones de hechos imponibles elaboradas por los aeropuertos.
- b) Ingresos patrimoniales facturados por los Servicios Centrales aplicando cánones fijos.
- c) Ingresos patrimoniales facturados por los Servicios Centrales aplicando cánones variables en función de volúmenes de actividad de los concesionarios.
- d) Tasas y otros ingresos facturados y cobrados por los aeropuertos.
- e) Ingresos por utilización de las redes de ayuda a la navegación aérea (Eurocontrol).

Figura 1





TRIBUNAL DE CUENTAS

3.3.- En la primera categoría, que comprende el 43,10% de los ingresos de 1987, se incluyen todas las tasas facturadas a compañías a las que el OAAN concedía crédito, esto es, aquéllas a las que se les permitía diferir el pago de las tasas hasta el momento en que los Servicios Centrales emitían una factura comprensiva de todas las operaciones efectuadas por la compañía en un mes. En los aeropuertos se elaboraban relaciones con los movimientos de las aeronaves que cada diez días debían ser remitidas a los Servicios Centrales al objeto de que en ellos se procediera a la facturación. Se aplicaban las tarifas de la Ley 15/1979, de 2 de octubre, que son actualizadas anualmente mediante las Leyes de Presupuestos.

3.4.- La segunda categoría, que representa el 3,88%, engloba los ingresos por alquiler de locales y concesiones administrativas que los Servicios Centrales facturaban mensualmente en función de un canon fijo aplicado a referencias como superficie, tipo de local, categoría del aeropuerto, etc. Las tarifas aplicables eran aprobadas anualmente por Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

3.5.- En la tercera categoría se engloba el 18,95%, y recoge los ingresos patrimoniales devengados por la realización de actividades comerciales en el ámbito de los aeropuertos, como restaurantes, tiendas, estacionamientos en régimen de concesión, etc. La facturación se realizaba por los Servicios Centrales aplicando unas tarifas sobre ciertos indicadores del volumen de actividad del concesionario, generalmente sus ingresos por ventas. Las tarifas se determinaban en la convocatoria del concurso para la concesión.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.6.- La cuarta categoría comprende el 1,10% de los ingresos, y en ella se incluyen las tasas facturadas a las compañías a las que el OAAN no concedía crédito, así como otro tipo de ingresos facturados y recaudados en los aeropuertos. En esta categoría de ingresos los servicios administrativos de los aeropuertos emitían un recibo por cada operación sujeta a gravamen que debía ser abonado por la compañía al contado.

3.7.- Los ingresos por utilización de las ayudas a la navegación aérea, que representan el 32,97% del total de 1987, forman una categoría especial, distinta de las comentadas anteriormente. La facturación de estos ingresos es efectuada por el organismo supranacional "Eurocontrol", que recauda de las compañías aéreas directamente y distribuye los ingresos entre los distintos países. El Real Decreto 2878/1982 atribuye al OAAN la explotación de las redes de ayudas a la navegación, función que en la práctica se ha limitado a la recaudación de las liquidaciones remitidas por "Eurocontrol".

3.8.- La emisión de la factura suponía la contabilización del reconocimiento del derecho en el sistema de contabilidad presupuestaria y la contabilización del ingreso y del deudor en el sistema de contabilidad general. Al cobro de la factura se contabilizaba el ingreso realizado en la contabilidad presupuestaria y la cancelación del saldo deudor en la contabilidad general. Los ingresos facturados y recaudados por los aeropuertos eran contabilizados por los Servicios Centrales cuando éstos recibían la recaudación remitida por los aeropuertos.



Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas

3.9.- La fiscalización del área de ingresos ha pretendido los siguientes objetivos:

- a) Evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control interno.
- b) Verificación de la íntegra contabilización de todos los ingresos devengados por el OAAN.
- c) Comprobación de que el OAAN ha facturado y recaudado todos los ingresos que le correspondían.

3.10.- Se han examinado los sistemas de control interno y de contabilización de todos los tipos de ingresos, tanto los facturados y recaudados en Servicios Centrales como los gestionados íntegramente por los aeropuertos. Por otra parte, se han practicado pruebas de comprobación de los saldos contabilizados respecto a los siguientes tipos de ingresos:

- a) Tasa de aterrizaje.
- b) Tasa de salida internacional de viajeros.
- c) Tasa de carburantes.
- d) Tasa de estacionamiento de aeronaves.
- e) Canon por tiendas libres de impuestos.
- f) Canon por alquiler de locales.
- g) Canon por "handling".
- h) Canon por pasarelas telescópicas.
- i) Canon por explotaciones comerciales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- j) Canon por el servicio de alquiler de coches.
- k) Canon por "catering".

3.11.- Para cada uno de estos tipos de ingresos se ha seleccionado aleatoriamente un mes y se ha revisado la facturación correspondiente a cada uno de los seis aeropuertos citados en el punto 1.12. Se ha examinado la documentación remitida por cada uno de tales aeropuertos a los Servicios Centrales al objeto de que en éstos se procediera a la facturación y se ha comprobado la veracidad de ésta. Cuando ha sido posible, se ha empleado documentación adicional para comprobar la exactitud de la información remitida por los aeropuertos y, en todo caso, la comprobación de los procedimientos de obtención, en los aeropuertos, de la información relevante para la facturación se ha realizado en tiempo real (esto es, durante el periodo de realización de las pruebas a lo largo del año 1989). Según confirmación de la dirección del OAAN, estos procedimientos no variaron sustancialmente entre 1987 y 1989. Por otra parte se ha revisado la facturación de todo el ejercicio correspondiente a los ingresos facturados en los aeropuertos y la transferencia de su recaudación a los Servicios Centrales.

Control interno

3.12.- Los procedimientos de control interno implantados por el OAAN no permiten asegurar que el Organismo haya facturado la totalidad de tipos de ingresos a que pudo tener derecho, ni que la facturación realizada haya comprendido la totalidad de operaciones susceptibles de ser gravadas mediante tasas o cánones. En los siguientes puntos se analizan las principales deficiencias del



TRIBUNAL DE CUENTAS

control interno del área de ingresos que fundamentan la observación apuntada.

Tasas facturadas por los Servicios Centrales

3.13.- En lo que se refiere a las tasas facturadas a compañías con crédito, los aeropuertos debían remitir, como se ha indicado, unas relaciones decenales de movimientos de aeronaves. Estas relaciones debían incluir datos identificativos del hecho imponible, como peso del avión, número de pasajeros, etc. Respecto a tales relaciones cabe formular las observaciones contenidas en los siguientes puntos.

3.14.- Se ha comprobado que la toma de los datos de los movimientos de las aeronaves se realizaba de forma manual, combinando la visualización directa de las pistas con la información que se obtenía telefónicamente de la torre de control. Este procedimiento, que puede ser válido en aeropuertos de tráfico escaso, es absolutamente inseguro en los de mayor movimiento, en los que el personal encargado de la toma de datos encuentra enormes dificultades para registrar la totalidad de las operaciones. Resultaría más seguro conectar informáticamente el departamento encargado de la elaboración de las relaciones con la torre de control, por la que debe pasar toda autorización de movimiento de aeronaves.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: No resulta suficiente, al respecto, la existencia de los planes de vuelo previamente autorizados a los que se refieren las alegaciones del OAAN, ya que dichos planes registran frecuentes modificaciones y no evitan que deba atenderse individualmente a cada movimiento realmente producido, ya sea de manera telefónica o visual, para poder elaborar los citados partes o relaciones decenales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.15.- A pesar de que las relaciones debían estar certificadas por los directores o los administradores de los aeropuertos, se han observado numerosos casos en que han llegado a los Servicios Centrales sin firmar. A este respecto, el administrador del aeropuerto de Madrid-Barajas, en carta remitida al Subdirector General Económico-Financiero del OAAN el 4 de abril de 1986, manifiesta su consideración de que dichas relaciones no deben ser firmadas por cuanto la dotación de personal y medios y los procedimientos establecidos son insuficientes e ineficaces para garantizar la exactitud de los datos recogidos en las mismas.

3.16.- En algunas tasas, como la de salida de viajeros en tráfico internacional y la de carburantes, eran las propias compañías deudoras las que proporcionaban a los aeropuertos los datos que servían de base para la facturación. En la tasa de salida internacional las compañías aéreas comunicaban a la administración del aeropuerto el número de pasajeros de cada vuelo (mediante la entrega de los manifiestos de carga y talones de viaje a los que se refieren las alegaciones del OAAN), que constituye la base imponible de la tasa, sin que por parte del aeropuerto se efectuase ningún tipo de control, ni siquiera por muestreo normalizado, al objeto de verificar los datos. En la tasa de carburantes las compañías suministradoras facilitaban copias de sus albaranes de ventas, y los administradores de los aeropuertos, tal como se expone en las alegaciones del OAAN, certificaban que los sometían a comprobación. Sin embargo, en las pruebas practicadas no se ha observado evidencia documental de que sobre las mismas se haya efectuado algún tipo de comprobación, ni siquiera en lo que se refiere a la correlación de la numeración de tales albaranes.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.17.- La inclusión de una empresa en la relación de compañías con crédito era decidida por la dirección del OAAN. Cada vez que se producía un alta o una baja en dicha relación era comunicada por telex a los aeropuertos, pero no se procedía periódicamente a la edición de una lista completa. Ello ha generado errores, de forma que se han observado casos de compañías que para un aeropuerto figuraban con crédito, mientras que en otro eran obligadas a pagar las tasas al contado.

3.18.- (Punto suprimido por la aceptación de las alegaciones del OAAN)

Ingresos patrimoniales. Consideraciones generales

3.19.- En primer lugar, hay que señalar que ha sido intención del OAAN facturar ingresos por todo tipo de actividades comerciales que se desarrollan en el ámbito de los aeropuertos, sujetando éstas a la regulación jurídica de las concesiones administrativas. No obstante, el hecho de que la titularidad de las instalaciones aeroportuarias no correspondiera íntegramente al Organismo debería haber sido tenido en cuenta como contingencia en la facturación de los ingresos patrimoniales. La creación del Ente público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea", al introducir el cauce legal para la unificación del patrimonio aeroportuario (ver puntos 9.40 y 9.41), debe resolver el problema de la titularidad de éste.

3.20.- En estrecha relación con lo descrito en el párrafo anterior está la circunstancia de que no ha existido una norma, ya sea de carácter general o con rango de circular interna, que enumere y delimite los tipos de ingresos patrimoniales que el OAAN podía



TRIBUNAL DE CUENTAS

facturar. Anualmente se aprobaban, por Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, las tarifas que regían determinadas concesiones administrativas y de prestación de ciertos servicios, pero en ellas no se incluían la totalidad de ingresos patrimoniales que el OAAN solía facturar, con independencia de las concesiones que se rigen por contrato a las que se refieren a las alegaciones del OAAN.

Ingresos patrimoniales de canon fijo

3.21.- La facturación de los ingresos por alquiler de locales se realizaba en los Servicios Centrales sobre una base de datos en la que debían constar los elementos identificativos de cada local alquilado y que era actualizada mediante las altas, bajas o variaciones comunicadas por los aeropuertos. Se ha observado, sin embargo, que esta base de datos no siempre estuvo actualizada, lo que dió lugar a errores de facturación que se expondrán en el punto 3.49. La causa principal de dichos errores reside en que los servicios administrativos de los aeropuertos no realizaban inspecciones físicas de los locales para confirmar la ocupación de los mismos. Se han encontrado casos en los que se ha facturado a compañías por locales que no ocupaban, otros en los que no se ha facturado respecto a locales ocupados y, finalmente, casos en que se ha facturado a partir de datos erróneos de superficie de los locales.

3.22.- La adjudicación y firma de los contratos de alquiler de locales correspondía al Director General del OAAN. En caso de insuficiencia de locales para cubrir toda la demanda, la adjudicación se realizaba por orden de petición. La eventual relación



deudora de la compañía que pretendiera alquilar el local y el OAAN no ha impedido que se hayan adjudicado locales a empresas con elevados saldos deudores que, a su vez, se vieron incrementados con la facturación del local adjudicado¹.

Ingresos patrimoniales de canon variable

3.23.- Como criterio general, la información sobre los volúmenes de actividad de los concesionarios, que servía de base para la facturación de los ingresos patrimoniales de canon variable, era suministrada por los propios concesionarios. Los Servicios Centrales del OAAN recibían esta información a través de los aeropuertos y sobre ella aplicaban directamente los cánones determinados en el contrato de concesión y que eran el resultado del correspondiente concurso. Ni por parte de los aeropuertos ni por los Servicios Centrales se efectuaban comprobaciones sobre los volúmenes de actividad (generalmente, importe de las ventas) declaradas por los concesionarios. Esta dependencia respecto de los concesionarios para la facturación de los ingresos patrimoniales supone una situación de alto riesgo para la fiabilidad y la seguridad de que el OAAN haya facturado correctamente. En los apartados siguientes se describe, con mayor detalle, cómo afecta esta circunstancia a cada tipo de ingreso.

3.24.- La empresa pública Aldeasa era la concesionaria de todas las tiendas libres de impuestos de los aeropuertos españoles. La propia compañía era la que elaboraba la liquidación del canon que debía abonar al OAAN, de forma que el Organismo se limitaba a emitir una

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

factura por el importe correspondiente, sin practicar control alguno.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Contrariamente a lo que parece deducirse de las alegaciones del OAAN, la naturaleza pública de la empresa no exime al Organismo del rigor en el control de la facturación correspondiente.

3.25.- Los ingresos por la utilización de las pasarelas telescópicas eran facturados a las compañías aéreas sobre la base de los partes de utilización que presentaban las empresas concesionarias encargadas de su explotación y mantenimiento. Ni los aeropuertos ni los Servicios Centrales efectuaban pruebas sobre la veracidad de tales partes.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: A pesar de lo expuesto por el OAAN, no se ha obtenido evidencia de la realización de controles sobre los citados partes.

3.26.- En los ingresos por explotaciones comerciales y por bares y restaurantes la facturación se desarrollaba, generalmente, en dos fases: un canon fijo mensual y una liquidación anual que era el resultado de aplicar al volumen de ventas comunicado por el concesionario el porcentaje dispuesto en el contrato correspondiente. Del importe de esta liquidación se deducían los cánones mensuales facturados, que tenían carácter de mínimo. El OAAN no reclamaba al concesionario documentación adicional que pudiera soportar la veracidad de la relación de ventas, ni practicaba comprobación alguna sobre los estados contables del concesionario.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Las impugnaciones a las que se refieren las alegaciones se originaban por aspectos puramente formales, según se comprobó en las correspondientes pruebas de auditoría.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.27.- En los ingresos facturados a las compañías de alquiler de coches que operan en los aeropuertos se aplicaba el mismo sistema de facturación fija mínima mensual y liquidación anual diferencial sobre el volumen de ventas. Los concesionarios remitían a los servicios administrativos de los aeropuertos copias de los contratos de alquiler formalizados y una relación de las mismas con su importe. En algunos aeropuertos se exigía a los concesionarios que, previamente a la formalización de los contratos, éstos fueran numerados por los servicios administrativos con objeto de que posteriormente pudieran ser controlados. Sin embargo, no se ha obtenido evidencia de que por parte de los aeropuertos se hayan efectuado revisiones sistemáticas de los contratos presentados por los concesionarios, por lo que la prevención de la numeración resultaba finalmente superflua. No obstante, incluso si se hubiera efectuado una revisión de la correlación numérica de los contratos, el sistema de control habría sido insuficiente, pues no habría garantizado que el concesionario no hubiera formalizado contratos en modelos no prenumerados que posteriormente no fueran declarados ante el OAAN.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: El control exhaustivo de los contratos de alquiler de coches al que se refieren las alegaciones del OAAN pudiera referirse a periodos posteriores al fiscalizado, dado que en las pruebas practicadas se obtuvo evidencia suficiente, como se ha señalado, de la ausencia de control.

3.28.- En los ingresos por los servicios de comida a bordo ("catering") las compañías remitían a los aeropuertos copias de las facturas emitidas por sus ventas, sobre las cuales el OAAN procedía a efectuar la liquidación. Ni los aeropuertos ni los Servicios Centrales efectuaban controles sobre la numeración de las facturas



TRIBUNAL DE CUENTAS

ni pruebas alternativas que permitieran dar fiabilidad a las cifras de ventas declaradas por las compañías.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: En las pruebas practicadas no se ha obtenido evidencia de la acción inspectora a la que se refiere el OAAN.

3.29.-El canon por manipulación de mercancías, establecido por la Orden Ministerial Comunicada de 25 de junio de 1985, era facturado en función del peso de las mercancías que eran objeto de manipulación en los aeropuertos, dato que era declarado por la compañía Iberia y sobre el que el OAAN no practicaba control alguno.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: La impugnación de la compañía Iberia, a la que se refieren las alegaciones, está relacionada con la interpretación del contrato correspondiente, pero no se deriva de actuaciones de control del OAAN. En el curso de las pruebas practicadas no se ha obtenido evidencia de la realización de las comprobaciones a las que aluden las alegaciones.

Tasas y otros ingresos facturados en los aeropuertos

3.30.- En caso de que una compañía no figurase en la relación de compañías con crédito, las tasas eran facturadas y cobradas directamente por los servicios administrativos de los aeropuertos mediante la emisión de un recibo en el que constaban las bases imponibles, las tarifas y las cuotas. Las tasas debían ser abonadas por la compañía, sus representantes o el piloto del avión previamente al abandono del aeropuerto. Respecto al control interno de la facturación de estas tasas cabe efectuar las observaciones de los siguientes puntos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.31.- Como se ha señalado anteriormente, el procedimiento de la comunicación de qué compañías tienen crédito era deficiente, de forma que se generaban confusiones y descoordinación entre los diversos aeropuertos respecto a qué compañías debían cobrarse las tasas al contado.

3.32.- La identificación por los servicios administrativos de los aeropuertos de los hechos imponible de estas tasas, es decir, los aterrizajes y despegues de aviones de compañías sin crédito, presentaba las mismas dificultades que la elaboración de los partes de movimiento de aeronaves descritas en el punto 3.14. El personal encargado de elaborar estos partes era el mismo que expedía los recibos para el cobro de las tasas a las compañías sin crédito, lo que supone una excesiva acumulación de funciones.

3.33.- No existía un criterio unificado sobre la forma de cobro de estos recibos. En algunos aeropuertos se exigía que el pago se efectuase siempre en una oficina bancaria del aeropuerto, requiriéndose como justificante del mismo el documento bancario del ingreso. En otros, sin embargo, se admitían cobros en efectivo, acumulándose en la misma persona las funciones de facturación y recaudación. Ello supone un importante riesgo de control interno. **Comentario en relación con las alegaciones del OAAN:** Este Tribunal entiende que la acumulación en la misma persona de las funciones de facturación y cobro en efectivo sí supone, pese a lo afirmado por el OAAN, un importante riesgo de control interno de acuerdo con los principios de auditoría generalmente aceptados.

3.34.- Por otra parte, el procedimiento de facturación no aseguraba que, con carácter previo al abandono por el avión del aeropuerto, se hubiera producido el abono de la tasa. En ningún momento le era



TRIBUNAL DE CUENTAS

exigida a la tripulación del avión la copia del recibo que le era entregada en los servicios administrativos del aeropuerto para justificar el pago de las tasas, a pesar de que esa tripulación debía pasar controles de otro tipo (permiso de despegue, plan de vuelo, etc.) entre los que habría sido fácil incluir, sin coste operativo añadido, la exigencia de presentación del justificante que acreditase el pago de las tasas.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Conviene destacar que la aviación general y ligera compone la mayor parte de los movimientos sometidos a facturación en los aeropuertos.

3.35.- Los talonarios de recibos eran proporcionados a los aeropuertos por los Servicios Centrales del OAAN. Los recibos estaban prenumerados y los Servicios Centrales conocían la numeración de los que entregaban a cada aeropuerto. Cada cierto tiempo, y con gran retraso, los aeropuertos remitían a los Servicios Centrales los recibos expedidos, acompañados de una relación en la que constaba su número, su importe y la compañía. En los Servicios Centrales se comparaba el importe de esta relación con la recaudación que quincenalmente era transferida (ver punto 8.27), pero no se practicaba un control sobre la numeración de los recibos para comprobar si habían sido remitidos todos. Tampoco se comprobaban los datos contenidos en los recibos ni se revisaban las operaciones aritméticas de los mismos.

3.36.- Si en el momento de expedir los recibos se observaba algún error en su formalización, eran anulados y se expedía otro nuevo. Se ha observado que no era práctica regular que todas las copias de los recibos anulados fueran remitidas a los Servicios Centrales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.37.- Ciertos tipos de ingresos patrimoniales, como los derivados de la utilización de salas VIP, filmaciones y reportajes, acceso de vehículos a muelles de carga, limpiezas por derrame de combustible, y algunos más, eran facturados y recaudados directamente por los servicios administrativos de los aeropuertos por razones de operatividad y de servicio al cliente. Estos ingresos eran facturados mediante recibos y recaudados en metálico o por ingreso bancario indistintamente. El control interno era inexistente, pues no había normalización de los recibos, ni prenumeración, ni sistema alguno que permitiera verificar la totalidad de facturas emitidas. Tampoco había una adecuada segregación de funciones, pues el encargado de la expedición del recibo era el mismo que se encargaba de la recaudación. En numerosos casos era, además, quien autorizaba la realización de la actividad que daba lugar a la facturación. El control de esta facturación por los Servicios Centrales era, asimismo, inexistente.

Ingresos por utilización de las Redes de Ayuda a la Navegación Aérea

3.38.- Como se indica en el punto 3.7, el OAAN se encargaba de recaudar las liquidaciones que por este tipo de ingresos remitía el organismo supranacional "Eurocontrol". Esta organización factura a las compañías aéreas en función de la utilización de las redes de ayuda a la navegación aérea de los distintos países, y se encarga asimismo de la recaudación y de su reparto a los diferentes países afectados. La actuación del OAAN se concretaba en recibir las liquidaciones y la recaudación correspondiente que le remitía "Eurocontrol", comprobar que la recaudación coincidía con la liquidación y contabilizar el ingreso. No se practicaban pruebas



TRIBUNAL DE CUENTAS

sobre la liquidación ya que, como manifiesta el OAAN, la competencia sobre la utilización de las redes de ayuda a la navegación aérea correspondía a la Dirección General de Aviación Civil. No obstante, el OAAN debería haber recabado de esta Dirección General una confirmación de las liquidaciones que remite "Eurocontrol"¹.

Comentario en relación con las alegaciones del Ministerio de Defensa: En las pruebas practicadas no se han examinado, por no corresponder al OAAN, los sistemas de prestaciones del servicio de ayuda a la navegación aérea y los costes asociados, por lo que no es posible opinar sobre la eventual participación del Ministerio de Defensa o de otros entes en dichos costes.

Otros resultados de la fiscalización

Contabilidad

3.39.- La cuenta de resultados corrientes del ejercicio 1987 recoge la facturación de los doce meses del año más noviembre y diciembre de 1986 respecto a los siguientes tipos de ingresos: tasas de aterrizaje, de salida internacional de viajeros, de carburantes, de lubricantes y de estacionamiento de aeronaves, así como el canon de "handling", todos ellos referidos a la facturación de Servicios Centrales. Esto se ha debido a que el OAAN contabilizó la facturación de noviembre y diciembre de 1986 de los ingresos citados en el momento en que se liquidaron, esto es, en 1987, mientras que en el cierre de 1987 el Organismo adoptó el principio de devengo, contabilizando todos los ingresos en el ejercicio del que se

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

derivan. Como consecuencia inevitable del cambio de criterio contable se ha producido una mayor contabilización de ingresos en 1987 de cerca de 3.856 millones de pts.¹

3.40.- Las liquidaciones de canon variable eran, generalmente, contabilizadas en el ejercicio siguiente, de forma que en 1987 se han contabilizado liquidaciones de 1986, mientras que las de 1987 se han imputado al ejercicio de 1988. Como consecuencia de la compensación de ambos errores de periodificación, el efecto sobre los ingresos contabilizados en 1987 es prácticamente nulo.

Tasas facturadas por los Servicios Centrales

3.41.- Se ha examinado la facturación correspondiente a las tasas de aterrizaje, estacionamiento y salida de viajeros devengadas en los aeropuertos citados en el punto 1.12, y referida al periodo de un mes seleccionado entre los de mayor volumen de facturación. Se ha comprobado la correspondencia entre las facturas expedidas por los Servicios Centrales y la documentación remitida al efecto por los aeropuertos.

3.42.- Cabe señalar, en primer lugar, que no existe la posibilidad de obtener información plenamente fiable respecto a los movimientos de aeronaves. Los únicos registros de tales movimientos son los partes elaborados en los aeropuertos que, como se ha comentado en el punto 3.14, ofrecen escasa fiabilidad dadas las deficiencias de los procedimientos empleados en su elaboración. En consecuencia, no se pueden efectuar pruebas directas sobre la veracidad e

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

integridad de los datos contenidos en dichos partes, ni, por tanto, se puede comprobar la veracidad e integridad de la facturación de las tasas citadas.

3.43.- Ante esta situación, el Tribunal ha efectuado pruebas indirectas para evaluar la corrección de los partes elaborados por los aeropuertos examinando, fundamentalmente, la coherencia entre ellos. Así se han revisado los partes de aterrizajes y los partes de salida internacional de cada uno de los aeropuertos citados correspondientes a un mes, y se ha observado que prácticamente en la mitad de los casos hay discordancias entre ellos. La incidencia más frecuente es que en el parte de salida internacional figuren despegues de aeronaves que, según el parte de aterrizaje del mismo aeropuerto, no habían tenido entrada en él. De acuerdo con lo descrito en el punto anterior, no podría afirmarse si lo que se ha producido es un exceso de facturación en la tasa de salida por facturar por salidas no realizadas, o un defecto en la tasa de aterrizaje por no facturar por aterrizajes realizados.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Las discordancias detectadas se refieren a evidencias obtenidas después de haber tenido en cuenta todas las circunstancias expresadas en las alegaciones del OAAN a este punto.

3.44.- Otra discordancia frecuente se produce entre los partes de aterrizaje y salida y los de estacionamiento de aeronaves, de forma que, en numerosas ocasiones, el número de días que, según este último parte, ha estado estacionada una aeronave en un aeropuerto no coincide con la diferencia entre las fechas de su aterrizaje y de su salida, incluso teniendo en cuenta los casos de exención de pago de la tasa de estacionamiento. De la misma forma que lo



TRIBUNAL DE CUENTAS

señalado en el punto anterior, no existen elementos suficientes para afirmar si el error se ha producido en un parte o en otro.

3.45.- Se ha revisado asimismo, para los aeropuertos y periodos indicados, la incorporación de los datos contenidos en los partes a las facturas expedidas por los Servicios Centrales, obteniéndose, sin perjuicio de lo descrito en los puntos anteriores, resultados satisfactorios.

3.46.- Por lo que se refiere a la tasa de carburantes, se han examinado los albaranes de ventas de las compañías suministradoras correspondientes a un mes en cada uno de los aeropuertos citados, al objeto de comprobar la veracidad de la facturación de dicha tasa, cuyo hecho imponible es el número de litros suministrados. Se ha observado que, en numerosos casos, las copias de los albaranes en poder del OAAN son ilegibles, por lo que no puede confirmarse la veracidad de la facturación correspondiente. Cuando se han podido examinar los datos contenidos en los albaranes se ha comprobado que, en términos generales, la facturación era correcta.

Ingresos patrimoniales. Consideraciones generales

3.47.- Ante la ausencia de normativa que defina de manera inequívoca qué tipo de ingresos patrimoniales debía facturar el OAAN (ver punto 3.20), se han producido casos en los que, respecto a algunos aeropuertos, se ha omitido la facturación de ingresos por operaciones comerciales desarrolladas en los mismos y que, en otros aeropuertos, sí habían generado ingresos para el OAAN. Así, por ejemplo, se ha detectado que el OAAN no ha facturado ingresos patrimoniales de ningún tipo respecto de una serie de explotaciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

comerciales sitas en el aeropuerto de Barcelona que en otros aeropuertos sí han generado ingresos, como ciertos servicios de Correos y Renfe, un campo de golf en los terrenos del aeropuerto, diversas máquinas recreativas y la utilización de salas especiales y privadas.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Aunque, como se expone en las alegaciones, puede resultar justificado que en alguno de estos casos puntuales no se hayan facturado ingresos patrimoniales, el Organismo debería haber corregido la disfunción que representa el hecho de que por servicios de la misma naturaleza se haya procedido a facturar ingresos patrimoniales en unos aeropuertos, mientras que no se ha actuado de la misma manera en otros.

Ingresos patrimoniales de canon fijo

3.48.- En lo que se refiere a los ingresos por alquiler de locales, se ha revisado la facturación correspondiente a un mes en cada uno de los aeropuertos citados en el punto 1.12. En concreto, se ha comprobado la facturación correspondiente a una serie de compañías que representan aproximadamente el 65% del total de locales alquilados en los citados aeropuertos y el 81% de la facturación del mes, verificando el importe facturado de acuerdo con los partes de ocupación y baja de locales expedidos por las administraciones de los aeropuertos y las tarifas vigentes en el periodo fiscalizado. Las anomalías detectadas han sido puestas en conocimiento de los responsables del OAAN al objeto de solicitar aclaraciones, tras las cuales se han obtenido los resultados que se exponen en el siguiente punto.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.49.- Se ha comprobado que una correcta facturación habría elevado el importe facturado en el mes revisado en un 9%. Los errores se han producido tanto por incorrectas aplicaciones de los datos de superficie de los locales y de las tarifas (en el 8% de los locales) como por la no facturación de locales que, de acuerdo con los partes correspondientes, estaban alquilados en el periodo (el número de locales facturados debería haber sido un 16% mayor). Se ha comprobado, asimismo, que únicamente respecto al 78% de los locales ocupados en el periodo revisado existía contrato de alquiler.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: La omisión de facturación comentada no fue objeto de regularización posterior, pese a lo expresado en las alegaciones del OAAN.

