

Fiskalizazio Txostena

Informe de Fiscalización

**Nekazaritzako Elikagai Industriarako
Zuzendaritzak nekazaritza eta
abelzaintza kooperatibei emandako
dirulaguntzak**

**Ayudas a cooperativas agrícolas y
ganaderas concedidas por la Dirección
de Industrias Agroalimentarias**

1994-1995



**Herri Kontuen
Euskal Epaitegia**

**Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas**



Nekazaritzako Elikagai Industriarako Zuzendaritzak nekazaritza eta abelzaintza kooperatibei emandako dirulaguntzak

Ayudas a cooperativas agrícolas y ganaderas concedidas por la Dirección de Industrias Agroalimentarias

1994/95

Vitoria-Gasteiz, 1998ko abenduak 15

Vitoria-Gasteiz, 15 de diciembre de 1998



AURKIBIDEA/ÍNDICE

I. SARRERA.....	1
II. EMANDAKO DIRULAGUNTZAK	1
III. ONDORIOAK	2
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. SUBVENCIONES CONCEDIDAS	5
III. CONCLUSIONES.....	6
ANEXOS	
A.1 Normativa reguladora	9
A.2 Análisis individualizado de expedientes	10
A.3 Relación de expedientes analizados	12
ALEGACIONES	15



I. SARRERA

Eusko Legebiltzarrak 1996an Herri-Kontuen Euskal Epaitegiari eskatu zion txosten berezi bat egin zezan "Nekazaritzako Elikagai Industriarako Zuzendaritzak nekazaritza eta abelzaintza kooperatibei emandako dirulaguntzei buruzkoa, ordura arte fiskalizatu gabeko urtealdiena. Txostenaren helburua Gobernuak dirulaguntza eta laguntzak ematean zuzen jokatu izana egiaztatzea zen". Eskabide hori betetzeko, HKEEK ondoko fiskalizazio txostena hezurramitu du Eusko Jaurlaritzaren Industria, Nekazaritza eta Arrantza Sailaren Nekazaritzako Elikagai Industriaren Zuzendaritzak 1994 eta 1995. urtealdietan emandako laguntzei buruzkoa, (legebiltzarraren eskabidea egin zen datan fiskalizatu gabe zenden urtealdiak).

Gure lanean 1994. eta 1995. urtealdietan ezargarria den araudia bete dela eta nekazaritza eta abelzaintza kooperatibei emandako laguntza guztien kudeaketa eta justifikazioa herrikusi ditugu. Dirulaguntzei emandako tratamendua ere aztertu dugu.

II. EMANDAKO DIRULAGUNTZAK

Nekazaritzako Elikagai Industriarako Zuzendaritzak nekazaritza eta abelzaintza alorrean aztergai ditugun urtealdietan egindako dirulaguntza jarduerak honako obligazio eta konpromezu hauek sortu zituen:

KONTZEPTUA	Milioi pta.	
	1994	1995
Urteko egitasmoak:	778	2.384
Dirulaguntza amuntak	75	187
Kapital dirulaguntzak	703	2.197
Aurreko urteetan hastako egitasmoak	250	994
URTEALDIKO OBUGAZIOAK GUZTIRA (Obligazio aitortuak)	1.028	3.378
GEROKO URTEALDIETARAKO HITZARTUTAKO GASTUAK	1.000	714
EMANDAKO LAGUNTZAK GUZTIRA	2.028	4.092

Nekazaritzako elikagai arloari emandako laguntza sortatik, hona hemen nekazaritza eta abelzaintza kooperatibei eman zitzaizkienak, dirulaguntza lerroen arabera sailkatuak eta helburu bereko egitasmoen arabera bilduak:

	Epediente kopurua eta Milioi pta.			
	1994		1995	
	Esp. kop	Zenbatak	Esp. kop	Zenbatak
172/1985 deketua.				
Transform. prozesuen teknifikazioa eta merkaturatzea (1. lerroa).....	8	16	7	18
Sustapena eta zen onia (2. lerroa).....	3	2	8	4
Inbertsioak (3. lerroa).....	5	88	24	115
Elkartek (90.3. 27 Agindua).....	2	17	3	5
Kalitatea (634/91D).....	1	1	1	2
Urteko dealden azpitotala	19	124	43	143
Gobernu Kontseiluak zuzenean emana.....	2	134	-	-
EMANDAKO I AGUNTZAK GUZTIRA (ikus A.3 eranskina).....	21	258	43	143

III. ONDORIOAK

1994 eta 1995. urtealdietan nekazaritza eta abelzaintza kooperatibei dirulaguntza eta laguntzak ematean Gobernuaren jardunbideak honako huts hauek erakutsi ditu, ezargarria den araudia bete eta laguntzak kudeatu eta justifikatzeari dagokionez:

Izaera Orokorrekoak

1. Laguntzak arautzen dituen dekretuan (172/1985 Dekretua, industriak sustatu eta nekazaritza merkaturatzeari buruzkoa, aurrerantzean 172/1985 D.), ez ziren dirulaguntza ehunekoak zehazteko modulo objektiboak finkatu eta horien gaineko erabakia Nekazaritzako Elikagai Industriaren barneko irizpideen esku utzi zen.

2. 172/1985 D.ren 7. atalak adierazten du "Dekretu honetan finkatutako laguntzak Administrazio Publikoak finkatutako beste zainahirekin bateraezinak direla; bai, ordea, Foru Diputazio eta Udalek finkatzen dituzten izaera fiskalekoekin eta dagozkion arantzelirabaziekin eta enplegua sortu eta mantentzeagatik ematen diren laguntzekin. Nolanahi ere, bateragarriak izango dira Foru Diputazioek eta, hala badagokio, Udalek Euskal Herriko Hiltegi Publikoen Sarera bildutako hiltegiarentzat ematen dituzten dirulaguntzak". Araubide hori hala finkatua dagoen arren, Nekazaritzako Elikagai Industrien Zuzendaritzak ez ditu kontrolbideak finkatu ogitasmo hori bera administrazio ezberdinetan aurkeztu dela jakiteko.

3. 172/1985 D.ren inbertsio lerroan (3. lerroa) aurretiaz bereizitako alorretan laguntzak zuzendu eta lehenetsiko dituen jarduera plana falta da; baita ere, elkarteko fondoen banaketa (460/1991 Dekretua eta 1996tik aurrera 96/1996 Dekretua) eta Foru Diputazioetatik datozen dirulaguntzak gogoan hartuko dituen ere. Bestetik, dirulaguntza lerro honetan, zafizko ordainketen araubidea zehaztu gabe zegoen eta horren zehaztapena Nekazaritzako Elikagai Industrien Zuzendaritzaren esku geratzen zen.

4. 1994 eta 1995erako laguntza eta dirulaguntzak emateko deialdia, hurrenez hurren, apirilaren 22an eta ekainaren 12an argitaratu zen eta eskabideak aurkezteko azken data 1994ko uztailaren 29an eta 1995eko uztailaren 14an finkatu zen; emakida erabakiak, ordea, azaroan eta abenduan berandu egin ziren, lau kasutan izan ezik; horietan erabakia aurreratu egin zen eskabidea aurreko urteetako izateagatik. Araudia aldatu ez denez gero, Gobernuak deialdia urtealdi hasieran argitaratu behar zukeen.

Espedienteen analisiari buruzkoak

5. 1994 eta 1995. urtealdietan 16 egitasmoari dirulaguntzak eman zitzaizkien, 90 milioi pezeta egiten zutenak; horien eskabideak aurreko urtealdietan aurkeztu ziren baina orduan, behar hainbateko diru izendapenik ez izateagatik, bideratu gabe utzi ziren; jardunbide honekin laguntzek duten denbora esparrua urratu da.

6. Hautatu diren espedienteetatik 11tan, 66 milioi pezetakoak, inbertsioa laguntzak eman aurreko urtealdietan bideratu zen, azaroaren 19ko 636/1991 Dekretuaren 1. atala urratuz; Dekretu honek 172/1985 Dekretua aldarazten du eta agintzen du "ez direla inbertsioetarako laguntza eskeak gogoan hartuko, lanak dagokion aurrekontuzko urtealdiaren urtarilaren 1a baino lehenago hasi direnean". Egokiagoa litzateke urtealdi bakoitzeko aurrekontu erabilgarritasunak urtealdian aurkeztu diren egitasmoen artean banatzea, deialdi bakoitzean beranaz adieraziaz aurrekontu fondoak agortzetik erator litezkeen ondorioak zentzu diren.

7. Urteanitzeko banaketa duten laguntzetan, inbertsioen leerroari dagozkionak, gastuaren aurrekontu egiterapena ez dator bat ez aurreikusitako inbertsio erritmoarekin, ezta justifikatzen denarekin ere. Aztertu ditugun espedienteetatik zazpitan egitasmoa guztiz gauzatu zegoen lehenengo urteko abenduaren 31n eta beste hirutan desegokitasun partzialak sortu ziren, guztira 18,5 milioi pezetako gastua atzeratzea eragin zutelarik. Beste bi kasutan kontrako eragina sortu zen, egiterapena atzeratu baitzen, eta orduan gastuaren erregistroa aurreratu egin zen.

