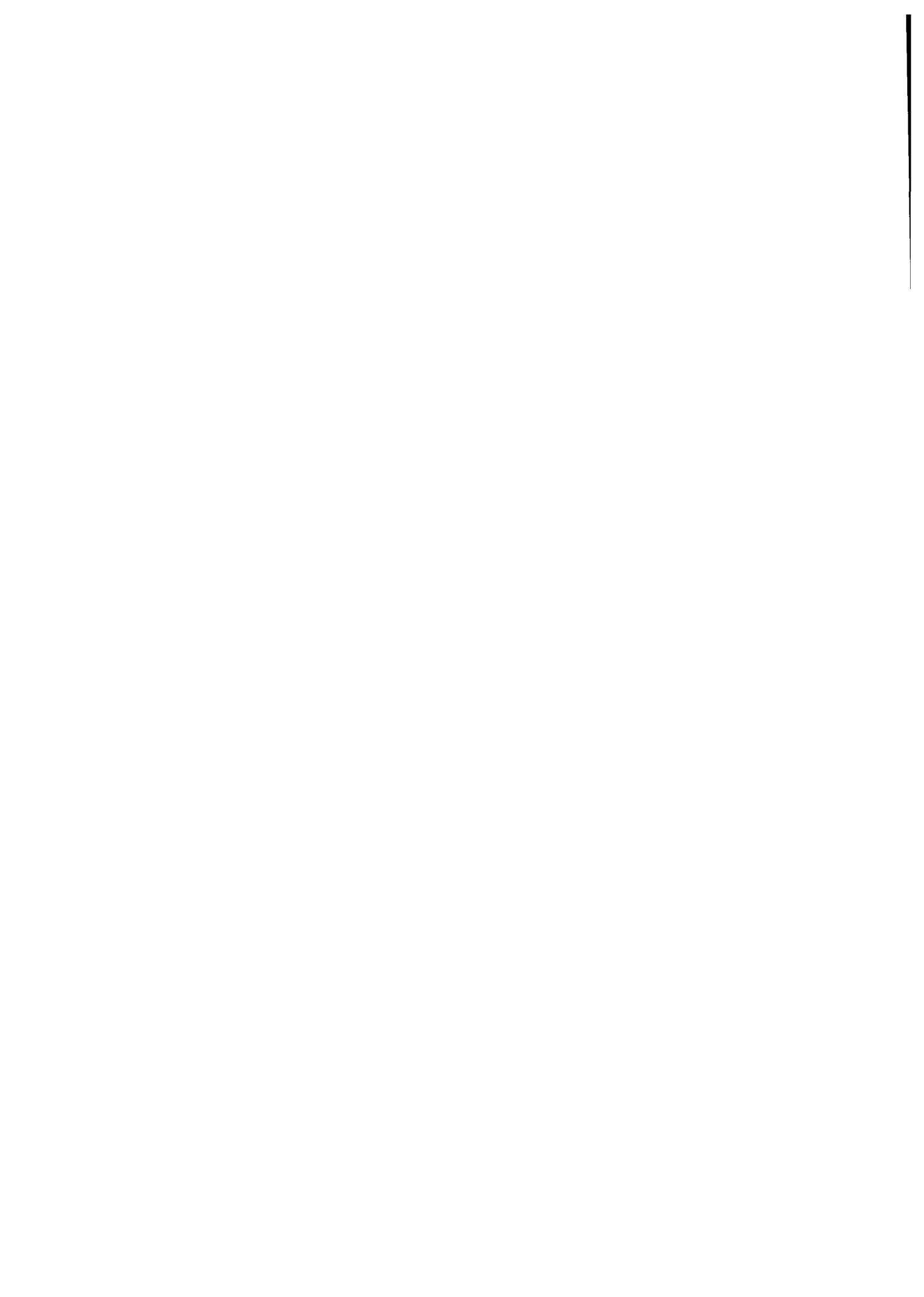


*RESOLUCIÓN de 5 de abril de 2001, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de Fiscalización de la ejecución de la Política de Incentivos Regionales a la localización industrial, regulada por Ley 50/1985, en el período 1986-1996.*



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS REGIONALES A LA LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL REGULADA POR LA LEY 50/1985, EN EL PERÍODO 1986-1996**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concor-

dantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su reunión de 26 de noviembre de 1998, el Informe de Fiscalización de la Ejecución de la Política de Incentivos Regionales a la Localización Industrial regulada por la Ley 50/1985, en el período 1986-1996. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su remisión a las Cortes Generales. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

