



Cámara de Comptos
de Navarra



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA
MEJORA DE LOS RECURSOS AGRARIOS DEL
DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y MONTES.**

Diciembre de 1994

Índice

- I. Introducción.**
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.**
- III. Conclusiones y recomendaciones.**
- IV. Análisis financiero legal.**
 - IV.1. Procedimiento de gestión de las ayudas del Gobierno de Navarra.
 - IV.2. Análisis de las ayudas.
 - IV.2.1. Mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias.
 - IV.2.2. Cese anticipado de la actividad agraria.
 - IV.2.3. Ayudas financieras a la inversión y el empleo de industrias agroalimentarias.
 - IV.2.4. Inversiones de cooperativas.
 - IV.2.5. Mejora de la competitividad del sector de conservas vegetales.
 - IV.2.6. Ayudas del FEOGA-orientación.
 - IV.2.7. Apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (ayudas PAC a los cereales, oleaginosas y proteaginosas).
 - IV.3. Ingresos.
- V. Estudio operativo.**
 - V.1. Cumplimiento de los objetivos del programa.
 - V.2. Otros indicadores.
 - V.2.1. Evolución de las principales macromagnitudes agrarias en el período 1978-1993.
 - V.2.2. Evolución de las superficies y producciones de los principales cultivos entre 1987 Y 1993.
 - V.2.3. Datos obtenidos de la declaración del IRPF correspondiente al año 1992.
 - V.3. Otros aspectos.
- VI. Anexos.**
 - VI.1. Relación de las ayudas presupuestarias y extrapresupuestarias relacionadas con el programa "Mejora de los recursos agrarios".



I. INTRODUCCIÓN.

El programa "Mejora de los recursos agrarios" dependiente del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, gestionado por los Servicios de Estructuras Agrarias, Montes y Agricultura y Ganadería, pretende "influir sobre la infraestructura de la producción agraria o medio físico, mejorar las estructuras y la productividad de las explotaciones agrarias familiares y mejorar las instalaciones y maquinaria para la industrialización y comercialización de la industria agroalimentaria".

El programa se subdivide en seis proyectos:

- regadíos.
- concentración parcelaria.
- conservación de suelos.
- actividades en zonas deprimidas.
- mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias.
- mejora de la industrialización y comercialización agraria.

Los objetivos referidos a los dos últimos proyectos, únicos que han sido objeto de fiscalización, se pueden resumir en:

- el apoyo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.
- el fomento de la industrialización y comercialización agroalimentaria (cooperativa y no cooperativa).
- la mejora de la competitividad de la industria de conservas vegetales.
- el fomento de la comercialización de productos agrarios y de los amparados por Denominación de Origen.

En general, la mayoría de las medidas adoptadas para el cumplimiento de estos objetivos consisten en la concesión de diferentes tipos de subvenciones y, en su mayor parte, desarrollan o complementan la normativa comunitaria.

Los indicadores de la actividad señalan, en general, el número de expedientes que se prevé resolver en el año.

Las principales normas aplicables son:

- D.F.L. 133/1991, de 4 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones de rango legal sobre Financiación Agraria.
- Ley Foral 2/1992, de 16 de marzo, que modifica los Títulos II y III del decreto anterior.
- Ley Foral 1/1982, de 16 de septiembre, que establece el Reglamento de ayudas financieras a la inversión y al empleo.
- D.F. 12/1987, de 16 de enero, que encomienda el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes la tramitación de las ayudas financieras a la inversión y al empleo de las industrias agrarias y alimentarias.
- D.F. 178/1991, de 2 de mayo, por el que se establecen ayudas para la mejora de la competitividad del sector de conservas vegetales de Navarra, así como diversa normativa que completa o desarrolla la anterior.

También son aplicables con carácter general la Ley Foral 8/88, reguladora de la Hacienda Pública y las leyes de presupuestos anuales.

Junto a esta normativa foral, ha de tenerse en cuenta la estatal y diversos reglamentos comunitarios* que se citan en los apartados correspondientes.

El presupuesto del programa se eleva a 7.155 millones de pesetas de gasto y a 966 de ingresos, de los que a los proyectos revisados corresponden 4.754 y 664 millones, respectivamente, según la siguiente distribución por capítulos económicos:

GASTOS

(en miles de pesetas)

Proyecto	Capítulo Económico					
	Personal	Compras	T. Corrientes	Inversiones	T. Capital	T O T A L
Mejora eficacia explotaciones	95.310	35.106	1.004.000	500	1.267.000	2.401.916
Mejora indust. y comerc. agraria	38.269	52.650	344.171	211.000	1.706.000	2.352.090
T o t a l	133.579	87.756	1.348.171	211.500	2.973.000	4.754.006

INGRESOS

(en miles de pesetas)

Proyecto	Capítulo Económico			
	Tasas	T. Corrientes	T. Capital	T O T A L
Mejora eficacia explotaciones	-----	219.750	400.000	619.750
Mejora indust. y comerc. agraria	14.050	30.000	-----	44.050
T o t a l	14.050	249.750	400.000	663.800

Hay que destacar la incidencia que la normativa comunitaria tiene en el trabajo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, al establecer una Política Agraria Común (PAC) y un marco jurídico al que deben adaptarse los estados miembros para la concesión de ayudas.

* En el informe se emplean indistintamente las siglas CEE (Comunidad Económica Europea) o UE (Unión Europea)

Como es conocido la parte más significativa del presupuesto comunitario se dedica a financiar la PAC y la importancia de la intervención comunitaria en el sector primario obliga a una coordinación y, en ciertos casos, dependencia de las administraciones de los estados miembros respecto a la europea.

En la práctica, esto significa que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes ha tenido que adaptarse a una nueva forma de gestión, con una mayor relación con otras administraciones, tanto para efectuar la aplicación de los diferentes programas comunitarios, como para la de los propios.

En muchos casos la gestión de los programas comunitarios supone que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes efectúa la tramitación de los expedientes, aunque el pago lo realiza la Unión Europea sin que tenga reflejo en los presupuestos de Navarra.

Esta incidencia comunitaria en el trabajo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes es más notoria que en otros departamentos.

A continuación resumimos brevemente la totalidad de las ayudas presupuestarias y extrapresupuestarias ejecutadas en el año. Las presupuestarias se han agrupado según los objetivos señalados en la presentación del programa incluida en los Presupuestos Generales. Un desglose detallado de estas ayudas puede verse en el anexo 1 y en el cuadro del epígrafe V.1.

Las ayudas que han sido revisadas se citan en el siguiente epígrafe al comentar el alcance del trabajo.

a) Ayudas presupuestarias incluidas en los proyectos objeto de revisión:

(en miles de pesetas)

	Nº de subvenciones posibles	Gastos	
		Presupuesto inicial	Ejecutado
- Objetivos E) y F) "Mejora de la eficacia de las estructura agrarias, gestión de otros programas de ayuda y acompañamiento reforma PAC."	14	2.291.000	2.045.456
- Proyecto "Actividades zonas deprimidas"	4	66.020	62.544
- Objetivo G) "Fomento industrialización agroalimentaria no cooperativa"	2	875.000	655.831
- Objetivo H) "Mejora competitividad industrias conservas vegetales"	2	336.000	329.385
- Objetivo I) "Fomento comercialización de productos agrarios"	3	347.000	400.991
- Objetivo J) "Fomento comercialización productos denominación de origen"	3	115.000	114.547
- Objetivo K) "Fomento cooperativas almacenamiento y transformación productos agroalimentarios" y Objetivo L) "Fomento bodegas cooperat."	6	606.171	776.476
- Leche escolar	1	30.000	26.831
T o t a l	35	4.666.191	4.412.061

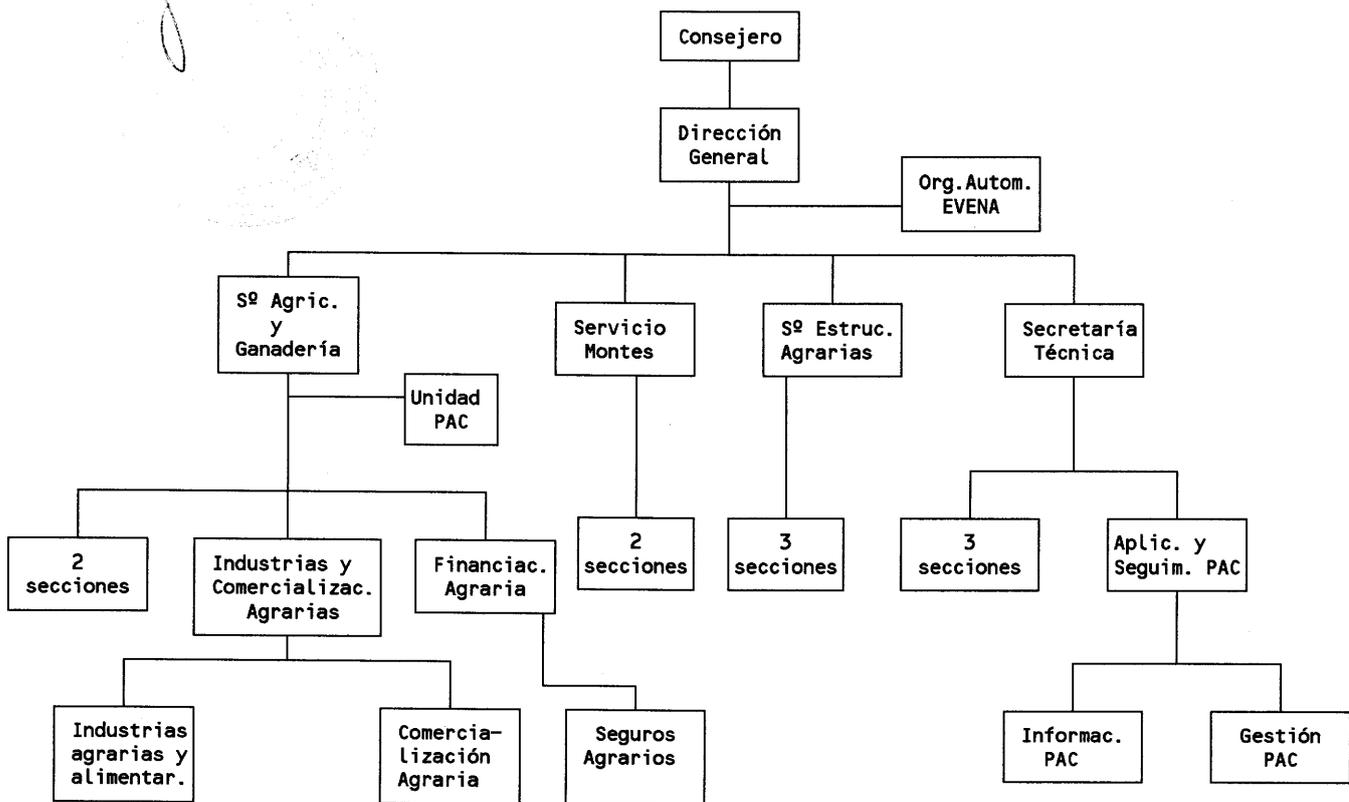
b) Ayudas no presupuestarias recibidas de la CEE (en miles de pesetas):

	EJECUTADO
Abandono de viñedo	1.002.573
Abandono prod. láctea	17.462
Producción de cereales, oleaginosas, proteaginosas y retirada de tierras	5.244.000
Primas ovino y caprino	2.221.706
Vacas nodrizas	163.644
Producción aceite de oliva	74.769
Ayudas FEOGA y MAPA: transform. y comercializ.	
R(CEE) 355/77	32.770
R(CEE) 866/90 y 4042/89	227.757
RD 1462/86	115.152
T o t a l	9.099.833

Para la gestión de estas ayudas se han tramitado más de 36.000 expedientes, que representan un gasto de 4.400 millones de pesetas con cargo a los Presupuestos de Navarra y de 9.000 millones de pesetas en los expedientes gestionados por Navarra y pagados por la CEE.

Entendemos que estos datos son suficientemente representativos de la complejidad y volumen de la gestión que debe realizar el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes y de la importancia que los fondos comunitarios, que no tienen reflejo en los presupuestos de Navarra, ha alcanzado.

Presentamos, para terminar este epígrafe, un esquema del organigrama del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, en el que se señalan aquellas unidades que tienen relación con las actuaciones objeto de esta fiscalización.



Destaca en este organigrama la existencia de la denominada "Unidad PAC", encargada de la gestión de las ayudas a los



cereales y oleaginosas y que se ha constituido, en la práctica, sin estar encajada en la estructura jerárquica.