8. Diruz lagundutako 4 espedienteetan, 45 milioi pezeta egiten zutenak, 9,9 milioi pezetako ordainketak egin ziren, behar hainbat justifikatu ez zirenak; izan ere, egiaztagiri modura onartu baitziren, ordainagiri baten legezko baldintzak betetzen ez zituzten gastu, ordainagiri eta agiri zerrendak.

9. 1994. urtealdiko espediente batean aurreikusitako guztizko kopurua ordaindu zen, nahiz eta aurkeztu zen egiaztagiria milioi 1 pezeta gutxiagokoa zen.



Aurrez azaldu ditugun huts hauez gain, epaitegi honek beharrezko iritzi dio ondotik azalduko dugun gertakaria berariaz azpimarratzeari:

1994an Aberena S. Kooperatibari (Pentsu Konposatuaren Sektoreko bigarren mailako Kooperatiba) 134 milioi pezeta eman zitzaizkion; kopuru hori zuzenean, 1987ko aurrekontuoi buruzko 2/1987 Legearen Erabaki Gehigarri Hirugarrenaren babespean, eta aurrez lehiaketa prozesurik egin gabe eman zitzaion, 1994ko urriaren 4ko eta abenduaren 20ko Gobernu Kontseiluaren akordio bitartez. Laguntza hauek maileguak aurrez amortizatzen erabili ziren; mailegu horien amortizazio epea 10 urtekoa zen eta Eusko Jaurlaritzak 1989 eta 1990. urtealdietan abalatu zituen.

HKEEK, Euskal Autonomi Erkidegoaren 1989 eta 1990eko urtealdien gaineko Kontu Orokorraren fiskalizazio txostenetan, iada salbuespenen atalean, Aberena S. Kooperatibari emandako abalak -200 milioi pezeta 1989an eta 129 milioi pezeta 1990ean- egileratzeko arriskua jasotzen zuen; izan ere, bertako ekonomia-finantza egoera ikusita, aurreikus zitekeen EAEren Administrazio orokorrak geroko urtealdietan horiek bere gain hartu beharko zituela.

Gaur egun indarrean dagoen dirulaguntzen araudiaren arabera, laguntzak zuzenean emateko bidea salbuespen kasuetan soilik erabili behar da, horren komenigarritasuna eta lehiaketa, publizitate eta objetibotasun printzipio orokorrak bermatuko dituen prozesu batean emateko ezintasuna justifikatuz; printzipio horiek ekainaren 19ko 7/1997 Legean daude jasotzeko, dirulaguntza eta laguntzen erregimena arautu eta Euskal Herriko Ogasun Orokorraren Printzipio Arautzaileei buruzko Legea aldatzen duena.

I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento Vasco solicitó en 1996 al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP) la emisión de "un informe especial sobre las ayudas concedidas a las cooperativas agrícolas y ganaderas por parte de la Dirección de Industrias Agroalimentarias referido a los ejercicios aún no fiscalizados a dicha fecha. El objeto del informe debía ser examinar la correcta actuación del Gobierno en las subvenciones y ayudas concedidas". En cumplimiento de dicha solicitud, el TVCP presenta el siguiente informe de fiscalización sobre las ayudas concedidas por la Dirección de Industrias Agroalimentarias del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco a las cooperativas agrícolas y ganaderas, durante los ejercicios 1994 y 1995 (ejercicios que no habían sido fiscalizados a la fecha de la petición parlamentaria).

El trabajo realizado ha consistido en revisar el cumplimiento de la normativa aplicable y la gestión y justificación de la totalidad de las ayudas concedidas a las cooperativas agrícolas y ganaderas en los ejercicios 1994 y 1995. También se ha revisado el tratamiento contable dado a las subvenciones analizadas.

II. SUBVENCIONES CONCEDIDAS

Las obligaciones y compromisos generados por la actividad subvencionadora de la Dirección de Industrias Agroalimentarias en el sector agroalimentario en los años objeto de análisis fueron:

CONCEPTO	Millones-ptas	
	1994	1995
Proyectos del año:	778	2.384
Subv. corrientes	75	187
Subv. capital	703	2.197
Proyectos iniciados en años anteriores	250	994
TOTAL OBLIGACIONES DEL EJERCICIO (Obligac. reconocidas)	1.028	3.378
GASTOS COMPROMETIDOS PARA EJERCICIOS FUTUROS	1.000	714
TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS	2.028	4.092

Del conjunto de ayudas al sector agroalimentario, las que se concedieron a las cooperativas agrícolas y ganaderas clasificadas por líneas subvencionales y agrupadas por proyectos con similar objeto, fueron:

	Número de expdtes. y Millones-ptas.			
	1994		1995	
	Nº exp.	Importe	Nº exp.	Importe
Decreto 172/1985.				
Tecnificación procesos transform. y comercialización (línea 1)	8	16	7	18
Promoción y prestigio (línea 2).....	3	2	8	4
Inversiones (línea 3).....	5	88	24	115
Asociaciones (Orden 27 3.90).....	2	17	3	5
Ciudad (D634/91).....	1	1	1	2
Subtotal convocatorias anuales.....	19	124	43	143
Concesión directa por Consejo de Gobierno.....	2	134	-	-
TOTAL AYUDAS CONCEDIDAS (ver anexo A.3).....	21	258	43	143

III. CONCLUSIONES

La actuación del Gobierno referida a la concesión de las subvenciones y ayudas a las cooperativas agrícolas y ganaderas en los ejercicios 1994 y 1995 adolece de las siguientes deficiencias respecto al cumplimiento de la normativa aplicable y a la gestión y justificación de las ayudas:

De carácter general

1. En el decreto regulador de las ayudas (Decreto 172/1985, de fomento de las industrias y comercialización agropesqueras, en adelante D. 172/1985) no se fijaron módulos objetivos para establecer los porcentajes de subvención, dejando su determinación a criterios internos de la Dirección de Industrias Agroalimentarias.

2. El artículo 7 del D. 172/1985 señala que "las ayudas establecidas en este Decreto serán incompatibles con cualesquiera otras establecidas por la Administración Pública, excepto las de carácter fiscal establecidas por las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, así como los beneficios arancelarios correspondientes y las establecidas por creación y mantenimiento de empleo. No obstante, serán compatibles las subvenciones establecidas por las Diputaciones Forales y, en su caso, los Ayuntamientos, para los mataderos de la Red Pública de Mataderos del País Vasco". A pesar de esta directriz, la Dirección de Industrias Agroalimentarias no ha establecido mecanismos de control para detectar aquellos posibles casos en los que un mismo proyecto se presente en distintas administraciones.

3. En la línea de inversiones (línea 3) del D. 172/1985 falta un plan de actuación que centre y priorice las ayudas en sectores previamente determinados, y que asimismo tenga en cuenta la distribución de fondos comunitarios (Decreto 460/1991 y a partir de 1996 Decreto 96/1996) y las ayudas provenientes de las Diputaciones Forales. Por otro lado, en esta línea de subvenciones, el régimen de pagos parciales se hallaba sin concretar, quedando a criterio de la Dirección de Industrias Agroalimentarias la fijación del mismo.

4. La convocatoria de ayudas y subvenciones para 1994 y 1995 se publicó en los BOPV de 22 de abril y 12 de junio, respectivamente, fijándose como fecha tope de presentación de solicitudes los días 29 de julio de 1994 y 14 de julio de 1995, produciéndose tardíamente las resoluciones de concesión en los meses de noviembre y diciembre, salvo en cuatro casos en los que se adelantó la resolución por ser la solicitud de años anteriores. Dado que no se han producido variaciones en la normativa, el Gobierno debería haber publicado la convocatoria a inicios del ejercicio.

Referidas al análisis de expedientes

5. En los ejercicios 1994 y 1995 se concedieron subvenciones a 16 proyectos, por importe de 90 millones de pesetas, cuyas solicitudes habían sido presentadas en ejercicios anteriores y que entonces no fueron atendidas por carecer de consignación presupuestaria suficiente, incumpléndose por tanto el ámbito temporal de las ayudas.

6. En 11 de los expedientes seleccionados, por importe de 66 millones de pesetas, la inversión se había iniciado en ejercicios anteriores al de concesión de las ayudas, incumpléndose el artículo 1 del Decreto 636/1991, de 19 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 172/1985, que establece que "no se atenderán las solicitudes de ayudas a las inversiones en las que los trabajos hayan comenzado antes del día 1 de enero del correspondiente ejercicio presupuestario". Sería más adecuado repartir las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio entre los proyectos presentados en el mismo, estableciéndose expresamente en cada convocatoria las consecuencias derivadas del agotamiento de los fondos presupuestarios.

7. En las ayudas con distribución plurianual, correspondientes a la línea de inversiones, la ejecución presupuestaria del gasto no se corresponde ni con el ritmo de inversión previsto, ni con el justificado. De los expedientes analizados, en siete el proyecto estaba totalmente ejecutado a 31 de diciembre del año inicial y en otros tres se producían desajustes parciales, con el efecto conjunto de diferir gasto por 18,5 millones de pesetas. En otros dos casos se produjeron incidencias de sentido contrario, al retrasarse la ejecución, por lo que se anticipó el registro del gasto.