**ÍNDICE**

		Puntos	
I.	INTRODUCCIÓN .....	1.1 a 1.22	
A.	Antecedentes de la fiscalización .....	1.1 a 1.3	
B.	Descripción de la política fiscalizada .....	1.4 a 1.13	
C.	Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización .....	1.14 a 1.17	
	— <i>Objetivos</i> .....		1,14
	— <i>Alcance</i> .....		1.15 a 1.16
	— <i>Limitaciones</i> .....		1.17
D.	Estructura del Informe y principales conclusiones .....	1.18 a 1.19	
E.	Tratamiento de las alegaciones .....	1.20 a 1.22	
II.	CONTROL INTERNO .....	2.1 a 2.6	
A.	Contable .....	2.1 a 2.3	
B.	Sobre el cumplimiento de la legalidad .....	2.4 a 2.5	
C.	Sobre el cumplimiento de objetivos y el buen funcionamiento de la organización .....	21	2.6
III.	ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO Y DE LA INTEGRIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE ...	3.1 A 3.7	
IV.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD .....	4.1 A 4.44	
A.	Normativa aplicable a las subvenciones .....	4.2 a 4.3 bis	
	— <i>Normativa general</i> .....		4.2 a 4.3
	— <i>Normativa especial de incentivos regionales</i> .....		4.3bis

	Puntos	
B. Análisis del cumplimiento de la normativa .....	4.4 a 4.44	
— Principios de publicidad, concurrencia y objetividad .....		4.4 a 4.5
— Otros requisitos exigidos por la normativa .....		4.6
— Actuaciones previas a la concesión de ayudas .....		4.7 a 4.14
— Concesión de los incentivos y emisión de la Resolución individual ..		4.15 a 4.27
— Acreditación del cumplimiento de las condiciones particulares .....		4.28 a 4.38
— Pagos .....		4.39 a 4.41
— Garantías .....		4.42
— Incumplimientos .....		4.43 a 4.44
V. ANÁLISIS DE EFICACIA .....	5.1 a 5.18	
A. Planificación: objetivos e indicadores .....	5.1 a 5.8	
B. Resultados del análisis de la incidencia de los incentivos regionales ....	5.9 a 5.18	
VI. ANÁLISIS DE EFICIENCIA .....	6.1 a 6.24	
A. Análisis de la productividad de la DGIER en la resolución de los expedientes	6.3 a 6.7	
B. Características de los proyectos aprobados .....	6.8 a 6.16	
C. Examen del buen fin de los proyectos .....	6.17 a 6.24	
VII. CONCLUSIONES .....	7.1 a 7.22	
A. Respecto al control interno .....	7.1	
B. Respecto a la integridad y representatividad de la información contable .	7.2 a 7.3	
C. Respecto al análisis de legalidad .....	7.4 a 7.10	
D. Respecto al análisis de eficacia .....	7.11 a 7.14	
E. Respecto al análisis de eficiencia .....	7.15 a 7.22	
VIII. RECOMENDACIONES .....	8.1 a 8.5	
IX. ÍNDICE DE CUADROS .....		
X. ANEXO.—Expedientes que integran la muestra examinada .....		

#### Abreviaturas utilizadas en este Informe

ADOK	— Documento de tramitación presupuestaria que incorpora las fases de autorización y disposición del gasto, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago.	FBCF	— Formación bruta de capital fijo
AVIION	— Aplicación informática de seguimiento de expedientes de la DGIER	FEDER	— Fondo Europeo de Desarrollo Regional
BOE	— Boletín Oficial del Estado	INE	— Instituto Nacional de Estadística
CCAA	— Comunidades autónomas	LGP	— Ley General Presupuestaria
CEE	— Comunidad Económica Europea	LPGE	— Ley de Presupuestos Generales del Estado
CNAE	— Clasificación Nacional de Actividades Económicas	MEH	— Ministerio de Economía y Hacienda
DGIER	— Hasta el 2-9-1996: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales Después: Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.	MOPU	— Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
DGTPF	— Dirección General del Tesoro y Política Financiera	PIBE/hab.	— Producto Interior Bruto por habitante
EPA	— Encuesta de población activa	POIR	— Programas Operativos de Incentivos Regionales (financiación FEDER)
		RD	— Real Decreto
		RSL	— Regresión Simple Lineal
		SIC	— Sistema de Información Contable
		SICOP	— Sistema de Información Contable Presupuestario
		UE	— Unión Europea
		VAB/hab.	— Valor añadido bruto por habitante
		ZE	— Zonas especiales
		ZID	— Zonas Industriales en Declive
		ZPE	— Zonas de Promoción Económica

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 25 de abril de 1996, incluyó el inicio de la presente fiscalización en el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1996». De acuerdo con el origen de la misma, figura dentro del apartado IV.3 «Informes especiales o extraordinarios a realizar por iniciativa del propio Tribunal».

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas por acuerdo del Pleno de 24 de octubre de 1996.

1.3 La presente fiscalización tiene un antecedente en el «Informe de fiscalización de las subvenciones concedidas por el M.O.P.U. para completar la inversión privada en actuaciones localizadas en Áreas de Promoción y Desarrollo. Ejercicios 1981-1985». Dicho Informe fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de septiembre de 1988 y se publicó en el BOE del 17 de enero de 1989. Con posterioridad, un informe de seguimiento de aquella fiscalización se incluyó en el Informe Anual de 1988 (apartado III.10), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de noviembre de 1991 y publicado en el BOE del 3 de julio de 1992. Ambos Informes tuvieron por objeto las actuaciones de desarrollo regional reguladas por la normativa anterior a la presidida por la Ley 50/1985, que ahora se analiza.