Ingresos patrimoniales de canon variable

3.50.- Por lo que respecta a los ingresos por explotaciones comerciales se ha revisado igualmente la facturación de un mes en los mismos aeropuertos, que se corresponde con la liquidación fija mensual. Se ha comprobado que, en líneas generales, la facturación de esta liquidación ha sido correcta de acuerdo con los contratos correspondientes. En cuanto a la liquidación anual, ésta se ha producido, en líneas generales, de manera correcta respecto a las declaraciones de operaciones formuladas por los concesionarios. No obstante, dado que no se practicaban comprobaciones sobre la veracidad de tales relaciones (ver punto 3.26), no se puede verificar, en última instancia, la corrección de la facturación de la liquidación anual.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.51.- Lo mismo ocurre en el resto de ingresos de canon variable: alquiler de coches, "catering" y tiendas libres de impuestos. La facturación es correcta a partir de las declaraciones de operaciones presentadas por el concesionario, pero la falta de revisión y verificación de éstas impide otorgar plena fiabilidad a la facturación global de estos ingresos.

Tasas y otros ingresos facturados en los aeropuertos

3.52.- Se ha revisado la facturación de las tasas correspondiente a todo el ejercicio referida a los aeropuertos citados en el punto 1.12. Se ha comprobado que la contabilización y la recaudación transferida a los Servicios Centrales del OAAN han coincidido con los recibos remitidos por los aeropuertos a los mismos Servicios Centrales (ver punto 3.35).

3.53.- Sin embargo, se han observado numerosos casos de saltos en la numeración de los recibos de las tasas, esto es, a los Servicios Centrales no han sido remitidos todos los recibos correspondientes a los talonarios que fueron puestos en su día a disposición de los aeropuertos. Comunicada esta incidencia a los responsables del OAAN, se nos informa que los recibos no remitidos corresponden a anulaciones motivadas por errores en la formalización de los mismos, de los cuales no siempre se remitían copias a los Servicios Centrales. La falta de control de estos saltos en la numeración de los recibos impide verificar la integridad de la facturación de este tipo de ingresos declarada por el OAAN, esto es, si a los Servicios Centrales han sido remitidos la totalidad de los recibos expedidos y su recaudación correspondiente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3.54.- En el aeropuerto de Palma de Mallorca se han observado recibos, por importe de 1.213.720 pesetas, en los que consta la firma de aceptación del cliente (el representante de la compañía o el piloto de avión) y la firma del encargado de administración del aeropuerto acreditando el cobro del recibo, pero cuya recaudación no ha sido remitida a los Servicios Centrales ni contabilizada. La dirección del aeropuerto manifiesta que se trata de recibos anulados por errores cometidos en su elaboración, detectados con posterioridad a las firmas del cliente y del encargado, y sustituidos por otros correctos. Ante la imposibilidad de determinar con total fiabilidad los movimientos de aeronaves y, por tanto, comprobar si cada operación ha sido sujeta a la tasa correspondiente, y tras las pruebas adicionales realizadas, no han podido ser confirmadas las citadas manifestaciones de la dirección del aeropuerto. En todo caso estos hechos ratifican las debilidades de control interno de la facturación de las tasas en los aeropuertos descritas anteriormente.¹

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Se mantiene la afirmación de que la recaudación de los recibos citados no fue remitida a los Servicios Centrales ni contabilizada, pues así consta fehacientemente por las pruebas practicadas.

3.55.- En el aeropuerto de Santiago se han empleado fotocopias de recibos para facturar las tasas. La dirección del aeropuerto justifica este hecho por el retraso en la remisión de nuevos talonarios de recibos desde los Servicios Centrales, de forma que, para no paralizar la facturación, se fotocopió un recibo no

¹ Se están recopilando los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a los preceptos de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ante los indicios de responsabilidad contable detectados en este tema.



TRIBUNAL DE CUENTAS

utilizado, se borró la numeración y se obtuvieron diversas copias que fueron numeradas. Estas copias fueron empleadas en la facturación hasta que llegaron los talonarios de los Servicios Centrales, momento en el que se cumplimentaron éstos con los datos de los recibos ya expedidos. Dado que la numeración de los recibos fotocopiados era realizada por los propios servicios administrativos del aeropuerto, no es posible verificar que a los recibos de los talonarios remitidos por los Servicios Centrales se hayan incorporado la totalidad de los facturados previamente por el sistema descrito. Además, la firma del cliente constaba únicamente en los recibos-fotocopia, no en los definitivos, que fueron los enviados a los Servicios Centrales como justificación de la facturación.

3.56- Al igual que en las tasas facturadas en los aeropuertos, se ha revisado la facturación del ejercicio correspondiente a los ingresos patrimoniales recaudados en los aeropuertos citados en el punto 1.12, habiéndose comprobado que la contabilización y la recaudación remitida a los Servicios Centrales coincide con los recibos que han sido puestos a disposición de este Tribunal.

3.57.- No obstante, y dado que, tal como se afirma en el punto 3.37, la ausencia de un mínimo control interno impide comprobar que los recibos examinados sean la totalidad de los recibos expedidos, no es posible verificar la integridad de la facturación declarada por el OAAN, esto es, si la recaudación remitida a los Servicios Centrales del OAAN se ha correspondido con la totalidad de recibos expedidos y su recaudación correspondiente.

3.58.- El aeropuerto de Madrid-Barajas ha declarado una facturación por utilización de la sala VIP de 14.477.000 pesetas durante el



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejercicio. Revisadas las facturas y recibos correspondientes se observa que en algunos casos se han practicado descuentos del 10% respecto a las tarifas vigentes aprobadas por Orden Ministerial, descuentos que carecen de fundamento normativo. El importe de estos descuentos asciende a 763.000 pesetas.¹

Recomendaciones de control interno

Tasas facturadas por los Servicios Centrales

3.59.- Debe mejorarse el proceso de toma de datos en los aeropuertos de los movimientos de aeronaves, al objeto de que las relaciones remitidas a los Servicios Centrales para proceder a la facturación ofrezcan mayores garantías. De esta forma se recomienda:

- a) Efectuar las aplicaciones informáticas necesarias para que los partes de movimientos de aeronaves sean un producto directamente obtenido por la unidad que autoriza todos los movimientos del aeropuerto, de manera que toda autorización de despegue o aterrizaje lleve aparejada la anotación de la operación en el parte correspondiente.

¹ Se están recopilando los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a los preceptos de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ante los indicios de responsabilidad contable detectados en este tema.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Los servicios administrativos de los aeropuertos deben comprobar, en las salidas de vuelo internacional, el número de pasajeros declarado por las compañías aéreas, empleando, al menos, técnicas de muestreo representativo.
- c) Las relaciones remitidas a los Servicios Centrales deben estar certificadas por la dirección o la administración del aeropuerto.

3.60.- Periódicamente, por ejemplo cada mes, la dirección del Organismo debería editar una lista completa con las compañías que tienen concedido crédito, es decir, aquéllas a las que no se les debe facturar en el aeropuerto. Dicha lista debería ser circularizada a todos los aeropuertos.

3.61.- Se recomienda implantar procedimientos de revisión sistemática de los albaranes de ventas de carburantes al objeto de asegurar la integridad de la facturación por esta tasa. Sin perjuicio de lo señalado, se recomienda que el nuevo Ente público inicie estudios económicos destinados a evaluar la conveniencia de sustituir este ingreso, en la actualidad configurado como tasa por litros suministrados, por un ingreso de otra naturaleza, como por ejemplo un canon anual fijo facturado a cada compañía suministradora y determinado por contrato de concesión, dado los menores riesgos de control de este tipo de ingresos, y proponiendo, en su caso, las modificaciones legales que correspondan.

3.62.- Sin perjuicio de las recomendaciones señaladas, se apunta la conveniencia de que el nuevo Ente público inicie estudios destinados a evaluar la posibilidad de que las tasas de aterrizaje,



TRIBUNAL DE CUENTAS

estacionamiento y salida internacional de viajeros sean sustituidas por unos ingresos de otra naturaleza, como por ejemplo cánones periódicos determinados en la concesión de la autorización a las compañías aéreas de las líneas de vuelo regular correspondientes. De esta forma, cuando a una compañía se le otorgase la autorización para explotar líneas regulares con entrada o salida en algún aeropuerto español, se le impondría un canon por la utilización de las instalaciones aeroportuarias, que sustituiría a las tasas descritas, y que se establecería en función del número de vuelos previstos, tipo de aviones autorizados, categoría de los aeropuertos de partida o de destino, etc. Respecto a los vuelos no regulares, debería mantenerse el sistema actual de facturación por operaciones individuales realizadas, pero, en todo caso, el coste de control, tanto en términos de medios técnicos y humanos dispuestos como de riesgo de errores en la facturación, descendería notablemente. Si el resultado del estudio recomendado fuera favorable al cambio del sistema en la línea de lo expuesto anteriormente, el Ente debería proponer las modificaciones legales que correspondiesen.

Ingresos patrimoniales. Consideraciones generales

3.63.- Se recomienda que se determine, por normas de rango jerárquico suficiente, la totalidad de tipos de ingresos patrimoniales que el Organismo puede facturar, con definición clara del tipo de actividad que da lugar a la existencia del canon, el procedimiento de cálculo de éste, el sistema de facturación, los compromisos que adquiere el deudor en relación con la información que debe proporcionar al Organismo y las sanciones a que daría lugar la ausencia o falsedad de dicha información.



Ingresos patrimoniales de canon fijo

3.64.- En lo que se refiere al alquiler de locales, se recomienda:

- a) Que cada aeropuerto mantenga una base de datos permanentemente actualizada en la que figuren la totalidad de locales que pueden ser objeto de alquiler y cuáles están en cada momento alquilados, con indicación de su superficie, compañía que lo ocupa, fecha de comienzo de la ocupación, canon mensual correspondiente, etc. Mensualmente esta base de datos sería empleada por los Servicios Centrales para la facturación.
- b) Que la autorización de ocupación de cada local sea decidida formalmente por la dirección del aeropuerto y sea instrumentada mediante un contrato de alquiler. En la adjudicación de locales se debería extremar la atención respecto a compañías que mantengan elevados saldos deudores con el Organismo.
- c) Que los servicios administrativos efectúen revisiones sistemáticas, así como otras ocasionales, para comprobar la ocupación real de los locales y su adecuación a los términos de los contratos de alquiler.



Ingresos patrimoniales de canon variable

3.65.- Por lo que respecta a los ingresos facturados mediante canon variable, el Organismo debe comprobar las informaciones que sobre volúmenes de actividad le transmiten los concesionarios. Esta comprobación debe incluir la exigencia de que tal información sea certificada y la verificación, por muestreo, de ciertos datos declarados por los concesionarios incluyendo, si fuera preciso, la revisión de los estados financieros de éste. Para ello, se hace indispensable la definición expresa, en el contrato de concesión, de las atribuciones del Organismo para realizar tales comprobaciones y de las sanciones que podrían imponerse en caso de falsedad en las declaraciones, de ausencia de éstas o de oposición, por parte del concesionario, a la realización por el Organismo de las oportunas comprobaciones.

3.66.- Sin perjuicio de lo descrito en el punto anterior, se recomienda que el nuevo Ente público inicie estudios económicos respecto a la conveniencia de sustituir algunos de los cánones variables por cánones fijos, dado el menor coste de control de éstos últimos y su menor riesgo.

Tasas y otros ingresos facturados en los aeropuertos

3.67.- Se recomienda que los servicios administrativos de los aeropuertos implanten procedimientos que aseguren, respecto a las compañías obligadas a pagar las tasas al contado en los aeropuertos, que no es concedido el permiso de despegue del avión si no se ha acreditado el abono de las tasas correspondientes mediante la presentación de una copia del recibo ante una unidad distinta de



TRIBUNAL DE CUENTAS

la emisora de los mismos. Este requisito puede introducirse fácilmente entre los controles de otro tipo que debe pasar la tripulación antes del despegue de la aeronave.

3.68.- Se recomienda que la dirección del Organismo dicte instrucciones de obligado cumplimiento para los servicios administrativos de los aeropuertos al objeto de que la recaudación de las tasas se efectúe siempre mediante ingreso bancario, concertando al efecto con las oficinas bancarias sitas en los aeropuertos el funcionamiento continuo durante 24 horas al día. En caso de que en algún aeropuerto no pudiera concertarse el funcionamiento continuo de la oficina bancaria para el cobro de los recibos, debería extremarse la precaución en la segregación de funciones entre emisión y cobro de recibos así como en la custodia de la recaudación.

3.69.- Se recomienda que la dirección del Organismo ordene a los servicios administrativos de los aeropuertos que remitan todas las copias de los recibos anulados a los Servicios Centrales, y que en éstos se efectúe una revisión sistemática de todos los recibos remitidos por los aeropuertos comprobando, por la secuencia de la numeración, que han sido remitidos todos los que componen los talonarios que en su día fueron enviados a los aeropuertos.

3.70.- En lo que se refiere a los ingresos patrimoniales facturados y recaudados en los aeropuertos, se recomienda que por parte de la dirección del Organismo se indiquen, de manera precisa, los tipos de ingresos patrimoniales respecto de los cuales son competentes los aeropuertos para su gestión.

3.71.- Se recomienda que por parte de los servicios administrativos de los aeropuertos se implanten unos adecuados sistemas de control



TRIBUNAL DE CUENTAS

interno que aseguren la íntegra facturación y recaudación de estos ingresos patrimoniales. Estos sistemas de control interno podrían ser similares a los recomendados para las tasas facturadas y recaudadas en los aeropuertos.

Ingresos por utilización de las Redes de Ayuda a la Navegación Aérea

3.72.- Con la creación del Ente público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" se reúnen en el mismo Organismo la funciones de recaudación de los ingresos por la utilización de las Redes de Ayuda a la Navegación Aérea y la dirección y el mantenimiento de estas redes. En consecuencia, desaparecen los obstáculos que han impedido efectuar un control adecuado de este ingreso. El nuevo Ente público deberá asegurar que las liquidaciones remitidas por Eurocontrol, así como la recaudación correspondiente, son correctas y adecuadas en función de la efectiva utilización de las redes y de las tarifas vigentes.



TRIBUNAL DE CUENTAS

4.- DEUDORES

Introducción

4.1.- Las cuentas del grupo de deudores del balance del OAAN a 31 de diciembre de 1987 (ver Anexo 1), excluyendo la de "Entidades Públicas", presentaban el siguiente saldo (en miles de pesetas):

Deudores por derechos reconocidos	116.584
Deudores por operaciones comerciales	23.924.222
Otros deudores no presupuestarios	174.501
T O T A L	24.215.307

4.2.- La estructura de cuentas del grupo de deudores del balance del OAAN se correspondía con la aprobada por la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos del Estado. A efectos de uso interno, el OAAN mantenía otra estructura de cuentas diferente (en miles de pesetas):

Deudores por derechos patrimoniales	23.718.703
Deudores por certificados de descubierto	483.466
Saldo diversas cuentas anticipos al personal.	13.138
TOTAL	24.215.307

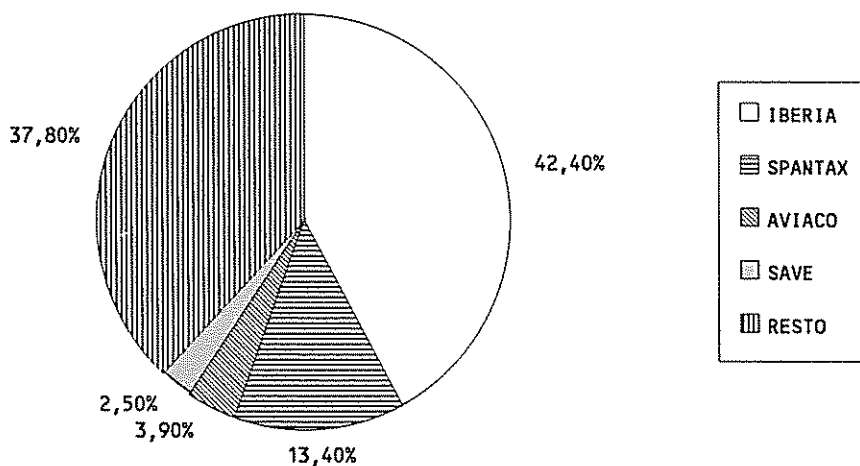
4.3.- En este apartado se analizan las cuentas de deudores correspondientes a las operaciones propias del OAAN, esto es, las derivadas de la facturación de los ingresos analizados en el capítulo 3. Por tanto, no se incluye el análisis de las cuentas de anticipos al personal.



4.4.- El saldo de deudores por derechos patrimoniales, incluyendo las certificaciones de descubierto, ascendía a 31 de diciembre de 1987 a 24.202.168.786 pesetas, correspondiente a 1.290 cuentas de deudores diferentes. El 62% de este saldo estaba concentrado en cuatro compañías, tal como se observa en el siguiente gráfico:

Figura 2

Composición de saldos deudores



Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización

4.5.- En el capítulo 3 de este Informe se describen los diversos procedimientos de elaboración de las facturas que empleaba el OAAN según la categoría de ingreso de que se trate. Cuando las facturas



TRIBUNAL DE CUENTAS

no eran cobradas al contado (es decir, todos los casos excepto las tasas e ingresos patrimoniales cobrados directamente en los aeropuertos) eran remitidas por correo ordinario al deudor, sin exigir en todos los casos acuse de recibo.

4.6.- Como se ha señalado en el punto 3.3, el OAAN concedía crédito a algunas compañías aéreas, es decir, difería el cobro de las tasas hasta la expedición de una factura mensual. En estos casos el OAAN exigía la constitución de un aval por importe equivalente a la facturación del trimestre julio-agosto-septiembre del ejercicio anterior. Las compañías de bandera estaban exentas de esta obligación.

4.7.- En el caso de los ingresos patrimoniales facturados en los Servicios Centrales el OAAN exigía, en los contratos de alquiler o concesión, la constitución de depósitos o fianzas previas.

4.8.- Como ya se expuso en el apartado 3.8, la expedición de la factura suponía la contabilización del cargo correspondiente en la cuenta del deudor. El OAAN mantenía una subcuenta por cada compañía deudora.

4.9.- Cuando se expedía un certificado de descubierto a un deudor por facturas impagadas el saldo correspondiente se trasladaba a las subcuentas de "Deudores por certificados de descubierto".

4.10.- El OAAN no dotaba provisiones por insolvencias, aspecto que será comentado más adelante.



Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas

4.11.- Los objetivos de la presente área de fiscalización han sido los siguientes:

- a) Evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control interno.
- b) Verificación de la razonabilidad y correcta contabilización de las cuentas de deudores.
- c) Análisis del periodo medio de cobro.

4.12.- Se han analizado los sistemas de control interno del área de deudores implantados por los Servicios Centrales encargados de la facturación y de la contabilidad, así como las instrucciones de la dirección del OAAN al respecto.

4.13.- Se ha seleccionado una muestra de deudores a 31 de diciembre de 1987 y se ha pedido confirmación del saldo a dicha fecha y explicación, donde era posible, de las diferencias.

4.14.- Se ha analizado, por otra parte, el periodo medio de cobro de la facturación del OAAN, tanto por tasas aeroportuarias como por derechos patrimoniales, así como el específico de ciertos deudores seleccionados por el volumen de su facturación.

4.15.- Cabe efectuar, en este apartado, una observación importante. El OAAN prestaba un servicio público esencial como es la explotación de las instalaciones aeroportuarias para su aprovechamiento, principalmente, por las compañías aéreas y sus pasajeros. En este



TRIBUNAL DE CUENTAS

sentido el OAAN, como muchos otros organismos públicos, no podía desarrollar una actitud exclusivamente mercantil que derivase por ejemplo, en lo que se refiere al área de deudores, en restringir las relaciones comerciales con sociedades que mantuvieran elevados saldos pendientes con el Organismo. En este apartado se procura tener en cuenta esta circunstancia y obviar toda crítica a los procedimientos de gestión del OAAN que pudiera tener como punto de referencia una gerencia comercial óptima y prescindiera de las circunstancias peculiares del Organismo comentadas.

Control interno

4.16.- Efectuada la salvedad del punto anterior, el OAAN presentaba deficiencias en el sistema de control interno del área de deudores que provocaban un doble riesgo:

- a) No reflejo adecuado en contabilidad de los saldos de deudores ¹.
- b) Posibilidad de errores en el cobro de las facturas por insuficiente identificación de éstas.

4.17.- No estaba regulado el criterio por el cual el OAAN seleccionaba las compañías aéreas a las que concedía crédito, esto es, aquéllas a las que por no exigirse el pago inmediato de las tasas se les permitía mantener saldos deudores con el Organismo. En la práctica el OAAN concedía crédito a las compañías de bandera así como a aquéllas que registraban mayor movimiento en los aeropuertos

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN



TRIBUNAL DE CUENTAS

gestionados por el Organismo, sin que conste la aprobación por la dirección del OAAN de criterio objetivo alguno al respecto. De la misma forma tampoco constan instrucciones de la dirección respecto a criterios para la rescisión de crédito a las compañías en caso de saldos deudores elevados. En definitiva, la concesión y rescisión de crédito eran producto de decisiones individualizadas de la dirección del OAAN.

4.18.- Como se señala en el punto 4.6 la concesión de crédito estaba condicionada, excepto en el caso de las compañías de bandera, a la presentación de un aval por importe equivalente a la facturación del periodo julio-agosto-septiembre del ejercicio precedente por las tasas de aterrizaje, estacionamiento de aeronaves y salida de pasajeros en tráfico internacional. Así, el importe del aval sólo era actualizado una vez al año y no constan instrucciones de la dirección del OAAN sobre criterios para modificar su importe con motivo de elevados saldos deudores, lo que constituye un factor de riesgo para la posibilidad de cobro de tales saldos.

4.19.- Las facturas eran enviadas a los deudores por correo ordinario, sin que se exigiera por sistema el acuse de recibo. De esta forma se generaban problemas con los deudores al no quedar acreditada la recepción por éstos de la factura. Esta circunstancia era especialmente crítica debido a la deficiente actualización de los listados de domicilios de los deudores, que contenían frecuentes errores.

4.20.- Los saldos de los deudores no eran confirmados periódica ni formalmente. El OAAN no seguía la práctica de circularizar a los deudores para confirmar los saldos. Únicamente en circunstancias



especiales se solicitaba informalmente del deudor la confirmación del saldo o de datos concretos de alguna factura. La no confirmación periódica de los saldos puede conducir a la persistencia de errores contables no detectados por el OAAN.

4.21.- El OAAN carecía de registros que clasificasen las deudas según su antigüedad, lo que dificultaba la gestión de cobro.¹

4.22.- El sistema de cobro de las facturas, tal como se analiza en el punto 8.25, no garantizaba la identificación del deudor que efectuaba el pago. De esta forma el OAAN encontraba dificultades para mantener actualizados los saldos deudores y se veía obligado a emprender gestiones informales con las compañías deudoras para identificar el autor del pago y la factura a la que correspondía.

4.23.- El OAAN nunca ha efectuado dotaciones para provisionar insolvencias de los deudores. Los fallidos eran imputados a la cuenta de resultados del ejercicio en que se producían. De esta forma se perdía información contable sobre los riesgos de cobro y los resultados de cada ejercicio no se ajustaban a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Efectivamente, la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos otorga carácter potestativo a la dotación de provisiones (cuando los Organismos lo consideren conveniente, señala la Regla 162). No obstante, la importancia de las operaciones comerciales y el volumen de las cuentas de deudores del OAAN inducen a estimar, por parte de este Tribunal, que habría resultado conveniente dotar provisiones para insolvencias, lo que habría permitido acercar la

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

contabilidad del OAAN al cumplimiento de los fines que le asigna la propia Instrucción en la Regla 10, especialmente en los apartados f (rendir información necesaria para la toma de decisiones), g (posibilitar los controles financiero y de eficacia) y j (suministrar información para posibilitar el análisis de los efectos económicos de la actividad del Organismo).

Otros resultados de la fiscalización

Conciliación de las cuentas de deudores

4.24.- Al objeto de verificar la razonabilidad del saldo de deudores este Tribunal ha solicitado la conformidad a una muestra de deudores representativa del 85% del saldo total. Como resultado se han apreciado numerosas diferencias cuya explicación ha sido solicitada al Organismo para proceder a su análisis.

4.25.- Una vez depuradas las diferencias, en su mayor parte motivadas por divergencia de criterios de periodificación entre los deudores y el OAAN, se ha observado una falta de conciliación entre las deudas reconocidas por el OAAN y por los deudores que representan 797.183.826 pesetas de exceso de contabilización, en términos netos, por el Organismo.

4.26.- Dentro del citado importe se incluyen unas reclamaciones administrativas de las compañías Iberia (por 494.334.966 pesetas) y Aviaco (por 149.585.231 pesetas) por las que se impugna la procedencia de la facturación del canon de manipulación de mercancías.



TRIBUNAL DE CUENTAS

4.27.- El resto de diferencias no conciliadas (153.263.629 pesetas) se deben a facturaciones no reconocidas por los deudores aunque no impugnadas en la vía administrativa. Las debilidades del control interno de la facturación, expuestas en el capítulo de "Ingresos", son la causa fundamental de estas diferencias. En otros casos se deben a la no identificación del deudor cuando abonaba las facturas, lo que generaba errores en la actualización de los saldos de deudores.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: La no impugnación de las facturas no confiere, en absoluto, firmeza por sí misma a la facturación, contrariamente a lo que afirman las alegaciones del OAAN, especialmente si se tiene en cuenta lo señalado en el punto 4.19 de este Informe en relación con la no exigencia de acuse de recibo de las facturas.

Periodo medio de cobro

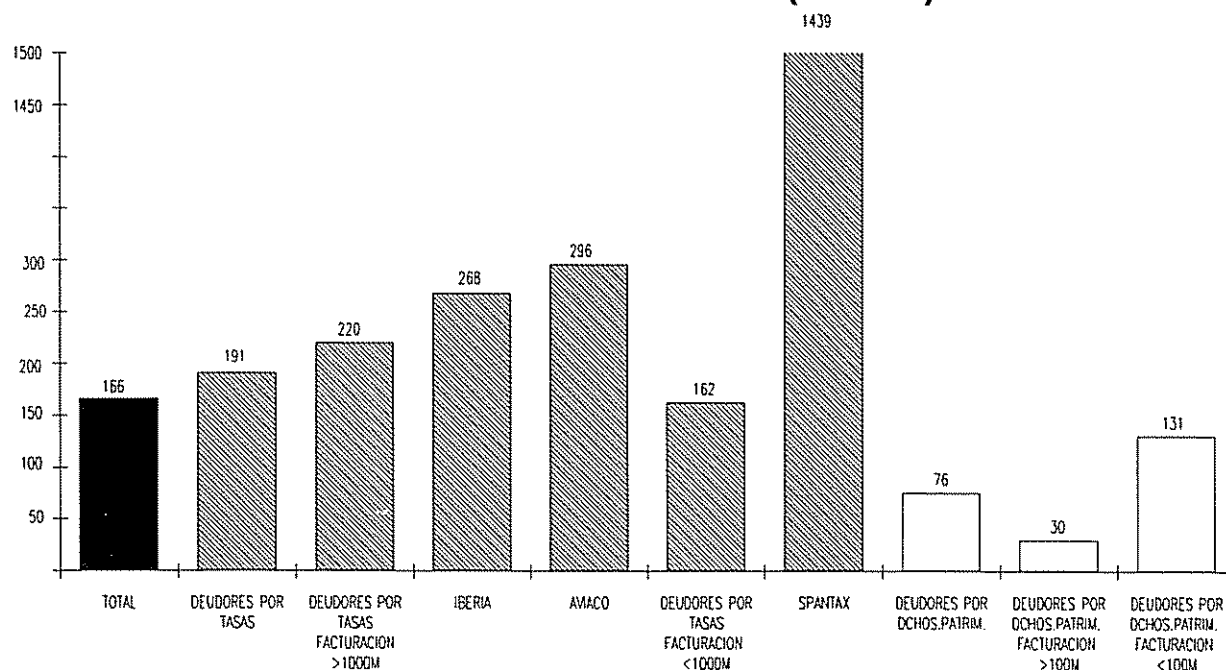
4.28.- El Tribunal ha efectuado un estudio del periodo medio de cobro de la facturación de 1987. Para los cálculos correspondientes se ha prescindido de los ingresos por la utilización de las redes de ayuda a la navegación por las peculiaridades que presenta este tipo de facturación, analizadas en el punto 3.38.

4.29.- El periodo medio de cobro durante 1987 ha sido de 166 días. Cabe destacar que hay notables divergencias entre las diferentes compañías, especialmente entre las que son deudoras por tasas aeroportuarias y las que lo son por derechos patrimoniales, según se desprende del siguiente gráfico:



Figura 3

Periodo medio de cobro (en días)



Recomendaciones de control interno

4.30.- La dirección del Organismo debe dictar instrucciones que regulen la concesión y rescisión de crédito a las compañías aéreas a partir de datos objetivos: volumen de operaciones con el Organismo, naturaleza pública o privada de la sociedad, solvencia, etc., prescindiendo de criterios subjetivos al respecto.