1

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

Con el presente informe pretendemos dar nuestra opinión sobre la forma en que se gestionan las ayudas de los proyectos 'Mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias' y 'Mejora de la industrialización y comercialización agraria' correspondientes al programa "Mejora de los recursos agrarios", así como efectuar una valoración de la eficacia y eficiencia conseguida con dicho programa.

Ante la imposibilidad material de revisar la totalidad de las ayudas existentes se han comprobado las siguientes actuaciones:

- a) Mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias. Se han analizado las subvenciones por planes de mejora y por primera instalación.
- b) Cese anticipado de la actividad agraria.
- c) Inversiones de cooperativas.
- d) Ayudas financieras a la inversión y al empleo de industrias agroalimentarias.
- e) Ayudas del FEOGA-Orientación.
- f) Mejora de la competitividad del sector de conservas vegetales.
- g) Subvenciones de la CEE a los cereales y oleaginosas.

De estas ayudas se han analizado los procedimientos generales de gestión y se ha efectuado una revisión de expedientes por muestreo.

El programa recoge como indicadores el número de expedientes gestionados en cada tipo de ayuda, lo que lógicamente es



insuficiente para valorar su eficacia, aspecto este que constituye, por tanto, una limitación a nuestro trabajo.

Sin embargo, se han obtenido una serie de datos económicos, fiscales y estadísticos que nos permiten conocer la evolución del sector y, en definitiva, valorar indirectamente la eficacia de dichas medidas.

El trabajo de campo se efectuó entre los meses de marzo y junio.

Agradecemos al personal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes la colaboración prestada para la realización de este informe.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

III.1. CONCLUSIONES.

Respecto a la divulgación de las ayudas.

1. Consideramos adecuada la publicidad y divulgación dada a las ayudas, principalmente las dirigidas al numeroso y disperso colectivo de agricultores y ganaderos.

Asimismo valoramos positivamente la colaboración que a través de las oficinas comarcales presta al colectivo el Gobierno de Navarra y principalmente la proporcionada en la elaboración de los planes de viabilidad que por imperativo de la normativa europea se exige para la obtención de algunas ayudas.

Respecto al régimen jurídico y al procedimiento de gestión de las ayudas.

2. Las normativas europea y la foral, que debe adaptarse a ella, son, en general, complejas y extensas. Esta complejidad se ve acentuada, en determinados supuestos, por la vigencia al mismo tiempo de varias normativas para la concesión de un único tipo de subvención.
3. Como se ha señalado en otros informes de esta Cámara de Comptos, véase por ejemplo el correspondiente a las Cuentas Generales del año 1992, la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra regula escuetamente el régimen jurídico general de la concesión de subvenciones, dejando una serie de aspectos importantes a la normativa específica de cada transferencia.

No hay un procedimiento homogéneo en el Departamento para la gestión de las diferentes ayudas, por lo que se observan diferencias en el tratamiento de las solicitudes por las diferentes unidades orgánicas.

Las resoluciones de los expedientes se realizan con retraso, principalmente en las subvenciones a empresas, en gran parte motivado porque se aceptan solicitudes incompletas efectuadas con antelación a la realización efectiva de las inversiones. Este retraso permite que se complete o adecúe la solicitud inicial a los gastos reales y, por tanto, la subvención se conceda en función de la inversión realizada y no de la solicitud inicial.

4. Algunas de la ayudas presentan una normativa con carácter muy general que no define perfectamente los objetivos, lo que puede producir efectos en principio no deseados, como subvencionar pérdidas o indirectamente realizar una doble subvención.

5. Los requisitos exigidos a los beneficiarios no siempre están completamente definidos y se observan casos en que son difíciles de justificar y comprobar, principalmente determinados requisitos respecto al ejercicio y modalidades de la actividad profesional que se justifican, muchas veces, mediante documentación de carácter privado que, en nuestra opinión, presenta dudosa efectividad. Esta situación se ve agravada por la inexistencia de un censo de explotaciones.

El escaso desarrollo de la norma que subvenciona la mejora de la competitividad del sector de conservas vegetales produce un caso en que se concede una subvención por importe de 575 millones a un protocolo de fusión, que, en su caso, generará la fusión en el año 1996. No obstante, hay que indicar que al no haberse realizado todavía la inversión no se ha efectuado pago alguno.

En el caso de las subvenciones a empresas cooperativas se conceden por el importe máximo previsto a todas las solici-

tudes que cumplen los requisitos generales al no haberse definido criterios ni prioridades.

Se observa también que, en ocasiones, se exigen más requisitos a las personas individuales que presentan pequeñas inversiones que a las más importantes de las personas jurídicas.

6. El Gobierno de Navarra no ha promulgado ninguna normativa que desarrolle los criterios a seguir para la concesión de las ayudas del FEOGA-Orientación, complementarias a las concedidas a la inversión de empresas por el Gobierno de Navarra. No consta la existencia de ningún informe que nos permita conocer las causas por las que se seleccionan unas u otras solicitudes.

Ambas ayudas se tramitan como expedientes diferentes y se observa que, en general, principalmente por realizarse en fechas diferentes, no coinciden los importes de las inversiones realizadas.

Respecto a la presupuestación, contabilización e intervención.

7. Se ha constatado una deficiente presupuestación en 1993 de los ingresos a recibir de la Unión Europea. Así, sobre un presupuesto de 390 millones se ha producido una ejecución de 845 millones.

Por otra parte, al adelantar el Gobierno de Navarra el pago de la totalidad de la subvención, se produce un desfase temporal entre la ejecución de los gastos e ingresos por lo que en la práctica los gastos presupuestarios del ejercicio generan unos derechos para el siguiente.

8. La solicitud de la cofinanciación europea se realiza por una unidad diferente de las que gestionan las ayudas no efectuándose cotejos entre los datos de concesión, pago,

contabilización y petición de cofinanciación, lo que provoca que los fallos o errores que puedan cometerse no se detecten.

9. Hay que tener presente la importancia que adquieren los "compromisos" de gastos adquiridos para futuros ejercicios motivados tanto por la propia normativa, jubilaciones anticipadas, reforestación..., como por las "expectativas de derecho" que genera la presentación de solicitudes. Como se desprende de las Cuentas Generales del año 1993, los compromisos de gastos de ejercicios futuros del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes ascendían a 5.112 millones, de los que a la totalidad del programa "Mejora de los Recursos Agrarios" corresponden 3.407 millones.
10. Como consecuencia de la escueta regulación del régimen jurídico general de la concesión de subvenciones y de la ausencia de un reglamento de intervención no se ha definido la manera de realizar la intervención de las subvenciones, lo que afecta principalmente a aquéllas de carácter general o masivo que generan un gran número de beneficiarios.
11. Las subvenciones a cooperativas, industrias y para la competitividad del sector de conservas vegetales presentan un presupuesto inicial de 1.706 millones de los que 600 proceden del denominado "Fondo de Solidaridad contra el paro". No se ha realizado ningún tipo de seguimiento específico de estas partidas, habiéndose producido modificaciones presupuestarias en los tres tipos de subvenciones.

Respecto a la eficacia, eficiencia y economía.

12. Los objetivos e indicadores previstos en los proyectos del programa objeto de revisión indican únicamente la actividad desarrollada pero no sirven para medir la eficacia y eficiencia. En cuanto a los expedientes resueltos se han

producido desviaciones positivas y negativas con respecto a los inicialmente previstos.

En las ayudas cuantitativamente más importantes se han producido, respecto a lo previsto inicialmente, desviaciones en los dos sentidos y sobre el total previsto 4.666 millones se han ejecutado 4.412 millones, es decir, un 95 por ciento.

Las memorias de las diferentes unidades recogen los datos de la actividad, pero, en general, no efectúan un análisis y valoración de la consecución de los objetivos.

13. Se observa que hay medidas que, en general, por retrasos en su implantación no han tenido ejecución en el año 1993.

14. En cuanto a otros datos alternativos con los que hemos trabajado para valorar la situación del sector e indirectamente la eficacia y eficiencia de las medidas se observan como más significativos:

- Un fuerte descenso de la población ocupada en el sector.
- Un importante peso, el 27 por cien en 1993, de las subvenciones en el conjunto de la renta agraria.
- Una considerable influencia de las subvenciones, al menos en 1993, en la superficie cultivada en los cultivos de ciclo anual.
- Según la declaración de IRPF del año 1992, son 15.044 los declarantes con ingresos por actividades agrarias, de los que 8.242 únicamente tienen rendimientos agrarios, 5.816 los comparten con los de trabajo por cuenta ajena y 986 disponen además de otro tipo de ingresos.

De los 8.242 "agricultores" hay 1.865 cuyas ventas declaradas no llegan al millón de pesetas, mientras que la

media de los que tienen rendimientos de trabajo por cuenta ajena se sitúa en un millón y medio de pesetas.

Todos estos datos ponen de manifiesto el importante cambio que se está produciendo en el sector, la evolución que están experimentando los agricultores y el importante incremento del número de personas que comparten sus actividades agrarias con otras.

15. En último lugar deben señalarse una serie de aspectos que influyen o van a influir en el futuro en el sector como son:

- La transformación de lo agrario en lo rural con la previsible necesidad de completar los ingresos procedentes del sector primario con los de otras actividades.
- La aplicación de la PAC con objetivos que pueden ser difícilmente conciliables, como por ejemplo, evitar las producciones excedentarias en la Unión Europea, mantener la población rural, el abandono de las tierras de cultivo, el adecuado mantenimiento del medio físico, hace que sea difícil articular medidas que permitan su consecución simultánea.

Para terminar este epígrafe de conclusiones, queremos insistir en las repercusiones que para el funcionamiento del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes se derivan de la aplicación de la Política Agraria Común, principalmente la dependencia de la normativa europea y la necesidad de coordinar las actuaciones de dicho Departamento con las de otras administraciones.

III.2. RECOMENDACIONES.

Como consecuencia, **recomendamos:**

- * *En la medida de lo posible simplificar la normativa y requisitos exigibles o graduarlos en función de, por ejemplo, los importes, facilitando al mismo tiempo su comprobación por la Administración.*

- * *Establecer un procedimiento homogéneo, con las lógicas especificidades derivadas de las características de cada ayuda, para la gestión de las subvenciones por las diferentes unidades del Departamento.*

Replantear los procedimientos de concesión de ayudas a las cooperativas y analizar si deben establecerse prioridades, o bien, como en la actualidad, debe dispensarse el mismo trato a todas las inversiones.

Este replanteamiento debe realizarse con más urgencia en las ayudas destinadas a participar en el capital de otras empresas.

Establecer unos procedimientos por escrito para la gestión de las ayudas complementarias del FEOGA-Orientación y elaborar los informes pertinentes que justifiquen los motivos por los que se seleccionan las empresas beneficiarias de esta ayuda.

- * *Aceptar las solicitudes de ayuda cuando estén completas de manera que no transcurra excesivo tiempo entre la solicitud y el inicio de las inversiones y disminuya el tiempo que se tarda en resolver los expedientes.*
- * *Aplicar estrictamente la normativa en relación con el importe subvencionable, que debería tener un tope máximo en función del proyecto presentado.*
- * *Definir de la manera más completa los objetivos de los diferentes planes de ayuda y, en consecuencia, establecer los requisitos y procedimientos que favorezcan su consecución.*
- * *Establecer un censo de explotaciones y exigir, siempre que sea posible, que los documentos contractuales estén elevados a escritura pública.*
- * *Realizar la presupuestación de los ingresos de manera más acorde con la realidad.*

Implantar un procedimiento de cotejo de los datos de las ayudas concedidas, pagadas, contabilizadas y las correspondientes solicitudes de ingresos comunitarios.

Dictar las normas y criterios que deben regir los trabajos de la intervención en relación con las subvenciones.

- * Marcar claramente los objetivos del programa y establecer unos indicadores que permitan efectuar una valoración de la eficacia y eficiencia que se logra con los diferentes proyectos. Igualmente las memorias que se confeccionan deben recoger no solamente los datos de la actividad realizada sino también del grado de cumplimiento de los objetivos previstos y, en su caso, las causas de las desviaciones.*

IV. ANÁLISIS FINANCIERO-LEGAL.

Como fase previa al análisis de las diferentes ayudas revisadas efectuamos una descripción general del procedimiento seguido para su gestión.

IV.1. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LAS AYUDAS DEL GOBIERNO DE NAVARRA.

En este epígrafe hacemos unos comentarios de carácter general sobre los procedimientos de gestión de las diferentes subvenciones que gestiona el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes para lo que hemos subdividido éstas, según sus destinatarios, en ayudas a personas físicas y a sociedades.

Procedimiento de gestión de las ayudas a agricultores.