8. En 4 expedientes subvencionados por importe de 45 millones de pesetas se efectuaron pagos de 9,9 millones de pesetas, que no habían sido suficientemente justificados, ya que se aceptaron como justificantes relaciones de gastos, recibos y documentos que no cumplieran los requisitos legales de una factura.

9. En un expediente del ejercicio 1994 se pagó el importe total previsto a pesar de que la justificación aportada era menor en 1 millón de pesetas.



Además de las deficiencias señaladas anteriormente, este Tribunal considera necesario poner énfasis y destacar el siguiente hecho:

En 1994 se concedieron de modo directo, con amparo en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/1987, de Presupuestos para 1987, y sin un proceso concurrencial previo, ayudas a Aberena S. Coop. (Cooperativa de segundo grado del Sector de Piensos Compuestos) por importe de 134 millones de pesetas, mediante acuerdos del Consejo de Gobierno de 4 de octubre y 20 de diciembre de 1994. El destino de estas ayudas fue la amortización anticipada de préstamos, cuyo plazo de amortización estaba pactado a 10 años, y que fueron avalados por el Gobierno Vasco en los ejercicios 1989 y 1990.

El TVCP, en los informes de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Euskadi correspondientes a los ejercicios 1989 y 1990, ya recogía como salvedad el riesgo de ejecución de los avales concedidos a Aberena S. Coop. por importe de 200 millones de pesetas en 1989 y 129 millones de pesetas en 1990, debido a que su situación económico-financiera hacía previsible el hecho de que la Administración General de la CAPV tuviera que hacer frente a los mismos en ejercicios futuros.

La concesión directa de ayudas, según la normativa reguladora de subvenciones en vigor actualmente, debe utilizarse de modo excepcional, justificando su conveniencia y la imposibilidad de otorgarlas en un proceso que garantice los principios generales de concurrencia, publicidad y objetividad, recogidos en la Ley 7/1997, de 19 de junio, por la que se regula el régimen de subvenciones y ayudas y se modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Eraskina

Anexo

ANEXOS

A.1 NORMATIVA REGULADORA

La mayor parte de las ayudas revisadas se regulan por el Decreto 172/1985, de 11 de junio, de fomento de las industrias y comercialización agropesqueras, (BOPV 2.7.85), modificado parcialmente por los Decretos 40/1986 y 636/1991. El citado Decreto establece tres tipos de ayudas dirigidas a:

- a. Tecnificación de los procesos de transformación y comercialización en origen de los productos agropesqueros (línea 1).
- b. Campañas de promoción y prestigio de productos agropesqueros autóctonos (línea 2).
- c. Inversiones para la industrialización en origen de los productos agropesqueros (línea 3).

Según la exposición de motivos del citado Decreto, a través del mismo se pretende: "obtener un mayor valor añadido de la producción agropesquera del País Vasco, adecuar las dimensiones de las industrias y las estructuras comerciales a dicha producción, con una ubicación adecuada de las mismas para reducir costes y contribuir al ahorro energético, dar transparencia al mercado de la producción agropesquera, mejorar la calidad de los productos, integrar a los productores en la transformación y comercialización de su producción y adecuar las estructuras comerciales y de transformación del sector agropesquero vasco a la integración en la Comunidad Económica Europea. Para ello se precisa de una promoción adecuada por la Administración de la comercialización en origen y la industrialización de los productos agropesqueros, de la mejora y tecnificación de dichos procesos y de la realización de campañas de promoción y prestigio de productos autóctonos, primando las actuaciones emprendidas por las agrupaciones de productores."

Por otro lado, existen subvenciones amparadas en la Orden del 27 de marzo de 1990, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se regula la concesión de ayudas a Asociaciones Profesionales Agropesqueras del País Vasco, y en el Decreto 634/1991, de 19 de noviembre, por el que se establecen ayudas a las industrias agroalimentarias para la mejora de la calidad de sus productos.

Además, durante 1994 se concedieron ayudas directas mediante acuerdos de Consejo de Gobierno con base en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/1987, de Presupuestos para 1987.

A.2 ANÁLISIS INDIVIDUALIZADO DE EXPEDIENTES

1. Ayudas sujetas a convocatoria pública.

En la revisión de los 62 expedientes, 19 del ejercicio 1994 y 43 del ejercicio 1995, se han detectado las siguientes deficiencias, de las cuales se han extraído e incluido en el apartado III. Conclusiones aquellas que tienen un carácter general o que por su relevancia se han considerado especialmente importantes:

Proceso de Concesión

A₁. En los ejercicios 1994 y 1995 se concedieron subvenciones a 16 proyectos, por importe de 90 millones de pesetas, cuyas solicitudes habían sido presentadas en ejercicios anteriores y que no fueron atendidas por carecer de consignación presupuestaria suficiente, incumpléndose por tanto el ámbito temporal de las ayudas.

A₂. En 11 de los expedientes seleccionados, por importe de 66 millones de pesetas, la inversión se había iniciado en ejercicios anteriores al de concesión de las ayudas, incumpléndose el artículo 1 del Decreto 636/1991, de 19 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 172/1985, que establece que "no se atenderán las solicitudes de ayudas a las inversiones en las que los trabajos hayan comenzado antes del día 1 de enero del correspondiente ejercicio presupuestario".

A₃. En 45 expedientes de los analizados las solicitudes de subvención no se acompañaban de una memoria completa en los términos que establece el art. 8.º del Decreto 172/1995.

Fase de Ejecución

B. En 4 expedientes, que contenían subvenciones por importe de 45 millones de pesetas, se ha detectado la falta de una adecuada justificación de la realización de la inversión, aceptándose como justificantes simples relaciones de gastos, recibos y documentos que no cumplen los requisitos legales de una factura. Las subvenciones pagadas con esta insuficiente justificación ascienden a 9,9 millones, correspondiendo la mayoría (8,6 millones) a un proyecto de instalación de queserías por los miembros de una cooperativa.

Deficiencias específicas

Además de la deficiencias anteriores, determinados expedientes contenían las siguientes deficiencias específicas o puntuales:

C₁. En un expediente del ejercicio 1994 se pagó el importe total previsto a pesar de que la justificación aportada era menor en un millón de pesetas.

C₂. Las ayudas a mataderos privados se condicionan (Anexo 1 D. 172/1985) a su inclusión mediante convenio en la Red Pública de Mataderos del País Vasco. Esta

circunstancia no se acredita en los ocho expedientes referidos a una cooperativa que recibió ayudas por importe de 24 millones.

C3. En un expediente del ejercicio 1994, por el que se subvenciona un estudio de calidad, faltaba el preceptivo contrato con la empresa que iba a desarrollar el trabajo.

C4. En un expediente del ejercicio 1995 faltaba la preceptiva acreditación de hallarse al corriente en los pagos a la Seguridad Social.

Presupuesto y contabilidad

D. De los 15 expedientes de la línea de inversiones (línea 3 del D. 172/1985) en los que se contemplaban gastos plurianuales, en 7 casos el proyecto estaba totalmente ejecutado a 31 de diciembre del año inicial y se producían desajustes parciales en otros 3, con el efecto conjunto de diferir gasto por 18,5 millones de pesetas. En otros dos casos se produjeron incidencias en sentido contrario, al retrasarse la ejecución, por lo que se anticipó el registro del gasto.

2. Ayudas por concesión directa.

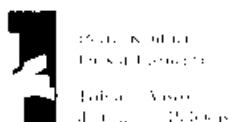
En 1994 se concedieron de modo directo sin un proceso concurrencial previo, con amparo en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/1987, de Presupuestos para 1987, ayudas a Aberena S. Coop. por importe de 134 millones de pesetas, mediante acuerdos del Consejo de Gobierno de 4 de octubre y 20 de diciembre de 1994. El destino de estas ayudas fue la amortización anticipada de préstamos, cuyo plazo de amortización estaba pactado a 10 años, y que fueron avalados por el Gobierno Vasco en los ejercicios 1989 y 1990. Concretamente la subvención del 4 de octubre, por importe de 67,2 millones, se destinó a acudir a una ampliación de capital que a su vez se utilizó para cancelar dos préstamos avalados por la Administración General de la CAPV. La subvención del 20 de diciembre, por importe de 66,8 millones, se destinó directamente a cancelar préstamos, también avalados por la Administración Autónoma y concedidos a seis cooperativas integrantes de Aberena, S. Coop. para acudir a una ampliación de capital realizada en 1990.