### B. Descripción de la política fiscalizada

1.4 En el periodo 1987-1996, la política de incentivos regionales a la localización industrial objeto del presente Informe supuso un volumen de gasto de 240.945 millones de pesetas, en términos de obligaciones reconocidas. De ellos, 178.875 millones se financiaron con cargo al presupuesto del Estado y 62.070 millones con cargo a la Unión Europea (UE), a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Dicha política se encuentra regulada por la siguiente normativa:

— Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales.

— Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, aprobado por el Real Decreto 1.535/1987 de 11 de diciembre, y modificado por los Reales Decretos 897/1991 de 14 de junio, 302/1993 de 26 de febrero y 2.315/1993 de 29 de diciembre.

— Orden del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) de 17 de enero de 1989, que establece normas complementarias para la tramitación y gestión de los expedientes de incentivos regionales.

— Orden del MEH de 23 de mayo de 1994, que deroga y sustituye a la anterior.

— Diversos Reales Decretos de delimitación de las zonas promocionables.

1.5 La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, inició una profunda reforma del sistema de incentivos regionales vigente hasta entonces. Se perseguía con ella una triple finalidad: a) simplificar y racionalizar las diversas figuras de incentivación regional de la inversión existentes; b) adaptar el sistema a los criterios de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre regímenes de ayudas con finalidad regional; y c) atender de forma explícita a la nueva organización territorial del Estado. Conforme se señala en el Preámbulo de la propia Ley, la política de localización industrial tiene por objetivos «*promover las condiciones favorables para una distribución de la renta regional más equitativa*» y «*velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad*»; todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 40.1 y 138.1 de la Constitución. Para el logro de estos objetivos se establecen los denominados «incentivos regionales», que se definen en el artículo 1 de la Ley 50/1985 como «*las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones*».

1.6 Los incentivos regionales pueden aplicarse a las zonas con menor nivel de desarrollo, a las zonas industrializadas que se encuentren en declive o a aquellas otras cuyas específicas circunstancias así lo aconsejen, de conformidad con lo establecido tanto en la Ley 50/1985 y normativa de desarrollo como en los Reglamentos comunitarios relativos a la gestión del FEDER (Reglamentos CEE 2052/88 de 24 de junio, 4253/88 de 19 de diciembre y 4254/88 de 19 de diciembre, modificados los dos primeros por los Reglamentos CEE 2081/93 y 2082/93, ambos de 20 de julio). La delimitación geográfica de las zonas objeto de promoción se realiza por Real Decreto, dando lugar a tres figuras diferenciadas: las «Zonas de Promoción Económica (ZPE)», las «Zonas Industriales en Declive (ZID)» y las «Zonas especiales (ZE)». En el cuadro 1 se especifican los Reales Decretos de delimitación publicados hasta el 31-12-1996.

1.7 Para determinar las ZPE se tienen en cuenta como criterios básicos la renta por habitante y la tasa de paro, sin perjuicio de considerar también otras magnitudes económicas que sean representativas de la intensidad de los problemas regionales. A tales efectos, el territorio nacional se clasifica en cuatro áreas (Zonas I, II, III y IV) en función del nivel de desarrollo.

