

12 de marzo de 2015

AUTORIDADES PORTUARIAS Y PIF

LAS MISIONES DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS Y LAS RESPONSABILIDADES SOBRE SANIDAD O CALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR

El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante RDL) atribuye a la Autoridades Portuarias las siguientes competencias en su artículo 25:

- a) La prestación de los servicios generales, así como la gestión y control de los servicios portuarios para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otros organismos.
- b) La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- c) La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, y el de las señales marítimas que tengan encomendadas, con sujeción a lo establecido en esta ley.
- d) La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sea adscrito.
- e) La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.
- f) El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- g) La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.
- h) La ordenación y coordinación del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre

Por su parte, Puertos del Estado, tiene atribuidas, entre otras, las siguientes competencias en el artículo 17 del mismo texto, bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento:

a) La ejecución de la política portuaria del Gobierno y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, en los términos previstos en esta ley.

b) La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado que establecen controles en los espacios portuarios y con los modos de transporte en el ámbito de competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.

Inicialmente, la gestión de los servicios de control de la salud pública o la calidad del comercio exterior que corresponden a los PIF no parece relacionada con la misión de las Autoridades Portuarias o Puertos del Estado. De hecho la protección de la salud pública o la calidad del comercio exterior atribuidos a los PIF constituyen una competencia compartida por los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Sanidad, Servicios Sociales y Consumo, y de Economía.

Es cierto que las Autoridades Portuarias tienen asignadas responsabilidades sobre medio ambiente o protección civil en su ámbito e instalaciones, aun no constituyendo su misión, pero las misiones asignadas a los CIF respecto a la sanidad o comercio exterior desbordan ampliamente sus misiones y responsabilidades. Las responsabilidades sobre sanidad animal y vegetal, seguridad alimentaria y de consumo en general recaen claramente en los mencionados Departamentos ministeriales y trascienden claramente el ámbito de aquellas Autoridades, por lo que la dependencia funcional debería mantenerse en dichos Departamentos en todo caso.

Desde el punto de vista operativo, fragmentar los medios personales adscritos a los PIF en las Autoridades Portuarias representaría más debilidades que oportunidades.

INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS CON LA SANIDAD Y COMERCIO EXTERIOR

Como las autoridades portuarias tienen un interés directo en el buen funcionamiento de los PIF, porque ello afecta directamente al éxito de su misión y a los intereses de la economía nacional, debería articularse algún mecanismo o instrumento de colaboración que permitiera a las Autoridades Portuarias contribuir al buen funcionamiento de los PIF, no sólo facilitando el uso de

sus medios patrimoniales sino incluso financiando la dotación de puestos de trabajo mediante subvenciones condicionadas o retribuyendo el desempeño excelente de sus profesionales.

Esta colaboración podría articularse mediante **convenios temporales** a celebrar entre Puertos del Estado o las Autoridades Portuarias y el departamento ministerial al que están orgánicamente adscritos los puestos de trabajo de los PIF, que en estos momentos son los de Hacienda y Administraciones Públicas, y Economía. Dichos convenios incorporarían **contratos programas** en los cuales los Departamentos ministeriales responsables orgánica y funcionalmente de los PIF se comprometen a prestar sus servicios de acuerdo a estándares de calidad, resultados o productividad que, siendo perfectamente compatibles con los de su misión, refuercen la misión propia de los puertos, y en general, el desarrollo económico nacional. En dichos convenios podría preverse que Puertos del Estado o las Autoridades Portuarias pudieran retribuir de forma variable al personal de los PIF o financiar mediante subvenciones condicionadas la dotación presupuestaria la creación y provisión de sus puestos de trabajo, de acuerdo con los resultados conseguidos o el cumplimiento de los objetivos previstos en el mencionado contrato programa.