Un primer aspecto a destacar es la forma en que se hacen públicas las ayudas existentes, que van dirigidas a un colectivo diverso y de carácter rural.

En este sentido puede considerarse que la publicidad dada a las ayudas es adecuada ya que se publican además de en el BON en la prensa y se difunden a través de entidades financieras, sindicatos, cooperativas, cámaras agrarias y las oficinas comarcales del Departamento, todo lo cual facilita su conocimiento por los posibles beneficiarios.

En general, las solicitudes de ayuda se realizan en las oficinas comarcales del Departamento, donde se facilita la información de los requisitos necesarios y se entregan impresos normalizados de solicitud.

En las propias oficinas se facilita, mediante un programa informático, la realización del estudio de viabilidad, requisito exigido por la normativa comunitaria.

De esta forma vemos que el Departamento facilita la justificación del cumplimiento de los, en muchos casos, difíciles requisitos exigidos por la normativa.

Esta situación hace que las oficinas comarcales, y concretamente los técnicos de cada zona, se conviertan en asesores y, al mismo tiempo, realicen un filtro de las solicitudes, de manera que las que lleguen al Departamento deben de cumplir, al menos a priori, los requisitos exigidos.

Esas solicitudes son revisadas en el Departamento por otro técnico y previo al pago de la subvención un funcionario efectúa una visita de inspección. Para la valoración de la obra civil se utilizan módulos.

Las ayudas de que se trata son cofinanciadas por la CEE, aunque el Gobierno de Navarra anticipa la subvención y con posterioridad el reintegro se considera como un ingreso para el Gobierno de Navarra.

Debemos resaltar la, a nuestro juicio, compleja legislación y requisitos necesarios para dar cumplimiento a la normativa comunitaria, para la concesión de estas ayudas, sobre todo si tenemos en cuenta que en Navarra hay pequeñas explotaciones familiares y que la subvención media se aproxima al millón de pesetas.

Por otra parte, debe señalarse la vaguedad, indefinición o dificultad práctica para definir determinados conceptos como, por ejemplo, agricultor a título principal, titular de explotación o el mismo concepto de explotación ya que no existe un registro de dichas explotaciones agrarias.

Por ello:

** Recomendamos que, en la medida de lo posible, se simplifique la legislación y se establezcan requisitos fáciles de comprobar, al menos en las ayudas que no superen un determinado importe. Igualmente deben concretarse al máximo determinados conceptos*

de manera que las condiciones para su cumplimiento sean de fácil comprobación y debe realizarse un importante esfuerzo en confeccionar un censo de explotaciones agrarias.

Procedimiento de gestión de las ayudas a sociedades.

Se debe de tener en cuenta, en primer lugar, la diferente consideración que la ley otorga a las cooperativas del resto de sociedades. Así las ayudas a las primeras se regulan básicamente en la "Ley de Financiación Agraria" mientras que el resto de sociedades se rigen por normativa general para industrias, que en el caso de la agroindustria son gestionadas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

En este tipo de ayudas no es preciso, por las características de los beneficiarios, realizar procedimientos específicos de divulgación.

A pesar de que se facilitan solicitudes normalizadas, se acepta cualquier solicitud que se presenta en el registro, aunque estas sean incompletas.

La tramitación de los expedientes se realiza por orden de presentación por lo que es normal que las sociedades presenten con antelación a la realización de las inversiones una solicitud incompleta en la que señalan su voluntad de invertir y con posterioridad completen o aporten la totalidad de la documentación.

En los trámites a seguir no existe un procedimiento homogéneo de gestión por lo que se observan diferencias en el tratamiento de las solicitudes por las diferentes unidades orgánicas. Así, por ejemplo, no se siguen los mismos criterios para realizar la contabilización, ya que mientras en el caso de las cooperativas se dejan en resultas las concesiones no pagadas, en otro tipo de sociedades se establecen pagos plurianuales. Igualmente la comprobación de las inversiones se realiza además de con la

documentación pertinente mediante visita, en el caso de las industrias; no realizándose ésta en las cooperativas.

Hay aspectos concretos que afectan a las ayudas del FEOGA-Orientación o de la competitividad del sector de conservas vegetales que se comentan en sus correspondientes epígrafes.

Asimismo, debe resaltarse que en algunas ayudas, por ejemplo auditoría de cooperativas, no se han establecido objetivos o criterios claros por lo que no se exige el cumplimiento de requisitos, como pudiera ser la consecución de niveles de calidad, que, a nuestro juicio, deberían ir aparejados a la concesión de las ayudas.

Queremos resaltar el efecto de los "compromisos" de gastos que se adquieren para futuros ejercicios. Estos "compromisos" están motivados por tratarse de gastos claramente plurianuales (cese anticipado, o determinadas subvenciones que se pagan en varios años) y también por el retraso en la tramitación de las solicitudes. En este último caso no existe un derecho real de los beneficiarios, pero es cierto que nunca se han dejado de atender las peticiones por falta de presupuesto, sino que cuando se agota la partida presupuestaria se dejan para el siguiente ejercicio.

Así, y a título de ejemplo, pueden citarse los 61 y 70 expedientes del año 1993 que quedaban pendientes de resolver, correspondientes a ayudas a cooperativas y a industrias, respectivamente; o los 1.488 millones de pesetas que representan de gasto futuro los expedientes tramitados de "cese anticipado"; o, en el caso de la mejora de la eficacia de las explotaciones, con datos de junio de 1994, los 258 expedientes pendientes de resolución.

A este respecto, debemos señalar que la implantación de las ayudas a la reforestación prevé la concesión de ayudas por un período de veinte años, por lo que los compromisos para años futuros pueden ser significativos.

- * *Recomendamos establecer claramente los objetivos a conseguir con cada tipo de ayuda y, derivados de ellos, los requisitos exigibles. Asimismo, debe implantarse un procedimiento homogéneo de gestión de las diferentes ayudas y, en nuestra opinión, admitir las solicitudes de ayuda cuando están completas.*

Para terminar este epígrafe queremos indicar la dificultad existente en la práctica para realizar la intervención en este tipo de ayudas, sobre todo cuando afectan a amplios colectivos y no suponen individualmente importes elevados.

Por otra parte debe señalarse que no se ha desarrollado reglamentariamente el capítulo II, del Título V, de la Ley Foral 8/88 de la Hacienda Pública de Navarra que hace referencia a la intervención, por lo que ésta se realiza con mayor o menor intensidad en función tanto de la carga de trabajo o número de las subvenciones a intervenir como de su importe.

Según nos indican, en el Departamento de Hacienda se está trabajando en la elaboración de una normativa general en relación con las subvenciones.

- * *Recomendamos dictar las normas que regulen la manera de efectuar la intervención de las subvenciones que, en nuestra opinión, deberían regular aspectos como:*
 - *revisión de los procedimientos de gestión.*
 - *qué criterios deben seguirse para realizar la intervención por muestreo y cuándo deben realizarse intervenciones individuales.*
 - *el modo de la intervención por muestreo.*
 - *los criterios a seguir por realizar el control físico del cumplimiento de los requisitos exigidos para la concesión y, en su caso, la forma de realizar la devolución por el incumplimiento de los requisitos.*

IV.2. ANÁLISIS DE LAS AYUDAS.

IV.2.1. Mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias.

Se agrupan bajo este concepto diferentes tipos de ayudas entre las que destacan por su importancia las "ayudas a planes de mejora" y a la "primera instalación de agricultores jóvenes" que comprenden más del 90 por cien de las concedidas. En el cuadro número 1 puede verse un desglose de las subvenciones concedidas por el concepto de mejora de las explotaciones agrarias.

Cuadro nº 1

MEJORA DE LA EFICACIA DE LAS EXPLOTACIONES EXPEDIENTES
RESUELTOS EN 1993

	Número	Inversión	Subvención	Norma
* Expedientes D.F.297/92.				
Planes de mejora	464	1.817.580.276	696.006.397	D.F. 297/92
Primera instalación	141	434.601.421	236.309.010	D.F. 297/92
Contabilidad	17	---	2.125.000	D.F. 297/92
Agrupación agricultores	3	46.375.825	6.600.000	D.F. 297/92
Cualificación profesional	177	---	6.930.000	D.F. 297/92
Inversiones colectivas	9	23.697.877	7.195.088	D.F. 297/92
Reordenación superficies	38	16.117.541	3.240.847	D.F. 297/92
Suplemento 10% Sesma y Lazag.	8	39.276.732	3.927.673	D.F. 350/90
Total	857	2.377.649.672	962.334.015	
* Expedientes R.D. 808/87.				
Planes de mejora	28	215.646.938	92.924.027	R.D. 808/87
Primera instalación	42	150.008.835	30.943.900	R.D. 808/87
Contabilidad	84	---	3.387.277	R.D. 808/87
Agrup. agricultores	39	305.704.145	26.513.273	R.D. 808/87
Medidas forestales	1	396.500	36.000	R.D. 808/87
Complem. 808/4-8 puntos	2	22.065.634	4.555.681	D.F. 178/89
Complem. 808/10% invers.	21	175.357.405	17.535.549	D.F. 25/90
Suplemento 10% Sesma y Lazag.	1	5.232.000	523.200	D.F. 350/90
Total	218	874.411.457	176.418.907	
Arrendamientos históricos	4	30.603.976	11.001.590	R.D. 1147/92
Mejora genética porcino (derog.)	1	13.607.585	6.868.958	
Plantación trufas	4	2.615.145	1.307.574	D.F. 48/91
Plantación vid	1	2.022.440	227.628	D.F. 179/89
Total	10	48.849.146	19.405.750	
Total	1.085	3.300.910.275	1.158.158.672	

Fuente: Departamento de Agricultura.



Los diversos expedientes se pueden agrupar en los siguientes tipos:

- a) Gestionados según el R.D. 808/87, presentados antes del 11 de julio de 1991, en que se suspendió la admisión.

Estos, a su vez, se subdividen en dos clases, según sean anteriores o posteriores a la firma del Convenio Económico:

1. Los expedientes anteriores a la firma del Convenio eran gestionados por el Departamento y pagados por el Ministerio de Agricultura. Tras la firma del Convenio todos los expedientes enviados a Madrid con posterioridad al 1 de julio de 1990 se devolvieron y el Gobierno de Navarra ha abonado las ayudas.

La resolución de concesión y pago se realiza al comprobar que la inversión está terminada para lo que se establecía en la normativa un plazo de cinco años.

2. Con posterioridad al Convenio los expedientes son tramitados por el Gobierno de Navarra manteniéndose la normativa hasta el año 1992.

Las ayudas concedidas consisten en subvenciones del 30 y 20 por cien de la inversión en bienes inmuebles o de otro tipo, que se incrementa en un 10 por cien para las zonas desfavorecidas de la Directiva 86/466 de la CEE, y en un 25 por cien más en caso de tratarse de jóvenes agricultores.

- b) Gestionados al amparo del D.F. 297/92, Reglamento de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Es la normativa actualmente en vigor. Se aplica a las solicitudes presentadas que entraron a partir de la fecha del Decreto: 6 de octubre de 1992. También se rigen por esta norma las inversiones iniciadas a partir de julio de 1991 que fueron comunicadas al Departamento. Esta inclusión se debe a que a partir de julio de 1991, por motivos presupuestarios, se suspendió la admisión de solicitudes.

Las ayudas son similares a las del R.D. 808/87 con excepción de la subvención por inversiones en bienes inmuebles que se incrementa del 30 al 35 por cien.

El importe máximo de las ayudas se establece en 18,4 millones de pesetas por explotación.

El pago de las ayudas se realiza en parte como subvención directa y en parte como bonificación de puntos de interés de los préstamos.

Las mejoras realizadas en los municipios de Sesma y Lazagurría, reguladas mediante el D. F. 350/90, tienen el mismo trato que las zonas desfavorecidas, pero al no estar aprobadas por la Comunidad, el diferencial de subvención lo financia el Gobierno de Navarra.

- c) Expedientes complementarios a los gestionados por el R.D. 808/87.

Consisten en ayudas que el Gobierno de Navarra concedía para completar o, en su caso, recoger ayudas no previstas por el Ministerio y autorizadas por la CEE, según lo previsto en los Decretos Forales 178/89 y 25/90.

- d) Otras ayudas exclusivas de la Comunidad Foral como las concedidas a los arrendamientos históricos, R.D. 1147/92; al cultivo de la trufa, D.F. 48/91; la plantación de vid realizada con variedades mejorantes, D.F. 179/89 y a la mejora genética del sector porcino, ya derogada.

El número de expedientes y el importe de las ayudas correspondientes a los apartados c) y d) anteriores son reducidos.