A.3 RELACIÓN DE EXPEDIENTES ANALIZADOS

AYUDAS A COOPERATIVAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO 1994

Miles-ptas

DENOMINACIÓN PROYECTO	SECTOR	IMPORTE SUBVENC.	% SUBV.	DEFICIENCIA					
				A ₁	A ₂	A ₃	B	C	D
Línea 1 (Decreto 172/1985)									
1. Contratación un técnico comercial	Vinícola	2.794	50			X			
2. Contratación servcios técnicos comerciales	Lácteo	600	50			X			
3. Estudio fusión dos cooperativas	Cárnico	800	50			X		C ₂	
4. Contratación dos técnicos comerciales	Cárnico	4.299	50			X		C ₂	
5. Elaboración plan gestión comercial	Cárnico	1.000	50			X		C ₂	
6. Contratación 3 técnicos comerciales	Cárnico	2.500	50			X			
7. Contratación técnicos comerciales	Hortofrut	3.329	50			X			
8. Desarrollo marca "Euskal basem"	Varios	1.156	50						
Línea 2 (Decreto 172/1985)									
9. Publicidad y promoción	Vinícola	535	30			X			
10. Folletos y mapas	Lácteo	640	50			X			
11. Publicidad y promoción	Cárnico	821	50			X		C ₂	
Línea 3 (Decreto 172/1985)									
12. Ampliación y mejora depósitos vno	Vinícola	9.636	30	X	X	X			X
13. Reforma de 21 queserías	Lácteo	25.317	30			X	X	C ₁	
14. Compra pabelón 5.280 mts. y solar	Cereales	42.300	44			X			X
15. Reforma local para venta productos agrícolas	Pensos	4.390	30	X	X	X			X
16. Pala cargadora y báscula puente	Pensos	5.915	35	X	X	X			X
Asociaciones (Orden 27.3.90)									
17. Gastos de funcionamiento	Asocs.	2.690	50						
18. Auditoria y planes de gestión de 19 coops	Asocs.	15.335	50			X			
Calidad (Decreto 634/1991)									
19. Control de Calidad	Calidad	360	50			X		C ₃	
Concesiones directas									
20. Saneamiento estructura financiera	Pensos	67.187	100						
21. Saneamiento estructura financiera	Pensos	66.846	100						
TOTAL 1994		258.450							



AYUDAS A COOPERATIVAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO 1995

Miles-ptas.

DENOMINACIÓN PROYECTO	SECTOR	IMPORTE SUBVENC.	%	DEFICIENCIA						
				A ₁	A ₂	A ₃	B	C	D	
Línea 1 (Decreto 172/1985)										
1. Plan estratégico de comercialización.....	Vinicola	600	50				X			
2. Contratac. servicios técnicos comerciales.....	Lácteo	1.800	50				X			
3. Contratac. técnicos comerciales (encargada y gerente).....	Cámico	5.002	50				X		C ₂	
4. Contratac. servicios técnicos plan de gestión y control.....	Cámico	500	50				X		C ₂	
5. Contratac. dos técnicos comerciales (representantes).....	Hortofrut.	3.403	50				X			
6. Contratac. personal técnico.....	Patata	1.159	50							
7. Contratac. pers. técnico y asesoramiento.....	Madera	5.204	30							
Línea 2 (Decreto 175/1985)										
8. Publicidad y promoción.....	Vinicola	469	25							
9. Publicidad y promoción.....	Cámico	524	25				X		C ₂	
10. Publicidad y promoción.....	Vinicola	1.290	30	X			X			
11. Publicidad y promoción.....	Lácteo	154	25							
12. Publicidad y promoción.....	Lácteo	154	25				X			
13. Logotipo, maquetación y diseño stand.....	Pesca	150	15							
14. Diseño etiquetas autoadhesivas para envases.....	Hortofrut.	223	50							
15. Publ-promoción de la cooperativa.....	Madera	1.350	15							
Línea 3 (Decreto 172/1985)										
16. Acondicionamiento local.....	Lácteo	2.682	30	X	X	X				
17. Reforma 9 queserías.....	Lácteo	5.650	30			X	X			X
18. Acondicionamiento pabellón.....	Cereal	6.339	30	X	X	X				
19. Construcción almacén y otros.....	Pensos	844	25			X				
20. Preparación varios depósitos con epoxi y adquisición otros dos	Vinicola	1.206	30	X	X	X				
21. Colocar 2 depósitos de almacenamiento.....	Vinicola	1.667	30	X	X	X				
22. Adquisic. de depósitos, barmas, jaulones, equipo informático.	Vinicola	560	20							X
23. Reparación tejado, depósito y envasadora garrafas.....	Vinicola	616	20							
24. Resinado depósitos epoxi y compra de 200 barmas.....	Vinicola	1.995	20			X				X
25. Obra civil y maquina depuradora.....	Cámico	10.753	25	X	X	X			C ₂	
26. Maquinaria: envolvedora, túnel lavado, peladora, etc.....	Cámico	1.336	15			X			C ₄	X
27. Adecuación instalaciones y almacén pesca.....	Pesca	1.418	20	X	X	X				
28. Adecuación instalaciones y almacén pesca.....	Pesca	1.144	20		X	X				X
29. Obrador artesanal filetes de anchova.....	Pesca	1.633	20	X	X	X		X		
30. Acondic. pabellón y maquinaria (envolvedora, secadero, etc)	Pesca	3.853	15			X				X
31. Palets almacenamto. clasificadora y mejoras instalaciones.....	Hortofrut.	13.147	30	X	X	X				
32. Instalación para envasado guardillas.....	Hortofrut.	300	45							
33. Reforma tienda y achatarramto. fábrica pensos.....	Cereal	5.356	30	X	X	X				
34. Construcción pabellón almacenamiento cereal.....	Cereal	12.542	30			X				
35. Construcción nuevo edificio.....	Pensos	9.190	30	X	X	X				
36. Obra civil e inversión en maquinaria e instalaciones.....	Madera	12.618	15	X	X	X	X			
37. Obra civil e inversión en maquinaria e instalaciones.....	Madera	5.003	15			X				X
38. Adquisición de maquinaria.....	Madera	2.483	15	X	X	X				
39. Adquisición diversa maquinaria.....	Madera	12.343	15							X

AYUDAS A COOPERATIVAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO 1995

Miles-ptas.

DENOMINACIÓN PROYECTO	SECTOR	IMPORTE SUBVENC.	% SUBV.	DEFICIENCIA									
				A ₁	A ₂	A ₃	B	C	D				
Asociaciones (Orden 27.3.90)													
40. Gastos de funcionamiento.....	Asocs	728	50										
41. Gastos de funcionamiento (nóminas, dietas y otros).....	Asocs.	3.414	50			X							
42. Plan viabilidad entidad para fortalecer sit. financiera coops.	Asocs.	1.160	100										
Calidad (Decreto 634/1991)													
43. Auditoria y certificación sistema de calidad.....	Calidad	1.510	40										
TOTAL 1995		143.472											

DEFICIENCIAS:	Nº expedientes	(Miles-ptas.) Subvenc. concedida
PROCESO DE CONCESIÓN		
A ₁ . Solicitudes presentadas en ejercicios anteriores	16	89.723
A ₂ . Inversión iniciada en ejercicios anteriores a: de la concesión de las ayudas	11	66.454
A ₃ . Memoria incompleta	45	236.484
FASE DE EJECUCIÓN		
B. Justificación inadecuada	4	45.218
ESPECÍFICAS		
C ₁ . Subvención pagada superior al importe justificado	1	25.317
C ₂ . No inclusión en la red Pública de Mataderos del País Vasco	8	23.699
C ₃ . No consta el contrato con la empresa que desarrolla el estudio de calidad	1	360
C ₄ . No consta la acreditación de estar al corriente con la Seguridad Social	1	1.336
PRESUPUESTOS Y CONTABILIDAD		
D. Deficiencia presupuestaria	12	94.125



ALEGACIONES AL INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE AYUDAS A COOPERATIVAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS CONCEDIDAS POR LA DIRECCIÓN DE INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS 1994-1995, REALIZADO POR EL TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS (TVCP).

CONCLUSIONES DEL TRIBUNAL A LAS ALEGACIONES

Tras el examen detenido de las alegaciones formuladas por el Departamento de Industria, Agricultura y Pesca de la Administración General de la CAPV, el TVCP/HKEE mantiene el texto del resultado de la fiscalización que se remitió a la Entidad para que formulara sus observaciones, puesto que en dichas observaciones no se aporta ningún elemento nuevo que este Tribunal no hubiera considerado al realizar el trabajo de fiscalización.

Asimismo, en algunos casos, el Tribunal ha considerado necesario precisar o matizar determinadas afirmaciones mediante notas a pie de página.

ALEGACIONES DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, AGRICULTURA Y PESCA

En las conclusiones efectuadas por el TVCP se afirma que la actuación del Gobierno Vasco, referida a la concesión de las subvenciones y ayudas a las Cooperativas Agrícolas y Ganaderas en los ejercicios 1994 y 1995, tiene una serie de deficiencias que se clasifican en las que son de carácter general y las que afectan de forma individualizada a alguno o algunos de los expedientes examinados.

A continuación el Gobierno Vasco expone las alegaciones que considera necesario efectuar, respecto a los resultados de la fiscalización de las ayudas a Cooperativas Agrícolas y Ganaderas concedidas por la Dirección de Industrias Agroalimentarias 1994-1995.