4.31.- Debe actualizarse el aval de las compañías con crédito en función del importe de la deuda impagada. Se recomienda la



TRIBUNAL DE CUENTAS

determinación de fórmulas objetivas de cálculo del importe del aval en este sentido.

4.32.- Se recomienda mantener permanentemente actualizado el registro de domicilios de los deudores y acreditar sistemáticamente la recepción por el deudor de la factura.

4.33.- Un departamento ajeno al de Contabilidad debe solicitar, de forma periódica, confirmación directa de los saldos deudores mediante el envío de un extracto de su cuenta y proceder de inmediato a la aclaración de las diferencias que se manifiesten.

4.34.- Se recomienda elaborar periódicamente análisis de antigüedad de los saldos para facilitar la gestión de los cobros.

4.35.- Debe analizarse periódicamente la probabilidad de cobro de los saldos deudores y dotar provisiones para los considerados de dudoso cobro. En este sentido el artículo 47 del Estatuto del Ente público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" dispone que entre los gastos de explotación del Ente se incluirán las dotaciones para provisiones que establece el Plan General de Contabilidad.



TRIBUNAL DE CUENTAS

5.- INMOVILIZADO

Introducción

5.1.- El saldo de la cuenta de inmovilizado material propio, según el balance del OAAAN a 31 de diciembre de 1987, ascendía a 32.453.806.728 pesetas. El movimiento de esta cuenta durante el ejercicio ha sido el siguiente (en miles de pesetas):

	<u>SALDO</u> <u>31/12/86</u>	<u>CARGOS</u>	<u>ABONOS</u>	<u>SALDO</u> <u>31/12/87</u>
INMOVILIZADO MATERIAL PENDIENTE DE CLASIFI- CAR	23.718.914	--	16.545	23.702.369
MAQUINARIA, INSTALA- CIONES Y UTILLAJE ...	2.482.824	3.632.967	--	6.115.791
MATERIAL DE TRANSPOR- TE	317.051	1.193.683	--	1.510.734
MOBILIARIO Y ENSERES.	469.593	118.677	--	588.270
EQUIPO PARA PROCESOS DE INFORMACION	219.992	316.651	--	536.643
TOTAL INMOVILIZADO MA TERIAL PROPIO	27.208.374	5.261.978	16.545	32.453.807

5.2.- El resto de las cuentas de inmovilizado figuraban sin saldo y sin cargos ni abonos en las cuentas del OAAAN. Destaca especialmente la ausencia de contabilización de amortizaciones, circunstancia que se comentará en el punto 5.19.



TRIBUNAL DE CUENTAS

5.3.- Los cargos en la cuenta de inmovilizado material propio se corresponden con la totalidad de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 "Inversiones reales", del Presupuesto de Gastos del OAAN, y con una parte de las imputadas al capítulo 2, "Gastos en bienes corrientes y servicios", con el siguiente reparto (en miles de pesetas):

Cap. 6: Inversiones reales	4.517.135
Cap. 2: Gastos en bienes corrientes y servicios	744.843
T O T A L	5.261.978

5.4.- Los abonos en la cuenta de inmovilizado material propio se corresponden con anulaciones de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores, con arreglo al siguiente detalle según el motivo de la anulación (en miles de pesetas):

Por prescripciones	3.478
Por corrección de errores	13.067
TOTAL	16.545

No resulta acorde con los principios de contabilidad pública el empleo de las cuentas de inmovilizado para registrar las anulaciones de obligaciones con motivo de prescripciones.



Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización

5.5.- De acuerdo con el Real Decreto 2878/1982, era competencia del OAAN la explotación y conservación de los aeropuertos, en tanto que las obras de infraestructura correspondían a la Dirección General de Infraestructura del Transporte (DGIT). En la práctica, y como se comentará más adelante, el reparto de competencias entre ambos centros directivos era confuso.

5.6.- La programación de las inversiones del OAAN comenzaba con la elaboración de un plan anual que recogía las necesidades manifestadas por los directores de cada aeropuerto. Cuando se trataba de obra nueva, el proyecto era supervisado por la DGIT, que podía asumir la realización de la misma con cargo a sus presupuestos. Por otra parte, todos los proyectos elaborados por el OAAN eran supervisados, además, por la Dirección General de Aviación Civil.

5.7.- Cuando el proyecto técnico era completado por la Subdirección General Técnica del OAAN, y después de las supervisiones citadas, la Subdirección General Económico-Financiera procedía a la apertura del expediente de contratación, desarrollando los trámites básicos definidos en la legislación de contratos del Estado.

5.8.- La contabilidad presupuestaria se desarrollaba de la siguiente manera:

- a) Tras el informe de la Asesoría Jurídica al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se producía simultáneamente la autorización y la disposición del gasto.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Tras la certificación de obra o el acta de recepción del suministro se reconocía la obligación y, generalmente, se producía de forma simultánea la expedición del mandamiento de pago.

5.9.- En el sistema de contabilidad general, la expedición de la certificación de obra o del acta de recepción del suministro producía el cargo en la cuenta de inmovilizado y el abono en la de acreedores.

Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas

5.10.- Los objetivos de la fiscalización del área de inmovilizado han sido los siguientes:

- a) Evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control interno.
- b) Examen de los procedimientos de contratación de obras y suministros.
- c) Análisis de los criterios de contabilización del inmovilizado.
- d) Verificación de las cuentas de inmovilizado.

5.11.- Se ha examinado una muestra de operaciones de adquisición de inmovilizado que equivalen al 56% del total de los cargos de la cuenta. La fiscalización se ha extendido al sometimiento de las



TRIBUNAL DE CUENTAS

inversiones a los preceptos de la legislación de contratos del Estado y a la adecuada justificación del gasto.

5.12.- Se ha examinado, asimismo, la totalidad de los abonos de la cuenta de inmovilizado, verificando su razonabilidad.

5.13.- Las pruebas referidas al examen de los expedientes de los contratos han sido realizadas en los Servicios Centrales del OAAN. En los aeropuertos citados en el punto 1.12 se ha comprobado la existencia y el estado de explotación de las inversiones seleccionadas en la muestra.

5.14.- Por otra parte, se han revisado los documentos que respaldan la titularidad jurídica de los inmuebles propiedad del OAAN para comprobar la inexistencia de gravámenes o restricciones al libre uso que no aparezcan reflejados en los estados contables.

Control interno

5.15.- El OAAN carecía de un inventario o un registro que integrase la totalidad de los bienes que componían el inmovilizado recogido en las cuentas del balance. Esta situación suponía un riesgo importante para la seguridad y la custodia de los activos del OAAN.

5.16.- Por otra parte, el OAAN explotaba, conservaba y administraba instalaciones construidas con cargo a presupuestos de otros órganos (principalmente las Direcciones Generales de Infraestructura del Transporte y de Aviación Civil). Dichas instalaciones, que no aparecían en los balances del OAAN por no estar afectadas de



TRIBUNAL DE CUENTAS

derecho, no estaban recogidas en un registro especial que las integrase y clasificase.

5.17.- La ausencia de inventario, ya sea del inmovilizado cuya titularidad correspondía al OAAN o del que le había sido cedido de hecho, es justificada por la dirección del Organismo en la situación de indefinición legal de su patrimonio en el ejercicio fiscalizado, producto de la inexistencia de una ley de creación que determine la adscripción de bienes y medios económicos (ver 1.7). No obstante, es razonable pensar que la elaboración de un inventario completo del patrimonio propio y cedido habría sido, por un lado, una garantía para la seguridad y protección de los activos que el OAAN administraba, y, por otro, una etapa previa imprescindible para la necesaria definición, con el rango jurídico que correspondiera, de los bienes y medios económicos que deberían haber sido adscritos formalmente al Organismo en la manera descrita en el apartado de auditoría operativa (puntos 9.31 y siguientes).

5.18.- Tampoco se practicaban inventarios físicos o inspecciones que acreditasen y verificasen la existencia, localización y estado de los activos. Esta circunstancia es de especial importancia en un Organismo cuya principal función era la administración y conservación de las instalaciones aeroportuarias. En este sentido, la formulación por los directores de los aeropuertos de las necesidades que debían ser cubiertas en los programas anuales de inversiones veía mermada su eficacia al carecer de registros que expresasen el estado y vida útil de los distintos elementos del inmovilizado.

5.19.- En relación con otro principio fundamental de control interno, como es la formulación de una política clara de amortizaciones, cabe señalar que el OAAN nunca ha dotado fondos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

amortización. El argumento empleado por la dirección del Organismo es doble:

- a) La no definición, con rango legal, del patrimonio adscrito al OAAN.
- b) La inexistencia de registros individuales para cada elemento de activo, punto de partida para la determinación de las distintas cuotas de amortización.

5.20.- En relación con estos argumentos cabe efectuar las siguientes observaciones:

- a) Con independencia de que la indefinición sobre la titularidad de las instalaciones aeroportuarias debería haber sido resuelta en la forma descrita en el punto 9.39, el hecho es que el OAAN era, en el ejercicio fiscalizado, el titular de una parte del patrimonio aeroportuario y atendía con sus presupuestos la renovación de buena parte de dichas instalaciones. Una adecuada programación financiera debería haber previsto la creación de fondos de amortización que permitieran afrontar tales renovaciones sin problemas de financiación. Hay que hacer notar, al respecto, que el Plan General de Contabilidad Pública ha consolidado, al definir el criterio de valoración del inmovilizado, la obligación de tener en cuenta en los estados contables las amortizaciones, que deben establecerse en función del envejecimiento, uso y obsolescencia de los activos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Aun cuando la inexistencia de registros individuales de cada elemento de activo impide la determinación de cuotas de amortización, este impedimento podía haber sido resuelto mediante la realización de un adecuado inventario de inmovilizado que incluyera la definición para cada elemento de su precio de adquisición y su vida útil prevista.

5.21.- Por otra parte, no existía una política definida sobre aseguramiento de los bienes de inmovilizado. De hecho, las instalaciones aeroportuarias propiedad del OAAN, así como los edificios de su titularidad, no estaban asegurados. Ello suponía un importante riesgo para la seguridad y protección de los activos del OAAN. Durante el ejercicio 1987 únicamente existían tres tipos de seguros:

- a) De responsabilidad civil por accidentes en los aeropuertos, con un límite de responsabilidad de 15.000 millones de pesetas, que ha ocasionado un gasto por primas de 72 millones de pesetas en el ejercicio.
- b) Seguro obligatorio de vehículos concertado con el Consorcio de Compensación de Seguros, que cubría la totalidad de los vehículos propiedad del OAAN.
- c) Seguro de defensa criminal de los conductores de vehículos, concertado con una entidad privada.

5.22.- El OAAN carecía de un sistema definido para proceder al retiro o venta de los elementos de activo. Al no existir registros



TRIBUNAL DE CUENTAS

individuales de cada componente del inmovilizado se carecía de información definida sobre su vida útil y su estado de conservación, por lo que la dirección del OAAN no contaba con la posibilidad de tomar decisiones de forma objetiva sobre el retiro de los elementos obsoletos o inutilizados. En la práctica, el OAAN no vendía ni retiraba formalmente los elementos de su activo que habían finalizado su periodo de utilización, sino que pasaban a una situación de inutilización o marginación. La única excepción eran los vehículos, para los cuales se disponía de registros específicos con su vida útil, de forma que una vez finalizada ésta se ponía el hecho en conocimiento de la Dirección General del Patrimonio para que por este centro directivo se procediera a su venta. Su importe (una vez deducida la comisión por la Dirección General citada) era ingresado posteriormente en el OAAN.

Otros resultados de la fiscalización

Contabilidad

5.23.- El OAAN computaba en sus cuentas de inmovilizado únicamente las obras y adquisiciones financiadas con cargo a los Presupuestos del Organismo. No registraba en su contabilidad las que, habiendo sido realizadas por otros entes (fundamentalmente la Dirección General de Infraestructura del Transporte y la Dirección General de Aviación Civil), le habían sido cedidas para su explotación, conservación y administración, ni las que le fueron cedidas en el momento de su creación, dado que no se había producido la afectación formal. La vertiente jurídica del problema debería haber sido resuelta en la forma expuesta en el apartado de auditoría operativa



TRIBUNAL DE CUENTAS

(puntos 9.31 y siguientes), esto es, afectando formalmente todo el patrimonio aeroportuario al OAAN. Si ello hubiera ocurrido el balance de este Organismo debería haber recogido todo el valor real del inmovilizado aeroportuario que administraba.

5.24.- Hasta el ejercicio de 1985 el OAAN contabilizaba el inmovilizado íntegramente en la partida "Edificios y otras construcciones", a pesar de que, obviamente, se producían adquisiciones y obras que deberían haber sido imputadas a otras cuentas del grupo. Desde 1986 las nuevas incorporaciones se imputan a la cuenta correspondiente, y se transforma la de "Edificios y otras construcciones" en "Inmovilizado material pendiente de clasificar". Dada la ausencia de registros o inventarios no se puede calcular el reparto del saldo de esta cuenta entre las diversas del grupo de inmovilizado.

5.25.- Como se ha señalado en el punto 5.9, el OAAN cargaba las cuentas de inmovilizado material propio en el momento en que se expedía la certificación de obra. Como consecuencia de este sistema, se registraban en los balances como inmovilizado terminado ciertas obras y suministros que aún no estaban finalizados. El Tribunal ha examinado la totalidad de los cargos producidos en 1987 en las cuentas de inmovilizado al objeto de comprobar la situación del expediente de la obra o del suministro en la fecha de cierre del ejercicio. Como resultado se ha detectado que a 31 de diciembre de 1987 figuraban como inmovilizado terminado obras y adquisiciones por importe de 2.314 millones de pesetas respecto de las cuales no se había expedido el acta de recepción a dicha fecha. El desglose por cuentas de inmovilizado de dicho importe sería el siguiente (en miles de pesetas):



TRIBUNAL DE CUENTAS

Maquinaria, instalaciones y utillaje	1.700.119
Elementos de transporte	421.075
Mobiliario y enseres	970
Equipo para procesos de información	191.852
<u>T O T A L</u>	<u>2.314.016</u>

Según el Plan General de Contabilidad Pública vigente en aquel momento el balance del OAAN debería haber recogido el importe citado en la cuenta "inmovilizaciones propias en curso" y no en las de inmovilizado terminado.

5.26.- Durante el periodo en el que ha estado adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones el OAAN no ha contabilizado las bajas producidas en su inmovilizado. Los únicos abonos que se registraban en las cuentas correspondían a rectificaciones o prescripciones de obligaciones pendientes. Los elementos de inmovilizado que dejaban de ser explotados por el OAAN eran simplemente marginados o, en el caso de instalaciones reformadas, destruidos. Sin embargo, el Organismo no registraba en su contabilidad tales bajas, lo que supone una sobrevaloración del saldo del inmovilizado. Nuevamente cabe afirmar que la ausencia de registros individuales para cada elemento de inmovilizado impide evaluar el importe de las bajas producidas y no contabilizadas durante 1987 o en ejercicios anteriores.

5.27.- La Subdirección General de Explotación Aeroportuaria mantenía, como excepción, registros especiales de los vehículos propiedad del OAAN, entre los que se encontraban fundamentalmente los vehículos-autoextintores de los Servicios de Extinción de Incendios de los aeropuertos. A partir de tales registros puede



TRIBUNAL DE CUENTAS

afirmarse que durante 1987 se han dado de baja vehículos valorados y contabilizados a precio de adquisición por importe de 56 millones de pesetas, bajas que, como se ha señalado, no han sido contabilizadas.

5.28.- Se ha observado que los trámites desarrollados para la venta de esos vehículos dados de baja eran muy lentos. Concretamente, examinados todos los ingresos realizados por el OAAN por este concepto durante 1987, que no alcanzan los 8 millones de pesetas, se ha detectado que entre la declaración de baja por el OAAN y la subasta del vehículo por la Dirección General de Patrimonio transcurría un periodo medio de 9 ó 10 meses. Por otra parte, entre la subasta y el cobro por el OAAN del importe correspondiente transcurría prácticamente un año.

5.29.- El balance del OAAN no reflejaba limitación alguna al libre uso de los inmuebles. El Tribunal ha revisado los documentos que respaldan la titularidad jurídica de los mismos y ha comprobado que, en efecto, no existían gravámenes o restricciones a su libre uso por el OAAN.

5.30.- Por lo que a la contabilidad del inmovilizado se refiere, cabe señalar finalmente que se han examinado todos los abonos producidos en las cuentas durante 1987 (ver punto 5.4), habiéndose verificado la debida justificación de cada uno de ellos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Expedientes de contratación de inversiones

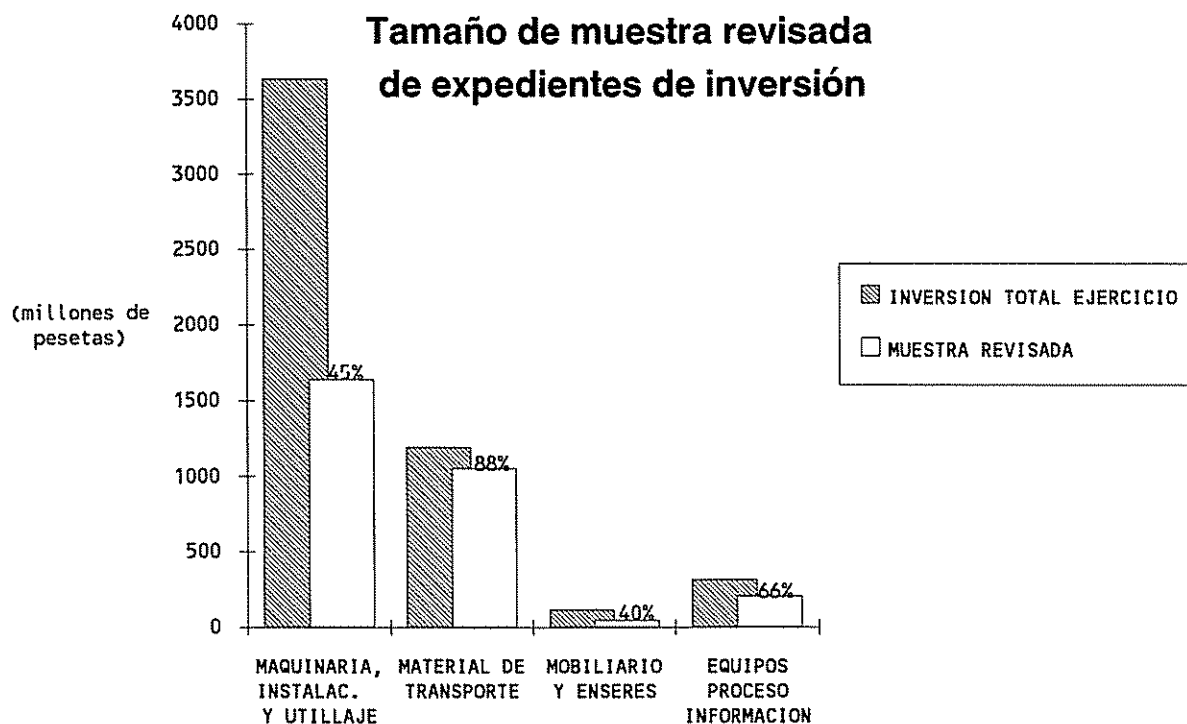
5.31.- El Tribunal ha seleccionado una muestra de los cargos en la cuenta de inmovilizado al objeto de examinar los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de la legislación de contratos del Estado.
- b) Correcta justificación de las inversiones.
- c) Correcta incorporación a las cuentas de inmovilizado.
- d) Competencia del OAAN en la inversión.
- e) Comprobación física del estado de explotación del activo correspondiente.

5.32.- La muestra seleccionada representa el 56% del importe de los cargos en inmovilizado en el ejercicio, y se corresponde con un total de 74 expedientes de contratación. El reparto de la muestra según su imputación a las cuentas de inmovilizado es el siguiente:



Figura 4



5.33.- Los criterios empleados en la selección de la muestra han sido los siguientes:

- Seleccionar expedientes que han generado gasto en el ejercicio 1987, con independencia de la fecha de adjudicación del contrato o de finalización de las obras.
- Obtener una muestra representativa de los diferentes tipos de inversiones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- c) Concentrar la muestra en inversiones localizadas en los Servicios Centrales y en los aeropuertos citados en el punto 1.12, al objeto de efectuar la comprobación física.
- d) Seleccionar preferentemente los expedientes de mayor volumen de inversión.

5.34.- En primer lugar, cabe señalar que entre los expedientes examinados se han encontrado varios referidos a obras de infraestructura cuya competencia, de acuerdo con el Real Decreto 2878/1982, no se encontraba, en el ejercicio fiscalizado, entre las funciones del OAAN, sino que corresponderían a la Dirección General de Infraestructura del Transporte. Por otra parte se han observado asimismo suministros de material cuya competencia debería haber correspondido a la Dirección General de Aviación Civil. Entre los ejemplos más significativos destacan los siguientes:

- a) Expediente 834/85. Construcción de galerías de servicio en el aeropuerto de Barajas, adjudicado por 66 millones de pesetas.
- b) Expediente 143/86. Adquisición de material eléctrico para alimentación de equipos de ayuda a la navegación aérea en el aeropuerto de Barajas, adjudicado por 13 millones de pesetas.
- c) Expediente 12/87. Adquisición de material eléctrico para alimentación de equipos de ayuda a la navegación aérea en el aeropuerto de Barajas, adjudicado por 39 millones de pesetas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

5.35.- Según el Real Decreto 615/1978, de 30 de marzo, correspondía a la Subdirección General de Infraestructura del Transporte Aéreo, encuadrada en la Dirección General de Infraestructura del Transporte, la proyección, construcción, dirección y el control de las obras de infraestructura para el transporte aéreo, ámbito en el que se incluye, entre otros, el expediente 834/85 citado. Por otra parte, según el Real Decreto 990/1979, de 4 de abril, correspondía a la Dirección General de Navegación Aérea (posteriormente Dirección General de Aviación Civil) la proyección, inversión, dirección y mantenimiento de las instalaciones de telecomunicaciones y de ayuda a la navegación aérea, materias entre las que se incluyen las de los expedientes 143/86 y 12/87 citados. Las competencias del OAAN, según el Real Decreto 2878/1982 (ver punto 1.9) se limitaban a la conservación y administración de las instalaciones aeroportuarias, no a las obras de infraestructura, y a la explotación de las redes de ayuda a la navegación aérea, pero no a su mantenimiento.

5.36.- La causa de estos errores de adscripción en la gestión de las inversiones es imputable a la escasamente racional distribución de competencias en materia aeroportuaria vigente en el ejercicio fiscalizado. Resulta muy difícil, en la práctica, diferenciar ciertas obras de infraestructura de las de mantenimiento y conservación. Además, la programación del mantenimiento debe estar estrechamente ligada a la planificación de las nuevas inversiones, de forma que la asignación de estas dos competencias a órganos distintos exige unos niveles de coordinación muy elevados, superiores en todo caso a los que existían en el periodo objeto de la fiscalización. En este sentido, la concentración de todas las competencias en materia aeroportuaria en el nuevo Ente público



TRIBUNAL DE CUENTAS

"Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" debe resolver los citados problemas de coordinación.

5.37.- Para finalizar con este tema, cabe señalar que el Consejo de Ministros, por Acuerdo del 21 de noviembre de 1986, resolvió una discrepancia entre la Intervención General de la Administración del Estado y el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, surgida tras un reparo de la Intervención Delegada a la imputación al programa 515.C "Explotación de aeropuertos", gestionado por el OAAN, de un gasto que debía ser imputado, en su opinión, al 515.A "Infraestructura de aeropuertos", de la Dirección General de Infraestructura del Transporte. El Acuerdo del Consejo de Ministros dispone que procede la tramitación y ejecución por el OAAN de obra nueva siempre que el proyecto esté consignado en su presupuesto de gastos, lo que significa una interpretación excesivamente amplia de la norma presupuestaria sin tener en cuenta la atribución de competencias definida en las normas reguladoras de cada ente. El OAAN se acogió al citado Acuerdo para justificar su competencia en proyectos como los citados en el punto 5.34.

5.38.- Por lo que se refiere al cumplimiento de la legislación de contratos del Estado, se ha observado el respeto de los principios generales y el desarrollo de los trámites de acuerdo con las prescripciones de dicha legislación. No obstante, se han detectado diversas excepciones entre las que destacan las que se analizan en los siguientes puntos.

5.39.- Se ha observado una insuficiente definición de los baremos incorporados a los pliegos de prescripciones técnicas por los que se regían las adjudicaciones de los concursos de suministro. La Subdirección General de Explotación Aeroportuaria definió cuatro



TRIBUNAL DE CUENTAS

categorías genéricas de méritos válidos para casi todo tipo de suministros, lo que no concuerda con la gran variedad de elementos e instalaciones adquiridos por el OAAN. La insuficiente definición de los baremos de los concursos no garantiza, por otra parte, el principio de objetividad en la adjudicación.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Las alegaciones del OAAN a este punto se refieren exclusivamente a un tipo concreto de suministros, de escasa importancia relativa en el conjunto total de contratos al que se refiere este punto.

5.40.- Entre los 74 expedientes examinados se han detectado dos en los que la subasta correspondiente fue resuelta en favor de propuestas que incurrian en baja temeraria según los límites definidos en el art. 109 del Reglamento de contratos del Estado, y uno más en el que la baja se aproximaba claramente al límite mencionado que se reseña por las circunstancias que se exponen en el punto siguiente. Estos tres expedientes son:

- a) Expediente 509/86. Impermeabilización de cubiertas de terminales en el aeropuerto de Barajas, adjudicado por 12 millones de pesetas, con una baja de 40,8% frente a una baja media de todas las propuestas de 22,8%.
- b) Expediente 182/86. Impermeabilización, 2ª fase, de membrana del aeropuerto de Barcelona, adjudicado por 64 millones de pesetas, con una baja de 19,1% frente a una baja media de 9,7%.
- c) Expediente 258/86. Instalación de cerramiento perimetral en el aeropuerto de Tenerife-Sur, adjudicado por



TRIBUNAL DE CUENTAS

49 millones de pesetas, con una baja de 37,1% frente a una baja media de 17,2%.

5.41.- En ninguno de los tres casos citados se adoptaron medidas preventivas adicionales. El desarrollo de las obras correspondientes a los expedientes 182/86 y 258/86 presentó problemas, de forma que se concedieron sucesivas prórrogas para la terminación y, finalmente, se incoaron expedientes de penalización por mora.

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Cuando este Tribunal solicitó al OAAN la documentación referida a las posibles bajas temerarias de los expedientes 509/86 y 258/86, no fue aportada.

5.42.- Se ha observado que, en general, los contratistas han cumplido los plazos de finalización de las obras o de entrega de los suministros. Como excepciones destacan las dos descritas en el punto anterior, así como el expediente 285/86, de cerramiento de seguridad en el aeropuerto de Barajas, adjudicado por 26 millones de pesetas, en el que se concedieron prórrogas por un mes y por 45 días hasta la finalización de la obra.

5.43.- En al menos dos casos se ha detectado que los elementos de inmovilizado adquiridos no estaban siendo explotados por el OAAN, lo que ha convertido el gasto correspondiente en innecesario. Estos dos casos son los siguientes:

- a) (Párrafo suprimido por la aceptación de las alegaciones del OAAN)
- b) Expediente 749/86. Adquisición e instalación de cinco equipos de rayos X en diversos aeropuertos, adjudica-



TRIBUNAL DE CUENTAS

do por 40 millones de pesetas. Se revisó el equipo instalado en el aeropuerto de Málaga y se observó que no estaba en funcionamiento, debido a la existencia de otros dos equipos instalados en 1982 y 1983. El personal encargado de su explotación manifestó que nunca se utilizaba más de un equipo simultáneamente.

- c) Expediente 744/87. Adquisición e instalación de sistemas informáticos Sperry 5.000/50 con sus periféricos correspondientes en varios aeropuertos, adjudicado por 40 millones de pesetas. Revisado el equipo correspondiente al aeropuerto de Barcelona se comprobó que una parte importante del mismo estaba inutilizado y ocupando un espacio aprovechable para otros usos en el Servicio de Explotación Aeroportuaria. Según el Jefe de este Servicio, el motivo consistía en que no habían recibido de los Servicios Centrales ni los programas de aprovechamiento de los equipos ni las instrucciones para su manejo. En el apartado de auditoría operativa, puntos 9.84 y siguientes, se analizan con mayor detalle las insuficiencias y descoordinaciones del sistema informático del OAAN.

5.44.- A la vista de los hechos descritos se deduce que deberían perfeccionarse los procesos de selección de las inversiones, exigiendo de las unidades correspondientes una más completa justificación de las necesidades.

5.45.- Por otra parte se han detectado dos expedientes de suministro cuyo gasto ha sido activado e incorporado al inmovilizado,



TRIBUNAL DE CUENTAS

respecto a los cuales su contabilización adecuada habría sido la de gastos de explotación. Estos expedientes son:

- a) Expediente 600/87. Adquisición de emulsor AFFF, adjudicado por 20 millones de pesetas.
- b) Expediente 609/87. Adquisición de emulsor fluoroproteínico, adjudicado por 19 millones de pesetas.