La gestión de estas ayudas la realiza la sección de financiación agraria. En 1993 se resolvieron 1.085 expedientes que suponen una subvención de 1.158 millones de pesetas.

Hemos cotejado este importe con el de la contabilidad y tras efectuar las conciliaciones oportunas se produce una diferencia de 3,2 millones al ser menor el importe que recoge la contabilidad.

** Recomendamos que se establezca un procedimiento sistemático de cotejo entre los datos referidos a la gestión y los contables, y, en su caso, se corrijan las diferencias.*

En junio de 1991 quedaban pendientes de pago 323 millones correspondientes a 394 expedientes, de los que 159 estaban resueltos en 1993.

En esa misma fecha el número de solicitudes pendientes de resolver asciende a 258, de las que 219 eran del año 1993.

Hemos realizado una revisión de expedientes correspondientes a "Ayudas a planes de mejora" y "Primera instalación de agricultores jóvenes", de la que obtenemos las siguientes conclusiones:

- Las solicitudes se resuelven conforme a la legislación vigente en la fecha de la solicitud.
- La legislación es, en general, compleja y se exigen requisitos, como los que hacen referencia a determinadas características de los titulares, duración de las inversiones, etcétera, cuya comprobación por la Administración es, a veces, muy difícil, principalmente en el caso de primera instalación. Parte de estos requisitos corresponden a exigencias de la U.E.

Una interpretación rígida de la normativa produciría que, en algunos casos, no se pudieran considerar satisfechos todos los requisitos exigidos.

- En general, no se efectúan las comprobaciones del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa con posterioridad al pago, como, por ejemplo, el mantenimiento de la actividad durante cinco años.

- El acceso a la titularidad o cotitularidad de la explotación se efectúa en muchos casos mediante los denominados "acuerdos de colaboración" previstos en la normativa, o bien mediante contratos de arrendamiento, de carácter privado y generalmente entre familiares.

El carácter de estos documentos y su no formalización como escritura pública hace, cuando menos, dudosa su efectividad.

- La normativa exige la realización de un plan de viabilidad de las inversiones. Para dar cumplimiento a esta exigencia, el Departamento ha elaborado un programa informático que realiza dicho plan. Su elaboración es un requisito comunitario que, en general, dado el carácter y volumen de las inversiones puede ser considerado excesivo y por otra parte sin la colaboración de la administración sería difícil de realizar por los beneficiarios de las ayudas.
 - En todos los casos se comprueba la realización efectiva de la inversión mediante visita personal de un técnico, como requisito previo al pago.
 - Por último, queremos destacar que prácticamente la totalidad de las inversiones que se pueden realizar en el sector es susceptible de recibir ayudas.
- * Recomendamos establecer una normativa clara que permita, en la medida de lo posible, exigir unos requisitos que puedan justificarse y comprobarse fácilmente, así como implantar el control de aquellos requisitos que deben ser cumplidos con posterioridad a la concesión.*

IV.2.2. Cese anticipado de la actividad agraria.

Se regula por el D.F. 177/91 y el D.F. 258/92 que desarrollan para Navarra las ayudas al fomento del cese de la actividad agraria según la política agraria comunitaria y su gestión está encomendada a la Sección de Financiación Agraria.

Con los objetivos de rejuvenecer la edad de los empresarios agrarios, facilitar la instalación de agricultores jóvenes e incrementar el tamaño de las explotaciones, se concede una ayuda anual, hasta que cumpla los 65 años, que en 1993 se establece en:

- 851.310 pts. para el titular con cónyuge a su cargo.
- 746.210 pts. para el titular sin cónyuge a su cargo.
- 667.385 pts. para el titular cuyo cónyuge cobre ayuda.
- 483.460 pts. para el trabajador o familiar.

Estas ayudas están destinadas a aquellas personas entre 55 y 65 años que cesen en su actividad agraria y transmitan su explotación a otro para su ampliación.

En 1993 había tres líneas contables para recoger el gasto por este concepto: una para los de zona normal, otra para los de zona objetivo 5b y una tercera para las obligaciones por "jubilación anticipada, reforma de la PAC", que no ha tenido ejecución al no estar el Decreto 301/93, que sustituye a los anteriores, aprobado por la CEE.

El gasto realizado en 1993 asciende a 258,7 millones de pesetas. No obstante, debe tenerse presente el carácter plurianual de las ayudas, por lo que las concesiones de un ejercicio "comprometen" gastos para años futuros.

Así, desde el inicio de estas ayudas se ha resuelto el siguiente número de expedientes:

<u>Año</u>	<u>Nº expedientes</u>
1991	62
1992	125
<u>1993</u>	<u>122</u>
Total	319

En 1993 se tramitan solicitudes del año anterior con un retraso de 8 ó 9 meses. En este año no se presentan solicitudes al

suspenderse las ayudas hasta la entrada en vigor del Decreto que desarrolla para la Comunidad Foral el Reglamento Comunitario 2079/92.

Se ha calculado el importe que deberán recibir los beneficiarios de los 319 expedientes resueltos, así como de las 59 solicitudes ya tramitadas que cumplen los requisitos y estaban pendientes de la aprobación en Bruselas del Decreto 301/93 para ser aprobadas. Este asciende a 1.855 millones de los que hasta 1993 se habían pagado 366 y, por tanto, quedan pendientes 1.488 millones que terminarán de pagarse el año 2003.

Lógicamente, en estas cifras no se incluyen las nuevas incorporaciones que se vayan produciendo durante estos años.

Estos compromisos de gasto para ejercicios futuros son autorizados en el artículo 33.5 de la Ley de Presupuestos para 1993, al señalar que el Gobierno de Navarra podrá autorizar compromisos de gasto que se extiendan a ejercicios futuros, más allá de los que autoriza la Ley de la Hacienda Pública, para hacer frente a programas presentados a la CEE en el marco de las medidas de acompañamiento de reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC).

Para analizar la superficie cedida por los titulares al acceder a las ayudas hemos tomado una muestra de 275 expedientes con el siguiente resultado:

	<u>Expedientes</u>	<u>%</u>
Ceden superficie propia	132	48
Ceden superficie propia y arrendada	81	30
Ceden arrendamiento	48	17
Devuelven comunal	14	5
	-----	-----
Total	275	100

Sin considerar los casos de devolución de comunal, en 158 casos, es decir un 61 por ciento, se ceden menos de 10 hectáreas y en 17 casos, un 7 por cien, se ceden más de 50 hectáreas.

En los expedientes cuyos beneficiarios lo son por cesar en la actividad tanto el titular como un familiar o trabajador hemos comprobado que, en todos ellos, el cese de la segunda persona corresponde a un familiar, generalmente el cónyuge.

De la revisión de expedientes realizada se desprende que, en general, se cumplen los requisitos exigidos.

Como conclusión general podemos señalar que se cumple el objetivo de conceder una indemnización anual hasta el momento de la jubilación a titulares de explotaciones que hayan cumplido 55 años y a sus trabajadores. Es más difícil medir el cumplimiento del objetivo "mejorar la estructura de otra explotación ampliando la misma y mejorar su viabilidad" ya que se observa que, en general, en las transmisiones realizadas la superficie cedida es pequeña.

Al realizarse la transmisión, habitualmente a parientes en primer grado de consanguinidad, se está facilitando la instalación de jóvenes agricultores.

IV.2.3. Ayudas financieras a la inversión y el empleo de industrias agroalimentarias.

Las ayudas financieras a la inversión y el empleo vienen reguladas en el Decreto Foral 1/82, de 16 de septiembre, con carácter general para todo tipo de industrias. Su gestión la realiza el departamento de Industria, excepto en el caso de las industrias agroalimentarias que está encomendada al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, y dentro de éste el Negociado de Industrias Agrarias y Alimentarias.

Los beneficios consisten en una subvención a fondo perdido de hasta un 20% de la inversión realizada y en el caso de la creación de nuevos puestos de trabajo, como consecuencia de las inversiones, se concede una subvención de 500.000 pesetas.

En 1993 se registraron 73 solicitudes y se resolvieron 78, todas ellas del año 1992 o anteriores, con excepción de tres correspondientes al año 1993 pertenecientes a sociedades ubicadas en la zona de Alsasua que tiene preferencia sobre el resto de Navarra.

La subvención total concedida, en concepto de ayuda a la inversión, asciende a 1.501 millones de pesetas mientras que los pagos del año 1993 se elevan a 625 millones de pesetas.

La diferencia entre lo concedido y lo pagado se produce tanto porque la concesión de las subvenciones más importantes establecen su pago en varios ejercicios, como por el límite presupuestario.

A este respecto debe señalarse que el presupuesto inicial de esta partida ascendía a 875 millones de pesetas, de los que 200 procedían del Fondo de Solidaridad contra el Paro. Posteriormente disminuyó en 214 millones, por lo que el presupuesto definitivo fue de 641 millones. De los 214 millones de reducción, 151 millones incrementan la partida de subvención a las cooperativas.

De la revisión efectuada se desprende que:

En general, se cumplen los requisitos exigidos por la normativa y se presenta la documentación necesaria.

En nuestra opinión, la subvención debe establecerse en función del proyecto presentado, pero debido al retraso con que se tramitan los expedientes, que puede llegar a dos años, se permite modificar o completar la solicitud y de esta manera la subvención se ajusta al nuevo proyecto y a la inversión real.



Existe un baremo de carácter interno para calcular el porcentaje de subvención aplicable a cada caso. Dicho baremo sigue criterios específicos para el sector agroindustrial que no coinciden con los señalados por la normativa general. Hemos observado que dicho baremo no siempre se aplica de la misma forma, sin que en todos los casos queden suficientemente justificadas las causas. No obstante, debemos señalar que no se supera nunca el porcentaje máximo de subvención previsto en la normativa: el 20 por cien.

La legislación permite adelantar, en determinadas condiciones, el pago de parte de la subvención, previa presentación de aval suficiente. Hemos observado que dichos avales no se contabilizan.

- * Recomendamos que si se considera conveniente establecer criterios específicos para el sector agroindustrial para el cálculo de los porcentajes de subvención, se realice una modificación de la norma que los estableció. De no realizarse esta modificación, el baremo debe adaptarse a los criterios señalados en la normativa que regule las ayudas. Al mismo tiempo sería conveniente definir el carácter que debe tener el baremo que se elabore, orientativo u obligatorio y, en su caso, deben justificarse suficientemente las causas de su inaplicación.*
- * Todos los avales a favor del Gobierno de Navarra deben seguir el mismo trámite y ser comunicados al Departamento de Economía y Hacienda para su registro y contabilización.*
- * Agilizar la tramitación de las solicitudes y establecer el importe de la subvención en función del proyecto presentado.*

IV.2.4. Inversiones de cooperativas.

Tienen por objeto cualquier tipo de inversión realizada por cooperativas en edificaciones y equipos destinados a almacenaje, tratamiento, transformación y comercialización de productos agrarios, así como las inversiones destinadas a participar en el

capital en empresas de transformación, redes o canales de comercialización existentes o de nueva creación.

Las solicitudes se resuelven conforme a la legislación vigente en la fecha de la solicitud por lo que en 1993 se han aplicado los beneficios derivados de la siguiente normativa:

- Ley Foral 8/89, de Financiación Agraria y su reglamento aprobado mediante D.F. 178/89. Establecen una subvención equivalente a una bonificación de 4 a 8 puntos de interés de los préstamos o créditos obtenidos para la financiación de las inversiones y durante un plazo no superior a 12 años. El importe de la subvención se establecía mediante la aplicación de una compleja fórmula.
- D.F.L. 133/91, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre Financiación Agraria. Mantiene los mismos beneficios que la legislación anterior.
- L.F. 2/92, que modifica el Texto refundido y señala el importe máximo de las ayudas en el 35 por cien de la inversión, con un máximo del 25 por cien en forma de subvención directa y el resto en puntos de interés de los préstamos o créditos obtenidos por un plazo no superior a los 15 años.
- D.F. 297/1992, que desarrolla la anterior Ley y establece la ayuda en un máximo del 35 por cien de la inversión mediante la subvención equivalente a 4 a 8 puntos de interés de los préstamos o créditos por un plazo no superior a 15 años.
- D.F. 413/1992, que modifica el Decreto anterior. Mantiene el límite de ayudas en el 35 por cien de la inversión indicando que se podrán conceder en forma directa, como bonificación de 4 a 8 puntos de interés, o en una combinación de ambas formas; dicho régimen de distribución no se acomoda estrictamente a lo establecido en la Ley Foral 2/92.

La gestión de las ayudas la realiza el Negociado de Comercialización Agraria.