El orden que se ha seguido para formular las alegaciones ha sido el mismo que el informe del TVCP.

III. CONCLUSIONES

De Carácter General

Texto del TVCP

1. En el decreto regulador de las ayudas (Decreto 172/1985, de fomento de las industrias y comercialización agropesqueras, en adelante D. 172/1985) no se fijaron módulos objetivos para establecer los porcentajes de subvención, dejando su determinación a criterios internos de la Dirección de Industrias Agroalimentarias.

ALEGACIÓN

1. No se puede afirmar, como lo hace el TVCP, que existan deficiencias en el Decreto 172/1985, al no fijar módulos objetivos para establecer los porcentajes de subvención.

Es necesario indicar que puesto que el Decreto 172/1985, tiene vigencia indefinida, con continuidad en el tiempo, no es operativo ni adecuado fijar en el mismo Decreto criterios o módulos concretos y fijos para establecer los porcentajes de las ayudas a conceder, puesto que dichos criterios irán variando con el tiempo, dependiendo de las necesidades del sector al que están dirigidas las ayudas y de la política económica marcada por el Departamento.

Esto no supone que el Decreto permita la arbitrariedad, ni que adolezca de deficiencias como indica el TVCP, ya que en él se marcan las líneas generales, en base a las cuales la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria) debe basar anualmente los criterios y módulos específicos en función de los cuales se determinará la cuantía de la subvención. (artículos 4.2, 5.2, 6.3 del Decreto 172/1985).

El que no se incluyan criterios o módulos específicos en el Decreto, no significa que no existan, ya que anualmente la Dirección de Política e Industria Agroalimentaria establece los módulos y criterios específicos en base a los cuales se regulan los porcentajes de las subvenciones a conceder, siendo que en los ejercicios 1994 y 1995 estos criterios fueron marcados, como establece el Decreto 172/1985, en su artículo 3, por la Dirección de Política e Industria Agroalimentaria.

En el momento de publicarse el Decreto, en 1985, la normativa general aplicable al régimen de subvenciones no exigía que en las normas reguladoras de las subvenciones se publicaran los módulos concretos en base a los cuales se iban a conceder las ayudas.

Es a partir de 1997, mediante el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, cuando las normas generales reguladoras del régimen de subvenciones establecen la obligatoriedad de publicar los módulos objetivos concretos que cada año se establezcan como base para la concesión de las ayudas, obligando a la normativa existente sobre programas de ayudas y subvenciones, a adaptarse a los mencionados preceptos.

La Dirección de Política e Industria Agroalimentaria, adelantándose a la obligatoriedad que posteriormente establecería la Ley, desde el ejercicio 1996, publica los criterios específicos en base a los cuales se regulan cada año los porcentajes de las subvenciones a conceder, dichos criterios se contienen en las Resoluciones anuales de apertura de plazo.

Este Decreto 172/1985, mediante Orden de febrero de 1998, del Consejero de Industria, Agricultura y Pesca se adapta al Decreto Legislativo 1/1997 de 11 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda del País Vasco para el procedimiento de concesión de las ayudas de fomento de las industrias y comercialización agropesqueras.

En la mencionada adaptación se establece que en la Orden del Consejero de Industria, Agricultura y Pesca, que anualmente se publique para abrir el plazo de presentación de solicitudes, se establecerán los sectores de ayudas incluidos y excluidos, las prioridades para la concesión de las ayudas, los criterios objetivos de valoración de las inversiones y la ponderación de éstos.

Como se puede apreciar, tampoco se incluyen los criterios o módulos objetivos en el Decreto, como consecuencia de las razones ya expuestas, sino que es anualmente cuando se fijan y publican los mencionados criterios y módulos objetivos.¹

Texto del TVCP

2. El artículo 7 del D. 172/1985 señala que "las ayudas establecidas en este Decreto serán incompatibles con cualesquiera otras establecidas por la Administración Pública, excepto las de carácter fiscal establecidas por las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, así como los beneficios arancelarios correspondientes y las establecidas por creación y mantenimiento de empleo. No obstante, serán compatibles las subvenciones establecidas por las Diputaciones Forales y, en su caso, los Ayuntamientos, para los mataderos de la Red Pública de Mataderos del País Vasco". A pesar de esta directriz, la Dirección de Industrias Agroalimentarias no ha establecido mecanismos de control para detectar aquellos posibles casos en los que un mismo proyecto se presente en distintas administraciones.

ALEGACIÓN

2. La Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria) sí que estableció, y establece actualmente, un mecanismo de control para impedir los casos en que un mismo proyecto se presente en Administraciones distintas. Este control se establece e incluye en el impreso oficial y formalizado de solicitud de ayuda, en el cual el solicitante de la ayuda declara si ha solicitado o no para la misma finalidad otras ayudas. Periódicamente se efectúan comprobaciones con las Direcciones de Promoción Económica de las tres Diputaciones Forales y con otras Direcciones del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca, y a la inversa, con el fin de evitar cualquier duplicidad en la concesión de ayudas.²

Texto del TVCP

3. En la línea de inversiones (línea 3) del D. 172/1985 falta un plan de actuación que centre y priorice las ayudas en sectores previamente determinados, y que asimismo tenga en cuenta la distribución de fondos comunitarios (Decreto 460/1991 y a partir de 1996 Decreto 96/1996) y las ayudas provenientes de las Diputaciones Forales. Por otro lado, en esta línea de

¹ La inexistencia de módulos objetivos en el Decreto 172/1985 ya se puso de manifiesto en los informes de la Cuenta General de la CAPV que este Tribunal emitió para los ejercicios 1994 y 1995, ejercicios a los que se refiere el presente informe. El establecimiento de módulos objetivos resulta imprescindible en una adecuada programación presupuestaria de la actividad de fomento.

² La declaración en el correspondiente impreso oficial de solicitud de ayuda no resulta un mecanismo suficiente para evitar supuestos de sobrefinanciación en el otorgamiento de las subvenciones. Además, en la fiscalización por parte de este Tribunal no se han podido verificar las comprobaciones que el Gobierno sostiene que realiza con las Diputaciones Forales.

subvenciones, el régimen de pagos parciales se hallaba sin concretar, quedando a criterio de la Dirección de Industrias Agroalimentarias la fijación del mismo.

ALEGACIÓN

3. Es necesario matizar la indicación que realiza el TVCP en el sentido que falta un plan de actuación que centre y priorice las ayudas en sectores previamente determinados.

En los ejercicios 1994 y 1995, fue la normativa comunitaria la que marcó la dirección hacia la que tenían que converger las ayudas a conceder en el ámbito del Decreto 172/1985, ya que en dicha normativa (Directiva 91/493/CEE, y Directiva 77/99/CEE del Consejo) se establecían plazos para la homologación y adecuación a las directrices comunitarias de las empresas conserveras y de transformación de los productos de la pesca y cárnicos.

Dicha normativa, de obligado cumplimiento para las empresas afectadas, marcó y determinó, en esos años, para la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria), los sectores prioritarios y preferentes a los que debían otorgarse las ayudas.

En 1994:

- El 32% de las ayudas se destinaron al sector conservero de pescado, principalmente para conseguir la homologación comunitaria.
- El 50% de las ayudas se destinaron al sector lácteo, principalmente para su reestructuración industrial.

En 1995:

- El 32% de las ayudas se destinaron al sector cárnico, principalmente para conseguir su homologación comunitaria.
- El 14% de las ayudas se destinaron al sector conservero de pescado, para finalizar la homologación comunitaria.
- El 10% de las ayudas se destinaron al sector de la madera, en base al estudio-diagnóstico realizado por una consultora externa.

En 1997, el Parlamento Vasco aprobó el Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000. En el Área Agroalimentaria del mencionado Plan, se establece como objetivo la mejora del sector, mediante el aumento de la producción, la creación de empleo, la protección de la naturaleza, y la promoción de la calidad y singularidad de productos agroalimentarios del País Vasco.

Para la consecución de los mencionados objetivos, en el Plan se dispone, además de las líneas generales que deben orientar la actuación de las Administraciones, la puesta en marcha de Planes Subsectoriales, que marcan de manera concreta y específica las

actividades a desarrollar en los principales sectores agroalimentarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otra parte, la afirmación de que en la línea de subvenciones 3^a se halla sin concretar el régimen de pagos parciales, no se ajusta a la realidad, ya que es la Resolución de concesión de la subvención la que determina el régimen concreto de pagos parciales en cada expediente, en función del proyecto de inversión para el que se ha concedido la ayuda.

Además, que en el Decreto 172/1985 no se establezca el régimen de pagos parciales, independientemente de criterios de oportunidad, no puede considerarse una deficiencia, ya que la normativa general reguladora del régimen de subvenciones aplicable en 1985, no obligaba a incluir en su articulado un régimen específico de pagos parciales.