Los emulsores son sustancias empleadas por los Servicios de Extinción de Incendios de los aeropuertos, y su adscripción contable correcta habría sido la de "Compras de material para consumo y reposición".

Caso especial. Construcción de una vivienda unifamiliar en el aeropuerto de Asturias

5.46.- La ejecución de la obra del expediente 656/86, de remodelación de la terminal de carga y dependencias del aeropuerto de Asturias, adjudicado por 31 millones de pesetas, ha derivado en la construcción de una vivienda unifamiliar. En los siguientes puntos se analiza el desarrollo de este expediente.

5.47.- Una empresa consultora elaboró para el OAAN, mediante el expediente 520/85, diversos proyectos de edificaciones en varios aeropuertos. Entre ellos redactó un proyecto para el aeropuerto de Asturias dividido en dos bloques: I-Remodelación de la terminal de carga, y II-Dependencias. Por el expediente 656/86, citado, el OAAN convocó una subasta para las obras derivadas de este proyecto. Sin embargo, entre éste y el contenido en la memoria y en los planos



TRIBUNAL DE CUENTAS

preparados para el expediente 656/86 había un cambio significativo: el bloque II aparecía ahora configurado como una vivienda unifamiliar, aunque el texto del proyecto continuaba denominándolo "dependencias" y la memoria se refería a éstas como necesarias para facilitar al personal del aeropuerto áreas de descanso, vestuarios, comedores, etc. Este bloque II representaba el 80% del presupuesto de contratación. Las obras fueron adjudicadas el 12 de mayo de 1987 y se inician el 1 de agosto.

5.48.- Cuatro días después el OAAN solicitó la licencia de obras al Ayuntamiento de Castrillón, en cuyo término municipal radica el aeropuerto, acompañando al efecto un ejemplar del proyecto. Un día después el Ayuntamiento hizo notar que, por lo que respecta al bloque II, "se observa claramente que se trata de una vivienda encubierta", lo que requería la redacción de un nuevo proyecto. A tal efecto concedió un plazo de 45 días. No obstante, las obras continuaron y el 21 de diciembre de 1987 el Ayuntamiento decretó la suspensión de las mismas por "estar realizando obra de construcción de vivienda unifamiliar sin licencia". El Ayuntamiento levantó la suspensión el 7 de abril de 1988, al tiempo que impuso una sanción por infracción urbanística, por haber continuado el OAAN la realización de las obras a pesar de estar suspendidas, del 5% del valor de la obra realizada. Esta sanción fue recurrida en reposición y posteriormente en la vía contencioso-administrativa.

5.49.- Las obras finalizaron el 30 de junio de 1988. La revisión física realizada por el equipo de fiscalización ha confirmado que el denominado bloque II constituye propiamente una vivienda unifamiliar cuyo destino real sería el de residencia del director del aeropuerto. Tras los incidentes surgidos durante el desarrollo de la obra, la vivienda quedó desocupada y la dirección del



aeropuerto analizó las diversas alternativas para su aprovechamiento.¹

Comentario en relación con las alegaciones del OAAN: Las alegaciones del OAAN señalan que en la actualidad la vivienda se encuentra cedida para su explotación por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Avilés, Oviedo y Gijón. De ello se deduce que el OAAN ha decidido otorgar a dichas dependencias un destino notablemente diferente del expuesto inicialmente en el proyecto (facilitar al personal del aeropuerto áreas de descanso, vestuarios, comedores, etc.).

Recomendaciones de control interno

5.50.- La creación del Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea debe resolver gran parte de las deficiencias detectadas en materia de control interno del inmovilizado descritas previamente. Así, el artículo 38 de su Estatuto impone al nuevo Ente la obligación de elaborar un inventario de los bienes que constituyen su patrimonio así como de los que le hayan sido adscritos para el cumplimiento de sus fines. Según la disposición final segunda del Real Decreto 905/1991, por el que se aprueba dicho Estatuto, el primer inventario de los bienes que se adscriben deberá estar preparado antes del 31 de diciembre de 1992.

5.51.- Por otra parte, el artículo 46 del Estatuto dispone que el Ente público deberá amortizar, según los criterios comúnmente

¹ Se están recopilando los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a los preceptos de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ante los indicios de responsabilidad contable detectados en este tema.



TRIBUNAL DE CUENTAS

aceptados, los bienes de todo tipo que integran su patrimonio para garantizar la conservación y reposición de los mismos.

5.52.- Entre las prácticas que el nuevo Ente público debe corregir se encuentra el no aseguramiento del patrimonio aeroportuario. De esta forma se recomienda implantar un programa de aseguramiento de los bienes que componen el inmovilizado, garantizando fundamentalmente los edificios y las instalaciones aeroportuarias frente a eventuales siniestros.

5.53.- Por otra parte, se hace preciso contar con procedimientos preestablecidos respecto a las bajas de elementos de inmovilizado, esto es, definir un sistema que permita conocer con antelación las bajas que se van a producir y decidir su destino, recurriendo, en todos los casos en que sea posible, a la subasta de los productos considerados inutilizables.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.- GASTOS DE EXPLOTACION Y EXISTENCIAS

Introducción

6.1.- En el Anexo 2 figura una copia de la cuenta de resultados corrientes del ejercicio. El presente apartado se refiere a los gastos de explotación contenidos en la citada cuenta, excepto los de personal, las prestaciones sociales y las transferencias. En concreto, las cuentas analizadas en este apartado y sus saldos a 31 de diciembre de 1987 son los siguientes (en miles de pesetas):

C U E N T A	S A L D O S	
Tributos	611	
TOTAL TRIBUTOS		611
Arrendamientos	23.594	
Reparación y conservación	1.583.261	
Suministro energía eléctrica	1.794.621	
Suministros varios	273.883	
Comunicaciones	180.248	
Trabajos realizados por otras empresas ..	1.187.605	
Primas de seguros	104.168	
Transportes	14.529	
Material de oficina	78.407	
Gastos diversos	21.369	
TOTAL TRABAJOS, SUMINISTROS Y SERVICIOS EXTERIORES		5.261.685
T O T A L		5.262.296



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.2.- Las partidas señaladas representan el 12% de los gastos imputados a la cuenta de resultados corrientes del ejercicio. Si excluimos las transferencias de capital al Estado, que no tienen carácter auténtico de gastos de explotación, el porcentaje se eleva al 29%.

6.3.- Los cargos en las cuentas citadas se corresponden con la parte de obligaciones reconocidas en el capítulo 2 del Presupuesto de Gastos no incorporada a inmovilizado (excepto el artículo 23, "Indemnizaciones por razón del servicio", que se imputaba a gastos de personal en la cuenta de resultados) y con las operaciones comerciales. El detalle es el siguiente (en miles de pesetas):

Obligaciones reconocidas en cap. 2 del	
Presupuesto	3.287.427
Operaciones comerciales	1.974.869
T O T A L	5.262.296

6.4.- Los gastos de suministros de energía eléctrica y de comunicaciones se imputaban a operaciones comerciales y, por tanto, no estaban sujetos a limitación presupuestaria. Los gastos correspondientes al resto de las cuentas analizadas en este apartado se imputaban al capítulo 2 del Presupuesto.

6.5.- Como se puede observar en la cuenta de resultados corrientes del ejercicio, el OAAN no contabilizaba existencias, a pesar de que poseía almacenes con productos que no eran de consumo inmediato. En el presente apartado se analizará este hecho, así como los sistemas de control interno y de gestión de los almacenes.



Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización

6.6.- La programación de los gastos de explotación del OAAN comenzaba con el mismo plan de necesidades de los aeropuertos comentado en el punto 5.6.

6.7.- La tramitación de los gastos de explotación analizados en el presente apartado era diferente según se tratase de expedientes de contratos de asistencia técnica o de otro tipo de operaciones:

a) En el caso de asistencias técnicas los expedientes de contratación se desarrollaban con arreglo a los mismos procedimientos que los de inversiones con las peculiaridades propias del Decreto 1005/1974, regulador de los contratos de asistencia técnica. Una vez firmado el contrato, cabe distinguir entre los aeropuertos que contaban con intervención delegada y el resto:

a.1) Para los catorce aeropuertos con intervención delegada los Servicios Centrales del OAAN libraban anticipos a justificar para que la administración del aeropuerto correspondiente abonase las facturas periódicas derivadas de los contratos. Los aeropuertos remitían a la Intervención Delegada del OAAN la oportuna cuenta justificativa, que posteriormente pasaba al Servicio de Contabilidad para saldar el anticipo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

a.2) En los aeropuertos en los que no existía intervención delegada los pagos se realizaban siempre directamente por los Servicios Centrales.

b) Para el resto de operaciones, tanto comerciales como presupuestarias, los Servicios Centrales libraban trimestralmente a los aeropuertos fondos a justificar, de acuerdo con el reparto de los créditos aprobado al comienzo del ejercicio. Los aeropuertos debían remitir dentro de los quince días siguientes la cuenta justificativa del trimestre anterior.

6.8.- La contabilización de las operaciones difería igualmente según se tratase de uno u otro caso:

a) En el caso de anticipos para asistencias técnicas, en el sistema de contabilidad general se cargaba una cuenta denominada "Anticipo a justificar-Aeropuerto X" con abono a Tesorería. La justificación de los anticipos suponía abonar la cuenta citada y cargar las cuentas de explotación que correspondiesen. Las cuentas de anticipos siempre figuraban saldadas al cierre del ejercicio. En el sistema de contabilidad presupuestaria, el libramiento del anticipo se efectuaba mediante la expedición del documento contable de pago imputado a los conceptos correspondientes del capítulo 2.

b) En el caso de los libramientos a justificar por operaciones presupuestarias y comerciales distintas de las asistencias técnicas, la expedición del



TRIBUNAL DE CUENTAS

libramiento producía automáticamente el cargo en las cuentas correspondientes de explotación. Si se producían reintegros se regularizaban al final del ejercicio. En el sistema de contabilidad presupuestaria el libramiento a justificar suponía la imputación a las cuentas correspondientes del capítulo 2 o de operaciones comerciales, regularizando los reintegros al cierre del ejercicio.

Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas

6.9.- Los objetivos perseguidos en la presente área de fiscalización han sido los siguientes:

- a) Examen de los sistemas de contratación de gastos.
- b) Verificación de las cuentas de gasto recogidas en el punto 6.1.
- c) Análisis de la justificación de las provisiones de fondos a justificar libradas por los Servicios Centrales a los aeropuertos.
- d) Evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control interno de los almacenes.

6.10.- Se ha revisado una muestra de expedientes de contratación de gastos imputados al capítulo 2 del Presupuesto y contabilizados en la cuenta de resultados. La fiscalización se ha referido al



TRIBUNAL DE CUENTAS

sometimiento de los expedientes a la legislación de contratos del Estado y a la adecuada justificación del gasto.

6.11.- Se han examinado, asimismo, las cuatro cuentas justificativas trimestrales correspondientes a los fondos librados a justificar a los aeropuertos citados en el punto 1.12. Se ha comprobado su rendición formal, la transmisión de saldos pendientes de una a otra y, donde ha sido el caso, la realización del reintegro correspondiente tras la cuenta justificativa del cuarto trimestre. Por otra parte se ha seleccionado aleatoriamente una de las cuatro cuentas de los citados aeropuertos y se han revisado los documentos justificativos integrantes de la misma.

6.12.- El Tribunal ha analizado, asimismo, los sistemas de control de los almacenes del OAAN administrados por los Servicios Centrales y por los aeropuertos citados en el punto 1.12.

Control interno

Existencias

6.13.- Como ya se ha comentado, el OAAN disponía de almacenes en los que depositaba material cuyo consumo no era inmediato, como elementos de vestuario, repuestos de maquinaria, etc. El Organismo no registraba en sus balances dichas existencias, ya que adoptaba el sistema de imputar a la cuenta de resultados todas las compras realizadas en el ejercicio, con independencia de si eran consumidas o permanecían en almacén al cierre.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.14.- Los Servicios Centrales del OAAN disponían de dos almacenes:

- a) El denominado "almacén central", situado en el pueblo de Barajas, dependía de la Subdirección General de Gestión Administrativa, y en él depositaba principalmente elementos de vestuario y uniformes. Sin embargo, también tenían depositadas mercancías otras unidades de los Servicios Centrales, como las Subdirecciones Generales Técnica y de Explotación Aeroportuaria y el Servicio de Seguridad Aeroportuaria.
- b) En la localidad de Vicálvaro existía otro almacén cuya propiedad correspondía a la Dirección General de Aviación Civil y que era utilizado parcialmente, sin contraprestación económica, por el OAAN a través de la Subdirección General Técnica.

6.15.- En los aeropuertos existían uno o varios almacenes, dependiendo del volumen de operaciones del mismo. Su gestión correspondía, generalmente, a los servicios administrativos y técnicos del aeropuerto.

6.16.- En lo que se refiere a los sistemas de control interno de los almacenes, el Tribunal ha detectado una serie de riesgos importantes que son analizados en los siguientes puntos.

6.17.- Debe destacarse, en primer lugar, la inexistencia de una política de gerencia de almacenes integrada. Los muy diversos almacenes del OAAN eran administrados por diferentes unidades tanto de los Servicios Centrales como de los aeropuertos de forma autónoma, sin que se hubieran definido sistemas de gestión ni de



TRIBUNAL DE CUENTAS

control uniformados. La dirección del OAAN reconoció esta deficiencia en un plan de mantenimiento para 1988 en el que se apuntaban algunas mejoras, especialmente en la definición de criterios de control válidos para todos los almacenes.

6.18.- Era una característica común de los almacenes la inexistencia de libros o sistemas informáticos que registrasen puntualmente cada entrada o salida de material, ya fuera por adquisiciones al exterior o por movimientos internos entre almacenes. Como excepciones pueden señalarse el almacén central, en el que sí se registraban los movimientos de mercancías y, especialmente, la Subdirección General Técnica, que mantenía unas fichas por elementos en las que recogía las altas y bajas producidas en los elementos que administraba y custodiaba tanto en el almacén central como en el de Vicálvaro. Con este sistema la citada Subdirección General pudo confeccionar una relación de material durante 1987.

6.19.- No se practicaban inventarios físicos periódicos de los almacenes, y en muy pocas ocasiones se realizaron algunos esporádicos y sin las suficientes garantías. Por ejemplo, los inventarios físicos que realizaba la Subdirección General de Explotación Aeroportuaria sobre su material eran llevados a cabo por la misma persona encargada de su custodia.

6.20.- No existían criterios definidos sobre aprovisionamiento de almacenes ni sobre "stocks" mínimos, óptimos y máximos, ni sobre retiro de material inservible. Cada unidad era responsable del material que tenía almacenado, y las existencias dependían exclusivamente de los pedidos formulados por los usuarios. Han sido frecuentes, en este sentido, las roturas de "stocks". También se



TRIBUNAL DE CUENTAS

ha podido comprobar la existencia, en varios almacenes, de material muy anticuado e inservible.

6.21.- Las condiciones de acceso a los almacenes eran diversas, pero en líneas generales puede afirmarse que no estaba suficientemente garantizada la restricción de acceso a personas ajenas a las que correspondería. En este punto era especialmente crítica la situación del almacén de Vicálvaro. Dicho almacén, tal como se ha indicado, era propiedad de la Dirección General de Aviación Civil, que cedió gratuitamente al OAAN la utilización de una parte del mismo que no estaba separada físicamente, de forma que el personal de la citada Dirección General tenía acceso libre al material del OAAN.

6.22.- Ni las mercancías almacenadas ni los inmuebles donde estaban ubicados los almacenes contaban con la más mínima cobertura de seguros.

6.23.- Cabe señalar finalmente, y como corolario de lo anteriormente expuesto, que el OAAN desconocía el valor de sus existencias a 31 de diciembre de 1987 o en cualquier otra fecha. A petición del Tribunal de Cuentas, el OAAN ha estimado el valor de las existencias que a 31 de diciembre de 1987 poseía en el almacén central y en el de Vicálvaro. Según dicha estimación, que debe tomarse con extraordinaria cautela dadas las deficiencias de control interno comentadas, los almacenes dependientes de los Servicios Centrales del OAAN tenían depositadas mercancías en esa fecha, valoradas a precio de adquisición, por más de 1.248 millones de pesetas, con la siguiente distribución (en miles de pesetas):



TRIBUNAL DE CUENTAS

Almacén central	390.257
Almacén de Vicálvaro	858.167
T O T A L	<u>1.248.424</u>

Es absolutamente desconocido el valor de las existencias a dicha fecha almacenadas en los aeropuertos.

Fondos a justificar

6.24.- Las cuentas justificativas trimestrales remitidas por los aeropuertos no eran revisadas en departamento alguno de los Servicios Centrales del OAAN antes de su traslado a la Intervención Delegada. Esta situación motivó que, a lo largo del ejercicio, el Servicio de Contabilidad desconociera qué cuentas estaban rendidas, y obligaba a practicar al cierre del ejercicio complicadas gestiones indagatorias sobre la situación de dichas cuentas.

6.25.- Según instrucción de la dirección del OAAN el libramiento de los fondos a justificar del trimestre X debía realizarse únicamente tras acreditarse la justificación de la cuenta del trimestre X-2. Sin embargo, como consecuencia de lo descrito en el punto anterior, ha sido frecuente el incumplimiento de la citada instrucción.



Otros resultados de la fiscalización

Existencias

6.26.- Como se ha comentado reiteradamente, el OAAN no contabilizaba las existencias en su poder, por lo que no cabe la realización de pruebas verificadoras de saldos. Por otra parte, las numerosas debilidades de control interno, descritas anteriormente, han impedido la realización de pruebas sustantivas respecto a entradas o salidas de mercancías, extravíos, deterioros, etc.

Fondos a justificar

6.27.- El Tribunal ha examinado las cuentas justificativas trimestrales correspondientes a los fondos librados por los Servicios Centrales a los aeropuertos citados en el punto 1.12. Se ha comprobado su rendición y su sometimiento a la revisión de la Intervención Delegada en el OAAN. Se ha comprobado, con resultados satisfactorios, que los importes pendientes de justificar han sido incorporados correctamente a la cuenta del trimestre siguiente, y que los del cuarto trimestre han sido reintegrados a los Servicios Centrales. No obstante se han observado, como se especifica en el punto 6.25, frecuentes retrasos en la rendición de las cuentas, así como el libramiento de fondos correspondientes a un trimestre X sin haber sido justificado el del trimestre X-2.

6.28.- Asimismo se han revisado los documentos justificativos integrantes de una cuenta trimestral de cada aeropuerto seleccionada aleatoriamente. En líneas generales la justificación ha sido correcta, aunque se han detectado algunos casos con defectos formales, como:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) Ausencia de fecha en las facturas.
- b) Insuficiente descripción del servicio o suministro.
- c) Falta de recepción formal.

Expedientes de contratación de gastos corrientes

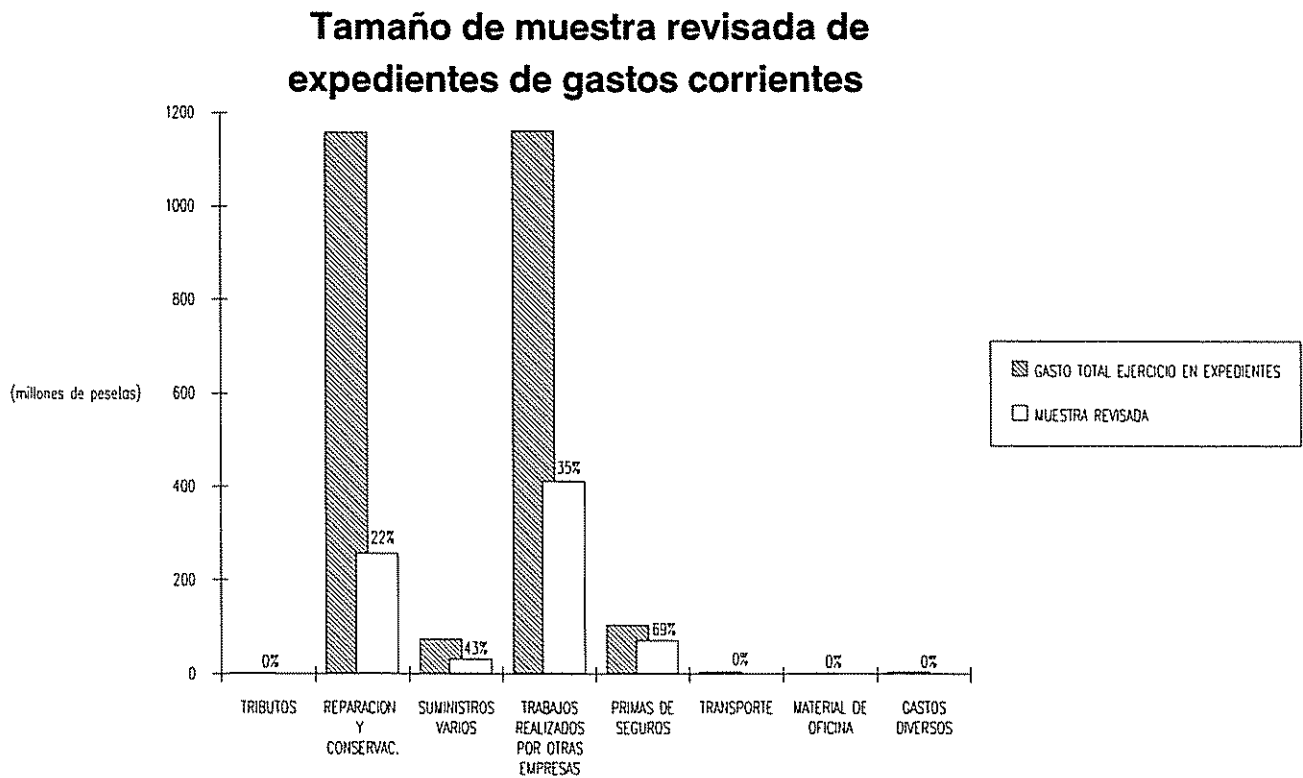
6.29.- El gasto total tramitado mediante expedientes de contratación ha ascendido a 2.510 millones de pesetas. El Tribunal ha seleccionado una muestra de estos expedientes al objeto de examinar los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de la legislación de contratos del Estado.
- b) Correcta justificación de los gastos.
- c) Comprobación, donde ha sido posible, del cumplimiento de los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos.

6.30.- La muestra seleccionada representa el 31% del importe total de los expedientes de contratación de gastos corrientes, y se corresponde con un total de 20 expedientes. El reparto de la muestra según la cuenta de gasto a la que corresponden es el siguiente:



Figura 5



6.31.- Los criterios empleados en la selección de la muestra han sido los siguientes:

- a) Seleccionar expedientes que han generado gasto en el ejercicio 1987, con independencia de las fechas de apertura o de cierre del expediente.
- b) Concentrar la muestra en expedientes de gastos que correspondan a los Servicios Centrales y a los aeropuertos citados en el punto 1.12.
- c) Seleccionar preferentemente los expedientes de mayor volumen de gasto en el ejercicio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.32.- Los contratos analizados pertenecen al ámbito del Decreto 1005/1974, esto es, son contratos de asistencia técnica. En líneas generales, se ha observado el respeto de las disposiciones del citado Decreto así como de la Ley y el Reglamento de contratos del Estado, que tienen carácter supletorio. No obstante, se han observado diversas incidencias que son analizadas en los siguientes puntos.

6.33.- La mayor parte de los contratos versaban sobre actuaciones de mantenimiento, limpiezas, vigilancia, etc. Es decir, se trataba de servicios prestados de forma continua por el contratista durante un periodo de tiempo. De acuerdo con el Decreto 1005/1974, la vigencia de los contratos no puede ser superior al año, lo que se cumple en todos los casos examinados. No obstante se ha podido observar que era muy frecuente que el OAAN prorrogase los contratos retrasando la convocatoria de nuevos concursos, al objeto de que el adjudicatario continuase prestando los mismos servicios.

6.34.- Todos los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos de mantenimiento, conservación, limpiezas, vigilancia y seguridad preveían, entre las obligaciones del contratista, la presentación de planes e informes de trabajo a efectos de su evaluación por el OAAN. El Tribunal ha podido comprobar que, salvo escasas excepciones, tales planes e informes no han sido exigidos por el Organismo.¹

6.35.- Se ha observado un insuficiente cumplimiento de la obligación de examinar la situación de la empresa adjudicataria en relación con la Seguridad Social.

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.36.- En algunos casos concretos han surgido incidencias en el desarrollo de los servicios contratados que han afectado a su normal cumplimiento. Del examen de estos casos se deduce un deficiente funcionamiento de los mecanismos de coordinación de las administraciones de los aeropuertos con los Servicios Centrales, demoras injustificadas en la toma de decisiones e insuficiente análisis de las condiciones de prestación de los servicios contratados. Entre los casos examinados destacan los siguientes:

- a) Expediente 91/86. Servicio de limpieza en el aeropuerto de Palma de Mallorca. Este expediente ha supuesto un gasto total en 1987, en conjunto con todas las compensaciones económicas anejas al mismo, de 95 millones de pesetas y fue adjudicado a la misma empresa a la que se adjudicó el servicio en 1984. Durante el desarrollo del primer contrato el director del aeropuerto de Palma de Mallorca solicitó al Director del OAAN la imposición de sanciones a la empresa por incumplimiento de las condiciones contractuales. Dichas sanciones, que encontraban fundamento en el pliego de prescripciones técnicas del contrato, no fueron impuestas, no constando en el expediente la contestación del Director del OAAN a la solicitud del director del aeropuerto. Tras la convocatoria de un nuevo concurso el contrato es adjudicado, por el expediente 91/86, a la misma empresa. El 13 de julio de 1987 el director del aeropuerto solicita su resolución y la imposición de sanciones tras la comprobación de nuevos incumplimientos. Tampoco estas sanciones, igualmente amparadas por el pliego de prescripciones técnicas, llegaron a ser



TRIBUNAL DE CUENTAS

impuestas, sin que consten en el expediente los motivos. Así, el contrato acabó normalmente su periodo de vigencia. El Tribunal ha podido comprobar, por otra parte, que en febrero de 1988 la empresa se hallaba al descubierto en el pago de cuotas a la Tesorería de la Seguridad Social, según certificado de la Tesorería de Baleares, por importe de casi 30 millones de pesetas correspondientes a cuotas no ingresadas entre 1985 y 1987.

- b) Expediente 368/86. Servicio de información y atención a la aviación general y a las tripulaciones en el aeropuerto de Palma de Mallorca, con un gasto en 1987 de 4 millones de pesetas. La empresa adjudicataria se constituyó el 22 de abril de 1986, a pesar de lo cual su nombre figuraba en una lista de posibles adjudicatarias elevada en septiembre de 1985 por el Servicio de Explotación Aeroportuaria del aeropuerto citado a la Oficina de Contratación. El contrato fue adjudicado el 19 de noviembre de 1986 con un informe del director del aeropuerto favorable a la contratación del servicio con otra empresa. El 17 de marzo de 1987 el director del aeropuerto solicita al Director del OAAN la resolución del contrato tras haberse descubierto, mediante una inspección formal, la práctica por el contratista de diversas irregularidades, entre las que destacan el cobro no autorizado de servicios y la prestación de servicios ajenos al contrato. Dicho escrito fue remitido por la Subdirección General Económico-Financiera a la Asesoría Jurídica, a efectos de informe, el 2 de julio, fecha en la que



TRIBUNAL DE CUENTAS

ya había finalizado la vigencia del contrato. El Asesor Jurídico informa, el 2 de noviembre, que no ha de resolverse el contrato ya extinguido y propone la devolución de la fianza, lo que ocurrió posteriormente.

Recomendaciones de control interno

Existencias

6.37.- Debe procederse, de forma inmediata, a la racionalización de los sistemas de control y organización de los almacenes, así como a contabilizar las existencias. En los siguientes puntos se contienen algunas recomendaciones en esta línea, parte de las cuales ya están recogidas en el plan de mantenimiento citado en el punto 6.17.

6.38.- Deben definirse, en primer lugar, los sistemas de aprovisionamiento de mercancías, especialmente en cuanto a la determinación de los trámites de recepción, almacenes autorizados para su depósito, etc. En este sentido debe designarse un almacén en los Servicios Centrales y uno en cada aeropuerto como únicos autorizados para la entrada de material adquirido al exterior, esto es, no procedente de movimientos internos en el Organismo.

6.39.- En cada uno de estos almacenes debe haber un encargado de acreditar la recepción del material y anotarla en el correspondiente libro de entrada, anotación que debe ir acompañada por la correlativa en el inventario permanente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

6.40.- Las salidas de los almacenes deben someterse, igualmente, a un riguroso procedimiento registral, de forma que el encargado del almacén sólo expida la mercancía tras la formalización, por persona debidamente autorizada, del correspondiente parte de salida y su anotación en los libros de registro y en el inventario permanente.

6.41.- Con una periodicidad fija, que debe ser al menos de una vez cada dos meses en el almacén de Servicios Centrales, y de una o dos veces al año en los de los aeropuertos según su volumen, deben practicarse, por persona distinta del encargado del almacén, inventarios físicos formales realizados de acuerdo con instrucciones debidamente autorizadas por la dirección del Organismo. Los resultados de los inventarios físicos deben compararse inmediatamente con los registros del inventario permanente y proceder, en su caso, al análisis de las diferencias.

6.42.- Debe definirse un sistema de organización que impute a unidades concretas de los Servicios Centrales y de los aeropuertos la responsabilidad de determinar los niveles mínimos y máximos de existencias, así como los procedimientos de retiro del material inservible.