En 1993 se han resuelto 42 expedientes con una subvención de 714 millones de pesetas que corresponden a los siguientes años:

<u>AÑO</u>	<u>SOLICITUDES</u>
1991	11
1992	18
1993	15 *

T O T A L	44

* dos corresponden a ampliaciones de otros anteriores, por lo que los expedientes son 42.

Su distribución por sectores es la siguiente:

<u>Sectores</u>	<u>Subvención (en millones)</u>
Cerealista	47,4
Hortofrutícola	143,7
Bodegas	352,1
Trujales	76,1
Lácteas	<u>94,7</u>
Total	714,0

Contablemente se registran como resultas las subvenciones concedidas en el año y no pagadas por no haber cumplido los requisitos o por retrasos en la resolución. En 1993, el importe de las resultas asciende a 232 millones.

Esta actuación, que no es correcta contablemente, facilita la gestión de los créditos presupuestarios de las subvenciones. La normativa vigente ha previsto otras figuras presupuestarias que se adaptan a este tipo de casos como la de incorporaciones.

A 31/12/1993 había 61 expedientes pendientes de resolver con una inversión prevista de 780 millones, que equivale a una subvención aproximada de 273 millones de pesetas.

De la revisión efectuada se desprende:

- La subvención se concede, por el importe máximo previsto, a todo el que la solicita y cumple las condiciones generales, sin que se hayan definido criterios ni prioridades. Si se agota la partida presupuestaria, los expedientes no gestionados se dejan para el siguiente ejercicio presupuestario.
- Incumpliendo la normativa al no exigir en un plazo de tiempo que se subsane o complete la documentación, existen solicitudes pendientes de resolver presentadas en 1989, correspondientes a inversiones que no se van a realizar.

Se observa que al ser la fecha de presentación de la solicitud la que marca el orden para la concesión de las ayudas, las cooperativas presentan las solicitudes con gran antelación al inicio real de las inversiones.

- La concesión de la subvención se realiza con retraso y, en algunos casos, una vez terminada la inversión por lo que la concesión puede realizarse sobre datos reales en vez de los de la solicitud, por lo que nos remitimos a lo ya comentado en el apartado IV.2.3, en relación a las subvenciones a industrias.
- No está previsto en el D.F. 297/92 exigir ningún tipo de plan de mejora o estudio, que sin embargo, sí se exige para las inversiones de los agricultores. Este plan de mejora sí estaba previsto exigirlo en el D.F. 178/89 y en la normativa que regula la concesión de las ayudas financieras a la inversión y al empleo.

En los casos en que hay obra civil se exige un proyecto técnico.

- En las inversiones destinadas a participar en el capital de otras empresas, cuyo procedimiento no está desarrollado, no se documenta, en nuestra opinión, suficientemente la naturaleza de esa participación ni su objetivo. Esto produce que puedan subvencionarse pérdidas si se produce una ampliación de capital

para compensarlas o que una inversión pueda subvencionarse dos veces, una directamente como inversión y otra indirectamente mediante la subvención a la participación en capital.

Así se ha constatado que en un caso se subvenciona con 87,5 millones una ampliación de capital cuyo motivo fue una disminución anterior por las pérdidas obtenidas. Como consecuencia de esta operación la participación real de la cooperativa en el capital de la sociedad se reduce en 10 puntos.

- La justificación del gasto se efectúa mediante la presentación de facturas sin que conste ninguna certificación técnica que justifique la terminación de la inversión o que se haya girado visita de técnicos del Departamento para su comprobación.

En un caso se ha observado el pago de la subvención directa sin que constara la justificación de su finalización.

- Según cuál sea la legislación aplicable, sobre todo en el caso de la Ley Foral 8/89 que prevé conceder la totalidad de la subvención mediante bonificación de puntos de interés de préstamos o créditos, puede llegarse al absurdo de que para acogerse a las subvenciones se tengan que solicitar préstamos innecesarios.

* *Recomendamos que se replantee totalmente el marco normativo de la gestión de esta ayuda, estableciéndose por escrito los criterios, plazos y actuaciones a seguir.*

IV.2.5. Mejora de la competitividad del sector de conservas vegetales.

Esta ayuda, regulada en el D.F. 178/91, de 2 de mayo, es el desarrollo normativo del acuerdo entre el Gobierno de Navarra y los representantes de las patronales del sector AGRUCON y CONSEBRO denominado "Plan de reestructuración del sector".

Se pretende favorecer la competitividad propiciando la creación de dos modelos de empresas. El primero para aquéllas que con unas

ventas mínimas de 2.100 millones elaboren al menos tres productos que generalmente abarcan la gama básica tradicional (tomate, pimiento y espárrago) y el segundo para las empresas cuyas ventas se sitúen en torno a los 800 millones de pesetas, con una gama de productos más amplia y diferente de la tradicional.

Para ello se establecen las siguientes ayudas:

- a) Subvención de hasta el 40 por cien de las inversiones en activos fijos realizadas en Navarra por empresas que se constituyan por fusión. En el caso de que sean empresas ya existentes o que se implanten, el importe máximo será del 30% de la inversión. Las subvenciones podrán tener tres modalidades: subvenciones en capital, bonificación de intereses en operaciones de crédito y desgravación fiscal.
- b) Ayudas para financiar los gastos de funcionamiento de empresas de comercialización de nueva creación cuyos socios sean empresas productoras, que comercialicen toda la producción de las empresas participantes. La normativa señala cuáles son los gastos auxiliables.

Las ayudas consisten en subvenciones del 75, 50 y 25 por cien de los gastos auxiliables durante los tres primeros años, respectivamente, con límites de 10; 6,7; y 3,5 millones.

- c) Bonificación de 4 puntos de interés a los créditos que obtengan las empresas para la financiación del capital circulante de operaciones de fabricación que respondan a contratos homologados por el Ministerio de Agricultura.
- d) Subvenciones de hasta el 50 por cien a los planes y campañas de promoción y mercadeo de importe superior a los 10 millones de pesetas.

Las empresas disponen de un plazo de dos años para la presentación del proyecto de reestructuración y de cinco años para la presentación de la solicitud de ayudas.

Las solicitudes presentadas ascienden a 16, de las que tres han sido inadmitidas. De las 13 restantes, en la fecha de realización de nuestro trabajo, nueve estaban resueltas y cuatro pendientes.

En el cuadro siguiente puede verse un resumen de estos expedientes:

Concepto de la ayuda	Inversión	Subvención concedida estimada	Pagos hasta 1993
Ventas > 800 m.	727	218	142
Fusión	2.240	871	292
Campañas comercialización	353	41	41
Pendientes de resolución	433	130	---
Anulados o archivados	442	---	---
T o t a l	4.195	1.260	475

De los 475 millones pagados, en 1993 lo fueron 275 millones de pesetas.

Del trabajo realizado se desprende:

- La normativa en que se basa -D.F. 178/91-, no ha sido, en nuestra opinión, suficientemente desarrollada para facilitar la gestión de las ayudas.

Hay un caso en que se realiza un complicado proceso jurídico con la firma de un "protocolo de fusión". La efectividad se produciría, en todo caso, en el año 1996, habiéndose realizado el inicio de las actividades fuera de Navarra. La inversión prevista asciende a 1.500 millones de pesetas y la subvención

concedida a 575 millones. No obstante, debemos señalar que, en la fecha de realización del trabajo, no se había producido pago alguno al no haberse materializado la inversión en Navarra.

En nuestra opinión, la efectividad de la concesión debe condicionarse a la realización efectiva de la fusión (disolución de las empresas fusionadas, creación de la nueva empresa, etc.) y a la ejecución de las inversiones en Navarra. Ambos requisitos, entendemos que son de inexcusable cumplimiento para poder proceder al pago de la subvención.

Por otra parte al no indicarse nada sobre las dimensiones de las empresas fusionadas se observa que, por los diferentes tamaños de las sociedades, el proceso de fusión supone un mínimo incremento para la sociedad más importante.

- Esta falta de desarrollo normativo da lugar a que, por ejemplo, en las ayudas a las campañas de mercadeo no se apliquen criterios homogéneos.

* *Recomendamos que en la realización de planes de mejora o reestructuración de algún sector de la industria agroalimentaria se determinen en la normativa de manera clara y concreta los criterios, requisitos y procedimientos a seguir para la concesión de ayudas.*

IV.2.6. Ayudas del FEOGA-Orientación.

Aunque gestionada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, es una ayuda de la CEE a las inversiones realizadas por empresas, cualquiera que sea su forma societaria, que tiene carácter de complementaria a otras concedidas por el Gobierno de Navarra. Esta ayuda no se paga con cargo a los presupuestos de Navarra, sino que el pago lo realiza el Ministerio de Agricultura (MAPA) a una cuenta del Gobierno de Navarra en el Banco de España y desde esa cuenta se realiza el pago a los beneficiarios.

Se rige por los reglamentos europeos 866/90, sobre producción agrícola; 867/90, sobre producción forestal; y 4042/89, sobre



productos de la pesca y la Orden Ministerial, de 4 de julio de 1991, que desarrolla esta normativa europea.

El importe correspondiente a España se reparte entre las diferentes comunidades autónomas. A Navarra le corresponden aproximadamente 140 millones por año y a partir de 1994 se estima que serán 210 millones por año. No obstante, esta cifra no es fija ya que, dependiendo de la gestión que realicen otras comunidades, puede verse incrementada.

El MAPA solicita sin fecha fija que se envíen expedientes por un determinado importe de subvención.

Según la normativa el porcentaje máximo a subvencionar es del 30 por cien, aunque existe un "acuerdo entre las comunidades autónomas" para que todos soliciten el 20 por cien de subvención. De nuestro trabajo se desprenden las siguientes conclusiones:

- No queda constancia de los criterios seguidos para realizar la selección de las solicitudes, al no efectuarse ningún informe. Según nos comunican, se seleccionan las empresas que mejor se adaptan a los criterios que marca la Decisión de la Comisión de 7 de junio de 1990.

- Aunque todos los expedientes que reciben esta ayuda han percibido otra del Gobierno de Navarra, ambos expedientes son y se gestionan como independientes.

Al tramitarse de forma independiente es normal que las cifras de inversión en ambos expedientes sean diferentes. Esta diferencia tiene dos motivos básicos:

a) Una derivada del retraso con que el Gobierno de Navarra resuelve los expedientes que favorece que las cifras se aproximen a las reales, pudiendo, a veces, diferir de las del proyecto inicial.

b) Otra producida voluntariamente en el Departamento ya que, por la limitación presupuestaria existente, presenta, para la subvención del FEOGA, a veces, una parte de la inversión realizada por la empresa.

** Recomendamos establecer unos procedimientos por escrito para la gestión de estas ayudas señalando los criterios a seguir y dejar constancia de los motivos por los que seleccionan unas u otras empresas.*

IV.2.7. Apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos (ayudas PAC a los cereales, oleaginosas y proteaginosas).

Es la más importante de las gestionadas por el Gobierno de Navarra y pagadas por la Unión Europea sin tener reflejo en los presupuestos forales.

Su regulación básica viene recogida en el Reglamento de la CEE nº 1765/92 que establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, la Orden Ministerial de 11 de febrero de 1993, que regula el procedimiento para la solicitud y concesión de ayudas para la campaña 1993-1994 y la Orden Foral de 15 de febrero de 1993 que concreta para Navarra aspectos del procedimiento regulado por la anterior Orden Ministerial.

El objeto marcado por el Reglamento 1.765 consiste en asegurar un mayor equilibrio del mercado, creando un régimen de apoyo, que aproxime los precios comunitarios de determinados cultivos herbáceos a los del mercado mundial y compensar las pérdidas de ingresos causados por la reducción de los precios institucionales mediante un pago compensatorio a los productores que siembren dichos productos.

Los principales productos que reciben subvención son los cereales y el girasol.

El importe a pagar depende de los rendimientos asignados a cada zona. Navarra se ha dividido en siete zonas.

Hay dos tipos de beneficiarios:

- a) Profesionales. Su producción supera las 92 Tm de cereal. Se rigen por el sistema general y están obligados a retirar de la producción un 15 por cien de la superficie de la explotación.
- b) Pequeño productor. Su producción no supera las 92 Tm. Puede acogerse a un sistema simplificado.

Para la gestión de estas ayudas se ha creado la denominada "Unidad PAC" en la que trabajan cinco personas y que no está incardinada en la estructura jerárquica del Departamento, y se cuenta con colaboración externa, principalmente a través de la empresa pública Tracasa.

En 1993 se gestionaron 15.682 expedientes que han generado 20.814 pagos con una subvención de 5.261 millones de pesetas.