**CUADRO 1**  
**Zonas promocionables amparadas en la Ley 50/1985**

RD delimitación			vigencia		CCAA	zona	tipo	% máx. subv.	% autofin.
nº	año	fecha	inicio	final					
21	88	21-ener	23/1/88	23/7/89	Galicia	Ferrol y 9 municipios más	ZID	75	25
568	88	6-mayo	9/6/88	indef.	Galicia	toda la CA menos ZID	I	50	30
882	89	14-juli	23/7/89	23/7/90	Galicia	Ferrol y 9 municipios más	ZID	75	25
902	90	13-juli	23/7/90	23/1/91	Galicia	Ferrol y 9 municipios más	ZID	75	25
1038	91	28-juni	23/1/91	23/1/92	Galicia	Ferrol y 9 municipios más	ZID	75	25
530	92	22-mayo	23/1/92	31/12/95	Galicia	Ferrol y 9 municipios más	esp.	75	30
530	92	22-mayo	23/1/92	indef.	Galicia	toda la CA menos zona esp.	I	50	30
483	88	6-mayo	24/5/88	24/11/89	Cantabria	Reinosa y 10 municipios más	ZID	45	30
483	88	6-mayo	24/5/88	24/11/89	Cantabria	Torrelavega y 2 municipios más	ZID	30	30
490	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Cantabria	toda la CA menos ZID	III	30	30
1424	89	24-novi	24/11/89	24/11/90	Cantabria	Torrelavega y 2 municipios más	ZID	30	30
1424	89	24-novi	24/11/89	24/11/90	Cantabria	Reinosa y 10 municipios más	ZID	45	30
1535	90	30-novi	24/11/90	24/5/91	Cantabria	Torrelavega y 2 municipios más	ZID	30	30
106	91	1-febr	24/11/90	24/5/91	Cantabria	Reinosa y 10 municipios más	ZID	45	30
1036	91	28-juni	24/5/91	24/5/92	Cantabria	Torrelavega y 2 municipios más	ZID	30	30
1036	91	28-juni	24/5/91	24/5/92	Cantabria	Reinosa y 10 municipios más	ZID	45	30
529	92	22-mayo	24/5/92	11/12/93	Cantabria	Reinosa y 10 municipios más	II	45	30
529	92	22-mayo	24/5/92	indef.	Cantabria	toda la CA (menos Reinosa+10)	III	30	30
133	94	4-febr	11/12/93	11/12/96	Cantabria	Reinosa y 10 municipios más	II	45	30
2488	96	5-dici	24/12/96	indef.	Cantabria	toda la CA	II	40	30
484	88	6-mayo	24/5/88	24/11/89	Asturias	Langreo y 10 municipios más	ZID	45	30
487	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Asturias	Avilés y 16 municipios más	III	30	30
487	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Asturias	Resto CA (menos ZID)	II	40	30
1423	89	24-novi	24/11/89	24/11/90	Asturias	Langreo y 10 municipios más	ZID	45	30
1534	90	30-novi	24/11/90	24/5/91	Asturias	Langreo y 10 municipios más	ZID	45	30
1037	91	28-juni	24/5/91	24/5/92	Asturias	Langreo y 10 municipios más	ZID	45	30
528	92	22-mayo	24/5/92	11/12/96	Asturias	Langreo y 10 municipios más	II	45	30
2485	96	5-dici	24/12/96	indef.	Asturias	toda la CA	I	50	30
488	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Murcia	toda la CA	I	50	30
303	93	26-febr	28/2/93	31/12/95	Murcia	Cartagena	esp.	75	30
489	88	6-mayo	25/5/88	indef.	C.-La Mancha	Toledo, C.Real, Cuenca y Albacete	I	50	30
489	88	6-mayo	25/5/88	indef.	C.-La Mancha	Guadalajara	II	40	30
491	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Aragón	Teruel	I	50	30
491	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Aragón	6 comarcas de Zaragoza	III	30	30
491	88	6-mayo	25/5/88	indef.	Aragón	13 municipios de Zaragoza + Huesca	esp.	20	30
569	88	3-juni	9/6/88	indef.	Canarias	toda la CA	I	50	30
570	88	3-juni	9/6/88	indef.	Castilla y León	Avila, León, Salamanca, Soria y Zamora	I	50	30
570	88	3-juni	9/6/88	indef.	Castilla y León	Burgos, Palencia, Segovia y Valladolid	II	40	30
571	88	3-juni	9/6/88	9/12/89	País Vasco	Cuenca del Nervión	ZID	30	30
571	88	3-juni	9/6/88	9/12/89	País Vasco	Cinturón S.Sebastián y Bajo Deba	ZID	20	30
1447	89	1-dici	9/12/89	9/12/90	País Vasco	Cuenca del Nervión	ZID	30	30
1447	89	1-dici	9/12/89	9/12/90	País Vasco	Cinturón S.Sebastián y Bajo Deba	ZID	20	30
1533	90	30-novi	9/12/90	9/6/91	País Vasco	Cuenca del Nervión	ZID	30	30
1533	90	30-novi	9/12/90	9/6/91	País Vasco	Cinturón S.Sebastián y Bajo Deba	ZID	20	30
652	88	24-juni	29/6/88	indef.	Andalucía	toda la CA	I	50	30
1129	88	30-sept	6/10/88	indef.	Melilla	Melilla	I	50	30
1130	88	30-sept	6/10/88	indef.	Ceuta	Ceuta	I	50	30
1388	88	18-novi	24/11/88	24/5/90	Extremadura	2 comarcas (Fregenal y Jerez)	ZID	75	25
1389	88	18-novi	24/11/88	indef.	Extremadura	toda la CA menos ZID	I	50	25
592	90	11-mayo	24/5/90	24/5/91	Extremadura	2 comarcas (Fregenal y Jerez)	ZID	75	25
788	91	17-mayo	24/5/91	24/11/91	Extremadura	2 comarcas (Fregenal y Jerez)	ZID	75	25
1666	91	22-novi	24/11/91	24/11/92	Extremadura	2 comarcas (Fregenal y Jerez)	ZID	75	25
1397	92	20-novi	24/11/92	31/12/95	Extremadura	2 comarcas (Fregenal y Jerez)	esp.	75	25
1397	92	20-novi	24/11/92	indef.	Extremadura	toda la CA menos zona esp.	I	50	25
883	89	14-juli	20/7/89	indef.	C.Valenciana	24 comarcas	III	30	30
883	89	14-juli	20/7/89	20/7/92	C.Valenciana	Comarca Vall d'Uxó	III	30	30
852	92	10-juli	19/7/92	indef.	C.Valenciana	25 comarcas (incluye Vall d'Uxó)	III	30	30