6.43.- Asimismo, debe definirse un sistema general de control del acceso a los almacenes y una política de aseguramiento de los mismos y de las mercancías depositadas. Las unidades encargadas directamente de su administración deberán especificar las normas concretas de acceso y los seguros aplicables.

6.44.- Finalmente, cabe señalar que las existencias de los Servicios Centrales deben concentrarse en almacenes de uso



TRIBUNAL DE CUENTAS

exclusivo del Organismo. La fusión del OAAN y de la Dirección General de Aviación Civil en el nuevo Ente público resuelve por sí misma el problema del almacén de Vicalvaro.

Fondos a justificar

6.45.- El nuevo Ente público no está sujeto a las normas reglamentarias sobre pagos a justificar, por lo que no cabe formular recomendaciones en este apartado.



TRIBUNAL DE CUENTAS

7.- PERSONAL

Introducción

7.1.- En el presente apartado se analizan las cuentas de personal y de prestaciones sociales, cuyos saldos a 31 de diciembre de 1987 eran los siguientes (en miles de pesetas):

C U E N T A	S A L D O S	
Retribuciones altos cargos.....	5.347	
Retribuciones básicas funcionarios	707.672	
Retribuciones complement. funcionarios ..	442.875	
Retribuciones personal laboral fijo	8.453.922	
Retribuciones personal laboral eventual .	180.391	
Incentivos de productividad	78.867	
Gratificaciones	1.107	
Dietas y locomoción funcionarios	28.122	
Dietas y locomoción personal laboral	36.560	
Formación y perfeccionamiento funcionarios	6.743	
Formación y perfeccionamiento per.laboral	3.643	
Seguridad Social	2.869.808	
Fondo de solidaridad	33.521	
TOTAL GASTOS DE PERSONAL		12.848.578
Complemento familiar funcionarios	5.935	
TOTAL PRESTACIONES SOCIALES		5.935
T O T A L		12.854.513

7.2.- Las partidas señaladas representan el 29% de los gastos imputados a la cuenta de resultados corrientes del ejercicio. Si excluimos las transferencias de capital al Estado, que no tienen carácter auténtico de gastos de explotación, el porcentaje se eleva al 71%.

7.3.- Los cargos en las cuentas citadas se corresponden con las obligaciones reconocidas en el capítulo 1 y en el artículo 23 del



TRIBUNAL DE CUENTAS

Presupuesto de Gastos, con el siguiente detalle (en miles de pesetas):

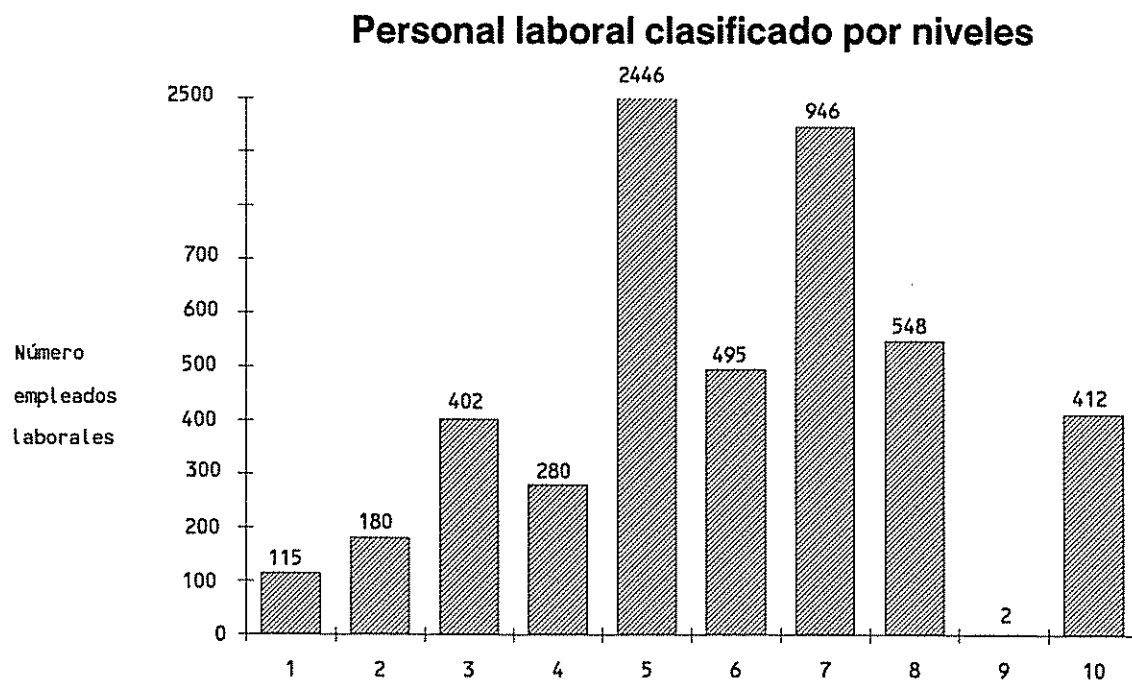
Capítulo 1: Gastos de personal	12.789.831
Artículo 23: Indemnizaciones por razón del servicio .	64.682
T O T A L	12.854.513

Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización

7.4.- El OAAN contaba a 31 de diciembre de 1987 con un total de 6.368 empleados fijos, de los cuales el 91% estaban sujetos al régimen jurídico laboral ordinario y el 9% restante al de la función pública.

7.5.- La distribución por niveles de los empleados laborales fijos era, en dicha fecha, la siguiente:

Figura 6

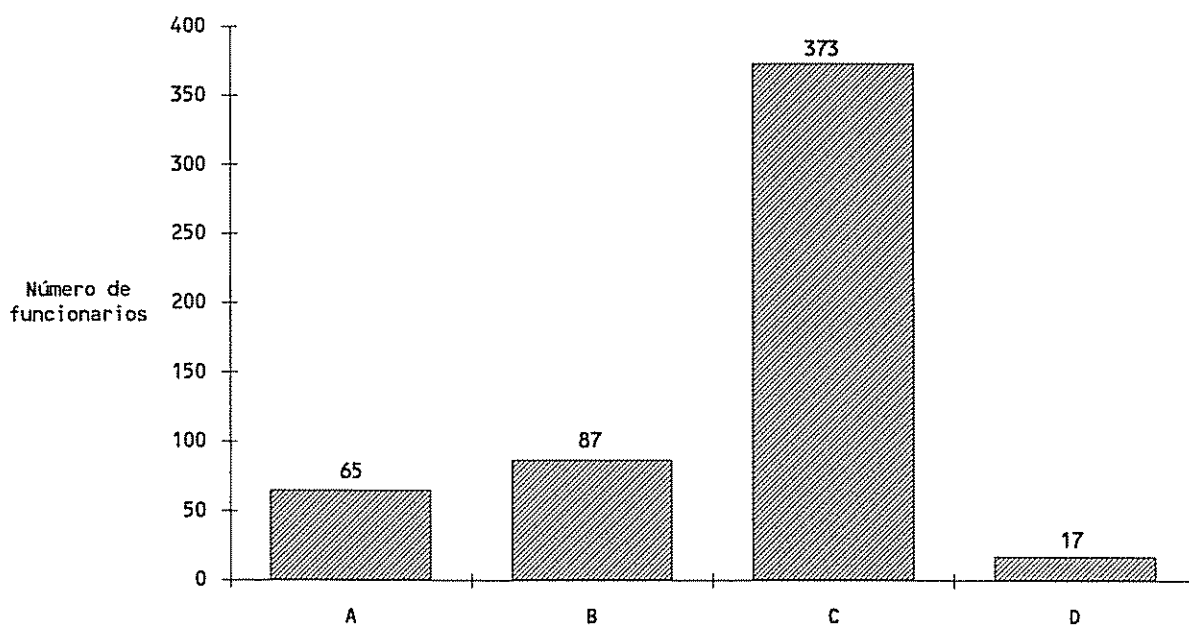




7.6.- El personal funcionario presentaba, en la misma fecha, la siguiente distribución por grupos según los definidos en la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública:

Figura 7

Personal funcionario clasificado por grupos



7.7.- Además durante el ejercicio 1987 el OAAN ha formalizado 343 contratos de relación laboral eventual. El número de empleados laborales eventuales durante 1987 ha sido, por término medio, de 115, con notables fluctuaciones a lo largo del año (218 en agosto, 30 en enero).



TRIBUNAL DE CUENTAS

7.8.- Las relaciones de trabajo entre el personal laboral y el OAAN estaban reguladas, en el ejercicio de 1987, por el "IV Convenio Colectivo de Aeropuertos Nacionales y de Aviación Civil", suscrito el 21 de julio de 1987. La demora en su aprobación motivó que durante el ejercicio fiscalizado se aplicara, en ciertos aspectos, el III Convenio Colectivo, suscrito en 1985.¹

7.9.- Con la creación del Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea todo el personal se regirá por normas de derecho laboral, con sometimiento al Estatuto de los Trabajadores y a los Convenios Colectivos que se formalicen. Los funcionarios destinados en el OAAN podrán optar, durante el plazo que reglamentariamente se determine, por integrarse en las plantillas de personal laboral del nuevo Ente, quedando en sus Cuerpos de origen en la situación de excedencia voluntaria.

Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas

7.10.- Los objetivos de la fiscalización del área de personal han sido los siguientes:

- a) Evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control interno.
- b) Análisis de las actuaciones de gerencia del personal desarrolladas por el OAAN.

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- c) Comprobación de que los gastos de personal corresponden a empleados del OAAN y de que han sido correctamente calculados y contabilizados.

7.11.- Se han analizado los procedimientos de gestión y administración del personal a partir de las instrucciones dictadas por la dirección del OAAN al respecto, así como su puesta en práctica en los siguientes centros de trabajo: Servicios Centrales y los seis aeropuertos citados en el punto 1.12.

7.12.- Se han analizado los sistemas de elaboración de las nóminas de personal funcionario y laboral al objeto de evaluar su grado de seguridad.

7.13.- Se han practicado pruebas de nóminas referidas a un mes respecto de una muestra de empleados adscritos a los Servicios Centrales y a los seis aeropuertos citados en el punto 1.12, tanto para personal laboral como funcionario. Se han completado las pruebas con la verificación de la contabilización de las nóminas del mismo mes.

7.14.- Finalmente, se han examinado los sistemas de análisis por el OAAN de sus necesidades de personal y los procedimientos de formación y perfeccionamiento del personal.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Control interno

7.15.- No se han detectado debilidades significativas en los sistemas de control interno en materia de personal. Los procedimientos pueden considerarse suficientemente fiables en áreas como la elaboración de nóminas y el seguimiento de las situaciones del personal por medio de expedientes individuales. Ello no ha obstado para que se hayan producido algunas incidencias que se destacarán más adelante.

Otros resultados de fiscalización

Análisis por el OAAN de sus necesidades de personal

7.16.- Este Tribunal ha comprobado que el OAAN no ha desarrollado, en el periodo objeto de esta fiscalización, un adecuado estudio de cuáles eran sus necesidades de personal. En los siguientes puntos se analizan las etapas previas a la formulación de las convocatorias de pruebas para la cobertura de las plazas establecidas en la Oferta de Empleo Público.

7.17.- A lo largo del año la Subdirección General de Gestión Administrativa solicitaba a los directores de los aeropuertos y a las jefaturas de las unidades superiores de los Servicios Centrales una relación de sus necesidades de personal sin incluir las que estuvieran próximas a cubrirse por convocatorias en proceso. Este procedimiento se desarrollaba al margen de criterios normalizados, de forma que la argumentación de las necesidades no resultaba, en



TRIBUNAL DE CUENTAS

la mayoría de los casos, suficientemente fundada para poder ser analizada por la Subdirección General de Gestión Administrativa.¹

7.18.- Tras negociaciones informales con las unidades que comunicaban necesidades de personal, que generalmente no incluían una plena comprobación de la realidad de las mismas, la citada Subdirección General elevaba una propuesta a la Dirección General del Organismo para poder ser incluida en la Oferta de Empleo de las Administraciones Públicas del ejercicio.

7.19.- Como consecuencia de las deficiencias de partida del procedimiento descritas en los puntos anteriores, la propuesta de necesidades de personal elevada a la Dirección General del OAAN presentaba, en síntesis, las siguientes debilidades:

- a) No existía homogeneidad de criterios entre los distintos centros operativos del OAAN respecto a los requisitos que conducían a establecer que había necesidad de contratación de nuevo personal.
- b) No se analizaba suficientemente si la necesidad debía ser cubierta por personal funcionario o laboral o, en este caso, por personal de carácter fijo o eventual.

7.20.- Una vez aprobada la Oferta de Empleo de las Administraciones Públicas el Director General del OAAN resolvía la distribución de las plazas de personal laboral reservadas al Organismo entre los distintos centros operativos de acuerdo con la propuesta elevada por la Subdirección General de Gestión Administrativa, y a

¹ Párrafo modificado en función de las alegaciones del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

continuación convocaba las oportunas pruebas selectivas. Los puestos de trabajo reservados a personal funcionario eran convocados por Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

7.21.- Finalmente cabe destacar la demora con que se desarrollaban los procedimientos descritos. Así, en lo que se refiere a la oferta de empleo de 1987, las primeras solicitudes de comunicación de necesidades de personal se produjeron en septiembre de 1986, la resolución del Director General por la que se aprobó la distribución de las plazas reservadas al OAAN en la Oferta de Empleo Público se produjo en junio de 1987 (la Oferta de Empleo de las Administraciones Públicas fue aprobada en febrero), mientras que las plazas fueron convocadas en noviembre del mismo año.

Formación y perfeccionamiento del personal

7.22.- Las actuaciones de formación y perfeccionamiento del personal desarrolladas por el OAAN en el periodo fiscalizado han sido insuficientes para dotar a la plantilla de las capacidades y cualificaciones que serían deseables y, en especial, para cumplir los compromisos contraídos en el Convenio Colectivo en materia de formación.

7.23.- Entre los objetivos del programa presupuestario gestionado por el OAAN en 1987 figuraba una denominado "Potenciar la formación del personal", cuya medición se realizaría a través de indicadores relativos al personal que debía participar en una serie de cursos y seminarios. Dicho objetivo ha sido escasamente cumplido por las siguientes circunstancias:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) El Servicio de Gestión de Personal, unidad encargada de la programación y del seguimiento de los planes de formación, ha contado con una plantilla insuficiente para el cumplimiento de estas tareas que, además, ha tenido que dedicarse con preferencia a la tramitación de las necesidades de personal y al desarrollo de la Oferta de Empleo.
- b) La tramitación de los contratos de asistencia técnica para la realización de los cursos y seminarios ha sido excesivamente lenta. Así, por ejemplo, se ha detectado que los trámites de contratación de los cursos de inglés han tenido una duración media de 116 días.
- c) Ha existido escasa incentivación a la participación de personal del OAAN como monitores de los cursos y seminarios.

Otros resultados

7.24.- En las visitas cursadas a los aeropuertos citados en el punto 1.12 se ha comprobado que existían empleados de plantilla del OAAN que percibían sus retribuciones de este Organismo y que desempeñaban tareas al servicio de otros entes como el Instituto Nacional de Meteorología y la Dirección General de Aviación Civil, con el consentimiento implícito pero no expreso de la dirección del OAAN. Esta situación se producía debido a la confusión existente en el ejercicio, por los distintos entes, de sus competencias en materia aeroportuaria.



TRIBUNAL DE CUENTAS

7.25.- De las pruebas practicadas sobre las retribuciones abonadas al personal del OAAN, tanto funcionario como laboral, se ha deducido un correcto cálculo e imputación de los diferentes conceptos retributivos, salvo ciertas excepciones en los complementos de nocturnidad, turnicidad y peligrosidad del personal laboral derivados, generalmente, de retrasos en su aprobación oficial o en su comunicación. En cualquier caso las salvedades son de muy escasa entidad económica.

7.26.- Mayor trascendencia tienen, por otra parte, los reiterados errores en la aplicación de los tipos de retención por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En este sentido, en las pruebas practicadas se ha observado que era frecuente la aplicación injustificada en las nóminas de tipos inferiores (en algún caso hasta en ocho puntos) a los que correspondería de acuerdo con las tablas vigentes y con la situación familiar declarada por el empleado. La contingencia fiscal derivada de este asunto no ha sido calculada por el Tribunal dado el volumen de la plantilla del OAAN.

Recomendaciones de control interno

7.27.- En virtud de la ausencia de debilidades significativas en materia de control interno no procede efectuar recomendaciones específicas respecto a variaciones en los sistemas implantados en la presente área.



TRIBUNAL DE CUENTAS

8.- TESORERIA¹

Introducción

8.1.- El saldo de la cuenta de Tesorería, según el balance del OAAN a 31 de diciembre de 1987, ascendía a 12.422.920.634 pesetas. El movimiento de esta cuenta durante el ejercicio fue el siguiente (en miles de pesetas):

Saldo a 31 de diciembre de 1986	14.100.264
Cargos	104.968.128
Abonos	106.645.471
Saldo a 31 de diciembre de 1987	12.422.921

8.2.- El saldo indicado se desglosaba de la siguiente forma (en miles de pesetas):

Banco de España, cuenta oficial	7.379.909
Banco de España, pagos a justificar	102.147
Caja Postal, Cta. restringida de recaudación	4.940.365
Tesorería de aeropuertos	500
<u>TOTAL TESORERIA</u>	<u>12.422.921</u>

¹ A instancia del Ministerio Fiscal, se han pasado los antecedentes oportunos sobre los hechos descritos en el presente capítulo a la Sección de Enjuiciamiento, a efectos de lo prevenido en el artículo 46 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.



Breve descripción de los procedimientos de gestión y contabilización

8.3.- El OOAN ha dispuesto, durante el ejercicio de 1987, de un total de 119 cuentas bancarias, de las cuales 5 eran gestionadas directamente por los Servicios Centrales y el resto correspondía a los aeropuertos.

8.4.- Las cuentas bancarias de los Servicios Centrales eran las siguientes:

- a) Banco de España, cuenta 23, de tesorería central del Organismo. En esta cuenta se ingresaba la recaudación procedente de las cuentas restringidas de recaudación tanto de los Servicios Centrales como de los aeropuertos. Por otro lado, de ella partían los fondos que se ingresaban en otras cuentas bancarias de Servicios Centrales así como los anticipos de fondos y demás provisiones a los aeropuertos. También por esta cuenta se realizaban los pagos de las transferencias al Estado. La administración y control de esta cuenta bancaria correspondía al área de recaudación.
- b) Banco de España, cuenta 89.778, para pagos a justificar. Esta cuenta se nutría exclusivamente con fondos de la cuenta 23 del Banco de España, y se destinaba a pagos directos por el procedimiento de "a justificar", así como a suministrar fondos a las cuentas de proveedores y a la de nóminas. A pesar de su denominación, por tanto, no se destinaba exclusi-



TRIBUNAL DE CUENTAS

vamente a pagos a justificar. Su gestión correspondía al área de habilitación-pagaduría.

- c) Caja Postal, cuenta 6.227.089, restringida de recaudación. En esta cuenta se ingresaba la recaudación de todas las tasas e ingresos patrimoniales facturados por los Servicios Centrales (ver punto 3.2). El saldo de esta cuenta debía ser transferido automáticamente los días 10 y 25 de cada mes a la cuenta 23 del Banco de España, y no estaba permitida la realización de ninguna otra operación de pagos. La gestión de esta cuenta estaba encomendada al área de recaudación.
- d) Caja Postal, cuenta 6.115.127, de nóminas. Los fondos ingresados en esta cuenta procedían de la 89.778 del Banco de España y se destinaban al pago de las nóminas de todo el personal funcionario del Organismo y del laboral de los Servicios Centrales. Las nóminas del personal laboral destinado en los aeropuertos se pagaban por las cuentas bancarias de los propios aeropuertos con fondos procedentes directamente de la cuenta 23 del Banco de España. El área de habilitación-pagaduría se encargaba de la administración y control de la cuenta de nóminas.
- e) Caja Postal, cuenta 7.038.271, de proveedores. Esta cuenta bancaria se utilizaba para pagos menores a proveedores y sus fondos procedían de la cuenta 89.778 del Banco de España. A su vez, con fondos procedentes de esta cuenta bancaria se formaban cuatro pequeñas cajas de efectivo disponibles para pagos menores en diferentes áreas de los Servicios



TRIBUNAL DE CUENTAS

Centrales. La gestión de esta cuenta de proveedores y el control de las cajas de efectivo correspondía al área de habilitación-pagaduría.

8.5.- No tenían saldo contable a 31 de diciembre de 1987 las cuentas de nóminas y proveedores porque ambas reintegraban su saldo antes del cierre del ejercicio a la cuenta 23 del Banco de España. Por otra parte, el elevado volumen del saldo contable de la cuenta restringida de recaudación (ver punto 8.2) se debió a que la última transferencia de saldos a la cuenta 23 del Banco de España se produjo el 26 de noviembre, habiéndose incumplido durante el mes de diciembre el mandato de transferencia automática quincenal de los saldos (ver punto 8.26).

8.6.- La organización de la tesorería de los aeropuertos era muy diversa, como se verá más adelante, pero en síntesis cada aeropuerto presentaba el siguiente esquema:

- a) Una cuenta oficial destinada a operaciones varias.
- b) Una cuenta restringida de recaudación.
- c) Una cuenta destinada al pago de nóminas.
- d) Diversas cajas de efectivo para pagos menores.

8.7.- El saldo contable de la tesorería de todos los aeropuertos al cierre del ejercicio era cero (salvo la excepción que se comentará más adelante) debido a los siguientes motivos:

- a) Las cuentas restringidas de recaudación transferían automáticamente sus saldos cada quince días a la cuenta 23 del Banco de España. Los ingresos eran recogidos en la contabilidad del OAAN únicamente



TRIBUNAL DE CUENTAS

cuando se producía esa transferencia, por lo que las cuentas restringidas de los aeropuertos no tenían reflejo contable.

- b) El sistema de provisiones de fondos por los Servicios Centrales a los aeropuertos (ver puntos 6.7 y 6.8) determinaba que, al cierre del ejercicio, los anticipos estaban contablemente amortizados y los sobrantes de pagos a justificar estaban reintegrados, por lo que no podían existir saldos contables en la tesorería de los aeropuertos. La única excepción fue el aeropuerto de Murcia-San Javier, con un saldo de 500.000 pesetas por un reintegro pendiente.

Objetivos de la fiscalización y alcance de las pruebas

8.8.- La fiscalización del área de tesorería ha pretendido los siguientes objetivos:

- a) Evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control interno.
- b) Verificación de la realidad y de la libre disponibilidad de los saldos de efectivo que figuran en el balance del OAAN, y de la íntegra contabilización de la tesorería del Organismo.
- c) Análisis de la rentabilidad de la tesorería del OAAN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

8.9.- Se han analizado los sistemas de gestión y control de la tesorería del Organismo a partir de las instrucciones dictadas por la dirección del OAAN al respecto, así como su puesta en práctica en los Servicios Centrales y en los aeropuertos.

8.10.- El examen de los sistemas de control de las cuentas bancarias y de las cajas de efectivo se ha extendido, preferentemente, a los siguientes extremos:

- a) Registros auxiliares de cada cuenta o caja.
- b) Conciliaciones y arqueos.
- c) Autorización administrativa de funcionamiento de las cuentas.
- d) Firmas autorizadas para la disponibilidad de los fondos de las cuentas.
- e) Utilización exclusiva de las cuentas y cajas para las operaciones que les corresponden de acuerdo con la legislación aplicable y con las instrucciones de la dirección del OAAN.

8.11.- Se ha solicitado a las oficinas bancarias confirmación de los saldos de cierre del ejercicio de todas las cuentas y se ha procedido a efectuar las conciliaciones correspondientes.

8.12.- Finalmente se han analizado los rendimientos financieros de cada cuenta bancaria y se ha evaluado la rentabilidad media de la



TRIBUNAL DE CUENTAS

tesorería. Se han comentado los resultados con los responsables del OAAN al objeto de conocer sus impresiones al respecto.

Control interno

8.13.- Los sistemas de control interno implantados por el OAAN en el área de tesorería presentaban importantes deficiencias que afectaban tanto a los Servicios Centrales como a los aeropuertos. El elevado número de cuentas bancarias y cajas operativas de las diferentes unidades del Organismo, así como la importancia cuantitativa de las operaciones realizadas, determinan que, dadas las debilidades de control interno de la tesorería, esta área se encuentre entre las de mayor riesgo. En los siguientes puntos se analizan las principales deficiencias y los riesgos asociados.

Aspectos generales

8.14.- En primer lugar cabe señalar que el OAAN carecía de una política definida en materia de gestión y control de la tesorería. Esta circunstancia se sitúa en el origen de la mayor parte de las deficiencias de los sistemas de control interno de esta área, y se evidencia de la manera descrita en los siguientes puntos.

8.15.- El OAAN carecía de un departamento de tesorería. Las unidades de los Servicios Centrales y de los aeropuertos encargadas de la gestión de las diferentes áreas (recaudación, personal, etc.) administraban y controlaban las cuentas y las cajas correspondientes, produciéndose riesgos excesivos por la acumulación de funciones incompatibles.



TRIBUNAL DE CUENTAS

8.16.- Las normas dictadas por la dirección del OAAN en materia de gestión y control de la tesorería eran fragmentarias, dispersas y, en ocasiones, discordantes. Como consecuencia de ello se producían frecuentes alteraciones de los procedimientos de gestión, persistencia en la no aplicación de métodos de control elementales, disparidad en los sistemas empleados por unidades similares de distintos aeropuertos y, en general, imposibilidad de detectar unos procedimientos homogéneos y coherentes de gestión y control de la tesorería.

8.17.- Este Tribunal ha podido comprobar que los Servicios Centrales incluso desconocían algunas cuentas bancarias de las que disponía el Organismo por medio de sus diferentes unidades, principalmente los aeropuertos. La relativa autonomía operativa de la administración de los aeropuertos en materia de tesorería no debería suponer el desconocimiento y, por ende, la falta absoluta de control por parte de los Servicios Centrales de la tesorería de los aeropuertos.

Sistemas de control de la tesorería

8.18.- En principio, cada cuenta bancaria era controlada por medio de un libro auxiliar. No obstante se han comprobado ciertas excepciones en algunos aeropuertos, así como casos en los que los libros no cumplían unos requisitos mínimos de orden y claridad para poder ser empleados como medio de conocimiento y control de las operaciones. En bastantes casos las anotaciones eran excesivamente simples, de forma que no podía ser identificada la naturaleza de la operación ni, por consiguiente, resueltas las diferencias de conciliación que eventualmente pudieran presentarse. En algunas de



TRIBUNAL DE CUENTAS

las situaciones descritas en este punto se encontraban los libros auxiliares de ciertas cuentas de los aeropuertos de Madrid-Barajas, Palma de Mallorca, Málaga, Menorca, Tenerife-Norte, Vitoria, Pamplona y Badajoz.

8.19.- No todas las cuentas bancarias eran objeto de conciliación periódicamente. En las cinco cuentas de los Servicios Centrales sólo se practicaron conciliaciones de los saldos al cierre del ejercicio y en algún mes disperso, a pesar del muy elevado volumen de operaciones realizadas. Por otra parte no se practicó ninguna conciliación a lo largo del ejercicio en ciertas cuentas de los aeropuertos de Madrid-Barajas, Palma de Mallorca, Santiago, Asturias, Menorca, Vitoria, Hierro, Pamplona y Badajoz. La no realización de conciliaciones supone un elevado riesgo de mantener diferencias no justificadas en la tesorería del Organismo.

8.20.- Las conciliaciones eran preparadas, generalmente, por el mismo personal encargado de la llevanza de los libros auxiliares, produciéndose de esta forma una acumulación de funciones que deberían ser incompatibles. En la mayoría de los casos las conciliaciones no eran supervisadas por otras unidades.

8.21.- El control de las cajas de efectivo presentaba aún mayores deficiencias que el de las cuentas bancarias. Así, por ejemplo, no existían libros de las cuatro cajas de Servicios Centrales. Su control se realizaba conjuntamente con la cuenta bancaria de la que procedían sus fondos (ver punto 8.4.e), con el consiguiente riesgo de compensación de operaciones y pérdidas de información. Por lo que se refiere a los aeropuertos, eran muy frecuentes las deficiencias de los libros de caja semejantes a las descritas en el punto 8.18 para los libros de bancos. En varios casos se anotaban en un



TRIBUNAL DE CUENTAS

mismo libro las operaciones de una cuenta bancaria y de una o más cajas. Por otra parte, en el libro de caja del aeropuerto de Palma de Mallorca se efectuaba una anotación mensual por el importe global de todas las operaciones del periodo.

8.22.- No era una práctica habitual la realización de arqueos periódicos de las cajas de efectivo. En las de los Servicios Centrales sólo se practicaron algunos durante el segundo semestre del ejercicio en conjunción con las conciliaciones de saldos de la cuenta bancaria de la que procedían sus fondos. En los aeropuertos era aún menos frecuente la práctica de arqueos y, cuando éstos se realizaban, generalmente no eran supervisados.

8.23.- Finalmente hay que señalar que las medidas de custodia y protección del efectivo de las cajas, con algunas excepciones, eran generalmente insuficientes y escasamente ortodoxas. Los procedimientos implantados al respecto en las diferentes administraciones de los aeropuertos eran muy dispares.