Al ser 1993 el año en que estas ayudas han adquirido una gran importancia, además de utilizar los cauces habituales, se realizaron charlas divulgativas con el objeto de darlas a conocer.

El Gobierno de Navarra ha articulado la posibilidad de que las solicitudes se cumplimenten manualmente o en soporte informático que se cede con este fin a las entidades relacionadas con el agro (cooperativas, entidades financieras...).

El procedimiento, en el que cada solicitante debe rellenar los datos de todas sus parcelas, es complejo y para la gestión se cruza la información de las solicitudes con la existente en el catastro de rústica de Navarra, que está informatizado.

Este cruce tiene como objetivo comprobar que coincidan las parcelas declaradas con las existentes y que no se asignen las mismas parcelas a diferentes personas.

Para la justificación de los porcentajes de barbecho se aceptan las pólizas de los seguros agrarios de las campañas anteriores o el informe emitido por Tracasa realizado mediante estudios de teledetección.

De acuerdo con la normativa se ha efectuado un control de campo en un 5 por cien de las solicitudes, esto es 750 beneficiarios, para lo que se contó con la colaboración de 11 inspectores.

En 1993, al ser el primer año de gestión de las ayudas, se ha realizado un importante esfuerzo para disponer de las herramientas informáticas necesarias para la gestión de las ayudas y realizar el pago en las fechas previstas: girasol en septiembre de 1993 y marzo de 1994 y el cereal en diciembre.

En ese año se produjeron aproximadamente 3.000 reclamaciones a las liquidaciones realizadas, si bien la mayor parte se han debido a errores en las declaraciones. Hay que tener presente que si una persona identifica mal una parcela, ésta puede aparecer dos veces con lo que se generan dos errores.

Esta situación puede paliarse si, como se ha realizado en la actual campaña, se comunica a los beneficiarios el resultado de la revisión de sus declaraciones, con anterioridad al pago, lo que dará margen de tiempo para efectuar las reclamaciones antes de dar las órdenes de pago.

Todavía en el último trimestre de 1994 no se ha podido cerrar la campaña del año 1993 porque se siguen produciendo ajustes motivados por la aplicación de nueva normativa comunicada por el Ministerio.

En la campaña del año 1994 se produce un incremento de la superficie declarada pasando de 185.000 hectáreas en 1993 a 200.000 en 1994, lo que supone un incremento del ocho por cien, si bien los datos de este último año corresponden a las declaraciones por lo que se verán modificados como consecuencia de las revisiones.

Como conclusión, podemos señalar que la gestión de una ayuda con estas características es muy difícil de realizar sin disponer de herramientas informatizadas y en primer lugar el catastro. El sistema de gestión implantado es, a nuestro modo de ver, razonable aunque haya tenido algún problema derivado de la complejidad del procedimiento y de la rigidez de los plazos y de las lógicas situaciones que provoca cualquier innovación.

IV.3. INGRESOS.

El programa presenta una previsión de ingresos de 965 millones con una ejecución de 1.245 millones. Dentro de las partidas correspondientes a los proyectos revisados, destacan por su importancia los siguientes:

	<u>Presupuesto previsto</u>	<u>Ejecutado</u>
Indemnización compensatoria zona de montaña	90	88
Mejora eficacia explotaciones	300	757
Total	390	845

que suponen el 68 por cien de la totalidad de los ingresos del programa.

Ambas partidas corresponden a la cofinanciación que se recibe de la Unión Europea para esos planes de ayudas.

Tras los pagos de las ayudas con cargo a sus correspondientes partidas de gastos y según las normas de la "Decisión de la Comisión de 6/11/92 relativa a las solicitudes de cofinanciación

de regímenes de ayuda nacionales en forma de reembolsos y anticipos", el Negociado de Gestión de la Política Agraria Común prepara la solicitud de reembolso que se efectúa a año vencido. Es decir, en los primeros meses de 1993 se solicita el reembolso correspondiente a los pagos realizados por el Gobierno de Navarra en el año 1992.

Para la elaboración de esta solicitud el Negociado de Gestión de la PAC utiliza las bases de datos existentes, de donde se extraen las subvenciones cofinanciables y sus porcentajes. Esta información se envía en primer lugar al Ministerio donde es revisada, y, en su caso, corregida y es en Madrid donde se efectúa la conversión de pesetas en Ecus. Posteriormente se envía a Bruselas que a lo largo del año efectúa el pago.

Normalmente se producen diferencias entre lo solicitado en pesetas y lo recibido, ya que el tipo de cambio fluctúa y no se conoce a priori.

De la revisión de los ingresos del año 1993 se observa:

- a) Los correspondientes a la indemnización compensatoria de zonas de montaña, por un total de 88 millones, son un 10 por cien mayores de lo solicitado en pesetas, debido a la variación sufrida por el tipo de cambio de la peseta respecto al Ecu, como consecuencia de la devaluación.
- b) Los correspondientes a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, por un total de 757 millones, además del incremento del 10 por cien como consecuencia del diferente tipo de cambio, se han incrementado en 69 millones respecto a la solicitud original, al concederse un anticipo de ese importe correspondiente a la liquidación del ejercicio siguiente y que se solicitó desde el Ministerio.

El presupuesto de estos ingresos era de 300 millones por lo que el desfase entre el presupuesto y la ejecución se produce por una deficiente presupuestación.

Se ha efectuado también la comprobación de las solicitudes realizadas en 1994, correspondientes a los pagos practicados por el Gobierno de Navarra en 1993. Del análisis realizado se observa que aunque se utiliza una única base de datos para la gestión de las ayudas y la de sus ingresos correspondientes, se realizan por unidades diferentes, y al no cotejar las cifras resultantes no se descubren los errores que pudieran surgir. Así, hemos observado que se han solicitado 68 millones en exceso, correspondientes a diversos expedientes de primera instalación en los que se ha tomado la cifra de subvención concedida, en lugar de la pagada; y, en sentido contrario, en la cofinanciación de planes de mejora se han solicitado 32 millones de menos cuya principal diferencia viene motivada por no haber considerado las ayudas complementarias del 10 por cien de la inversión.

En el Departamento se tomó nota de estas diferencias para corregirlas en las siguientes solicitudes o comunicarles mediante un anexo a la solicitud.

- * *Recomendamos realizar un cuadro general entre los datos relativos a las ayudas concedidas y pagadas, las contabilizadas y la posterior solicitud de ingreso.*

V. ESTUDIO OPERATIVO.

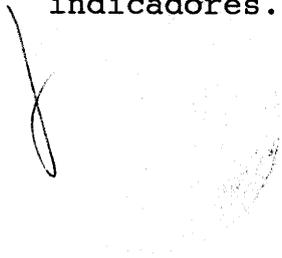
V.1. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

En el epígrafe de introducción hemos recogido los objetivos referidos a los proyectos autorizados, que pueden resumirse en la mejora de eficiencia de las estructuras y el fomento de la industrialización y comercialización agroalimentarias.

Las acciones previstas para ello, que son numerosas, consisten en el establecimiento de subvenciones.

Los únicos indicadores que el programa prevé son el número de expedientes resueltos.

En el cuadro siguiente puede verse el cumplimiento de estos indicadores.



PROGRAMA "MEJORA DE RECURSOS AGRARIOS".
RELACION OBJETIVOS-ACCIONES-INDICADORES-PRESUPUESTO.

en miles de pesetas

Objetivo	Acción	Indicador	Nº Expedientes		Gastos	
			Previsto	Ejecuc.	Ppto. inicial	Ejecuc.
E) Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias s/texto refundido de financiación agraria DFL133/91.		1) Nº expdtes. indemniz. compensatoria zonas desfavorecidas	5.400	4.434	320.000	280.734
		2) Nº exp. cese anticipado	170	242	168.000	188.736
		3) Nº exp. cese antic. z. 5b	65	97	65.000	69.969
		4) nº exp. planes pensiones	2.000	3.157	250.000	206.513
- Gestión diversos programas de ayudas/normativa comunitaria.						
F) Medidas acompañamiento reforma PAC	Financiar medidas acompañamiento del PAC.	5) Nº exp. cese antic. ref. PAC	200	--	200.000	--
		6) nº exp. arrendmtos. históricos compra de tierras históricas	--	--	--	--
		7) Bonif. intern. adquis. tierras	12	4	10.000	11.002
		8) Mejora eficacia explot. agrar.	1.752	1.081		
		- Exp. RD 808/87 presentac. 91	80			
		- Exp. Ayud. estruct. previst. 92	500			
		- Exp. Ayud. complem. RD 808/87	300			
		- Exp. DFL 133/91	60		1.000.000	1.175.480
		- Exp. RD 808/87 con obras sin certificar 1.7.91	732			
		- Exp. Ayuda a la vivienda rural	80			
0) Sin indicador:						
	L- Medidas acompañmto. ref. PAC forestación tierras agric.	--	--	150.000	--	
	L- Subvenc. abandono tierras	--	222	100.000	89.094	
	L- Ref. PAC Medidas medioambient.	--	--	1.000	--	
	L- Fomento cultivo remolacha	--	--	5.000	4.045	
	L- Cursos capacitación profesional agricult. y ganadería	--	--	20.000	19.893	
					2.291.000	2.045.456
Sin objetivo. Proyecto actividades en zonas deprimidas		L- Transf. ITG Cereal Gtos. func. Centro Baztán Bertiz-Arana	--	--	7.790	7.790
		L- Idem. inversiones	--	--	4.630	287
		L- Idem. invers. objetivo 5b	--	--	44.000	42.784
		L- Transf. ITG Vacuno invers. Finca Remendia objetivo 5b	--	--	9.600	11.683
					66.020	62.544
G) Fomento de la industrialización y comercialización agroalimentaria no cooperativa.	- Subvenciones a inversiones - Bonif.inter. Ptmos. inversiones - Bonif.inter.leasing	9) Exp. Ayudas invers. y empleo	70	87		
		10) Exp. bonif. inter. Leasing	5	7	875.000	655.831
					875.000	655.831

Objetivo	Acción	Indicador	Nº Expedientes		Gastos	
			Previsto	Ejecuc.	Ppto. inicial	Ejecuc.
H) Mejora competitividad industria conservas vegetales.	- Subvenc. invers. - Subvenc. gtos. funcionamiento empr. comercializac. nuevas, compuestas sólo por empresas productoras - Bonif. intereses créditos campaña - Ayudas a planes y campañas promoción y mercado	11) Exp. ayuda mejora competit.	6	3	281.000	274.785
		0) Sin indicador				
		L- Subv. contratos agrarios	--	29	55.000	54.600
					336.000	329.385
I) Fomento comercialización productos agrarios.	- Campañas promoc. genéricas - Asistencia a ferias y subv. para ello - Subv. creación y desarrollo de redes comerciales	L- Campañas promoc. genéricas	--	--	143.000	138.951
		L- Centro Tudela Comercialización productos horto-frutícolas	--	--	189.000	262.040
		L- Museo del Vino Olite	--	--	15.000	0
J) Fomento comercialización productos denominación de origen.	- Campañas promoc. y colaborac. campañas promoción vinos - Financiación consejos reguladores		--	--	50.000	50.106
		L- Transf. Consejos reguladores	--	--	60.000	59.441
		L- Puesta en marcha Den. Or. Carne Natural de Navarra	--	--	5.000	5.000
K) Fomento cooperat. de almacenamiento y transformación productos agroalimentarios.	- Subvenc. intereses planes invers. creac. o mejora de instalac. y mejora tecnológica	12) Exptes. ayudas almacenmto. a cooperat. cerealistas y hortof.	15	30	39.871	47.886
		L- Subvenc. construcc. ampliacion o mejora del almacenmto. y transf. cooperativas	--	--	550.000	714.089
		L- Ayudas cooperativas para auditorías y actualizac. contable	--	38	11.500	11.324
		L- Ayudas formación técnicos y socios agrupaciones	--	1	4.000	3.177
		L- Contratación personal técnico	--	--	800	--
		L- Financ. créditos campaña	--	11	--	--
					606.171	776.476
L) Fomento de las bodegas cooperativas.	- Subvenciones puntos de interés en planes de mejora.	13) Expdtes. ayudas a bodegas cooperativas	15	12	--	--
Otros		L- Subv. FEOGA-G leche escolar	--	--	30.000	26.831
Total					4.666.191	4.412.061

Como resumen puede señalarse la existencia de varios tipos de actuaciones para los que no está previsto indicador, las desviaciones existentes en las distintas actuaciones, tanto en un sentido como en el contrario, y la existencia de varias actividades que no han tenido ejecución.

En este último caso se encuentran varias medidas de acompañamiento a la reforma de la PAC cuya puesta en marcha se ha retrasado, como por ejemplo, las de "cese anticipado reforma PAC" y las de forestación.