CONVENIO ENTRE PUERTOS DEL ESTADO O LAS AUTORIDADES PORTUARIAS Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE ECONOMÍA

Los Ministerios de Economía y de Hacienda y Administraciones Públicas participan de la personalidad jurídica única de la Administración General del Estado (apartado 4 del artículo 3, de la Ley 30/1984, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

Por su parte, el artículo 16 del RDL establece que;

“1. El Organismo Público Puertos del Estado constituye una entidad de las previstas en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, adscrito al Ministerio de Fomento, que se regirá por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

2. El Organismo Público Puertos del Estado, que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar, ajustará sus actividades al ordenamiento jurídico privado,

incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento le atribuya.”

Por su parte, el artículo 24 del mismo texto normativo atribuye a las Autoridades Portuarias la misma configuración y personalidad jurídica:

“1. Las Autoridades Portuarias son organismos públicos de los previstos en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar; dependen del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado; y se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que les sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.”

Siendo, desde el punto de vista jurídico formal, administraciones con distinta personalidad jurídica, los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y Economía, como gestores de los puestos de trabajo de los PIF y de las personas que ostentan su titularidad, y Puertos del Estado se encuentran abocados en el ejercicio de sus respectivas competencias y en sus relaciones, a la cooperación y la colaboración mutua, con el objeto de mejorar su eficiencia y el servicio a los ciudadanos (apartado 2 del artículo 3 de la LRJAPAC).

La Disposición adicional cuarta del RDL detalla este deber de colaboración precisando que “el Ministerio de Fomento podrá recabar la colaboración de los servicios adscritos a los referidos Departamentos u organismos que realicen funciones en el ámbito portuario o marítimo, siempre que concurren necesidades de interés general.”

Estas simples invocaciones al deber de cooperación y colaboración deberían ser suficientes para entender habilitadas a ambas partes para celebrar convenios interadministrativos, precisamente por ser éstos instrumentos idóneos para el cumplimiento de dichos mandatos legales.

Por lo que respecto a Puertos del Estado, dicha capacidad parece implícitamente reconocida en el 21 del RDL cuando atribuye al Consejo Rector la competencia para “aprobar aquellos acuerdos, pactos, convenios y contratos que el propio Consejo determine que han de ser de su competencia en razón de su importancia o materia.” Respecto a las Autoridades Portuarias, su Consejo de Administración tiene atribuida la misma competencia en los mismos términos (artículo 30 del RDL).

Dichos convenios tendrían carácter “normativo” en la medida en que ni su contenido ni efectos están previstos en ninguna norma legal. Por tanto regularían de forma detallada los deberes y obligaciones de las partes, incluidas las de carácter económico, sus efectos, los instrumentos de supervisión de su cumplimiento, la extinción y denuncia del mismo, etc.

Dicho esto, con el ánimo de reforzar la legalidad y normatividad de tales convenios a suscribir entre Ministerios y Puertos del Estado o Autoridades Portuarias, cabría la opción de proponer la incorporación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de una Disposición adicional que regule expresamente su objetivo, las partes a suscribirlos, el objeto y los compromisos del contrato programa, que incluirían los de naturaleza económica e incluso, la posible retribución variable a los funcionarios del PIF por parte de Puertos o Autoridades Portuarias.

De acuerdo con el artículo 36 de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015, “todos los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, adoptados en el ámbito de los Departamentos ministeriales, Organismos, Agencias Estatales, Entidades públicas empresariales, y demás entes públicos del sector público estatal, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal y consorcios participados mayoritariamente por el sector público estatal requerirán, para su plena efectividad, el informe previo y favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos..”