Cobros. Cuentas restringidas de recaudación

8.24.- Las facturas expedidas por los Servicios Centrales por tasas y derechos patrimoniales contenían la advertencia de que los ingresos debían realizarse en la cuenta restringida de recaudación de la Caja Postal descrita en el punto 8.4.c. El sistema normal de cobro era la transferencia bancaria realizada directamente por el deudor y se han observado algunos casos en los que el pago de la factura se realizó mediante entrega de cheques nominativos en la sede del Organismo que posteriormente fueron ingresados en la citada cuenta.



TRIBUNAL DE CUENTAS

8.25.- A pesar de que el modelo de factura expedida por los Servicios Centrales contenía una leyenda en la que se advertía al deudor que identificase, en el momento de efectuar el pago, la factura que era abonada, esto no se producía en todos los casos. En numerosas ocasiones el área de recaudación, encargada del control de la cuenta restringida de recaudación de los Servicios Centrales, conocía únicamente el importe de los ingresos, careciendo de información sobre el deudor o la factura o facturas abonadas. En estos casos se emprendían gestiones adicionales de carácter informal para identificar las facturas a las que correspondían los ingresos. Esta situación generaba frecuentes incidencias en la actualización de los saldos deudores y en la contabilización de los cobros. El OAAN empleaba una cuenta de ingresos pendientes de aplicación para la anotación de los cobros de deudores desconocidos, a la que durante 1987 se ha imputado una recaudación total de 386 millones de pesetas, quedando al cierre del ejercicio pendiente de depurar un total de 15 millones de pesetas.

8.26.- Las operaciones de las cuentas restringidas de recaudación están reguladas por el Decreto 3698/1974, de 20 de diciembre. Según dicha norma, las oficinas bancarias deben transferir automáticamente cada 15 días los saldos a la cuenta oficial que el Organismo tenga abierta en el Banco de España. Esta norma no ha sido cumplida en el caso de la cuenta restringida de los Servicios Centrales en tres ocasiones a lo largo de 1987: en la primera quincena de julio y en las dos del mes de diciembre, acumulándose elevados saldos en la cuenta hasta que fueron transferidos. No ha existido razón objetiva para este incumplimiento.

8.27.- Las tasas y derechos patrimoniales facturados por los aeropuertos eran ingresados en cuentas restringidas de recaudación



TRIBUNAL DE CUENTAS

abiertas en cada uno de ellos. Esta recaudación debía ser transferida quincenalmente a la cuenta 23 en el Banco de España de los Servicios Centrales junto con los recibos expedidos por la administración de los aeropuertos por las tasas y derechos patrimoniales correspondientes. Sin embargo, se han encontrado numerosas excepciones a este sistema, alguna de las cuales implica importantes riesgos de control interno, tal como se expone en los siguientes puntos.

8.28.- En algunos aeropuertos se admitía el pago de las tasas y derechos patrimoniales en efectivo, que se ingresaba en una caja controlada, generalmente, por la misma persona encargada de expedir los recibos, ingresando sin periodicidad preestablecida la recaudación en la cuenta bancaria restringida. Esta acumulación de funciones evidencia un alto riesgo de control interno, especialmente dadas las deficiencias de control de las cajas descritas en los puntos 8.21 a 8.23.

8.29.- En el aeropuerto de Madrid-Barajas los ingresos de los primeros siete meses del año se han recaudado en una cuenta que no ha respetado el sistema de cuentas restringidas descrito en el punto 8.27. La recaudación era transferida quincenalmente a otra cuenta bancaria de la administración del aeropuerto, donde permanecía retenida durante varios meses hasta que era transferida a la cuenta 23 del Banco de España de los Servicios Centrales. Por este motivo la contabilización de los ingresos facturados y recaudados por el aeropuerto de Madrid-Barajas ha sufrido importantes retrasos. Además, las transferencias desde la cuenta restringida del aeropuerto a la otra cuenta no eran automáticas, sino que se realizaban por orden conjunta del administrador y del jefe del



TRIBUNAL DE CUENTAS

área económica del aeropuerto, incumpliendo lo dispuesto en el Decreto 3698/1974, citado.

8.30.- De la misma forma, los saldos de las cuentas restringidas de recaudación de los aeropuertos de Málaga y Palma de Mallorca han sido transferidos, durante el primer trimestre del ejercicio, a otras cuentas administradas por los aeropuertos con carácter previo a su remisión a la cuenta 23 del Banco de España de los Servicios Centrales.

8.31.- La recaudación por tasas y otros ingresos facturados en el aeropuerto de Barcelona ha sido ingresada en una cuenta no restringida, de donde era transferida sin periodicidad preestablecida a una cuenta restringida del mismo aeropuerto. Desde esta cuenta se transfería posteriormente la recaudación a la cuenta 23 del Banco de España de los Servicios Centrales.

8.32.- La recaudación del aeropuerto de Sabadell fue ingresada durante el primer trimestre del ejercicio en la cuenta no restringida del aeropuerto de Barcelona citada en el punto anterior, acumulándose a los ingresos propios de este último aeropuerto. Esta circunstancia ha generado serias complicaciones para la identificación, en los Servicios Centrales, de los ingresos correspondientes a cada uno de los aeropuertos.

8.33.- Otro tipo de deficiencias en el funcionamiento de las cuentas restringidas, como la transferencia de la recaudación sin agotar los saldos de las cuentas y la periodicidad de las transferencias superior a la quincena han sido detectadas en al menos once aeropuertos.



Pagos

8.34.- Las extracciones de fondos de las cuentas bancarias, bien sea por pagos definitivos o por movimientos entre cuentas, se efectuaban por transferencia o por cheque nominativo. Como excepción cabe señalar que, en numerosos casos, las provisiones de fondos a las cajas de efectivo de los Servicios Centrales y de los aeropuertos se han instrumentado por cheques al portador, con el consiguiente riesgo en el control de los fondos.

8.35.- Se ha apreciado un deficiente control de los cheques y de las órdenes de transferencias expedidos y posteriormente anulados. En numerosos casos se ha podido constatar que las administraciones de los aeropuertos no han controlado la numeración correlativa de los cheques expedidos.

8.36.- No existían, ni en los Servicios Centrales ni en los aeropuertos, procedimientos estables para el seguimiento y control de los cheques pendientes de cobro durante un cierto periodo de tiempo, lo que unido a la no realización periódica de conciliaciones de saldos (ver punto 8.19) pudo permitir la existencia de diferencias inexplicadas entre la tesorería real y la contabilizada por el Organismo.

8.37.- Con carácter general las facturas y demás justificantes de los gastos no eran sellados o marcados para evidenciar que habían sido pagadas. Se presentaba así un considerable riesgo de doble pago de facturas.



Otros resultados de fiscalización

Contabilidad

8.38.- Se han analizado las diferencias surgidas entre los saldos contables de tesorería y los saldos de las cuentas bancarias confirmados por medio de la circularización a las oficinas bancarias, habiendo quedado debidamente justificadas las diferencias.

Autorizaciones de apertura de las cuentas bancarias

8.39.- De las 119 cuentas bancarias de las que ha dispuesto el OAAN durante el ejercicio de 1987, un total de 26 estaban abiertas en el Banco de España. El artículo 110 de la Ley General Presupuestaria (en la actualidad, artículo 119 del texto refundido), en la redacción establecida por la disposición adicional octava de la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, permite a los Organismos Autónomos la utilización de cuentas en entidades de crédito distintas del Banco de España siempre que así sea autorizado por el Ministerio de Economía y Hacienda. El Tribunal ha analizado la totalidad de las cuentas bancarias de las que el OAAN ha dispuesto en entidades diferentes del Banco de España al objeto de comprobar la autorización para su apertura y funcionamiento.

8.40.- Se ha comprobado que de las 93 cuentas bancarias abiertas en entidades de crédito privadas (incluyendo en este apartado la Caja Postal), 33 no han contado, en ningún momento del ejercicio,



TRIBUNAL DE CUENTAS

con la debida autorización administrativa para su apertura y funcionamiento.

8.41.- En cuanto a los Servicios Centrales sólo consta autorización para la apertura de una cuenta restringida de recaudación y una cuenta de habilitación de pagos, pero no para la de nóminas, que fue finalmente autorizada en octubre de 1988.

8.42.- Prácticamente la totalidad de aeropuertos disponían de una cuenta restringida de recaudación autorizada, aunque dicha autorización no se produjo hasta el 4 de febrero de 1987, cuando las cuentas ya habían sido abiertas.

8.43.- Por lo que se refiere a las cuentas de nóminas cabe señalar que en el 44% de los aeropuertos las cuentas utilizadas no estaban autorizadas, situación que no fue rectificada hasta octubre de 1988.

Rentabilidad de la tesorería

8.44.- El OAAN no efectuaba inversiones financieras, por lo que sus ingresos financieros se limitaban a los rendimientos por intereses de sus cuentas bancarias.

8.45.- Los ingresos brutos por intereses de las cuentas bancarias han ascendido, durante 1987, a 849.896 pesetas. Este importe ha sido contabilizado en el epígrafe de rentas de la propiedad y de la empresa de la cuenta de resultados corrientes del ejercicio y en el capítulo 5, ingresos patrimoniales, de la cuenta de liquidación de ingresos presupuestarios.



TRIBUNAL DE CUENTAS

8.46.- Los saldos medios de todas las cuentas bancarias durante el ejercicio han sido de 19.929 millones de pesetas, por lo que la rentabilidad media es del 0,004%. Si se excluyen las cuentas abiertas en el Banco de España, que agrupan el 91,3% de los saldos medios y que no producen intereses por su naturaleza, la rentabilidad media es del 0,049%, índice notablemente bajo.

8.47.- Sólo han producido intereses 16 cuentas bancarias de otros tantos aeropuertos. De ellas únicamente seis ha superado la cifra de 10.000 pesetas de intereses anuales. Destacan dos cuentas de los aeropuertos de Hierro y Fuerteventura, cuyos intereses representan el 93% del total de los ingresados por todo el Organismo. El saldo medio de estas dos cuentas ha sido únicamente el 0,06% del saldo medio total del OAAN.

8.48.- Por otra parte destaca una cuenta del aeropuerto de Murcia-San Javier, en la que se han generado unos intereses deudores de 23.579 pesetas.

8.49.- La dirección del OAAN manifiesta que no se concedía una prioridad especial al logro de una cierta rentabilidad de los fondos de tesorería, motivo por el cual los acuerdos con las entidades bancarias para la apertura de cuentas generalmente contenían cláusulas relativas a la exención de todo tipo de gastos e ingresos financieros.

8.50.- En relación con lo descrito cabe recomendar que el nuevo Ente público dedique más atención a este aspecto de la gestión de la tesorería, de manera que la reforma de los sistemas de administración de esta área, en línea con las recomendaciones de control interno que se formulan en este capítulo, pueda conducir a la



TRIBUNAL DE CUENTAS

obtención de unos ingresos financieros acordes con el elevado volumen de los fondos de tesorería disponibles.

Recomendaciones de control interno

8.51.- Deben implantarse de forma inmediata sistemas de control interno de la tesorería que doten a la gestión de esta área de fiabilidad, seguridad y homogeneidad. Entre las recomendaciones específicas más importantes se encuentran las de los siguientes puntos.

Sistemas de control de la tesorería

8.52.- Se recomienda que el nuevo Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea prevea, en su estructura organizativa, la creación de una unidad encargada específicamente de la gestión y el control de la tesorería, con una clara diferenciación de funciones y responsabilidades respecto al resto de unidades.

8.53.- Dicha unidad sería la encargada de coordinar y supervisar la aplicación de las instrucciones que la dirección del Organismo debe dictar en materia de tesorería. Estas instrucciones, que para una mayor operatividad deberían adoptar la estructura de un manual de procedimientos, deben contener, al menos, las siguientes precisiones:

- a) Definición concreta del número de cuentas bancarias con las que deben operar los Servicios Centrales y del funcionamiento específico de cada una.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Definición de un esquema fijo de cuentas bancarias de los aeropuertos.
- c) Determinación de las personas que, por razón de su cargo, se encargarán del control directo de cada cuenta.
- d) Establecimiento de normas mínimas de control y administración de cada cuenta: libro auxiliar, conciliaciones mensuales, supervisión de las mismas y aclaración inmediata de las partidas de conciliación.
- e) Limitaciones específicas al uso de las cajas de efectivo y definición de sistemas de control de las mismas: libros, arqueos periódicos, supervisión de éstos, etc.

Cobros. Cuentas restringidas de recaudación

8.54.- La normativa sobre cuentas restringidas de recaudación, especialmente el Decreto 3698/1974, no es aplicable al nuevo Ente Público. En su lugar se recomienda que el Ente adopte medidas especiales de control de las cuentas bancarias que se destinan al depósito de la recaudación al objeto de asegurar la transparencia y la clara identificación de todos los flujos de transferencias de efectivo.

8.55.- En particular cabe reiterar aquí la recomendación del punto 3.68 respecto a la conveniencia de que el cobro de los ingresos en



TRIBUNAL DE CUENTAS

los aeropuertos se efectúe siempre en cuenta bancaria, restringiendo el uso de cajas de efectivo.

8.56.- Debe asegurarse la identificación del deudor que efectúa cada ingreso y de la factura o facturas que son abonadas. En este sentido se podría establecer un sistema consistente en requerir a los deudores que, en el momento de realizar cada ingreso, lo comuniquen al Organismo por medio de documentos normalizados en los que consten los datos identificativos precisos.

Pagos

8.57.- Se recomienda eliminar la práctica de la expedición de cheques al portador incluso para los movimientos internos de tesorería.

8.58.- Entre los sistemas de control de las cuentas bancarias debe figurar el control estricto de los talones y órdenes de transferencia expedidos pendientes de cobro, así como de los anulados.

8.59.- La firma de los cheques o de las órdenes de transferencia debe ir acompañada del sellado de las facturas o de los justificantes del gasto, al objeto de evitar cualquier riesgo de pago duplicado.



9.- AUDITORIA OPERATIVA

Introducción. Objetivos y alcance

9.1.- El Tribunal de Cuentas ha efectuado un análisis de la gestión operativa del OAAN desde el punto de vista de la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. El presente capítulo recoge los principales resultados derivados de dicho análisis.

9.2.- El examen del cumplimiento de los objetivos requiere, en primer lugar, la identificación de éstos. En el OAAN existían dos procesos planificadores que operaban de forma simultánea y paralela. El resultado de ambos era la definición de un conjunto de objetivos y actuaciones que el OAAN pretendía alcanzar y realizar en el marco de sus competencias y funciones.

9.3.- El primero de los procesos planificadores culminaba en la elaboración de los denominados "Planes de acción", un conjunto de planes que debían configurar la estrategia básica de las actividades prioritarias del OAAN.

9.4.- El segundo estaba constituido por el sistema de presupuestación por programas, que imponía al OAAN el compromiso de definir unos objetivos para el ejercicio y unos indicadores de medición del grado de cumplimiento de los mismos, los cuales debían servir de guía para la asignación de los medios financieros, esto es, de su presupuesto de gastos, así como de instrumento de evaluación de la eficacia alcanzada por el Organismo en el desarrollo de sus actividades. El OAAN gestionaba un solo programa, el 515 C



TRIBUNAL DE CUENTAS

"Explotación de Aeropuertos", en el que no participaba ningún otro centro gestor.

9.5.- El análisis se ha dirigido, en primer lugar, a examinar el proceso formal de elaboración de los planes y de selección de los objetivos, evaluando su rigor y suficiencia para la identificación de las prioridades, la precisión en la definición de los objetivos, la razonabilidad de las previsiones de cumplimiento, la validez de los sistemas de seguimiento de la ejecución de los planes y del cumplimiento de los objetivos y, en definitiva, la consistencia de todo el proceso de planificación.

9.6.- A continuación se ha procedido a analizar los resultados obtenidos tanto en la ejecución de los planes de acción como en el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario. Se han comparado las realizaciones con las previsiones y se han evaluado críticamente las desviaciones, procurando obtener evidencias de las causas correspondientes.

9.7.- Por otra parte, el Tribunal ha examinado en detalle dos aspectos de la gestión operativa del OAAN: los Servicios de Extinción de Incendios y el desarrollo de la informática en el Organismo. En ambos aspectos el análisis no se ha limitado a evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos, sino que se ha extendido a examinar la situación concreta de los mismos.



Planes de acción

Aspectos generales

9.8.- El OAAN carecía de unos procedimientos normalizados en materia de planificación de sus actividades. No existían normas internas sobre la elaboración de los planes o sobre el control de su desarrollo. De esta forma los planes de acción vigentes durante 1987 no han servido como instrumento racionalizador de la actuación del OAAN, tal como se analiza con más detalle en los puntos siguientes.

9.9.- Las diferentes unidades del OAAN elaboraron, durante 1987, un total de diez planes que fueron agrupados por la dirección del Organismo en un documento denominado "Planes de acción". Dicho documento no fue objeto de aprobación oficial ni consta que fuera remitido al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones para su supervisión o siquiera conocimiento.

9.10.- El documento "Planes de acción" no puede entenderse como un instrumento planificador coordinado. En realidad se trataba de una mera agregación de diez planes parciales que respondían a técnicas de elaboración y documentación muy dispares. La ausencia de una mínima coordinación se evidencia por el hecho frecuente de que ciertas acciones de algunos planes no han podido realizarse porque interferían la realización de otros. Ante la falta de criterios directivos y de asignación de preferencias, las disfunciones entre los planes se han resuelto de forma improvisada y escasamente objetiva.



9.11.- En principio, cada plan respondía a la siguiente estructura:

- a) Definición de objetivos.
- b) Descripción de acciones precisas para su cumplimiento.
- c) Calendario de realización de las acciones.

No obstante el grado de precisión de los objetivos y de las acciones era muy diverso. Así, las acciones previstas en algunos planes eran excesivamente genéricas, de forma que apenas se diferenciaban de la expresión de los objetivos, mientras que en otros casos eran, simplemente, la descripción de las actividades propias y ordinarias de la unidad correspondiente.

9.12.- En ningún caso se han documentado en los planes los medios humanos y económicos precisos para su ejecución. Por otra parte, en ninguno de los numerosos casos en los que las acciones previstas consistían en la realización de informes o dictámenes queda precisado en el plan si debían ser realizados directamente por personal del OAAN o recurriendo a asistencias técnicas de empresas de consultoría.

9.13.- Con posterioridad a su integración en el documento conjunto, varios planes individuales han experimentado notables modificaciones, tanto en lo que se refiere a las acciones previstas como a su calendario. Estas modificaciones, introducidas por los responsables de cada plan, no han sido comunicadas a la dirección del OAAN ni, en la mayoría de los casos, documentadas suficientemente.

9.14.- No existían procedimientos normalizados para el seguimiento de la ejecución de los planes. El responsable de la elaboración de cada plan se encargaba directamente de controlar su desarrollo, sin



TRIBUNAL DE CUENTAS

que existieran métodos homogéneos. De manera esporádica e informal se reunían los responsables de cada plan y el Director del OAAN para analizar la ejecución, pero de tales reuniones no surgían acuerdos formales sobre variación de acciones o calendario ni propuestas de ajustes de las previsiones cuando se detectaban retrasos o incumplimientos en los planes.

9.15.- No se han elaborado documentos o memorias globales ni parciales en los que se expongan los resultados de la ejecución de los planes. No se ha obtenido evidencia respecto a la práctica de sistema alguno de control del grado de realización de las actividades previstas en los planes. El análisis practicado por este Tribunal se ha limitado, en consecuencia, a entrevistas con los responsables de cada plan en las que se ha solicitado evidencia documental de la realización de las acciones previstas. En los siguientes puntos se analizan los resultados más importantes alcanzados en el desarrollo de cada plan.

Plan nº 1: Ofertas Públicas de Empleo (1986, 1987 y 1988)

9.16.- Este plan tenía por objeto desarrollar los procesos de selección de personal mediante la finalización de las pruebas derivadas de la Oferta de 1986, el desarrollo de la de 1987 y la preparación de la de 1988. Los objetivos fijados no se referían tanto a alcanzar un cierto grado de cobertura de las necesidades de personal como a la ordenación y perfeccionamiento de los procesos de identificación de tales necesidades y de selección del personal.



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.17.- De la misma forma la evaluación de los resultados no debe centrarse en el número de plazas cubiertas sino en la calidad de los procesos que se desarrollaban en el OAAN para identificar las necesidades de personal. A este respecto, los estudios preparatorios de la Oferta de Empleo presentaban numerosas deficiencias que son analizadas en detalle en los puntos 7.16 y siguientes del presente Informe. En consecuencia, no se ha alcanzado un resultado satisfactorio en el desarrollo de este plan, en cuanto que no se han perfeccionado los procesos de análisis de las necesidades de personal.

Plan nº 2: Nueva organización del OAAN

9.18.- El objetivo de este plan era elaborar una propuesta de nueva estructura de organización del OAAN más acorde con las necesidades de gestión. Los resultados han sido muy precarios, por cuanto únicamente se elaboró un documento de descripción de la estructura vigente pero no se realizaron propuestas formales de alternativas. Cuando la vigencia del plan estaba bastante avanzada se decidió contratar con una empresa de consultoría el diseño de una estructura funcional teórica del Organismo.

Plan nº 3: Descentralización económica, administrativa y técnica

9.19.- Este plan pretendía otorgar nuevas competencias a la administración de los aeropuertos en diferentes materias: contratación de personal, gestión administrativa, servicios de seguridad aeroportuaria, etc. No obstante, en la práctica las actuaciones se han limitado a ciertas propuestas para la des-



centralización de la gestión de determinados créditos presupuestarios.

9.20.- El plan constituía, en realidad, la agregación de seis planes preparados por unidades administrativas diferentes. Aunque existían ciertas materias comunes en algunos de ellos, la preparación, formalización y ejecución de los mismos han estado descoordinadas, produciéndose frecuentes disfunciones.

9.21.- Han sido numerosas las actuaciones previstas que no se han iniciado, como la descentralización de la elaboración de las nóminas, de la contratación de personal o de la gestión de suministros de vestuario del personal. No se ha iniciado acción alguna de las previstas dentro de los apartados de descentralización de los servicios técnicos y de seguridad aeroportuaria. Tampoco llegó a iniciarse un plan de apoyo informático a los procesos descentralizados.

Plan nº 4: Mejora de los servicios

9.22.- Este plan comprendía dos actuaciones claramente diferenciadas: coordinar todos los servicios de un aeropuerto al objeto de asegurar el funcionamiento de la dirección en horario distinto de la jornada habitual de trabajo y potenciar los servicios médicos tanto en su aspecto de medicina de empresa como en la atención en los aeropuertos.

9.23.- Por lo que se refiere a la primera de las actuaciones, únicamente se llegó a analizar durante el periodo de vigencia del plan un documento comprensivo de las funciones, tareas, equipamien-



TRIBUNAL DE CUENTAS

to, etc. que deberían tener los Centros de Coordinación de los aeropuertos. Estos no llegaron a ser implantados en el plazo previsto, junio de 1988.

9.24.- En cuanto a los servicios médicos únicamente se llegó a redactar una propuesta de convenio con la Cruz Roja. El resto de acciones previstas, y especialmente la mejora de los servicios de medicina de empresa, no fueron iniciadas.

Plan nº 5: Desarrollo normativo

9.25.- El objetivo de este plan era la elaboración de una propuesta de actualización de la legislación y reglamentación que regía la actividad del OAAN, tanto en su aspecto operativo como de estructura organizativa. En este último campo el eventual desarrollo de este plan entroncaría con el nº 2, sin que conste que haya existido coordinación alguna entre ambos.

9.26.- Los resultados han sido muy escasos y se han limitado a la redacción de estudios previos y anteproyectos de modificaciones legislativas en materia de derechos aeroportuarios y potestad sancionadora de la administración pública aeroportuaria.

Plan nº 6: Ingresos

9.27.- No constituyó un verdadero plan dado que no se definieron las acciones por las que se debería desarrollar y, en consecuencia, no llegó a iniciarse. No se conocen las causas.



Plan nº 7: Operaciones

9.28.- Este plan estaba compuesto por dos programas: "handling" y atención al pasajero. En el primero de ellos no ha existido una definición formal de objetivos, y el único resultado ha sido la redacción de un informe sobre las características de prestación de los servicios de "handling" en los aeropuertos al objeto de preparar un nuevo concurso de dichos servicios. En materia de atención al pasajero los resultados han sido igualmente muy escasos y se han limitado a cambios en la señalización de las terminales, instalación de mostradores de información al pasajero y alguna otra actuación menor.

Plan nº 8: Comercial

9.29.- El objetivo de este plan era la definición de las actividades comerciales del OAAN como paso previo para su potenciación y desarrollo. No se ha podido obtener evidencia alguna sobre el cumplimiento de este plan. En todo caso, de las deficiencias detectadas en el área de ingresos puede deducirse que el OAAN no ha desarrollado una gestión coherente en materia comercial.

Plan nº 9: Incremento de la seguridad

9.30.- Este plan, cuyo objetivo era la definición de un más actualizado concepto de seguridad aeroportuaria adaptado a situaciones nuevas en materia de terrorismo, explosivos, protección integral de ciertos colectivos, etc., debía haberse iniciado en noviembre de 1987. Sin embargo el retraso en la ejecución de un



TRIBUNAL DE CUENTAS

plan de seguridad anterior, previsto para el bienio 1985-1986, ha motivado que el nuevo plan no se haya iniciado hasta mediados de 1988.

Plan nº 10: Mutación demanial

9.31.- Este plan tenía por objetivo conseguir que el OAAN obtuviera el dominio jurídico de los terrenos en los que están ubicados los aeropuertos españoles y de sus instalaciones para desempeñar con mayor eficacia las funciones que le habían sido asignadas.

9.32.- Como ya se ha expuesto a lo largo del presente Informe, el dominio jurídico de los terrenos y de una parte importante de las instalaciones aeroportuarias pertenecía, en el ejercicio fiscalizado, al Ministerio de Defensa, ya que los aeropuertos fueron construidos en tiempos en los que la competencia sobre los mismos correspondía al Ministerio del Aire. La creación del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en 1977 y la adscripción del OAAN a este Departamento no fue acompañada de la afectación "ex lege" de los terrenos aeroportuarios. En 1987 el OAAN sólo ostentaba el dominio jurídico de las instalaciones construidas con cargo a sus presupuestos. Cuando las instalaciones eran construidas por la Dirección General de Infraestructura del Transporte, este órgano las cedía al OAAN.

9.33.- Se produce así la incongruencia de que el OAAN, en virtud de las normas vigentes y, fundamentalmente, del Real Decreto 2878/1982, debía dirigir, coordinar, explotar, conservar y administrar unos aeropuertos cuyos terrenos y parte de sus instalaciones estaban afectos jurídicamente a otro Departamento. Esta incongruen-



cia ha generado diversos problemas de coordinación derivados, principalmente, de falta de acuerdo y de discrepancias entre el Ministerio de Defensa y el OAAN sobre obras y sobre concesiones de explotaciones comerciales que se debían acometer en terrenos de los aeropuertos.

9.34.- En el plan denominado "mutación demanial" el OAAN defendía una opinión favorable a la afectación del dominio jurídico de los terrenos e instalaciones aeroportuarias al Organismo que los gestiona. Las acciones desarrolladas al respecto por el OAAN fueron extremadamente prudentes, empleando el cauce de la Comisión Interministerial de Defensa y Transportes (CIDETRA) y formulando propuestas a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

9.35.- Como fase previa al comienzo de la mutación demanial, el OAAN propuso, en julio de 1987, la clasificación de los aeropuertos en cuatro categorías:

- a) Aeropuertos sin interés para la defensa nacional: se proponía la mutación demanial de todos los terrenos y edificaciones.
- b) Aeropuertos con interés para la defensa nacional en tiempos de paz: se proponía la mutación demanial total y, posteriormente, ceder al Ministerio de Defensa el uso de ciertos terrenos y edificaciones.
- c) Aeropuertos de utilización conjunta: se proponía la mutación demanial únicamente para los terrenos y edificaciones que el OAAN utilizaba.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- d) Bases aéreas militares abiertas al tráfico civil: se proponía no efectuar la mutación demanial y que el Ministerio de Defensa cediera al de Transportes el uso de ciertos terrenos y edificaciones para que el OAAN cumpliera sus funciones.

9.36.- Las negociaciones en el marco de CIDETRA comenzaron por la primera categoría, analizando uno por uno los 25 aeropuertos incluidos en la misma. Sin embargo, no se llegó a alcanzar ningún acuerdo.

9.37.- La oposición del Ministerio de Defensa a la mutación demanial estaba fundamentada en razones de coordinación y operatividad de la defensa nacional. El OAAN alegaba que la legislación vigente ya aseguraba esa coordinación sin que resultase imprescindible que los aeropuertos estuvieran afectos al Ministerio de Defensa. Así, el Real Decreto 3885/1978, de 29 de diciembre, obliga a los aeropuertos a ser soporte de operaciones militares mediante la coordinación entre los directores de los mismos y las autoridades militares. En la misma línea la legislación sobre estados de alarma, excepción y sitio asegura la utilización de los aeropuertos en situaciones de emergencia.

9.38.- El OAAN alegaba igualmente que los puertos, las estaciones ferroviarias y otras estaciones de transporte terrestre y marítimo participan del mismo concepto de interés para la defensa nacional que los aeropuertos, sin que las instalaciones correspondientes estén afectas al Ministerio de Defensa.