Como aspectos más destacados podemos citar que se han realizado 1.000 expedientes menos de lo previsto en la indemnización compensatoria de zonas de montaña y 1.000 más en los de planes de pensiones, aunque en ninguna se ha superado el importe inicialmente previsto. En el caso de la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias se han ejecutado 700 expedientes menos que los previstos, mientras que los pagos han superado la previsión inicial.

Destaca, asimismo, la baja ejecución en subvenciones a industrias, parte de cuyo importe ha incrementado la previsión inicial para las subvenciones a cooperativas.

En definitiva, consideramos que los indicadores previstos nos muestran parte de la actividad realizada por el Departamento, ya que no se incluye la de las ayudas extrapresupuestarias, pero no sirven para medir la eficacia y eficiencia de las actuaciones.

** Recomendamos que la elaboración del programa recoja además de los indicadores de actividad otros que permitan cuantificar y valorar la manera en que la gestión de estas ayudas favorece la consecución de los objetivos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.*

V.2. OTROS INDICADORES.

Presentamos a continuación una serie de datos con el objeto de comprobar la evolución y situación del sector agrario navarro y, por tanto, nos pueden permitir valorar, al menos, parcial e indirectamente los resultados de las diferentes ayudas establecidas.

Para ello, se incluyen los siguientes análisis:

- a) Evolución de las principales macromagnitudes agrarias desde 1978 a 1993.
- b) Evolución entre 1987 y 1993 de las superficies y producciones de los principales cultivos agrarios.
- c) Una serie de datos, obtenidos de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que hacen referencia a las ventas declaradas por los agricultores a tiempo total y aquéllas que lo son a tiempo parcial.

V.2.1. Evolución de las principales macromagnitudes agrarias 1978-1993.

Un primer aspecto a destacar es la continua pérdida de importancia del sector primario en lo referente al número de personas empleadas. Así se ha pasado de representar la mitad del empleo en los años 50 al 25 por cien en los primeros años de la década de los setenta y situarse en los noventa en aproximadamente el 7 por cien de la población activa.

En el cuadro que presentamos a continuación puede verse la evolución de las principales magnitudes del sector:

RENTA AGRARIA

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
PRODUCCION TOTAL AGRARIA	30.875	34.710	39.014	42.228	49.616	62.888	68.109	73.317	79.564	77.869	79.647	90.782	79.717	86.318	83.497	82.543
REEMPLIO EN EL SECTOR AGRARIO	3.158	3.865	4.380	4.751	5.799	7.907	8.782	11.225	11.882	9.227	7.786	7.423	6.620	7.879	8.032	8.308
PRODUCCION FINAL AGRARIA	27.718	30.845	34.634	37.477	43.817	54.981	59.327	62.092	67.682	68.642	71.861	83.359	73.097	78.439	75.465	74.235
GASTOS FUERA DEL SECTOR	7.176	9.366	13.543	16.285	19.105	22.800	26.382	30.942	28.693	31.601	34.792	38.574	37.906	37.572	36.039	35.000
V.A.B. A PRECIOS DE MERCADO	20.542	21.479	21.091	21.192	24.712	32.181	32.945	31.150	38.989	37.041	37.069	44.785	35.191	40.867	39.426	39.235
SUBVENCIONES DE EXPLOTACION	138	246	375	394	503	509	718	697	1.283	3.023	3.579	3.627	5.020	4.843	5.659	11.706
V.A.B. AL COSTE DE LOS FACTORES	20.680	21.725	21.466	21.586	25.215	32.690	33.663	31.847	40.272	40.064	40.648	48.412	40.211	45.710	45.085	50.941
AMORTIZACIONES	1.550	2.243	2.515	2.811	3.277	3.887	4.303	4.706	5.311	5.947	6.371	6.621	6.496	6.661	7.561	7.850
RENTA AGRARIA (V.A.N.)	19.130	19.482	18.951	18.775	21.938	28.803	29.360	27.141	34.961	34.117	34.277	41.791	33.715	39.049	37.524	43.091
% RENTA/PRODUCCION	62	56	49	44	44	46	43	37	44	44	43	46	42	45	45	52
TRABAJADORES EN EL SECTOR **	31.300	27.400	20.200	23.400	22.200	22.400	22.300	20.900	22.100	21.900	16.400	17.300	17.400	14.100	12.300	11.400
RENTA POR PERSONA (en miles)	611	711	938	802	988	1.286	1.317	1.299	1.582	1.558	2.090	2.416	1.938	2.769	3.050	3.780

* Los datos correspondientes al año 1993 son provisionales

** Trabajadores en el sector el primer trimestre de cada año según la encuesta de población activa

Del análisis de estos datos queremos destacar como aspectos más significativos:

- a) El continuo crecimiento de las subvenciones con incrementos notables en los años 1986, 1987, 1990 y sobre todo en 1993 en el que alcanza un 27 por cien de la renta agraria.

Así el crecimiento medio en el periodo de las subvenciones es de 34,5 por cien, mientras que la renta agraria lo hace al 5,5 por cien.

- b) Se observa un aumento continuo de la renta por persona. No obstante, debe matizarse, en primer lugar, que este crecimiento está en gran parte motivado por el continuo descenso del empleo en el sector. Así obsérvese que mientras la renta agraria ha sufrido un incremento medio en el periodo del 5,5 por cien, la renta por trabajador tiene un aumento del 13 por cien.

En segundo lugar la importancia que en el sector tiene la denominada "agricultura a tiempo parcial" (véase en este mismo epígrafe el análisis de datos fiscales) que provoca que la renta por persona sea mayor que la real al no incluirse a este colectivo de agricultores a tiempo parcial.

V.2.2. Evolución de las superficies y producciones de los principales cultivos.

En el cuadro siguiente puede observarse la evolución de los principales cultivos entre los años 1987 y 1993.



	1987			1991			1992			1993			EVOLUCION 93-87 EN %		
	SUPERF.		PRODUC.	SUPERF.		PRODUC.	SUPERF.		PRODUC.	SUPERF.		PRODUC.	SUPERF.		PRODUC.
	Has.	Tm.	Tm.	Has.	Tm.	Tm.	Has.	Tm.	Tm.	Has.	Tm.	Tm.	Has.	Tm.	
TRIGO	60.862	237.294	298.780	89.614	298.780	80.438	292.181	85.445	350.568	140	148				
CEBADA	139.439	389.042	377.325	118.410	377.325	130.246	371.556	97.206	324.833	70	83				
MAIZ	24.050	195.381	117.699	16.433	117.699	14.089	115.886	10.518	81.018	44	41				
ARROZ	65	356	5.421	963	5.421	1.476	7.883	1.412	5.372	2.172	1.509				
TOTAL CEREALES	224.416		225.420	225.420		226.249		194.581		87					
GIRASOL	2.305	3.773	8.617	4.981	8.617	9.553	16.398	24.393	31.042	1.058	823				
COLZA	2.345	4.381	8.004	6.070	8.004	1.383	1.604	485	512	21	12				
TOTAL INDUSTRIALES	4.650		11.051	11.051		10.936		24.878		535					
ALFALFA	4.358	212.441	275.821	5.486	275.821	6.660	344.953	7.013	389.566	161	183				
VEZA FORRAJE	6.849	111.954	56.247	3.902	56.247	4.008	60.035	3.913	38.018	57	34				
PRADERA COSECHADA	5.575	226.946	143.896	5.591	143.896	5.109	172.376	4.799	225.585	86	99				
TOTAL FORRAJES	16.782		14.979	14.979		15.777		15.725		94					
PATATA	4.466	78.428	44.421	2.727	44.421	2.455	46.365	2.092	40.084	47	51				
TOTAL PATATA	4.466	78.428	44.421	2.727	44.421	2.455	46.365	2.092	40.084	47	51				
ESPARRAGO	7.691	24.941	17.844	7.569	17.844	5.722	15.234	4.773	14.921	62	60				
TOMATE	2.216	115.181	122.481	2.758	122.481	2.762	115.851	3.090	143.912	139	125				
PIMIENTO	1.666	18.353	16.743	1.392	16.743	1.409	15.377	1.511	16.780	91	91				
ALCACHOFA	1.239	14.452	10.814	1.192	10.814	1.092	12.234	1.084	14.243	87	99				
COLIFLOR	1.564	21.718	10.195	1.085	10.195	1.105	13.417	1.248	18.797	80	87				
CEBOLLA	220	11.241	16.387	346	16.387	482	20.315	312	15.379	142	137				
TOTAL HORTALIZAS	14.596		14.342	14.342		12.572		12.018		82					
MANZANO	805	15.870	22.110	1.066	22.110	610	17.419	633	19.388	79	122				
PERAL	534	8.380	10.865	606	10.865	495	11.551	532	7.028	100	84				
MELOCOTON	1.374	17.041	21.483	1.445	21.483	1.105	20.331	1.143	18.732	83	110				
ALMENDRO	3.218	1.557	1.452	3.146	1.452	3.767	1.386	3.788	1.533	118	98				
TOTAL FRUTAS	5.931		6.263	6.263		5.977		6.096		103					
VIÑEDO*	20.284	60.714	85.464	19.727	85.464	19.454	107.951	20.026	92.385	99	152				
OLIVAR*	2.955	4.067	5.290	2.499	5.290	2.400	4.844	2.304	2.920	78	72				
TOTAL VIÑ. Y OLIV.	23.239		22.226	22.226		21.854		22.330		96					
PRADERA NATURAL	60.947	1.998.878	977.336	35.662	977.336	35.667	1.257.934	38.186	1.014.912	63	51				
TOTAL PRADERA N.	60.947		35.662	35.662		35.667		38.186		63					
TOTAL SUPERFICIE	355.027		332.670	332.670		331.487		315.906		89					



Antes de analizar los datos queremos indicar que, en principio, es más significativa la evolución de las superficies que la de las producciones ya que éstas pueden verse influidas por cuestiones climáticas.

Del análisis del cuadro anterior se desprende:

a) Un descenso global del 13 por cien en la superficie cerealista con una desigual distribución que pasa por un aumento del 40 por cien de la superficie dedicada al trigo, un descenso en la dedicada a la cebada del 30 por cien y un fuerte descenso del 56 por cien para el maíz.

Al mismo tiempo un notorio incremento del cultivo de arroz, aunque el total de hectáreas cultivadas sea pequeño: 1.412.

b) Un fuerte incremento, sobre todo en 1993, coincidiendo con unas importantes subvenciones de la CEE, del cultivo del girasol.

c) Se mantiene prácticamente estable la superficie global dedicada a los forrajes aunque con notables variaciones entre los diferentes productos.

d) Hay un notorio descenso en el cultivo de la patata que sobrepasa el 50 por cien.

f) Se produce una disminución del 18 por cien en el terreno dedicado a las hortalizas. Dentro de este grupo hay un incremento de la superficie dedicada al tomate, 3,9 por cien, y a la cebolla, 42 por cien, y un considerable descenso de un 38 por cien en el cultivo del espárrago.

g) Las frutas tienen un contradictorio comportamiento. Así, mientras que la superficie dedicada al manzano y el melocotón disminuye, sus producciones aumentan; en sentido contrario se



colocan el peral y el almendro que, manteniendo e incrementando su superficie, disminuyen en sus producciones.

- h) Se produce un descenso en el olivar y se mantiene la superficie, aunque aumenta la producción del viñedo.
- i) La superficie dedicada a la pradera natural se reduce en un 37 por cien.
- j) El total de hectáreas cultivadas ha descendido en un 11 por cien.
- k) Al menos en 1993, y en cultivos de ciclo anual, se observa la influencia que las subvenciones tienen en la superficie cultivada.

V.2.3. Datos obtenidos de la declaración del IRPF correspondiente al año 1992.

Se ha trabajado con las declaraciones que presentaban en la casilla correspondiente a ingresos por ventas derivados de la actividad agraria un importe diferente de cero. Estos ascendían a 15.461, de los que 15.044 se pueden considerar revisados.

El volumen total de las ventas realizadas por estos 15.044 declarantes de ingresos agrícolas asciende a 41.359 millones de pesetas.

De estos declarantes se han seleccionado aquéllos cuyo saldo por actividades empresariales es diferente de cero y únicamente tienen ingresos por actividades agrícolas o por agrícolas y por rendimientos del trabajo. Es decir aquéllos que son únicamente agricultores o lo son a tiempo parcial por tener rendimientos del trabajo. El número de declarantes por estos conceptos asciende a 8.242 y 5.816, respectivamente.

Quedan, por tanto, 986 declarantes en otras circunstancias.