En alguna de las tres primeras zonas se incluye a las Comunidades autónomas (CCAA) y provincias cuya renta por habitante sea inferior a la media nacional, siendo precisamente en estas tres zonas en donde únicamente pueden crearse las ZPE. Esta clasificación tiene relevancia también respecto a los límites máximos de los incentivos que pueden concederse a los proyectos de inversión de cada zona; límites que han sido fijados con carácter general mediante porcentajes. Así, en las Zonas I se puede subvencionar hasta el 50 por ciento del importe de la inversión; en las Zonas II, hasta el 40 por ciento; y en las Zonas III, hasta el 30 por ciento. Los porcentajes de las Zonas I y II pueden ser incrementados en casos especiales, siempre que no sobrepasen los límites de la normativa que regula el FEDER. Dentro de las ZPE se establecen a su vez unas «zonas prioritarias» más reducidas, que se incluyen en anexo al correspondiente Real Decreto de delimitación. La designación de estas zonas se realiza previo acuerdo con cada Comunidad autónoma y teniendo en cuenta criterios de población, accesibilidad, disponibilidad de suelo industrial y dotación de equipamiento, entre otros. Los proyectos relativos a estas zonas prioritarias reciben más puntuación a los efectos de ser seleccionados como proyectos subvencionables y, además, son los únicos que pueden recibir el porcentaje máximo de subvención antes señalado. El plazo de vigencia de las ZPE, a efectos de solicitar las ayudas, termina, según una cláusula común a todos los Reales Decretos de delimitación, «cuando lo determine el Gobierno, a la vista de los resultados que se logren y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos». En el periodo objeto de fiscalización se delimitaron trece ZPE en los siguientes territorios: Asturias (RD 487/88 de 6 de mayo), Murcia (RD 488/88 de 6 de mayo), Castilla-La Mancha (RD 489/88 de 6 de mayo), Cantabria (RD 490/88 de 6 de mayo), Aragón (RD 491/88 de 6 de mayo), Galicia (RD 568/88 de 6 de mayo), Canarias (RD 569/88 de 3 de junio), Castilla y León (RD 570/88 de 3 de junio), Andalucía (RD 652/88 de 24 de junio), Melilla (RD 1.129/88 de 30 de septiembre), Ceuta (RD 1.130/88 de 30 de septiembre), Extremadura (RD 1.389/88 de 18 de noviembre) y la Comunidad Valenciana (RD 883/89 de 14 de julio).

1.8 Las ZID son zonas singularmente afectadas por procesos de ajuste industrial que han tenido graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo en la industria de la correspondiente zona. La designación de una zona como ZID tiene una vigencia temporal limitada (dieciocho meses con posibilidad de prórroga por otros treinta). En los Reales Decretos de delimitación se establecen también los límites máximos de la subvención posible, en una escala que va del 20 por ciento al 75 por ciento. En el periodo examinado se delimitaron cinco ZID, ubicadas en: Galicia (RD 21/88 de 21 de enero), Cantabria (RD 483/88 de 6 de mayo), Asturias (RD 484/88 de 6 de mayo), el País

Vasco (RD 571/88 de 3 de junio) y Extremadura (RD 1.388/88 de 18 de noviembre).

1.9 El Gobierno puede, por último, aplicar los incentivos regionales en otras zonas, calificadas de especiales, cuando circunstancias de esa naturaleza así lo aconsejen y siempre de acuerdo con las directrices de la política regional. De acuerdo con esta previsión, se definieron en el periodo fiscalizado cuatro ZE, ubicadas en: Aragón (RD 491/88 de 26 de mayo), Galicia (RD 530/92 de 22 de mayo), Extremadura (RD 1.397/92 de 20 de noviembre) y Murcia (RD 303/93 de 26 de febrero).

a) En los tres últimos casos citados se trataba de singularizar, dentro de la correspondiente ZPE, unas zonas que necesitaban un mayor apoyo (comarcas del Ferrol en Galicia, Fregenal de la Sierra y Jerez de los Caballeros en Extremadura y Cartagena en Murcia). A dichos efectos se incrementó en las mismas el porcentaje máximo de subvención de los proyectos hasta el 75 por ciento, con vigencia temporal limitada hasta el 31-12-1995. En los casos de Galicia y Extremadura, las zonas mencionadas habían gozado con anterioridad de la calificación de ZID, con el límite máximo indicado, habiendo agotado su plazo de vigencia tras sucesivas prórrogas. Las tres ZE se integraron, al término de su vigencia, en las ZPE de sus Comunidades respectivas.

b) La ZE de Aragón, por el contrario, se estableció en los primeros RD de delimitación en 1988, siendo la única existente hasta 1992 y desde 1996. Su ámbito geográfico comprende varios municipios de Zaragoza y de Huesca. Es la única también de esta clase que no tiene fijado un plazo de vigencia temporal, siendo el límite máximo de subvención establecido del 20 por ciento, que es el correspondiente a los territorios clasificados en la Zona IV en los que sean de aplicación los incentivos regionales.\*

1.10 Las clases de incentivos establecidos reglamentariamente son cinco: a) subvención a fondo perdido sobre la inversión aprobada; b) subvención de intereses sobre préstamos que el solicitante obtenga de las entidades financieras; c) subvención para amortización de los préstamos a que se hace referencia en la letra anterior; d) cualquier combinación de las subvenciones anteriores; y e) bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social correspondiente a los puestos de trabajo aprobados y creados en el proyecto durante un periodo máximo de dos años. En la práctica, sin embargo, durante todo el periodo fiscalizado los Reales Decretos de delimitación han hecho uso exclusivamente del instrumento señalado con la letra a).