9.39.- En este contexto es razonable pensar que el dominio jurídico del OAAN sobre los terrenos e instalaciones que explotaba, conservaba y administraba habría configurado una situación jurídica más apropiada para un desempeño eficaz de sus funciones.

9.40.- La constitución de nuevo Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea introduce importantes modificaciones en materia del patrimonio aeroportuario. Así, su Estatuto dispone, en su artículo 33, que el Ente dispondrá de un patrimonio propio distinto al del Estado, formado por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que sean de su titularidad. Además, a dicho patrimonio se adscriben la totalidad de bienes de dominio público afectos al OAAN, conservando su citada naturaleza de dominio público. Por otra parte, el artículo 35 dispone que los bienes de naturaleza demanial afectos al Ministerio de Defensa podrán ser adscritos al nuevo Ente Público.

9.41.- En definitiva, la creación del nuevo Ente Público abre la posibilidad de que todo el patrimonio aeroportuario forme una unidad patrimonial cuya titularidad, en forma directa o por adscripción formal, corresponda íntegramente al organismo que lo explote y administre, lo que, sin duda, redundará en una mayor eficacia en el desempeño de sus funciones. En todo caso, el proceso de afectación al Ente Público de los terrenos e instalaciones aeroportuarias actualmente afectos al Ministerio de Defensa debe conducirse de forma que quede plenamente asegurado que no resulte menoscabado el interés de los aeropuertos para la defensa nacional y que, por tanto, las instalaciones aeroportuarias pueden formar parte de los planes operativos de defensa de la forma más eficaz.



Objetivos del programa presupuestario

9.42.- El sistema de programación de objetivos e indicadores presentaba similares deficiencias a las expuestas en el apartado anterior para los planes de acción. Así, no existía un procedimiento normalizado para la selección de los objetivos e indicadores ni para la determinación de los importes previstos para estos últimos. Los Subdirectores Generales elaboraban propuestas referidas a su área competencial que eran integradas por la dirección del OAAN en el anteproyecto del presupuesto.

9.43.- No existían sistemas normalizados de seguimiento de los niveles de realización, no se redactaban memorias ni se rendían estados que acreditasen los grados de ejecución de los objetivos y de sus indicadores. Semestralmente se comunicaban los niveles alcanzados por los indicadores al Servicio de Presupuestos y Contratación, pero esta comunicación tenía efectos meramente estadísticos, ya que no se analizaban las desviaciones que pudieran presentarse respecto de las previsiones. Debido a ello la programación de los indicadores para el siguiente ejercicio presentaba elevados índices de discrecionalidad.

9.44.- Por otra parte se producían frecuentes cambios en la definición de los indicadores entre ejercicios sucesivos, lo que habría restado efectividad, caso de producirse, al análisis de los avances en el grado de cumplimiento de los objetivos.

9.45.- En definitiva, cabe afirmar que los responsables del OAAN no han empleado el sistema de presupuestación por objetivos como elemento evaluador del nivel de eficacia alcanzado por el Organismo en el ejercicio de sus funciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.46.- No obstante este Tribunal ha pretendido analizar el grado de ejecución de los indicadores del ejercicio al objeto de extraer ciertas conclusiones sobre el desarrollo de las actividades del OAAN. En los siguientes puntos se comentan las incidencias más destacadas.

9.47.- La realización de las previsiones del objetivo "evaluar la situación técnica de los aeropuertos" ha sido muy baja en aspectos como confort, instalaciones de balizamiento y señalización y análisis de aguas.

9.48.- En lo que se refiere al objetivo "aumentar y/o mantener la eficacia del sistema de transportes potenciando el Plan General de Mantenimiento de los Aeropuertos" cabe señalar que la elaboración de este plan, que constituía uno de los objetivos de 1986, no había sido concluida al finalizar 1987.

9.49.- Los resultados del objetivo "adecuar los niveles de prestación de los servicios a las exigencias de la demanda, mejorando la información al pasajero y potenciando la supervisión de los servicios prestados por compañías y concesionarios" han sido muy escasos en materia de atención al pasajero (ver plan de acción nº 7, punto 9.28) y, especialmente, en lo que se refiere al control de los servicios que prestaban los concesionarios.

9.50.- El objetivo "participación en la selección, programación, tramitación y ejecución de las inversiones en obras aeroportuarias" era la descripción de las actuaciones ordinarias del Servicio de Programación y Control, sin que pueda ser considerado, por tanto, como un objetivo en sí mismo.



9.51.- No existe constancia alguna del grado de cumplimiento del objetivo "incrementar la agilidad, eficacia y transparencia de la gestión administrativa". No hay evidencia del nivel alcanzado por los indicadores correspondientes.

Servicios de Extinción de Incendios

Introducción. Objetivos y alcance de las pruebas

9.52.- El Tribunal de Cuentas ha analizado las condiciones técnicas en las que se encontraban los Servicios de Extinción de Incendios (en adelante SEI) de los aeropuertos en 1987, tanto en lo que se refiere a los recursos materiales como humanos, con objeto de evaluar su capacidad para afrontar las situaciones de emergencia para las que están previstos.

9.53.- El análisis ha tenido en cuenta como referencia las normas y métodos recomendados al respecto por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), aprobados por el Consejo de este organismo el 29 de mayo de 1951 como Anexo 14 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944). Estas normas, que son objeto de actualización periódica, clasifican todos los aeropuertos en nueve categorías en función de las características de envergadura de las aeronaves que pueden aterrizar y despegar en ellos, recomendando para cada categoría los medios materiales y humanos que deben estar dispuestos en situación de emergencia. En caso de incumplimiento comprobado de las recomendaciones correspondientes la OACI determina la pérdida de categoría del aeropuerto, circunstancia que pone en conocimiento de las compañías aéreas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.54.- En síntesis, las pruebas practicadas han consistido en:

- a) Análisis de las instrucciones de la dirección del OAAN en relación con los SEI.
- b) Revisión de los partes normalizados que mensualmente rendían las administraciones de los aeropuertos a los Servicios Centrales sobre el estado de situación de ciertos aspectos de los SEI y de otra documentación relevante al respecto.
- c) Entrevistas con los responsables de los SEI y revisiones directas en los seis aeropuertos citados el punto 1.12.
- d) Cuestionarios remitidos al resto de aeropuertos.

Medios materiales

A) Vehículos autoextintores

9.55.- En determinados aeropuertos no existía el número mínimo de vehículos previstos en las normas OACI. Así, mientras estas normas recomiendan la presencia de al menos un vehículo de intervención rápida (VIR) en aeropuertos como los de Pamplona, Santander, Zaragoza, Valladolid, Murcia-San Javier, San Sebastián, La Coruña, Hierro, Cuatro Vientos, Sabadell y Córdoba, los mismos sólo contaban con vehículos pesados (VP).



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.56.- Por otra parte, los modelos de VIR empleados por todos los SEI carecían de boquillas debajo del vehículo y de boquillas delanteras orientables, dos características recomendadas como mínimas por la OACI para este tipo de vehículos. De la misma forma los VP no disponían de boquilla delantera orientable tal como recomienda la OACI.

9.57.- En cuanto al mantenimiento de los vehículos cabe señalar que el Servicio de Equipamiento y Salvamento propuso, en marzo de 1987, un sistema mixto consistente en adjudicar a una empresa especializada un contrato de asistencia técnica para el mantenimiento correctivo (fundamentalmente la reparación de las averías) y desarrollar por personal de los SEI el mantenimiento preventivo (revisiones periódicas y diagnosis de las averías). Sin embargo, la falta de personal especializado en el OAAN ha conducido a que el mantenimiento integral de los vehículos haya estado siempre adjudicado a empresas especializadas.

9.58.- El pliego de prescripciones técnicas del contrato de mantenimiento de los vehículos autoextintores vigente durante 1987 preveía que la empresa adjudicataria debía girar tres visitas anuales a cada aeropuerto para revisar los vehículos y debía desplazarse en un plazo de tres días desde que recibía el aviso para reparar las averías. Se ha comprobado documentalmente que en varios casos no se han cumplido tales prescripciones. Así, sólo se han efectuado dos revisiones a los vehículos del aeropuerto de Santiago, y en al menos otros siete aeropuertos las revisiones no han alcanzado a todos los vehículos. Por otra parte, el periodo medio transcurrido entre la comunicación de las averías y el desplazamiento de los equipos de la empresa adjudicataria ha sido de 10 días en el aeropuerto de Lanzarote, de 12 días en el de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Santiago y de 25 días en el de Menorca, con la consiguiente prolongación de la inactividad de los vehículos. No consta la adopción de medida correctiva alguna por parte del OAAN en relación con estos incumplimientos de las prescripciones del contrato.

B) Agentes extintores

9.59.- Se ha observado que algunos aeropuertos carecían, a 31 de diciembre de 1987, de las existencias mínimas de agentes extintores recomendadas por la OACI, o que las que mantenían eran inadecuadas para los tipos de vehículos de que disponía el SEI correspondiente. En alguna de estas situaciones se encontraban los aeropuertos de Lanzarote, Vitoria, Almería y Sabadell.

9.60.- Se ha comprobado que los sistemas de control y almacenaje de los agentes extintores eran, en líneas generales, defectuosos. En la mayoría de los aeropuertos no existían libros normalizados de registro de las existencias de estos agentes que permitieran controlar en cada momento las disponibilidades y prever posibles rupturas de stocks. En este sentido se han observado errores en los datos que sobre dichas existencias se incorporaban a los partes mensuales que cada SEI remitía a los Servicios Centrales, los cuales servían de información básica para la decisión de nuevas compras. Por otra parte las condiciones de almacenaje de los agentes extintores eran, en muchos casos, precarias, permaneciendo en espacios abiertos que favorecían su degradación y consiguiente inutilización.



TRIBUNAL DE CUENTAS

C) Trajes aluminizados

9.61.- Únicamente el 28% de los bomberos que componían la plantilla de efectivos de los SEI disponía, a 31 de diciembre de 1987, de un traje aluminizado completo en buen estado. En los aeropuertos de Madrid-Barajas, Fuerteventura, Zaragoza, San Sebastián y La Coruña no existía, en la misma fecha, ningún traje aluminizado completo en buen estado. En otros siete aeropuertos no existían trajes completos en buen estado para todo el personal que compone un turno.

9.62.- La situación descrita ha sido corregida a partir de 1988 con la adquisición de suficientes equipos para toda la plantilla de los SEI.

D) Edificios y estaciones de servicio de los SEI

9.63.- Los edificios y las estaciones de servicio de los SEI se caracterizaban por su heterogeneidad. Existía una gran variedad de estructuras y modelos, de la misma forma que existía una notable diversidad en sus condiciones y estado físico. A continuación se recogen algunas de las deficiencias más importantes que han sido detectadas.

9.64.- Algunos aeropuertos precisaban, por su volumen de tráfico, una estación satélite que complementase la principal. Es el caso de Barcelona y, especialmente, de Madrid-Barajas, donde las obras de construcción de una estación satélite fueron paralizadas debido a diversos incumplimientos del contratista, quedando resuelto el contrato con incautación de la fianza.



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.65.- En numerosos casos las instalaciones de los SEI no respondían a las condiciones precisas. Así, la ubicación de la sala de guardia del SEI de Palma de Mallorca no permitía una visión directa de las pistas. En los aeropuertos de Málaga y Barcelona no había acceso directo y expedito a las pistas por la existencia de diversos obstáculos que podían dificultar las maniobras de emergencia. La estación del aeropuerto de Asturias albergaba vehículos del Parque Móvil Ministerial en espacios que deberían ser de disponibilidad exclusiva del SEI. Al menos otros dieciseis aeropuertos presentaban diversas deficiencias en la estructura y ubicación de las estaciones de servicio de los SEI que podrían mermar su eficacia en situaciones de emergencia.

9.66.- Al respecto cabe señalar que la Subdirección General de Explotación Aeroportuaria ya consideraba, en un escrito de febrero de 1984, la necesidad de construir nuevos edificios para los SEI de catorce aeropuertos. Cinco años después sólo había sido finalizada la construcción de uno de ellos. En otro (la citada estación satélite de Madrid-Barajas) las obras habían sido paralizadas, en otro se había redactado el proyecto de construcción y en los once restantes no se había iniciado actuación alguna de programación de las obras.

E) Comunicaciones

9.67.- No existían sistemas de comunicación directa entre la estación central del SEI y los vehículos autoextintores en el 41% de los aeropuertos, a pesar de que las normas de la OACI contemplan dicha comunicación como elemento fundamental para la coordinación de las actuaciones en caso de emergencia.



F) Planes de emergencia

9.68.- El objetivo nº 1 del programa presupuestario 515C preveía la actualización de los planes de emergencia de los aeropuertos. Sin embargo, al cierre del ejercicio 1987 el periodo medio transcurrido desde la última revisión de los planes de emergencia era de 3,3 años. Únicamente siete planes de emergencia de otros tantos aeropuertos fueron actualizados durante 1987. Entre los principales aeropuertos destacan Madrid-Barajas y Palma de Mallorca, en los que las últimas actualizaciones de los planes datan de 1982 y 1980 respectivamente. Por otra parte, aunque están previstos en todos los planes de emergencia, no se ha realizado jamás un simulacro integral de situación de emergencia en el 77% de los aeropuertos.

Medios humanos

9.69.- El documento central de programación de los recursos humanos de los SEI era el "Plan de formación de los Servicios de Extinción de Incendios de los Aeropuertos" elaborado por la Subdirección General de Explotación Aeroportuaria en noviembre de 1985. Sus objetivos eran la potenciación de la formación del personal de los SEI, la renovación del mismo y la mejora de las expectativas de promoción profesional.

9.70.- En materia de formación el Plan preveía la creación de una escuela central que permitiera el desarrollo de cursos de capacitación y perfeccionamiento para todas las categorías de personal vinculado a los SEI. Sin embargo las actuaciones de formación se han alejado en la práctica de los sistemas diseñados en el plan, de manera que en sustitución de la prevista escuela central se han



TRIBUNAL DE CUENTAS

programado cursos de formación para las escalas superiores (Jefes de Dotación) que a su vez se encargarían de la formación de los miembros de sus equipos.

9.71.- No obstante los cursos de formación de los Jefes de Dotación han sido muy inferiores a las previsiones que se hicieron a corto plazo para 1987. Así, sólo se impartieron cursos para 16 Jefes de Dotación de 14 aeropuertos frente a la previsión de 40 en la totalidad de aeropuertos.

9.72.- En cuanto a la formación continuada cabe señalar que en el 54% de los aeropuertos no existían o no se ponían en práctica programas rutinarios de instrucción y adiestramiento. Las normas OACI destacan la importancia del desarrollo continuado de instrucción básica en materia de empleo de los agentes extintores, manejo y cuidado del equipo, primeros auxilios, etc.

9.73.- En el 37% de los aeropuertos no existía campo de prácticas o, si existía, presentaba notables inconvenientes para que el personal de los SEI pudiera desarrollar pruebas de utilización de los agentes extintores, del vestuario y demás material de uso habitual en las situaciones de emergencia.

9.74.- En cuanto a la plantilla de los SEI destaca que, frente a las previsiones del plan de formación de 1985 y del Convenio Colectivo vigente en 1987, no existía ninguna plaza cubierta de Instructor. Por otra parte, aún cuando el Convenio no especificaba el número de plazas de Jefe de Parque y de Encargado de Unidad que debían estar ocupadas, puede afirmarse que los puestos cubiertos (uno y siete respectivamente) eran insuficientes para un adecuado funcionamiento de los SEI.



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.75.- A la vista de las deficiencias detectadas en materia de formación del personal de los SEI, el Tribunal ha analizado documentalmente la condición física de dicho personal en relación con los requisitos médicos y de otro tipo exigidos para el desarrollo de sus funciones. En este sentido el análisis ha contado con las siguientes referencias:

- a) Las normas OACI precisan que "... el personal destinado en este servicio no debería tener ninguna incapacidad física que pudiera limitar el ejercicio de sus funciones o agravarse a causa del gran esfuerzo físico requerido".
- b) El plan de formación de 1985 reconoce que "... el personal de los SEI ingresó en este servicio hace ya muchos años [...] y sus condiciones físicas y médicas no responden, en muchos casos, a las solicitudes a que podría dar lugar su actuación en caso de emergencia. [Resulta conveniente] iniciar un programa de revisiones médicas y pruebas físicas periódicas a nivel nacional".
- c) El punto 11 de las recomendaciones del Dictamen de 19 de abril de 1985 de la Comisión Especial del Senado de investigación de las situación de los aeropuertos nacionales aconseja renovar las plantillas de los SEI de forma que la edad media, en una primera fase (no determinada), no supere en ningún caso los cuarenta años de edad media y en fases sucesivas se reduzca a treinta y cinco años.

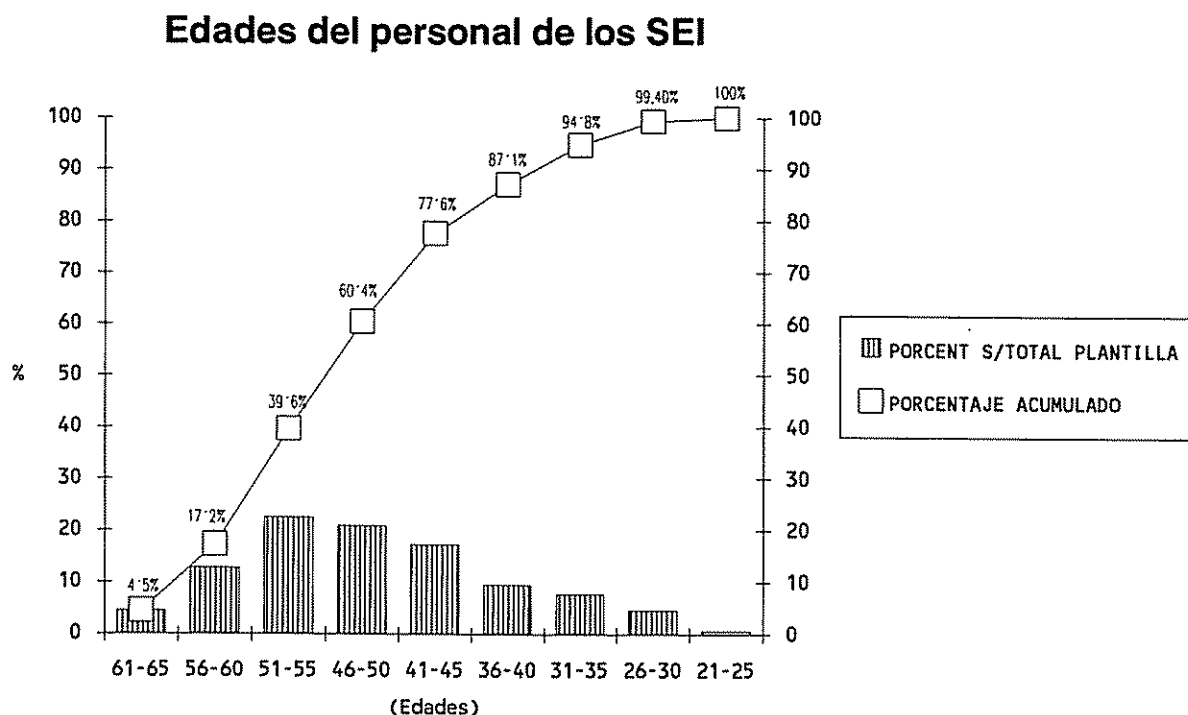


TRIBUNAL DE CUENTAS

9.76.- Con estas premisas el Tribunal ha analizado documentalmente la edad y las condiciones físicas y médicas de la plantilla de los SEI de los aeropuertos. Las principales conclusiones se reflejan en los siguientes puntos.

9.77.- La distribución por intervalos de edad del personal de los SEI a 31 de diciembre de 1987 es la siguiente:

Figura 8



9.78.- De esta forma, la edad media de los efectivos que componían la plantilla de los SEI se sitúa en 47 años, siete por encima de la recomendada por el Dictamen del Senado para una primera fase. El 77,6% de los efectivos superaba la edad recomendada para la primera fase y el 87,1% la sugerida para fases sucesivas. Merece destacarse que diversos informes médicos analizados por este Tribunal prescriben que una edad superior a 55 años no debería ser



TRIBUNAL DE CUENTAS

aceptable para la práctica de la profesión de bombero, situación en la que se encontraba el 17,2% de los efectivos.

9.79.- En desarrollo de las previsiones del plan de formación de 1985 la Subdirección General de Explotación Aeroportuaria dictó durante 1986 dos circulares destinadas a regular la obligatoriedad de realizar reconocimientos médicos del personal de los SEI que concluyeran en la calificación de cada efectivo como apto, no apto circunstancial o no apto definitivo. Se han examinado los informes derivados de los reconocimientos practicados y se han obtenido las conclusiones que se describen en los siguientes puntos.

9.80.- Sólo consta que se hayan realizado reconocimientos médicos de la plantilla de los SEI de quince aeropuertos durante 1987. En el periodo que transcurre entre 1985 y 1988 se han practicado reconocimientos en todos los aeropuertos excepto en el de La Palma. Las circulares de 1986 no establecían una periodicidad mínima para su realización.

9.81.- Existía una gran heterogeneidad de modelos de reconocimientos médicos y de dictámenes derivados de los mismos. Los reconocimientos eran practicados en unos casos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en otros por instituciones sanitarias y laborales de las administraciones de las Comunidades Autónomas y en otros por los servicios médicos de empresa del OAAN. De igual manera los informes derivados de los reconocimientos respondían a modelos muy diversos: en unos se calificaba a cada empleado de acuerdo con las categorías descritas en las circulares de 1986 mientras que en otros, más concisos, se mencionaba únicamente el número de empleados que se encontraban en cada categoría y, finalmente, en otros se describía la aptitud global



TRIBUNAL DE CUENTAS

del equipo de cada SEI sin detalle individual. Esta disparidad de procedimientos restaba eficacia a la evaluación de la situación médica de la plantilla de los SEI, pues impedía al OAAN obtener datos suficientemente coherentes sobre la misma.

9.82.- De los informes médicos emitidos entre 1985 y 1988 se deduce que el 8,6% de la plantilla de los SEI era considerada como no apta definitiva y el 7,5% como no apta circunstancial. Por otra parte, un porcentaje muy elevado de los efectivos declarados aptos debía observar, de acuerdo con los dictámenes médicos, serias precauciones en materias coronarias, acústicas, de visión y de dieta que evitasen que en un futuro inmediato pudieran ser declarados no aptos.

9.83.- En definitiva la plantilla de los SEI se caracterizaba por una edad media excesiva para el ejercicio de sus funciones y por unas condiciones físicas y médicas no aptas en un considerable porcentaje. La respuesta de los gestores del OAAN a esta situación se limitó a renovar lentamente la plantilla por medio de la Oferta de Empleo Público esperando la jubilación de los empleados de mayor edad, mientras que no ha existido respuesta decisiva al problema de las condiciones físicas y médicas. En este punto el OAAN no ha desarrollado unos adecuados sistemas de promoción profesional que pudieran permitir la adscripción de los empleados no aptos para los SEI a otros puestos de trabajo del Organismo.

Informática

9.84.- La implantación de una organización real y operativa de los servicios informáticos del OAAN ha sido muy reciente. Precisamente



TRIBUNAL DE CUENTAS

durante el ejercicio de 1987 se adoptaron las primeras medidas dirigidas a racionalizar la estructura informática.

9.85.- En este apartado del Informe se evalúan las características principales de la estructura, sistemas y organización informáticos en 1987 y se describen los planes, programas y actuaciones desarrollados en el mismo ejercicio con intención de corregir deficiencias y coordinar acciones. No se evalúa la aplicación práctica de estas medidas por encontrarse en fases muy preliminares en el ejercicio objeto de la fiscalización.

9.86.- La estructura informática del OAAN en 1987 comprendía tres subsistemas:

- a) Central: aplicable en los Servicios Centrales.
- b) Periférico: correspondiente a los aeropuertos, que en materia informática estaban clasificados en cuatro niveles.
- c) Red de comunicaciones: englobaba los entornos siguientes:
 - Local: red de banda ancha en los Servicios Centrales
 - Remoto: líneas telefónicas dedicadas.
 - Aeropuertos: red IBERPAC X.25.

9.87.- La situación de la informática en el OAAN en 1987 presentaba las siguientes características negativas:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) Estructura organizativa heterogénea.
- b) Coexistencia de diferentes entornos de proceso.
- c) Insuficiencia de la dotación de recursos humanos.

En los siguientes puntos se analizan en detalle estas características.

9.88.- La organización de la informática se ha desarrollado de forma paralela a la propia organización funcional del OAAN. Así, cabe distinguir claramente entre la situación de los Servicios Centrales y la de los aeropuertos. Mientras en los Servicios Centrales se ha desarrollado una estructura informática real y operativa, aunque insuficiente para atender todas las necesidades planteadas en el Organismo, la evolución de la informática de los aeropuertos ha dependido casi siempre de forma exclusiva de los usuarios y ha tenido como único objetivo la elaboración de soluciones informáticas puntuales para necesidades inmediatas.

9.89.- Como consecuencia de esta heterogeneidad se ha carecido de operatividad en la definición de soluciones informáticas que pudieran ser intercambiables por las diferentes unidades del Organismo, se han dispersado recursos humanos y técnicos, se han generado situaciones de aislamiento y de falta de comunicación entre los diferentes usuarios y se ha restado eficacia a la organización informática del OAAN entendida en sentido global.

9.90.- La heterogeneidad de la estructura organizativa informática guarda relación con la diversidad de entornos de proceso existentes en el OAAN en 1987. Así, en las diferentes unidades del OAAN estaban implantados los siguientes entornos:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- a) UNISYS 1100/72 en los Servicios Centrales.
- b) UNISYS 5000/50 en los aeropuertos como equipos de comunicaciones.
- c) Nixdorf 8870 en los aeropuertos de primer y segundo niveles.
- d) Sistema/11 en el aeropuerto de Palma de Mallorca.
- e) Otros equipos de menor cualificación en otras unidades.

9.91.- Esta dispersión provoca la necesidad de mantener personal formado en los diferentes entornos, lo que suponía un coste de oportunidad elevado aparte de generar rigidez y carencia absoluta de flexibilidad frente a las ventajas que otorgaría una organización modular basada en entornos homogéneos.

9.92.- La insuficiencia de recursos humanos disponibles y aprovechables en materia informática complicaba aún más la situación. Esta insuficiencia se observaba tanto en Servicios Centrales como en los aeropuertos, y tanto en lo que se refiere a puestos de trabajo dedicados al diseño de la estructura de la organización informática como a los destinados a la puesta en práctica de las soluciones informáticas individuales. Es especialmente destacable la carencia del personal informático necesario en los aeropuertos, aspecto que debería gozar de una respuesta prioritaria antes de desarrollar el subsistema informático correspondiente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.93.- La unidad funcional encargada en 1987 del diseño, organización y coordinación del sistema informático del OAAN era la denominada Programa Informático, dependiente de la Subdirección General de Explotación Aeroportuaria. Los objetivos de dicha unidad para el ejercicio 1987 y siguientes han sido:

- a) Consolidación de los servicios informáticos establecidos.
- b) Diseño, desarrollo e implantación de logical de aplicaciones destinado a apoyar las actividades desarrolladas.
- c) Implantación de nuevos sistemas y consolidación del sistema informático integral del OAAN.

9.94.- Como ya se ha expuesto, el ejercicio 1987 fue el primero en el que se desarrollaron actuaciones destinadas a corregir las deficiencias de la estructura y organización del sistema informático definidas en el punto 9.87 y siguientes. Entre las actuaciones del Programa Informático al respecto destacan:

- a) Formulación de una propuesta de política de personal del Programa Informático.
- b) Elaboración del documento " Definición de las áreas funcionales del Sistema Integrado de Gestión de Aeropuertos Nacionales (SIGAN) ".
- c) Contratación de una asistencia técnica para el estudio y la realización de especificaciones técnicas



TRIBUNAL DE CUENTAS

del proyecto de subsistema informático de los aeropuertos de primer nivel para la implantación de un sistema integrado de gestión aeroportuaria. El informe final derivado de esta asistencia técnica, entregado al OAAN en diciembre de 1987, constituye un elemento de gran interés para la evaluación exacta de los principales obstáculos que han impedido un desarrollo coherente y global de la informática en el OAAN y aporta cualificadas alternativas para la configuración futura del sistema informático.

9.95.- Finalmente cabe señalar que este Tribunal considera que debe continuar la labor de definición y establecimiento de una estructura informática coherente que contribuya, por medio de sus diversas aplicaciones, a una mayor seguridad y eficacia en las actuaciones del Organismo.



10.- CONCLUSIONES

Auditoría de los estados financieros

10.1.- Los estados financieros del OAAN no representan fielmente la situación financiera y patrimonial del Organismo con arreglo a principios de contabilidad generalmente aceptados. Este dictamen se sustenta en las siguientes evidencias detectadas en la fiscalización:

- a) El OAAN no dotaba amortizaciones para su inmovilizado.
- b) No se contabilizaban las bajas de inmovilizado.
- c) No se dotaban provisiones.
- d) No se contabilizaban las existencias.

10.2.- Han existido limitaciones a la realización de ciertas pruebas, por lo que, en todo caso, no se podría emitir una opinión sin salvedades. Las principales limitaciones han sido:

- a) Deficiencias en el control interno de ingresos que impiden verificar si la facturación ha comprendido la totalidad de operaciones sujetas a tasas o cánones.
- b) Deficiencias de control interno en deudores que impiden determinar la probabilidad de cobro.
- c) Ausencia de inventario de inmovilizado material que impide verificar la contabilización del inmovilizado a 31 de diciembre de 1986.