El régimen de pagos parciales, como ya se ha indicado, se concreta y establece en las Resoluciones de concesión de la ayuda, siendo considerada ésta, a criterio de la Dirección de Política e Industria Agroalimentaria, la forma correcta de concretar el régimen de pagos parciales; puesto que cada proyecto de inversión que se subvenciona tiene características distintas, un periodo de ejecución diferente, un volumen y dificultad técnica características de la inversión, lo que además varía en función del sector o producto, al tratarse de industrias ligadas a los procesos y ciclos biológicos de la producción agrícola, ganadera, forestal y de la pesca.

Por todo ello, fueron las Resoluciones de concesión de las ayudas emanadas en los ejercicios 1994 y 1995, las que establecieron el régimen de pagos parciales, que fue el siguiente: "el carácter condicional del pago de la ayuda, hasta tanto se produzca la ejecución de la inversión en su valoración real", y se cumplan los requisitos del Decreto 172/1985.

Como consecuencia los pagos parciales se llevaron a cabo cada vez que se certificaba la ejecución de una parte de la inversión.³

Texto del TVCP

4. La convocatoria de ayudas y subvenciones para 1994 y 1995 se publicó en los BOPV de 22 de abril y 12 de junio, respectivamente, fijándose como fecha tope de presentación de solicitudes los días 29 de julio de 1994 y 14 de julio de 1995, produciéndose tardíamente las resoluciones de concesión en los meses de noviembre y diciembre, salvo en cuatro casos en los que se adelantó

³ En los ejercicios 1994 y 1995 no hubo ninguna modificación del Decreto 172/1985 para adaptarlo a la nueva regulación general de política agraria común. Además, en 1994 y 1995 también existía un Plan Rural Vasco 93-97, sin que se manifiesten las conexiones entre el mismo y las subvenciones otorgadas con arreglo al Decreto 172/1985.

Con respecto a los pagos parciales de las inversiones, debió ser el Decreto y no la Resolución el que determinase el régimen concreto de los pagos, dada su trascendencia en la actividad inversora a subvencionar.

la resolución por ser la solicitud de años anteriores. Dado que no se han producido variaciones en la normativa, el Gobierno debería haber publicado la convocatoria a inicios del ejercicio.

ALEGACIÓN

4. Si bien la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Presupuestos de la CAPV de 1987, indicaba que las convocatorias de las ayudas y subvenciones debieran publicarse en el primer trimestre de cada año, el no adecuarse a dicha recomendación no suponía incumplimiento invalidante de la norma.

Recordar que la normativa ha variado, y que el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en la regulación que lleva a cabo de las subvenciones y su régimen normativo, no incluye esta indicación, no estableciendo plazo alguno para la presentación de las convocatorias anuales de las ayudas y subvenciones.

Indicar que en 1994, el retraso de la publicación en el primer trimestre, fue de 22 días, retraso que fue originado por cuestiones de tramitación interna y de adecuación presupuestaria.

Respecto del ejercicio 1995, recordar que en su primer trimestre, se estuvieron desarrollando las actividades con un Presupuesto prorrogado, aprobándose el Presupuesto para 1995, en la Ley 1/95 de 12 de abril, lo que suponía que hasta dicha fecha no se podían iniciar las actividades y procedimientos administrativos internos dirigidos a la publicación de la Resolución de apertura de plazo de presentación de solicitudes de ayuda. Dicha Resolución fue publicada en junio, dentro del periodo de los tres meses siguientes a la aprobación del Presupuesto.⁴

Referidas al análisis de los expedientes

Texto del TVCI¹

5. En los ejercicios 1994 y 1995 se concedieron subvenciones a 16 proyectos, por importe de 90 millones de pesetas, cuyas solicitudes habían sido presentadas en ejercicios anteriores y que entonces no fueron atendidas por carecer de consignación presupuestaria suficiente, incumpléndose por tanto el ámbito temporal de las ayudas.

⁴ La concreta ejecución temporal de las subvenciones afecta directamente a la eficacia de los programas, en la medida en que se de o no pronta satisfacción a las necesidades de su destinatarios. Unas subvenciones otorgadas en noviembre de 1994 y diciembre de 1995 no ayudan al cumplimiento de los objetivos previstos para esos presupuestos.



ALEGACIÓN

5. Las Resoluciones de 18 de abril de 1994, y de 7 de junio de 1995, de apertura de plazo de presentación de solicitudes de ayudas para el fomento de las industrias agroalimentarias y de comercialización de la producción agropesquera y campañas de promoción y prestigio de productos agropesqueros, establecieron que las solicitudes de ayudas que fueron presentadas en los ejercicios anteriores, pero que no pudieron ser atendidas por falta de disponibilidad presupuestaria, se entendían todas ellas como presentadas para dichos ejercicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que considerar que no se incumple el ámbito temporal de las ayudas, ya que existen Resoluciones que permiten resolver en un ejercicio expedientes presentados en ejercicios anteriores; ya que dichos expedientes se consideran como si se hubieran vuelto a presentar de nuevo en el ejercicio que se resuelven.⁵

Texto del TVCP

6. En 11 de los expedientes seleccionados, por importe de 66 millones de pesetas, la inversión se había iniciado en ejercicios anteriores al de concesión de las ayudas, incumplándose el artículo 1 del Decreto 636/1991, de 19 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 172/1985, que establece que "no se atenderán las solicitudes de ayudas a las inversiones en las que los trabajos hayan comenzado antes del día 1 de enero del correspondiente ejercicio presupuestario". Sería más adecuado repartir las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio entre los proyectos presentados en el mismo, estableciéndose expresamente en cada convocatoria las consecuencias derivadas del agotamiento de los fondos presupuestarios.

ALEGACIÓN

6. Es necesario hacer una precisión sobre el artículo 1 del Decreto 636/1991, que modificaba el artículo 3 del Decreto 172/1985, que puede dar lugar a dificultades en su interpretación. La interpretación adecuada supone que los solicitantes de la ayuda no pueden haber iniciado la inversión antes del 1 de enero del ejercicio presupuestario en el que se solicitó la ayuda.

Las solicitudes de ayuda que se presentaron en un determinado ejercicio presupuestario, en el cual cumplieron todos los requisitos establecidos por la norma, incluido el de no haber

⁵ Esta deficiencia ya se puso de manifiesto en los informes de la Cuenta General de la CAPV que este Tribunal emitió para los ejercicios 1994 y 1995, ejercicios a los que se refiere el presente informe.

Las solicitudes no atendidas en un ejercicio por falta de crédito deben denegarse expresamente por ese concepto, y no mantener una vigencia indefinida (sin fecha) porque condicionan otros proyectos que pueden concurrir a la convocatoria pública de cada ejercicio. Atendiéndose estas solicitudes se incumple el ámbito temporal de las ayudas (art. 3 del Decreto 172/1985 en la redacción dada por el Decreto 636/1991).

iniciado la inversión antes del 1 de enero del ejercicio en el que se presentó la solicitud, y que no pudieron ser atendidas por falta de disponibilidad presupuestaria, se consideraron como válidamente presentadas en el ejercicio siguiente, conforme lo establecieron las Resoluciones de 18 de abril de 1994, y de 7 de junio de 1995, anteriormente citadas.

Teniendo en cuenta que en el ejercicio presupuestario en el que fueron solicitadas las ayudas se cumplió el requisito del inicio de la inversión, se cumplió lo establecido en el artículo 3 del Decreto 172/1985, según modificación llevada a cabo por el Decreto 636/1991.

Por todo ello, se puede afirmar que en los 11 expedientes a que hace referencia el TVCP en su punto 6 se cumplió estrictamente la normativa.⁶

Texto del TVCP

7. En las ayudas con distribución plurianual, correspondientes a la línea de inversiones, la ejecución presupuestaria del gasto no se corresponde ni con el ritmo de inversión previsto, ni con el justificado. De los expedientes analizados, en siete el proyecto estaba totalmente ejecutado a 31 de diciembre del año inicial y en otros tres se producían desajustes parciales, con el efecto conjunto de diferir gasto por 18,5 millones de pesetas. En otros dos casos se produjeron incidencias de sentido contrario, al retrasarse la ejecución, por lo que se anticipó el registro del gasto.

ALEGACIÓN

7. Los Presupuestos de la Dirección de Comercialización Agropesquera (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria) para atender las ayudas en el Decreto 172/1985, para 1994 y 1995 fueron plurianuales para dos años. Las solicitudes de ayuda para inversión presentadas, línea 3ª, contenían en unos casos proyectos de inversión para ejecutar en un año, y en otros casos proyectos de inversión a ejecutar en dos años.

La Dirección de Política e Industria Agroalimentaria difiere substancialmente de la consideración de "deficiencias" lo realizado respecto a los criterios de contratación de la obligación, y de registro o contratación del gasto.

Respecto a los expedientes a que se hace referencia en este apartado, en el registro de los gastos plurianuales se ha seguido el régimen establecido en el artículo 30 de la Ley 8/1992, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1993, cuya vigencia fue mantenida para los sucesivos ejercicios por la Disposición Adicional 7ª de la Ley 9/1993, de 22 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1994.

⁶ El art.1 del Decreto 636/1991 establece que "no se atenderán las solicitudes de ayudas a las inversiones en las que los trabajos hayan comenzado antes del día 1 de enero del correspondiente ejercicio presupuestario", por lo tanto no caben otras interpretaciones que la literal contemplada en este artículo.