1.11 Son proyectos subvencionables los que tengan por objeto la creación de nuevos establecimientos,

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

su ampliación, traslado y, en su caso, modernización, siempre que cumplan los requisitos establecidos en los Reales Decretos de delimitación. En todos los casos, los proyectos deberán cumplir las siguientes condiciones: a) juzgarse viables técnica, económica y financieramente; b) disponer de un nivel de autofinanciación no inferior al que se especifique en los Reales Decretos de delimitación (el 30 por ciento de la inversión aprobada, excepto en la ZID del Ferrol y en la ZPE de Extremadura, que es el 25 por ciento); y c) no haberse iniciado la inversión con anterioridad a la presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

1.12 La concesión de las subvenciones compete al Ministro de Economía y Hacienda, excepto cuando la cuantía de la inversión exceda de mil millones de pesetas, en cuyo caso corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La programación, coordinación y propuestas de concesión es competencia de un Consejo Rector, adscrito al MEH aunque está formado por representantes de diversos Departamentos ministeriales. Existen también unas Comisiones y Grupos de trabajo, con participación de las CCAA. El reparto de competencias entre las CCAA y la Administración General del Estado responde al siguiente esquema:\*

a) Competencias de la Administración General del Estado: la definición y delimitación de las zonas promocionables mediante Real Decreto; el análisis técnico de los proyectos; la emisión (y, en su caso, modificación) de la «resolución individual» en la que se concede la subvención y se determinan las condiciones a cumplir por el beneficiario; la resolución de los recursos; la declaración de los incumplimientos; la aprobación del gasto correspondiente a la subvención; la realización de los pagos; la tramitación de los reintegros; y el control e inspección en general de las subvenciones.

*Comentarios a las alegaciones: En cuanto a las competencias de control e inspección de la Administración General del Estado, véanse los comentarios a las alegaciones del punto 2.4.*

b) Competencias de las Comunidades autónomas: la difusión y publicidad de las ayudas en su territorio; la recepción de las solicitudes y de la documentación justificativa; la emisión de una memoria informativa sobre los proyectos; la certificación de que no se han iniciado las inversiones con anterioridad a la solicitud de la ayuda; la emisión de un informe de viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos; la información sobre la concurrencia de otras ayudas públicas; la realización de una propuesta de valoración de los proyectos, en su caso; la aprobación de determinadas

modificaciones de las condiciones establecidas en la «resolución individual»; y la emisión de los certificados de justificación de las inversiones y cumplimiento de condiciones.

1.13 Las competencias estatales de gestión de esta política fueron adscritas originariamente a la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales (DGIER) por el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, de estructura orgánica del MEH (modificada posteriormente por el Real Decreto 755/1991, de 10 de mayo, y por el Real Decreto 1.725/1993, de 1 de octubre). Actualmente, tras el Real Decreto 1.884/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del MEH, las competencias de la suprimida DGIER han sido asumidas por la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria (y, dentro de ésta, por la Subdirección General de Incentivos Regionales y la Subdirección General de Inspección y Control). Dicha Dirección General ha asumido también, a través de la Subdirección General de Administración del FEDER, las competencias de gestión de dicho Fondo, antes asignadas a la Dirección General de Planificación del MEH. A efectos, sin embargo, de simplificar las referencias del Informe a los órganos estatales gestores de esta política, y evitar reiteradas matizaciones poco relevantes, se utilizará la abreviatura DGIER, correspondiente a la Dirección General gestora de esta política hasta 1996, para referirse indistintamente tanto a esa Dirección General como a la que actualmente tiene atribuidas sus competencias.

### C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

#### Objetivos

1.14 La fiscalización, planteada como integral, se ha desarrollado de acuerdo con los objetivos marcados en las Directrices Técnicas. Éstos fueron los siguientes:

a) Comprobar si la gestión económica y financiera de la política de incentivos económicos regionales se ha reflejado adecuadamente en el sistema contable del Estado, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

b) Verificar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos asignados a esta política.

c) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados.

d) Analizar el grado de eficacia alcanzado por los gestores de la mencionada política en el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como la eficiencia y economía en el empleo de los recursos utilizados.

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

*Alcance*

1.15 El periodo inicialmente establecido como objeto de fiscalización fue el comprendido entre el ejercicio de 1986 (primero en el que tuvo vigencia la Ley 50/1985) y el ejercicio de 1995. En el transcurso de los trabajos, sin embargo, se comprobó que la política regulada por la Ley 50/1985 no tuvo aplicación práctica, en cuanto a la admisión de solicitudes, hasta mediados del ejercicio de 1988 (tras la publicación del Real Decreto 1.535/1987, de 11 de diciembre, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la citada Ley, y de los Reales Decretos de delimitación de las zonas promocionables). En consecuencia, las primeras obligaciones por este tipo de subvenciones se reconocieron con cargo al presupuesto de 1989. Por otra parte, a lo largo del periodo fiscalizado permaneció vigente un número elevado de expedientes aprobados al amparo de la ante-

rior normativa de incentivos regionales (véase cuadro 2), cuyas obligaciones se financiaron con cargo a los mismos créditos presupuestarios y a los mismos programas FEDER que los expedientes de la Ley 50/1985. Estas obligaciones de figuras anteriores se han tenido en cuenta en el análisis contable y en el de eficacia, pero no en los de legalidad y eficiencia, por las razones que se expondrán en los correspondientes apartados de este Informe. Además, se ha considerado oportuno ampliar el alcance temporal del análisis de eficacia y eficiencia al ejercicio de 1996.