Sin realizar otras posibles clasificaciones, las ventas medias de estos tres colectivos serán:

	<u>Nº declarac.</u>	<u>Venta media</u>
Personas que únicamente tienen rendimientos agrarios	8.242	3.545.308
Personas con rendimientos únicamente agrarios y por cuenta ajena	5.816	1.551.521
Personas con rendimientos agrarios y de otro tipo	986	3.158.978

A continuación presentamos dos cuadros donde pueden verse clasificados por tramos de ingresos los dos primeros grupos de declarantes.

Declaraciones que presentan únicamente rendimientos agrarios:

RENTA 1992

Rendimientos de actividades empresariales y agrarias
Rendimientos netos < > 0
Ingresos por explotaciones agropecuarias = Total ingresos

CUADROS POR TRAMOS DE INGRESOS

INGRESOS

Tramos Millones	Número	%/ Total	Venta Total	%/ Total	Venta Media	Rend. Neto	%	Rend. Neto Medio
0 - 1	1.865	22,63	1.045.134.028	3,58	560.394	278.611.163	5,32	149.389
1 - 2	2.084	25,29	3.176.628.818	10,87	1.524.294	812.624.741	15,51	389.935
2 - 3	1.538	18,66	3.785.300.567	12,95	2.461.184	926.095.924	17,67	602.143
3 - 4	918	11,14	3.179.102.098	10,88	3.463.074	775.288.204	14,79	844.541
4 - 5	629	7,63	2.823.640.405	9,66	4.489.094	672.657.143	12,84	1.069.407
5 - 10	812	9,85	5.493.189.626	18,80	6.765.012	1.104.144.591	21,07	1.359.784
10- 50	364	4,42	6.319.607.212	21,63	17.361.558	631.004.292	12,04	1.733.528
50-100	20	0,24	1.332.343.391	4,56	66.617.170	47.797.814	0,91	2.389.891
100 -	12	0,15	2.065.482.853	7,07	172.123.571	(7.790.892)	(0,15)	(649.241)
TOTAL	8.242	100	29.220.428.998	100,00	3.545.308	5.240.432.980	100	635.821

Declaraciones presentadas por quienes perciben ingresos por cuenta ajena y de actividades agrarias.

RENTA 1992

RENDIMIENTOS DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES Y AGRARIAS

INGRESOS POR EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS = TOTAL INGRESOS

RENDIMIENTOS DE TRABAJO < > 0

RENDIMIENTOS DE ACTIVIDADES PROFESIONALES = 0

CUADROS POR TRAMOS DE RENDIMIENTOS POR TRABAJO

Tramos Millares	Número	%/ Total	Rend. Trabajo Total	%/ Total	Rend.Trabajo Media	Venta Total	%/ Total	Venta Media
-100	332	5,71	16.740.248	0,28	50.422	868.392.174	9,62	2.615.369
100-500	865	14,87	261.674.559	4,34	302.514	1.772.514.272	19,64	2.049.149
500-1.000	2.677	46,03	1.818.261.805	30,18	679.216	3.468.537.189	38,44	1.295.681
1.000-1.500	687	11,81	862.939.177	14,32	1.256.098	743.085.228	8,23	1.081.638
1.500-2.000	551	9,47	956.431.202	15,87	1.735.810	615.760.720	6,82	1.117.533
2.000-3.000	497	8,55	1.172.062.792	19,45	2.358.275	896.225.015	9,93	1.803.270
3.000-4.000	113	1,94	377.393.289	6,27	3.344.595	328.175.207	3,64	2.904.205
4.000-5.000	41	0,70	180.927.561	3,00	4.412.867	178.826.664	1,98	4.361.626
5.000-10.000	47	0,81	289.986.137	4,81	6.169.918	123.015.032	1,36	2.617.341
10.000-	6	0,10	88.498.597	1,47	14.749.766	29.116.011	0,32	4.852.669
TOTAL	5.816	100,00	6.025.461.367	100,00	1.036.015	9.023.647.512	100,00	1.551.521

Del análisis de ambos cuadros podemos concluir:

- a) Un 22 por cien de las 8.242 personas que únicamente declaran ingresos por actividades agrarias disponen de unas ventas medias de 560.394 pesetas, mientras que otro 25 por cien se sitúa en 1.524.294 pesetas de ventas medias.
- b) Un 77 por cien de los declarantes que perciben únicamente rendimientos agrarios sin ventas no llegan a la venta media del colectivo.
- c) Dentro de los denominados "agricultores a tiempo parcial" hay un 67 por cien, 3.874 personas, cuyas ventas medias por actividades agrarias son mayores que sus ingresos por cuenta ajena, por lo que es muy posible que gran parte puedan



considerarse agricultores que realizan trabajos con carácter complementario.

- d) Las ventas declaradas por los que únicamente perciben ingresos de actividades agrarias representan el 71 por cien del total de los declarantes, mientras que los que perciben además ingresos por cuenta ajena representan el 22 por cien.

V.3. OTROS ASPECTOS.

Vamos a realizar a continuación unos comentarios sobre una serie de aspectos de carácter general que, de una u otra forma, están presentes en los diferentes planes de ayuda y que hemos observado a lo largo de nuestro trabajo.

Actualmente, debido a los importantes cambios acontecidos y sobre todo en determinadas zonas, parece evidente que la agricultura no es suficiente para generar los recursos suficientes y las familias rurales para su pervivencia en el medio necesitarán complementarlos con los de otras actividades como pueden ser el turismo rural, la artesanía, la transformación y elaboración de productos, etc...

Aunque es notorio el descenso de la población ocupada en el sector primario, esto no lleva consigo un descenso similar en la superficie cultivada, por el incremento de "otro tipo de agricultores", ni de las producciones. Esto nos induce a pensar que, en general, se abandonan las peores tierras de cultivo y las producciones se compensan con las mejoras tanto técnicas como genéticas.

Por otro lado, una gran parte de la producción agraria navarra es coincidente con los productos excedentarios de la Unión Europea.

Junto a esto debe señalarse que la política agraria europea ayuda a aquellas personas que abandonan determinados cultivos de

producciones excedentarias. Al mismo tiempo que en estos últimos años se produce una importante valoración de los aspectos medio-ambientales y surgen las primeras alarmas sobre los peligros de desertización.

Es evidente que una adecuada utilización de las explotaciones es una primera medida para la correcta conservación del medio natural y puede ser un importante factor de ordenación del territorio si sus producciones son económicamente rentables. En este sentido debe valorarse la importancia que las subvenciones adquieren en la renta agraria del año 1993, en que llegan a suponer el 27 por cien de ésta.

La contradicción que puede existir entre los diferentes objetivos a perseguir hace que sea difícil articular medidas para su consecución. Piénsese, por ejemplo, que mientras hay un plan que subvenciona el abandono del viñedo, se está también subvencionando la plantación de viña con variedades mejorantes que favorezcan la elaboración de vinos de calidad.

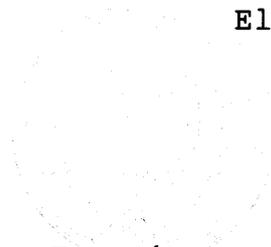
Por todo ello, entendemos que debe realizarse un importante esfuerzo en redefinir los objetivos que debe perseguir el plan de actuación del Gobierno de Navarra en la política agraria. Consideramos necesario establecer unos criterios claros, para el futuro, de aspectos o conceptos que pueden dar lugar a confusión como, por ejemplo, quiénes deben considerarse agricultores; si deben enfocarse las ayudas por las características del solicitante o de la actividad para la que se solicita; la búsqueda de cultivos alternativos a los tradicionales que coinciden con los excedentarios de la Unión Europea y, en su caso, alternativas a tomar o solución que debe darse desde el punto de vista medio-ambiental a la tierra que puede abandonarse; posibilidad de ampliar el punto de vista de lo agrario hacia lo rural con todo lo que ello significa, etc...



Por otra parte debe recordarse que actualmente las medidas que pudieran tomarse en este sentido deben estar en concordancia con la política agraria común de la Unión Europea a la que pertenecemos.

Pamplona, 29 de diciembre de 1994

El Presidente,



Francisco Javier Tuñón San Martín



ANEXO 1. RELACIÓN DE LAS AYUDAS PRESUPUESTARIAS Y EXTRAPRESUPUESTARIAS RELACIONADAS CON EL PROGRAMA "MEJORA DE LOS RECURSOS AGRARIOS"

Ayudas a la Agricultura
Programa de Mejora de Recursos Agrarios

(miles de pesetas)

TIPO DE AYUDA	CONCEPTO	Nº EXPEDTES	GN		GASTOS CEE
			GTO	ING	
A. POLITICA DE ESTRUCTURAS					
MEJORA EFICACIA ESRSTRUCTURAS AGRARIAS	Mejora eficacia explotac, jóvenes agric y otros (reintegro subvenciones)	1.081	1.175.480	757.179 3.297	
CURSOS CAPACITACION	Gtos cursos capacitación	1	19.893		
CESE ACTIVIDAD AGRARIA	Cese antic activ agraria	242	188.736		
	Cese antic zona 5b	97	69.969	29.250	
	Jubilac antic reforma PAC		0	0	
	Abandono de tierras	222	89.084	61.848	
REESTRUCTURAC. SECTORIAL	Abandono viñedo	1.350			1.002.573
	Abandono prod lactea	22			17.462
REFORMA PAC	Medidas medioambientales		0	0	
	Forestacion tierras agric		0	0	
FOMENTO CULTIVO REMOLACHA	Fomento cultivo remolacha		4.045		
SUBV CENTROS PILOTOS DE DIVERSIFICACION AGRARIA	Gtos func centro Baztan		7.790		
	Invers centro Baztan		287		
	Invers centro Baztán 5b		42.784	19.800	
	Invers Finca Remendía 5b		11.683	17.739	
ADQUISICION DE TIERRAS	Adquisición tierras		0		
	Idem Arrendamientos históric	4	11.002		
TOTAL		3.019	1.620.753	889.113	1.020.035

B. POLITICA DE RENTAS					
PLANES DE PENSIONES	Ayudas planes jubilación	3.157	206.513		
INDEM COMPENS ZONAS DESFAV.	Indem comp zonas montaña y	4.434	280.734	88.039	
AYUDAS SUPERFICIES PROD.	Producción de cereales, oleaginosas, proteaginosas y retirada de tierras	15.682			5.261.000
PRIMAS AL GANADO	Primas ovino y caprino	2.692			2.221.706
	Prima espec. carne vacuno				
	Vacas nodrizas	1.631			163.644
PRIMAS PRODUCCION	Producc aceite oliva	5.211			74.769
	Ayuda trigo duro				
	Ayuda oleagin y proteagin				
	Poducc forrajes Producc zumo uva				
OTRAS AYUDAS	Utilizac azucar ind quimic				
	Destilaciones vnicas				
TOTAL		32.807	487.247	88.039	7.721.119



TIPO DE AYUDA	CONCEPTO	N° EXPEDTES	GN		GASTOS CEE
			GTO	ING	
C. INDUST AGRARIAS Y ALIMENT.					
FOMENTO INVERSION Y EMPLEO	Subv invers industrializ y comercializ empresas	94	655.831		
CONSERVERAS	Subv invers conserveras	3	274.785		
COOPERATIVAS	Subv invers cooperativas almacenamto y transformac	42	714.089		
	Subv auditorías y contab de cooperativas	38	11.324		
	Ayudas formación técnicos y socios agrupaciones	1	3.177		
FEOGA-O y MAPA	Ayudas transform y comerc:				
	R(CEE) 355/77	5			32.770
	R(CEE) 866/90 y 4042/89	9			227.757
	RD 1462/86	14			115.152
TOTAL		206	1.659.206	0	375.679
D. COMERCIALIZACION AGRARIA					
FERIAS Y CAMPAÑAS PROMOCION	Gtos ferias y campañas	9	50.106	10.264	
	Subv campañas promoc genér	9	138.951		
AYUDAS PRODTOS D.O.	Subv Consejos Reguladores Gtos DO "Carne natural Na"	16	59.441 5.000		
SUBV CONTRATOS ESPARRAGO	Subv contratos agrarios	29	54.600		
CTOS CAMPAÑA COOPERATIVAS	Subv ctos campaña cooperat	11	47.886		
CENTRO COMERCIALIZ PRODTOS HORTOFRUTICOLAS	Inv Centro Comerc Tudela	1	262.040		
TOTAL		75	618.024	10.264	0
E. OTROS					
LECHE ESCOLAR	Subv leche escolar FEOGA		26.831	26.831	
TOTAL			26.831	26.831	
TOTAL GENERAL		36.107	4.412.061	1.014.247	9.116.833