Actualmente este régimen está recogido en el artículo 111.5 del decreto Legislativo 1/1994, en el cual se establece el régimen de la contratación de la obligación de los gastos subvencionales.

Cuestión similar ha sido planteada en los informes del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas sobre la liquidación de los Presupuestos correspondientes, con igual respuesta.⁷

Texto del TVCP

8. En 4 expedientes subvencionados por importe de 45 millones de pesetas se efectuaron pagos de 9,9 millones de pesetas, que no habían sido suficientemente justificados, ya que se aceptaron como justificantes relaciones de gastos, recibos y documentos que no cumplían los requisitos legales de una factura

ALEGACIÓN

8. El artículo 10.c) del Decreto 172/1985, establece que el pago de las ayudas concedidas en la línea 3ª se efectuará contra certificación total o parcial de las inversiones materializadas, en la forma que determine para cada caso la Dirección de Industrias y Comercialización Agropecuaria (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria).

Así mismo las Resoluciones de concesión de ayudas, tanto de 1994, como de 1995, establecían que el pago de la subvención que se concedía estaba condicionado hasta tanto se produjera la ejecución de la inversión en su valoración real, así como al cumplimiento de los requisitos del Decreto 172/1985.

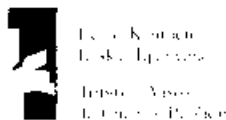
Como consecuencia de ello, para proceder al pago de las ayudas, la Dirección exigía que la inversión estuviera realizada en su valoración real. Para establecer la valoración real de una inversión se emplean varios parámetros, aceptados con generalidad, como son: precios oficiales de construcción, mediciones técnicas, peritajes, certificaciones de obra, justificaciones de pagos realizados, facturas, etc.

Todos los criterios enumerados, no de forma exhaustiva, tienen el mismo valor, en la medida que sirven para justificar convenientemente la ejecución de la inversión y su valoración real; dependiendo del tipo de inversión puede darse a unos mayor importancia que a otros.

La Dirección de Política e Industria Agroalimentaria entiende necesario explicar, que conforme a lo indicado anteriormente, para justificar convenientemente las inversiones realizadas, no es requisito imprescindible que todos los documentos que se aporten tengan la consideración formal de factura.

⁷ Esta deficiencia ya se puso de manifiesto en los informes de la Cuenta General de la CAIV que este Tribunal emitió para los ejercicios 1994 y 1995, ejercicios a los que se refiere el presente informe.

La ejecución presupuestaria del gasto no se corresponde ni con el ritmo de inversión previsto ni con el justificado.



El TVCP indica que en cuatro expedientes se efectuaron pagos que no habían sido suficientemente justificados al no cumplir parte de los documentos aportados por las empresas los requisitos legales y formales de una factura.

La Dirección de Industrias y Comercialización Agropesquera (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria) rechaza tal indicación, ya que se aseguró de que se hicieran Certificaciones de Inversión, realizadas con los parámetros anteriormente indicados, y con documentos acreditativos de pago; unos con la consideración de "facturas" y otros no (v.g. recibos, etc.), en base a las cuales se procedió al pago.

Con respecto a los dos expedientes correspondientes a las Cooperativas del sector lácteo, concretamente queserías, la Dirección de Política e Industria Agroalimentaria, decidió por operatividad, en base al art. 8a) del Decreto 172/1985, que las inversiones a realizar por las 30 queserías artesanales socias de esta Cooperativa, fueran integradas 21 en un único expediente en 1994 y 9 en un único expediente en 1995.

En la mencionada cooperativa están integradas pastores, en la cual se les ofrecen servicios en diferentes campos, asesoría contable, fiscal, cursillos de elaboración, asesoramiento en las inversiones, compras conjuntas, comercialización, etc.

Las inversiones presentadas y aprobadas se tratan de pequeñas inversiones individuales, generalmente obra civil a realizar en zonas a menudo apartadas y de difícil acceso, en las que parte de la obra ha sido realizada personalmente por el solicitante, o bien por colectivos de baserritarras, conforme a la tradición que aún perdura en nuestro medio rural, denominada 'auzolan', y en donde los pastores realizan obras de menor importancia con la ayuda de sus vecinos, donde además suele haber dificultades para contratar grupos interesados en este tipo de trabajos de poca importancia económica y en lugares no muy bien comunicados.

La Dirección de Industrias y Comercialización Agropesquera (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria), estableció como criterio, y teniendo en cuenta el sector en cuestión, que dichas obras fueran valoradas en su totalidad.

Además conviene señalar que sería necesario que el TVCP, en los expedientes a que hace referencia en este apartado correspondientes a una empresa del sector de la pesca y otra del de la madera, indicara exactamente que justificantes de pago no tienen los requisitos legales de factura, ya que a criterio de la Dirección de Política e Industria Agroalimentaria, en dichos expedientes todos los documentos justificativos de los pagos realizados por las empresas receptoras de la ayuda tienen la consideración de facturas.

Por todo ello, se puede afirmar que todos los pagos realizados en los 4 expedientes de referencia lo fueron conforme al Decreto 172/1985, a las Resoluciones de concesión de las ayudas, y en base a las Certificaciones de Inversión realizadas a instancias de la Dirección;



estando todos los pagos realizados suficientemente justificados y siendo acordes con la inversión ejecutada.⁸

Texto del TVCP

9. En un expediente del ejercicio 1994 se pagó el importe total previsto a pesar de que la justificación aportada era menor en 1 millón de pesetas.

ALEGACIÓN

9. El expediente a que hace referencia este apartado, es uno de los que se encuentra incluido en el apartado anterior, razón por la cual la explicación sobre la forma de efectuar la valoración de las inversiones realizadas y el pago de las ayudas concedidas es la misma.

En el expediente de referencia, la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesquera (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria) ordenó el pago de la totalidad de la subvención concedida, ya que desde la Dirección, y mediante Certificaciones de Inversión, se valoró que a la inversión realizada le correspondía el pago total de la subvención concedida.

En la valoración de la inversión que llevó a cabo la dirección en el expediente de referencia, se emplearon varios parámetros, como son: precios oficiales de construcción, mediciones técnicas, peritajes, certificaciones de obra, justificaciones de pagos realizados, facturas, etc., pero no exclusivamente las justificaciones aportadas, dado que éstas no reflejaban el valor real de la inversión realizada.⁹

Texto del TVCP

En 1994 se concedieron de modo directo, con amparo en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/1987, de Presupuestos para 1987, y sin un proceso concurrencial previo, ayudas a Aberena S. Coop. (Cooperativa de segundo grado del Sector de Piensos Compuestos) por importe de 134 millones de pesetas, mediante acuerdos del Consejo de Gobierno de 4 de octubre y 20 de diciembre de 1994. El destino de estas ayudas fue la amortización anticipada de préstamos, cuyo plazo de amortización estaba pactado a 10 años, y que fueron avalados por el Gobierno Vasco en los ejercicios 1989 y 1990.

El TVCP, en los informes de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Euskadi correspondientes a los ejercicios 1989 y 1990, ya recogía como salvedad el riesgo de ejecución de los avales concedidos a Aberena S. Coop. por importe de 200 millones de pesetas.

⁸ No se acredita por parte de la Dirección de Política e Industria Agroalimentaria que la documentación obrante en los expedientes cumpla con los requisitos necesarios para soportar los pagos efectuados.

⁹ No se justifica el exceso de financiación otorgado. Este expediente no se encuentra incluido entre los que figuran en la alegación anterior.



en 1989 y 129 millones de pesetas en 1990, debido a que su situación económico-financiera hacía previsible el hecho de que la Administración General de la CAPV tuviera que hacer frente a los mismos en ejercicios futuros.

La concesión directa de ayudas, según la normativa reguladora de subvenciones en vigor actualmente, debe utilizarse de modo excepcional, justificando su conveniencia y la imposibilidad de otorgarlas en un proceso que garantice los principios generales de concurrencia, publicidad y objetividad, recogidos en la Ley 7/1997, de 19 de junio, por la que se regula el régimen de subvenciones y ayudas y se modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

ALEGACIÓN

Las ayudas concedidas en 1994 a la Cooperativa de piensos a la que hace referencia el TVCP, lo fueron por una modalidad de subvención, la concesión directa, prevista en la normativa general reguladora de las subvenciones en el momento de concederse éstas (Disp. Adic. 3ª de la Ley 2/1987 de Presupuestos para 1987), y que también recoge la normativa en vigor reguladora de las subvenciones (Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre).

La concesión directa de las subvenciones es competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta del Departamento del Consejero interesado, debe tener carácter excepcional y es necesario que se acrediten, mediante justificación y memoria, las razones que justifiquen su concesión.

Todos estos requisitos fueron convenientemente cumplidos, siendo el motivo de su concesión, excepcional, ya que la ayuda concedida se justificaba en la necesidad de subsistir las garantías ofrecidas por el Gobierno en 1989 y 1990.