1.16 Las comprobaciones se han realizado «in situ» en el MEH, sobre la base de la información contenida en los expedientes de subvención. La naturaleza, objetivos, amplitud y condicionantes de la fiscalización, así como los medios disponibles, no han aconsejado realizar comprobaciones «in situ» en las CCAA ni en las empresas beneficiarias de las subvenciones. En

CUADRO 2

**Figuras de incentivación económica regional vigentes a la aprobación de la Ley 50/1985**

<b>Figuras vigentes (número)</b>	<b>Regulación normativa</b>	<b>Ámbito territorial de aplicación</b>
Zonas de Preferente Localización Industrial (3)	Ley 152/1963 de 2-diciembre, de Industrias de Interés Preferente	Canarias Sagunto (Valencia) Valle del Cinca (Huesca)
Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria (4)	Ley 152/1963 de 2-diciembre, de Industrias de Interés Preferente	Alicante y Murcia Aragón, Castellón y Sagunto Baleares Canarias
Grandes Áreas de Expansión Industrial (5)	Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por D. 1541/1972 de 25 de junio	Andalucía Castilla-La Mancha Castilla la Vieja y León (Castilla-León, Rioja y Cantabria) Extremadura Galicia
Polos de Desarrollo (1)	Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por D. 1541/1972 de 25 de junio	Oviedo
Polígonos de Preferente Localización Industrial (21)	Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por D. 1541/1972 de 25 de junio	Alicante (2) Baleares (3) Huesca (2) Melilla (1) Murcia (4) Teruel (2) Valencia (1) Zaragoza (6)
Zonas de Urgente Reindustrialización (7)	Ley 27/1984 de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización	Asturias Barcelona Cádiz Cuenca del Nervión Ferrol Madrid Vigo

la ejecución del trabajo se han aplicado los procedimientos considerados en cada caso más acordes con las normas y principios de auditoría aprobados por las organizaciones internacionales que agrupan a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Las actuaciones se han ajustado asimismo a los criterios de las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, habiendo incluido todas las comprobaciones y actuaciones que se han estimado necesarias para la obtención de los resultados.

#### *Limitaciones*

1.17 No se han presentado limitaciones de importancia en el análisis económico-financiero, ni en el de eficiencia, ni en el de legalidad. Por el contrario, la información de que se ha dispuesto para el análisis de eficacia ha sido escasa, dadas las insuficiencias de los instrumentos de planificación del presupuesto por programas y la inexistencia de otros sistemas de planificación y control de la actividad, especialmente en los aspectos relativos a la incidencia efectiva de la política fiscalizada sobre el desarrollo económico de las zonas promocionables.

*Comentarios a las alegaciones: Respecto de las alegaciones referidas al control y localización de los expedientes, véanse los comentarios a las alegaciones al punto 2.3. En cuanto a la información sobre el análisis de eficacia, el Tribunal no puede compartir el argumento de las alegaciones de que las limitaciones proceden exclusivamente de una escasez general de información estadística al respecto, ya que tal insuficiencia podría haber sido paliada por una actuación de la DGIER dirigida a conocer, siquiera de manera aproximada, la incidencia de los incentivos sobre el desarrollo regional. Dicha actuación se podría haber realizado apoyándose en distintos instrumentos como: la información estadística existente (aun cuando fuese escasa); los estudios propios sobre el terreno; el seguimiento y las encuestas sobre las empresas beneficiarias; los trabajos en colaboración con centros de estudios estatales, regionales y locales; o el aprovechamiento de los análisis de otros órganos públicos y privados (como el Ministerio de Industria, IMPI y las Cámaras de Comercio, entre otros).*

#### **D. Estructura del Informe y principales conclusiones**

1.18 Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe agrupados en ocho apartados. Tras este primero, de carácter introductorio, se analizan en el segundo los procedimientos de control interno implantados por los gestores de la política de incentivos económicos regionales. En el tercer apartado se presentan los resultados del análisis de la integridad de la información contable referida a esta política, incluyendo el examen de las cuentas de liquidación de los

presupuestos anuales. El cuarto apartado contiene el análisis del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los expedientes. Los apartados quinto y sexto, por su parte, recogen los resultados obtenidos en los análisis de eficacia y eficiencia, respectivamente. Por último, el apartado séptimo presenta las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización y el octavo las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas entiende adecuadas para mejorar la gestión de los incentivos.