EFFECTOS O CONTENIDO DEL CONVENIO; COBERTURA DE PUESTOS DE TRABAJO O RETRIBUCIÓN POR EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS INDIVIDUALES O COLECTIVOS

El propósito del convenio consistiría en formalizar la colaboración entre Puertos del Estado o las Autoridades Portuarias y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía para mejorar la gestión de los PIF que operan en aquellos, colaborando los primeros económicamente con sus gastos corrientes de gestión, especialmente en la provisión o retribución de su personal, a cambio del cumplimiento de objetivos individuales o colectivos que, siendo compatibles con los de la sanidad o comercio exterior, permitan mejorar sus resultados y su competitividad. En suma, el convenio debería incorporar una especie de contrato-programa muy similar al que está previsto se concierte entre las Agencias públicas y el Ministerio del que depende. Una de las partes aporta financiación (Puertos o Autoridades portuarias) y la otra se compromete a cumplir ciertos objetivos de gestión (Ministerios).

En concreto, la colaboración de Puertos o Autoridades Portuarias en relación a los PIF podría tener por objeto la financiación de dos actuaciones distintas en relación a la gestión de sus profesionales:

- Creación y cobertura de puestos de trabajo en los PIF para mejorar los resultados de gestión de los procedimientos de control.

- Retribución variable de los funcionarios, de acuerdo al cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos por Puertos o Autoridades Portuarias, compatibles y aceptados por los ministerios funcionalmente competentes.

En este sentido, los Ministerios de Economía y de Hacienda y Administraciones Públicas, de acuerdo con los Ministerios funcionalmente competentes sobre la actividad de los PIF, se comprometerían al cumplimiento de ciertos estándares de servicio relacionados con el rendimiento o la productividad, los tiempos de respuesta en los procedimientos de control o la dotación y cobertura de sus puestos de trabajo. En contrapartida, y de forma condicionada, Puertos o Autoridades Portuarias se obligarían a transferir desde el capítulo IV de sus presupuestos, y en la cuantía fija o proporcional que se determine, el coste efectivo de la creación y dotación de los puestos de trabajo previstos en el convenio o el coste de las retribuciones variables por objetivos de los funcionarios.

En cuanto a la financiación de creación y dotación de puestos de trabajo, lo razonable sería que una vez dotados y cubiertos los puestos de trabajo comprometidos por los Ministerios competentes, Puertos o las Autoridades Portuarias transfirieran la cantidad pactada en el convenio al tesoro para cubrir total o parcialmente su coste.

En cuanto a la retribución por cumplimiento de objetivos de los funcionarios, el ordenamiento jurídico estatal admite dos tipos de retribuciones variables; el complemento de productividad, vinculado al desempeño del puesto de trabajo, o las gratificaciones extraordinarias, relacionadas con actividades realizadas fuera del horario normal de trabajo. Desde este punto de vista, parece que el complemento de productividad encaja mejor en la naturaleza y finalidad de la retribución prevista en el convenio, ya que su pretensión no es que los funcionarios hagan más horas de trabajo sino que cumplan los objetivos de productividad o rendimiento establecidos en el convenio. En principio esta retribución no podría abonarse por Puertos o las Autoridades Portuarias directamente a los propios funcionarios de los PIF a través del Capítulo I de su Presupuesto, salvo que este abono estuviese previsto expresamente en la disposición adicional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que regulara el convenio.

En todo caso, si el pago de esta productividad por objetivos fijados en el convenio se realiza a través de los Ministerios competentes, tendría que hacerse en las siguientes condiciones:

- Puertos o Autoridades Portuarias deberían evaluar o participar en la evaluación de los funcionarios de los PIF que puedan ser perceptores del complemento en cuanto al cumplimiento o no de los objetivos de rendimiento o productividad previstos en el convenio.
- Habría de asegurarse que dicha retribución no es compensada con una minoración de las retribuciones variables devengadas por los Ministerios competentes.



INAP

- El pago de este complemento debería ser completamente transparente, de manera que se singularice con claridad en la nómina para que el perceptor pueda saber que es un complemento de productividad reconocido y financiado por Puertos del Estado o las Autoridades Portuarias por el cumplimiento de los objetivos previstos en el convenio.
- Los Ministerios orgánicamente competentes abonarían con su presupuesto 12/03/2015 la productividad financiada por Puertos o Autoridades Portuarias, que transferiría al tesoro el crédito para dicho pago.