Ingresos

10.3.- Los procedimientos de control interno implantados por el OAAN no permiten asegurar que el Organismo haya facturado la totalidad de tipos de ingreso a que pudo tener derecho, ni que la facturación realizada haya comprendido la totalidad de operaciones susceptibles de ser gravadas mediante tasas o cánones.

10.4.- Los sistemas aplicados en los aeropuertos para la toma de los datos que son comunicados a los Servicios Centrales para efectuar la facturación de las tasas eran absolutamente inseguros en los aeropuertos de elevado volumen de tráfico. No ha habido posibilidad de obtener información plenamente fiable sobre los movimientos de las aeronaves para verificar la exactitud de los partes, pero se han detectado incoherencias y discordancias internas en éstos. La facturación realizada en los Servicios Centrales ha sido correcta sobre la base de dichas partes, pero la falta de fiabilidad de los mismos impide otorgar plena garantía a la facturación realizada.

10.5.- En las tasas de salida de viajeros en tráfico internacional y de carburantes eran las propias compañías deudoras quienes proporcionaban a la administración de los aeropuertos los datos que servían de base para la facturación. No consta que se hayan practicado verificaciones formales sistemáticas de tales datos.

10.6.- No ha existido una norma que enumere y delimite los tipos de ingresos patrimoniales que el OAAN podía facturar. Una de las consecuencias ha sido que ciertas actividades comerciales han generado ingresos para el Organismo en unos aeropuertos y en otros no.



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.7.- La base de datos de los locales alquilados no estuvo siempre actualizada, lo que generó errores en la facturación correspondiente. En la revisión de la facturación de un mes se ha comprobado que el importe facturado correctamente se habría elevado en un 9%. Unicamente respecto al 78% de los locales ocupados en el periodo revisado existía contrato de alquiler.

10.8.- La información básica para facturar los ingresos patrimoniales de canon variable, esto es, el volumen de actividad de los concesionarios, era suministrada al OAAN por éstos, sin que conste que se practicasen comprobaciones sobre tales datos. Así ocurría en los ingresos facturados por la explotación de tiendas libres de impuestos, utilización de pasarelas telescópicas, explotaciones comerciales, bares y restaurantes, servicio de alquiler de coches, servicios de comida a bordo ("catering") y manipulación de mercancías.

10.9.- En algunos casos se admitía el cobro en efectivo de las tasas facturadas en los aeropuertos, acumulándose en la misma persona las funciones de facturación y recaudación.

10.10.- En este mismo tipo de ingresos el procedimiento de liquidación no aseguraba que, con carácter previo al abandono por el avión del aeropuerto, se hubiera producido el abono de las tasas.

10.11.- Los Servicios Centrales no controlaban la numeración de los recibos expedidos remitidos por los aeropuertos junto con la recaudación correspondiente. Se ha observado que no era práctica regular que los aeropuertos remitieran a los Servicios Centrales todas las copias de los recibos anulados.



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.12.- Se han detectado recibos de cobros de tasas en el aeropuerto de Palma de Mallorca, por importe de 1.213.720 pesetas, formalizados como cobrados, cuya recaudación no ha sido contabilizada ni remitida a los Servicios Centrales. La dirección del aeropuerto manifiesta que se trata de recibos anulados y sustituidos por otros correctos, circunstancia que no es posible verificar al no ser factible la determinación con total fiabilidad de los movimientos de aeronaves y, por tanto, comprobar si cada operación ha sido sujeta a la tasa correspondiente.

10.13.- En el aeropuerto de Santiago se han empleado fotocopias de recibos para la facturación de las tasas, lo que ha impedido controlar la numeración de los mismos.

10.14.- No existían procedimientos de control interno de los ingresos patrimoniales facturados en los aeropuertos. No había recibos normalizados ni sistema alguno que permita verificar la totalidad de facturas emitidas. Tampoco había una adecuada segregación de funciones.

10.15.- En la facturación por la utilización de salas VIP en el aeropuerto de Madrid-Barajas se han practicado descuentos, por importe de 763.000 pesetas, carentes de fundamento normativo.

10.16.- Se ha imputado a la cuenta de resultados corrientes del ejercicio 1987 la facturación de los doce meses del año más noviembre y diciembre de 1986 en una serie de tipos de ingresos, consecuencia inevitable de un cambio de criterios contables. Como consecuencia se ha producido una mayor contabilización de ingresos en 1987 de cerca de 3.856 millones de pesetas. También ha habido una incorrecta periodificación de las liquidaciones de canon



variable, con efecto compensado sobre la cuenta de resultados del ejercicio fiscalizado.

Deudores

10.17.- No estaba regulado el criterio por el cual el OAAN seleccionaba las compañías aéreas a las que concedía crédito, esto es, aquéllas a las que por no exigirse el pago inmediato de las tasas se les permitía mantener saldos deudores con el Organismo. La concesión de crédito estaba condicionada, excepto en el caso de compañías de bandera, a la presentación de un aval que sólo era actualizado una vez al año.

10.18.- Los saldos de deudores no eran confirmados periódica ni formalmente. No se realizaban análisis de antigüedad de los saldos.

10.19.- El sistema de cobro de las facturas expedidas por los Servicios Centrales no garantizaba la identificación del deudor que efectuaba el pago ni de la factura abonada.

10.20.- El OAAN nunca ha efectuado dotaciones para provisionar insolvencias de los deudores.

10.21.- Se ha observado una falta de conciliación entre las deudas reconocidas por el OAAN y por los deudores por importe de 797.183.826 pesetas de exceso de contabilización por el Organismo. Destacan unas impugnaciones referidas a la facturación del canon de manipulación de mercancías de Iberia (494.334.996 pesetas) y Aviaco (149.585.231 pesetas)



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.22.- El periodo medio de cobro durante 1987, excluyendo los ingresos por la utilización de las redes de ayuda a la navegación aérea, ha sido de 166 días.

Inmovilizado

10.23.- El OAAN carecía de un inventario o un registro que integrase los bienes que componían el inmovilizado recogido en sus cuentas de balance, que únicamente era el construido o adquirido con cargo a sus presupuestos. Tampoco estaba inventariado el inmovilizado que le había sido cedido o afectado de hecho.

10.24.- No se practicaban inventarios físicos o inspecciones que acreditasen o verificasen la existencia, localización y estado de los activos.

10.25.- El OAAN nunca ha dotado fondos de amortización del inmovilizado.

10.26.- No estaban asegurados los edificios ni las instalaciones aeroportuarias de titularidad del OAAN. No existía una política definida sobre el aseguramiento de los bienes de inmovilizado.

10.27.- El OAAN carecía de un sistema definido para proceder al retiro o venta de los elementos de activo inutilizables. Unicamente se ponían a la venta, por medio de la Dirección General del Patrimonio, los vehículos que finalizaban su vida útil. Los trámites de este proceso eran muy lentos, de forma que entre la declaración de baja por el OAAN y la subasta por la Dirección General de Patrimonio transcurrían 9 ó 10 meses, y entre ésta y el



TRIBUNAL DE CUENTAS

cobro por el OAAN del importe correspondiente transcurría un año. Además el Organismo no contabilizaba las bajas de inmovilizado. Durante 1987 se han producido, al menos, bajas de vehículos valorados a precio de adquisición en 56 millones de pesetas que no han sido contabilizadas.

10.28.- El OAAN ha contabilizado como inmovilizado terminado ciertas obras y suministros no concluidos por importe de 2.314 millones de pesetas. Por otra parte, mantenía un saldo muy elevado en la cuenta de "Inmovilizado material pendiente de clasificar", a la que se imputaban todas las incorporaciones de inmovilizado hasta 1985.

10.29.- El OAAN ha ejecutado obras y suministros que, de acuerdo con el reparto de competencias vigente en 1987, debían haber sido tramitadas por otros entes, como la Dirección General de Infraestructura del Transporte y la Dirección General de Aviación Civil.

10.30.- En líneas generales el Organismo ha respetado los principios generales de la legislación de contratos del Estado. No obstante, se han observado algunas deficiencias:

- a) Insuficiente definición de los baremos por los que se regían las adjudicaciones de los concursos de suministro.
- b) Subastas adjudicadas a propuestas que incurrían en bajas temerarias sin la adopción de medidas preventivas adicionales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.31.- La inadecuada programación y selección de las inversiones ha provocado al menos dos casos en los que los elementos de inmovilizado adquiridos no estaban siendo explotados por el OAAN.

10.32.- Asimismo se han detectado dos operaciones de suministro que han sido incorporadas al inmovilizado cuando su contabilización adecuada habría sido la de gastos de explotación.

10.33.- Las obras de remodelación de la terminal de carga y dependencias del aeropuerto de Asturias, adjudicadas por 31 millones de pesetas, han derivado en la construcción de una vivienda unifamiliar. En la ejecución de la obra se han cometido infracciones urbanísticas. Según las alegaciones del OAAN, en la actualidad la vivienda se encuentra cedida para su explotación por una Cámara de Comercio, lo que supone otorgar a estas dependencias un destino notablemente diferente del expuesto inicialmente en el proyecto.

Gastos de explotación y existencias

10.34.- El OAAN no contabilizaba existencias. Imputaba a la cuenta de resultados todas las compras de vestuario, repuestos de maquinaria, etc., con independencia de si eran consumidas o permanecían en almacén al cierre.

10.35.- No existía una política de gerencia de almacenes integrada. No había sistemas de gestión ni de control uniformados.

10.36.- No existían libros o sistemas informáticos que registrasen puntualmente cada entrada o salida de material, excepto los casos



TRIBUNAL DE CUENTAS

del almacén central y de las fichas por elementos cumplimentadas por la Subdirección General Técnica.

10.37.- No se practicaban inventarios físicos periódicos de los almacenes y en muy pocas ocasiones se han realizado algunos esporádicos y sin las suficientes garantías.

10.38.- No existían criterios definidos sobre aprovisionamiento de almacén, ni sobre "stocks" mínimos, óptimos y máximos, ni sobre retiro de material inservible.

10.39.- No estaba suficientemente garantizada la restricción de acceso a los almacenes, ni estaban aseguradas las mercancías ni los inmuebles que las albergaban.

10.40.- El OAAN depositaba mercancías en un almacén de la Dirección General de Aviación Civil. Este centro cedió gratuitamente al OAAN la utilización de una parte del mismo que no estaba separada físicamente, y su personal tenía libre acceso al material allí almacenado.

10.41.- El OAAN desconocía el valor de sus existencias a 31 de diciembre de 1987 o en cualquier otra fecha. A petición del Tribunal de Cuentas el OAAN ha estimado el valor a 31 de diciembre de 1987 de las existencias de los almacenes gestionados por los Servicios Centrales en 1.248 millones de pesetas, estimación que debe tomarse con extraordinaria cautela dadas las deficiencias de control interno del área de almacenes.

10.42.- Las cuentas justificativas rendidas por los aeropuertos referidas a las provisiones de fondos realizadas por los Servicios



TRIBUNAL DE CUENTAS

Centrales no eran revisadas antes de su traslado a la Intervención Delegada. De esta forma el Servicio de Contabilidad desconocía las cuentas que habían sido rendidas en cada momento.

10.43.- Se ha incumplido frecuentemente la instrucción de la dirección del OAAN de condicionar el libramiento de fondos a justificar del trimestre X a la justificación de la cuenta del trimestre X-2.

10.44.- Salvo escasas excepciones, el OAAN no ha exigido la presentación, por parte de los contratistas de asistencias técnicas, de los informes previstos en los pliegos de prescripciones técnicas para que el Organismo pudiera evaluar el desarrollo de los servicios prestados.

10.45.- Se ha observado un insuficiente cumplimiento de la obligación de examinar la situación de las empresas adjudicatarias de contratos de asistencias técnicas en relación con la Seguridad Social.

10.46.- Se han detectado casos de descoordinación entre las administraciones de los aeropuertos y los Servicios Centrales en las adjudicaciones de los contratos de asistencia técnica que han generado diversas incidencias en el desarrollo de su cumplimiento.



Personal

10.47.- El OAAN no ha desarrollado un adecuado estudio de sus necesidades de personal. La causa radica en la insuficiente coordinación de la Subdirección General de Gestión Administrativa con los aeropuertos y en el escaso rigor en el análisis de las solicitudes presentadas por las diferentes unidades del Organismo. Además el proceso se desarrollaba con lentitud.

10.48.- Las actuaciones de formación y perfeccionamiento del personal desarrolladas por el OAAN han sido insuficientes para dotar a la plantilla de las capacidades y cualificaciones que serían deseables y, en especial, para cumplir los compromisos contraídos en esta materia en el Convenio Colectivo. Entre las causas destacan:

- a) Insuficiente plantilla de Servicio de Gestión de Personal.
- b) Lentitud en la contratación de cursos y seminarios.
- c) Escasa incentivación a la participación de personal del OAAN como monitores de los cursos y seminarios.

10.49.- Existían empleados de plantilla del OAAN que percibían sus retribuciones de este Organismo y que desempeñaban sus tareas al servicio de otros entes como el Instituto Nacional de Meteorología y la Dirección General de Aviación Civil.



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.50.- Se han observado reiterados errores injustificados en la aplicación de los tipos de retención por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En algunos casos se han aplicado tipos inferiores hasta en ocho puntos a los que corresponderían.

Tesorería

10.51.- El OAAN carecía de una política definida en materia de gestión y control de la tesorería. No existía un departamento encargado específicamente de la tesorería. Las normas dictadas por la dirección del OAAN en esta materia eran fragmentarias, dispersas y, en ocasiones, discordantes.

10.52.- No todas las cuentas bancarias del OAAN eran controladas por medio de un libro auxiliar, y se han observado casos de libros que no cumplían requisitos mínimos de orden y claridad.

10.53.- No todas las cuentas eran objeto de conciliación periódicamente y, cuando se realizaban, no había una adecuada segregación de funciones.

10.54.- No existían libros de todas las cajas de efectivo y, donde los había, eran frecuentes las deficiencias en su formalización.

10.55.- No era práctica habitual la realización de arqueos periódicos de las cajas. Cuando se realizaban no eran, por lo general, supervisados.



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.56.- Las medidas de custodia y protección del efectivo de las cajas eran, en la mayoría de los casos, insuficientes y escasamente ortodoxas.

10.57.- No se ha cumplido en todos los casos la obligación de transferir cada quince días, de manera automática, los saldos de las cuentas restringidas de recaudación a la cuenta oficial en el Banco de España.

10.58.- Se han detectado numerosos casos en los que las provisiones de fondos a las cajas de efectivo se han instrumentado por cheques al portador, con el consiguiente riesgo en el control de los fondos.

10.59.- Se ha observado un deficiente control de los cheques y órdenes de transferencia expedidos y posteriormente anulados, de los cheques pendientes de cobro durante un cierto periodo de tiempo y de la inutilización de facturas pagadas.

10.60.- Se ha comprobado que de las 93 cuentas bancarias abiertas en entidades de crédito distintas de Banco de España, 33 no han contado en ningún momento del ejercicio 1987 con la debida autorización administrativa.

10.61.- El OAAN ha ingresado por intereses de sus cuentas bancarias 849.896 pesetas, lo que supone únicamente el 0,004% de los saldos medios de todas las cuentas y el 0,049% si se excluyen las abiertas en el Banco de España. La dirección del OAAN manifiesta que no concedía una prioridad especial al logro de una cierta rentabilidad de los fondos de tesorería.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Auditoría operativa

10.62.- El OAAN carecía de unos procedimientos normalizados en materia de planificación de sus actividades. No existían normas internas sobre la elaboración de los planes o sobre el control de su desarrollo.

10.63.- Los planes de acción vigentes durante 1987 suponen un conjunto de actuaciones definidas de forma muy diversa, carentes de coordinación, imprecisos en cuanto a los medios materiales y humanos que requieren y desprovistos, en la mayoría de los casos, del suficiente rigor formal.

10.64.- No se han elaborado documentos o memorias globales ni parciales en los que se expongan los resultados de la ejecución de los planes. No había sistemas definidos de control de su ejecución ni de análisis de las eventuales desviaciones en su cumplimiento.

10.65.- Al analizar los resultados obtenidos en la ejecución de los planes el Tribunal ha observado diversas insuficiencias en cuanto al cumplimiento de objetivos y al desarrollo de las acciones previstas. En algunos casos la falta de precisión e incluso la ausencia de una definición de las acciones previstas en los planes ha impedido evaluar su cumplimiento.

10.66.- El plan denominado "mutación demanial" tenía por objeto rectificar la incongruencia que supone el que los terrenos y parte de las instalaciones de los aeropuertos que el OAAN explotaba, conservaba y administraba estuvieran afectos jurídicamente al Ministerio de Defensa. Las acciones desarrolladas por el OAAN para reclamar la afectación jurídica del patrimonio aeroportuario han



TRIBUNAL DE CUENTAS

sido extremadamente prudentes, pero no se llegó a ningún acuerdo. Es razonable pensar que el dominio del OAAN sobre los terrenos e instalaciones que explotaba, conservaba y administraba habría configurado una situación más apropiada para el desempeño eficaz de sus funciones. La creación del nuevo Ente público abre la posibilidad de que todo el patrimonio aeroportuario esté unificado y centralizado en el organismo que lo gestiona. En todo caso, la adscripción al Ente de los bienes de naturaleza demanial afectos al Ministerio de Defensa, prevista en el artículo 35 del Estatuto, debe conducirse de forma que quede plenamente asegurado que no resulta menoscabado el interés de los aeropuertos para la defensa nacional.

10.67.- El procedimiento de selección de los objetivos e indicadores del programa presupuestario del OAAN presentaba las mismas deficiencias que la elaboración de los planes de acción: falta de normalización, carencia de sistemas definidos de seguimiento, insuficiente rigor en la determinación de los niveles programados para los indicadores, etc.

10.68.- El Tribunal ha detectado diversas insuficiencias en los medios materiales de los Servicios de Extinción de Incendios (SEI) de los aeropuertos en relación con las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) así como ciertas debilidades de control y planificación de los mismos. Destacan las siguientes:

- a) Insuficiente dotación de vehículos autoextintores en ciertas categorías de aeropuertos y falta de adaptación de los mismos a las recomendaciones de OACI.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) Incumplimientos del programa de mantenimiento de los vehículos autoextintores por la empresa adjudicataria del contrato correspondiente, sin que conste la adopción de medidas correctoras por el Organismo.
- c) Insuficientes existencias de agentes extintores en algunos aeropuertos y deficiencias generales en los sistemas de control y almacenaje.
- d) Insuficientes existencias de trajes aluminizados para la plantilla de los SEI. En algunos aeropuertos no existía, a 31 de diciembre de 1987, ningún traje aluminizado en buen estado.
- e) Deficiencias de estructura y ubicación de algunos edificios y estaciones de guardia de los SEI y necesidad de estación satélite en algunos aeropuertos.
- f) Ausencia de comunicación entre la estación central de los SEI y los vehículos autoextintores en ciertos aeropuertos.
- g) Demoras en la revisión de los planes de emergencia. Al cierre de 1987 había transcurrido un periodo medio de 3,3 años desde las últimas revisiones.

10.69.- De la misma forma cabe señalar las siguientes deficiencias en relación con los medios humanos de los SEI:

- a) Los cursos de formación y las prácticas de instrucción básica han sido insuficientes.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- b) La edad media de la plantilla de los SEI era muy alta. Un elevado porcentaje de la plantilla tenía una edad que no es considerada técnicamente adecuada.
- c) De los análisis médicos practicados se deduce que una parte importante de la plantilla era no apta definitiva o circunstancial, mientras que otro elevado porcentaje debía adoptar serias precauciones sanitarias.

10.70.- El sistema informático y sus aplicaciones se caracterizaban por la heterogeneidad de su estructura organizativa, la coexistencia de diferentes entornos de proceso y la insuficiencia de la dotación de recursos humanos disponibles y aprovechables en materia informática.



11. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las competencias que le atribuyen su Ley Orgánica 2/1982 y la Ley de Funcionamiento 7/1988 este Tribunal considera oportuno formular las siguientes recomendaciones, ya expuestas, por lo general, en detalle a lo largo de los diferentes apartados de este Informe y derivadas de las observaciones contenidas en el mismo. Estas recomendaciones tienen por objeto favorecer que el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea corrija las deficiencias detectadas en el OAAN.

Ingresos

11.1.- Debe perfeccionarse el proceso de toma de datos de los movimientos de aeronaves y demás hechos imponible de las tasas aeroportuarias al objeto de que la facturación de estos ingresos ofrezca mayores garantías en cuanto a su correspondencia con la totalidad de operaciones susceptibles de ser gravadas.

11.2.- Deben implantarse procedimientos sistemáticos de revisión de los datos que proporcionan los deudores y concesionarios para proceder a la facturación.

11.3.- Deben definirse claramente, por normas de rango jerárquico suficiente, las características básicas de los tipos de ingresos patrimoniales que el Organismo puede facturar.

11.4.- Deben implantarse procedimientos de control interno más rigurosos en la facturación y cobro de ingresos en los aeropuertos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

11.5.- Se apunta la conveniencia de que el nuevo Ente público analice y evalúe la posibilidad de que la tasa de carburantes sea sustituida por ingresos de otro tipo como cánones anuales fijos, las tasas correspondientes a operaciones de vuelos regulares sean sustituidas por ingresos de otra naturaleza como cánones asociados a la concesión de las líneas aéreas, y los cánones variables de los ingresos patrimoniales sean reemplazados por cánones fijos.

11.6.- Debe efectuarse una correcta periodificación contable de los ingresos de acuerdo con el principio de devengo.

Deudores

11.7.- Se recomienda implantar procedimientos de control interno del área de deudores que incluyan, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Definición de criterios objetivos de concesión y rescisión de crédito.
- b) Determinación de fórmulas objetivas de cálculo de los importes de los avales en función de las deudas impagadas.
- c) Conciliación sistemática de los saldos de deudores.
- d) Análisis de antigüedad de los saldos y de la probabilidad de cobro.



TRIBUNAL DE CUENTAS

11.8.- El Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea deberá dotar provisiones por los saldos considerados de dudoso cobro según los principios del Plan General de Contabilidad, tal como dispone el artículo 47 de su Estatuto.

Inmovilizado

11.9.- En cumplimiento del artículo 38 de su Estatuto, el Ente público deberá elaborar un inventario de todos los bienes que componen su patrimonio así como de los que le hayan sido adscritos.

11.10.- El Ente público deberá dotar fondos de amortización del inmovilizado que explote, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de su Estatuto.

11.11.- Se recomienda el perfeccionamiento de los sistemas de control interno en materia de aseguramiento del inmovilizado y de programación y ejecución de las bajas.

11.12.- Por lo que se refiere a la contabilización del inmovilizado el nuevo Ente debe:

- a) Contabilizar las bajas de inmovilizado.
- b) Emplear adecuadamente las cuentas de inmovilizaciones en curso.
- c) Depurar los saldos de la cuenta de inmovilizado pendiente de clasificar.



Gastos de explotación y existencias

11.13.- Se recomienda racionalizar los sistemas de control y organización de los almacenes mediante la implantación de procedimientos sistemáticos en materia de registros de movimientos de mercancías, inventarios permanentes, recuentos físicos, gestión de "stocks" y control de accesos.

11.14.- Las existencias deben ser contabilizadas de acuerdo con los principios del Plan General de Contabilidad.

11.15.- Se recomienda acentuar el seguimiento y evaluación de los servicios prestados por los contratistas de asistencias técnicas mediante la exigencia de los informes previstos en los correspondientes pliegos de prescripciones técnicas y hacer más fluida la coordinación entre los Servicios Centrales y los aeropuertos para evitar incidencias en el desarrollo del cumplimiento de este tipo de contratos.

Personal

11.16.- Se recomienda introducir procedimientos normalizados que permitan realizar un análisis más riguroso de las necesidades de personal y acelerar los procesos correspondientes.

11.17.- Deben rectificarse las deficiencias expuestas en el presente Informe en materia de formación y perfeccionamiento del personal.



TRIBUNAL DE CUENTAS

11.18.- Debe prestarse atención especial a la correcta aplicación de los tipos de retención por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Tesorería

11.19.- Deben implantarse procedimientos normalizados de control interno en el área de tesorería, especialmente en aspectos como conciliaciones bancarias, libros auxiliares, arqueos y libros de cajas de efectivo, definición de esquemas de organización de la tesorería de los aeropuertos, funcionamiento de las cuentas de recaudación, control de cheques y órdenes de transferencia expedidos e inutilización de facturas pagadas.

11.20.- Se recomienda que el nuevo Ente público adopte técnicas de gestión de la tesorería más decididas en lo que se refiere a la rentabilidad de los saldos, dado su elevado volumen.

Auditoría operativa

11.21.- Los procesos de planificación de actividades deben ser normalizados y potenciados. En particular deben ser definidos los sistemas de selección de objetivos y actuaciones, la documentación de los planes y el seguimiento de su ejecución.

11.22.- El Organismo debe rectificar las deficiencias descritas en el presente Informe en relación con los medios materiales de los Servicios de Extinción de Incendios (SEI) de los aeropuertos, potenciar la formación técnica de la plantilla de los SEI, acelerar



TRIBUNAL DE CUENTAS

su renovación y rejuvenecimiento, extremar el rigor en la realización de análisis médicos y favorecer la movilidad interna que permita adscribir los empleados no aptos para los SEI a otros puestos de trabajo del Organismo.

11.23.- Debe continuarse la labor de definición y establecimiento de una estructura informática coherente y operativa.

Madrid, 6 de abril de 1.992

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Adolfo Carretero Pérez



TRIBUNAL DE CUENTAS

Anexo 1

BALANCE DE SITUACION A 31-12-1987

A C T I V O		P A S I V O	
INMOVILIZADO MATERIAL PROPIO		PATRIMONIO Y RESERVAS	53.692.053.398
Inmovilizado material pendiente de clasificar ...	23.702.368.370	Patrimonio	53.692.053.398
Maquinaria, instalaciones y utillaje	6.115.791.262	SUBVENCIONES DE CAPITAL	0
Material de transporte	1.510.734.066	PREVISIONES	0
Mobiliario y enseres	588.270.022	PROVISIONES	0
Equipo para procesos de información	536.643.008	DEUDAS A MEDIO Y LARGO PLAZO	368.737
(-) Amortización acumulada y provisiones	0	Fianzas y depósitos recibidos	368.737
Inmovilizaciones propias en curso	0	DEUDAS A CORTO PLAZO	1.759.409.244
INMOVILIZADO MATERIAL DE DOMINIO PUBLICO	0	Acreeedores por obligaciones reconocidas	1.410.757.440
INMOVILIZADO INMATERIAL	0	Acreeedores por operaciones comerciales	1.316.664
INMOVILIZADO FINANCIERO	100.965	Entidades públicas	245.712.075
Fianzas y depósitos constituidos	100.965	Otros acreeedores no presupuestarios	101.623.065
EXISTENCIAS	0	PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACION	14.847.721
DEUDORES	24.961.087.954	Ingresos pendientes de aplicación	14.847.721
Deudores por derechos reconocidos	116.584.018	RESULTADOS	15.237.700.988
Deudores por operaciones comerciales	23.924.221.907	Resultados del ejercicio (beneficio)	15.237.700.988
Otros deudores no presupuestarios	174.501.176	TOTAL PASIVO	70.704.380.088
Entidades públicas	745.780.853		70.704.380.088
(-) Provisión para insolvencias	0		
CUENTAS FINANCIERAS	12.423.721.781		
Partidas pendientes de aplicación	801.147		
Caja, bancos e instituciones de crédito	12.422.920.634		
RESULTADOS	865.662.660		
Resultados pendientes de aplicación (negativos)	865.662.660		
TOTAL ACTIVO ...	70.704.380.088		



TRIBUNAL DE CUENTAS

Anexo 2

CUENTA DE RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO DE 1987

<u>D E B E</u>		<u>H A B E R</u>	
EXISTENCIAS, SALDOS INICIALES	0	EXISTENCIAS, SALDOS FINALES	0
GASTOS DE PERSONAL	12.848.577.760	VENTAS	27.045.238.061
TRIBUTOS	610.878	RENTA DE LA PROPIEDAD Y DE LA EMPRESA	32.188.650.900
TRABAJO, SUMINISTROS Y SERVICIOS EXTERIORES	5.261.685.418	OTROS INGRESOS	199.812.405
PRESTACIONES SOCIALES	5.935.327		
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	40.553.077		
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	26.000.000.000		
DOTACION PARA AMORTIZACIONES Y PROVISIONES .	0		
SALDO ACREEDOR	15.276.338.906		
<u>TOTAL DEBE</u>	<u>59.433.701.366</u>	<u>TOTAL HABER .</u>	<u>59.433.701.366</u>



TRIBUNAL DE CUENTAS

Anexo 3

CUENTA DE RESULTADOS DEL EJERCICIO DE 1987

<u>D E B E</u>		<u>H A B E R</u>	
RECTIFICACION SALDO ENTRANTE DEUDORES EXTRAPRESUPUESTARIOS	52.290.169	RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO	15.276.338.906
SALDO ACREEDOR BENEFICIO NETO ..	15.237.700.988	MODIFICACION DERECHOS Y OBLIGACIONES EJERCICIOS ANTERIORES	13.652.251
TOTAL DEBE ...	15.289.991.157	TOTAL HABER .	15.289.991.157