A.2 ANÁLISIS INDIVIDUALIZADO DE EXPEDIENTES

1. Ayudas sujetas a convocatoria pública.

Proceso de concesión

Texto del TVCP

A1. En los ejercicios 1994 y 1995 se concedieron subvenciones a 16 proyectos, por importe de 90 millones de pesetas, cuyas solicitudes habían sido presentadas en ejercicios anteriores y que no fueron atendidas por carecer de consignación presupuestaria suficiente, incumpléndose por tanto el ámbito temporal de las ayudas.

ALEGACIÓN

A1. La indicación contenida en este apartado está contestada en el Punto 5 referido al "Análisis de los expedientes".



Texto del TVCP

A₂. En 11 de los expedientes seleccionados, por importe de 66 millones de pesetas, la inversión se había iniciado en ejercicios anteriores al de concesión de las ayudas, incumpléndose el artículo 1 del Decreto 636/1991, de 19 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 172/1985, que establece que "no se atenderán las solicitudes de ayudas a las inversiones en las que los trabajos hayan comenzado antes del día 1 de enero del correspondiente ejercicio presupuestario".

ALEGACIÓN

A2. La indicación contenida en este apartado está contestada en el Punto 6 referido al "Análisis de los expedientes"

Texto del TVCP

A₃. En 45 expedientes de los analizados las solicitudes de subvención no se acompañaban de una memoria completa en los términos que establece el art. 8.a del Decreto 172/1995.

ALEGACIÓN

A.3. El Anexo II del decreto 172/1985, que contiene la información general sobre el solicitante y al que hace referencia el artículo 8.a) del Decreto, en el sentido de que las solicitudes para la línea 3 deben constar los datos exigidos en él, dispone en su apartado 2, será "la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras (actual Dirección de Política e Industrias y Agroalimentaria)" la que establecerá en cada caso el nivel de información a facilitar, en función del tipo de proyecto y de su volumen económico, pudiendo prescindirse de algunos de los datos y establecer modelos de tramitación en el caso de inversiones comprendidas individualmente o agrupados por los productores para la transformación y comercialización de su propia producción".

En los 45 expedientes a los que hace referencia el TVCP indicando que no se acompaña una memoria completa según lo establecido en el artículo 8.a del Decreto 172/1985, indicar que la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras, (actual Dirección de Política e Industria Agropesquera), solicitó, en aplicación del Anexo II, una información determinada, y esa fue aportada por los solicitantes, razón por la cual en los mencionados 45 expedientes la memoria presentada era completa y acorde con la información y documentación que en su momento fue exigida por la Dirección.¹⁰

¹⁰ Las deficiencias detectadas afectan a elementos esenciales de la memoria (estructura de la explotación, estructura de la empresa, personal, medios productivos, ayudas públicas recibidas y solicitadas de la Admón., cuentas anuales, financiación de la inversión, entre otros), con independencia de que la Dirección esté facultada para exigir mayor o menor detalle documental.



Fase de Ejecución

Texto del TVCP

B. En 4 expedientes, que contenían subvenciones por importe de 45 millones de pesetas, se ha detectado la falta de una adecuada justificación de la realización de la inversión, aceptándose como justificantes simples relaciones de gastos, recibos y documentos que no cumplen los requisitos legales de una factura. Las subvenciones pagadas con esta insuficiente justificación ascienden a 9,9 millones, correspondiendo la mayoría (8,6 millones) a un proyecto de instalación de queserías por los miembros de una cooperativa.

ALEGACIÓN

B. La indicación contenida en este apartado está contestada en el Punto 8 referido al "Análisis de los expedientes".

Deficiencias Específicas

Texto del TVCP

C₁. En un expediente del ejercicio 1994 se pagó el importe total previsto a pesar de que la justificación aportada era menor en un millón de pesetas.

ALEGACIÓN

C₁. La indicación contenida en este apartado está contestada en el Punto 9 referido al "Análisis de los expedientes".

Texto del TVCP

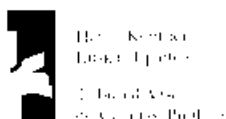
C₂. Las ayudas a mataderos privados se condicionan (Anexo 1 D. 172/1985) a su inclusión mediante convenio en la Red Pública de Mataderos del País Vasco. Esta circunstancia no se acredita en los ocho expedientes referidos a una cooperativa que recibió ayudas por importe de 24 millones.

ALEGACIÓN

C₂. En los expedientes a que hace referencia en este apartado, indicar que las ayudas en los cuatro expedientes se concedieron a una Cooperativa del sector cárnico.

En dicha Cooperativa la Diputación Foral de Gipuzkoa es socio fundador, la cual además le encarga servicios de la propia Diputación.

La razón de no existir los convenios a los que hace referencia el TVCP, es que la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras, (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria), no los solicitó, ya que la participación de una Administración en dicho matadero, como lo es la Diputación, hace innecesaria la existencia de un Convenio con la misma Administración, puesto que lo que se trata de conseguir y controlar a través



del convenio, se lleva a cabo de mejor manera mediante la participación en él, asegurándose de esta forma que dicho matadero presta un servicio público.¹¹

Texto del TVCP

C3. En un expediente del ejercicio 1994, por el que se subvenciona un estudio de calidad, faltaba el preceptivo contrato con la empresa que iba a desarrollar el trabajo.

ALEGACIÓN

C3. Que en el expediente a que hace referencia este apartado no estuviera incluido el contrato firmado entre la empresa a la que se concedió la ayuda y la empresa que iba a desarrollar el trabajo en base al cual se concedió la ayuda, no supone que falte o no exista, ya que éste se encuentra en la empresa.

En el expediente de esta Administración se encuentra el presupuesto de dicho trabajo, que coincide con el contrato firmado que se encuentra en la empresa, razón por la cual no se solicitó a la empresa que aportara fotocopia del mencionado contrato.¹²

Texto del TVCP

C4. En un expediente del ejercicio 1995 faltaba la preceptiva acreditación de hallarse al corriente en los pagos a la Seguridad Social.

ALEGACIÓN

C4. Por la fecha en que se tramitó el pago del expediente a que se hace referencia en este apartado, 30 de noviembre de 1995, que coincidía con la fecha límite para la presentación de los documentos contables, no dio tiempo a que la empresa obtuviera de la Tesorería General de la Seguridad Social el certificado de estar al corriente de pago, razón por la cual, el pago se tramitó con una copia de la solicitud efectuada a la Tesorería General de la Seguridad Social el 27 de noviembre de 1998, razón por la cual dicho certificado no aparece en el expediente.

No obstante, la Dirección de Industrias y Comercialización Agropesqueras, (actual Dirección de Política e Industria Agroalimentaria), se encargó de verificar en la empresa que los TC1 y TC2 correspondientes a 1995 estuvieran correctamente sellados por la Entidad Bancaria; con el fin de constatar el pago de las obligaciones de la empresa con la Seguridad Social.¹²

¹¹ En los expedientes citados no se acredita la exención del requisito exigido en el Decreto 172/1985.

¹² En los expedientes no constaban esos documentos.

Presupuesto y contabilidad

Texto del TVCP

D. De los 15 expedientes de la línea de inversiones (línea 3 del D. 172/1985) en los que se contemplaban gastos plurianuales, en 7 casos el proyecto estaba totalmente ejecutado a 31 de diciembre del año inicial y se producían desajustes parciales en otros 3, con el efecto conjunto de diferir gasto por 18,5 millones de pesetas. En otros dos casos se produjeron incidencias en sentido contrario, al retrasarse la ejecución, por lo que se anticipó el registro del gasto.

ALEGACIÓN

D. La indicación contenida en este apartado está contestada en el Punto 7 referido al "Análisis de los expedientes".

2. Ayudas por concesión directa.

Texto del TVCP

En 1994 se concedieron de modo directo sin un proceso concurrencial previo, con amparo en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/1987, de Presupuestos para 1987, ayudas a Aberena S. Coop. por importe de 134 millones de pesetas, mediante acuerdos del Consejo de Gobierno de 4 de octubre y 20 de diciembre de 1994. El destino de estas ayudas fue la amortización anticipada de préstamos, cuyo plazo de amortización estaba pactado a 10 años, y que fueron avalados por el Gobierno Vasco en los ejercicios 1989 y 1990. Concretamente la subvención del 4 de octubre, por importe de 67,2 millones, se destinó a acudir a una ampliación de capital que a su vez se utilizó para cancelar dos préstamos avalados por la Administración General de la CAPV. La subvención del 20 de diciembre, por importe de 66,8 millones, se destinó directamente a cancelar préstamos, también avalados por la Administración Autónoma y concedidos a seis cooperativas integrantes de Aberena, S. Coop. para acudir a una ampliación de capital realizada en 1990.

ALEGACIÓN

Las indicaciones contenidas en este punto han sido contestadas en el Apartado de "Análisis de los expedientes"



Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

Arca, 1. 01005 VITORIA-GASTEIZ
Apdo. 2239 P.K. 01080 VITORIA-GASTEIZ
Tel 945 15 07 00 Fax 945 14 07 75