1.19 Con independencia del análisis más detallado de los resultados de la fiscalización que se presenta en los próximos apartados de este Informe (y, de manera más sistemática, en el apartado VII «Conclusiones»), cabe anticipar aquí un resumen de los resultados más importantes:

a) El Tribunal considera insuficiente el control implantado sobre la gestión contable, debido a que el sistema seguido para la gestión de los créditos presupuestarios no incorpora al sistema contable oficial todos los compromisos de gasto asumidos hasta el momento de tramitar el primer pago de los mismos. Se han observado también algunas debilidades en los controles formales y materiales sobre la integridad de los expedientes y sobre el cumplimiento de los requisitos legales, así como los relativos al estudio y evaluación de la viabilidad de los proyectos y al cumplimiento efectivo de las condiciones establecidas en las subvenciones concedidas.\*

b) En el examen sobre el cumplimiento de la legalidad se han detectado deficiencias, entre las que destacan:

— La omisión, en un porcentaje muy elevado de expedientes, de documentación obligatoria relativa a: la personalidad de los beneficiarios; el cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social; y el informe de las CCAA sobre las características y viabilidad del proyecto, así como sobre otras ayudas públicas.

— La aplicación por la DGIER y el Consejo Rector, en algunos casos, de criterios sobre ciertos requisitos (nivel de autofinanciación y empleo) cuya compatibilidad con los Reales Decretos de delimitación resulta muy dudosa, cuando no claramente contraria.

— La constancia en algunos expedientes de informes de cumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios, cuando tal cumplimiento no se deduce de la documentación que obra en los mismos.

c) El análisis de eficacia ha tenido por objeto examinar la posible incidencia real de los incentivos regionales sobre algunas magnitudes macroeconómicas regionales (producción, inversión y empleo). De los resultados obtenidos no se deduce, desde un punto de

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

vista técnico, que los incentivos hayan ejercido una incidencia significativa sobre dichas variables.

d) Por último, dentro del análisis de eficiencia, destaca sobre todo el escaso porcentaje de la inversión proyectada que llega a feliz término. Así, de las 11.201 solicitudes presentadas en el periodo 1988-1996 se habían resuelto 10.606 (el 95 por ciento) al 31-12-1996. Pero estos expedientes tramitados incorporaban sólo el 75 por ciento de la inversión propuesta. Las resoluciones fueron aprobatorias en el 66 por ciento de los casos. A su vez, de los proyectos aprobados únicamente permanecían vigentes el 54 por ciento al cabo de cinco años, que suponían el 51 por ciento de la inversión y el 48 por ciento de la subvención aprobadas.

### E. Tratamiento de las alegaciones

1.20 De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Director General de Análisis y Programación Presupuestaria del MEH, actual gestor de los incentivos fiscalizados, y a las cuatro personas que ocuparon la titularidad de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales desde su creación en febrero de 1987 hasta su supresión en agosto de 1996. Han presentado alegaciones el actual gestor de los incentivos regionales y quienes lo fueron en los dos periodos inmediatamente anteriores (diciembre de 1989 a septiembre de 1993 y octubre de 1993 a mayo de 1996, respectivamente). Los correspondientes escritos de alegaciones y los documentos que los acompañaban se adjuntan al presente Informe.

1.21 La sistemática que se seguirá en el Informe para el tratamiento de las alegaciones varía en función de su contenido. A estos efectos, las alegaciones pueden dividirse en dos categorías:

a) Una de ellas comprende a las que tienen por objeto: bien aclarar o añadir aspectos complementarios a los hechos reflejados en el Informe; o bien explicar las razones que justificaron determinadas actuaciones; o bien manifestar opiniones o valoraciones basadas en aspectos de la gestión que no desvirtúan las críticas contenidas en el Informe; o bien, por último, informar de la adopción de medidas posteriores para la subsanación de los defectos.

b) La otra agrupa a todas aquellas manifestaciones que discrepan respecto de hechos relevantes descritos en el Informe o respecto de las valoraciones sustantivas que en éste se hace de aquellos.

Las alegaciones del primer tipo, por su carácter meramente informativo, no han dado lugar a cambios en el Informe ni serán objeto de comentario en el mismo. De las correspondientes al segundo, varias ale-

gaciones han sido aceptadas por el Tribunal, dando lugar a modificaciones en el texto del Informe. En ese caso, los cambios introducidos en el texto inicial se identifican mediante un asterisco y su correspondiente llamada a pie de página. Cuando las alegaciones no han sido aceptadas, se inserta, a continuación de los párrafos a que se refieren, unos comentarios recogiendo la opinión del Tribunal al respecto. Estos comentarios se ciñen exclusivamente a aquellos aspectos de lo alegado que se refieren a hechos y valoraciones propios del ámbito objetivo de la fiscalización practicada y que, al mismo tiempo, son relevantes para la adecuada interpretación y calificación de los resultados que se presentan en el Informe.

1.22 Los tres escritos de alegaciones coinciden en la práctica totalidad de los argumentos en que se basan y presentan similares características en cuanto a su interpretación de los resultados de fiscalización. Por esta razón, los comentarios a las alegaciones se refieren por lo general conjunta e indistintamente a los tres escritos presentados, sin perjuicio de que, en algún caso concreto, se haga expresa mención de alguno de ellos en particular.

## II. CONTROL INTERNO

### A. Contable

2.1 En el periodo fiscalizado, la gestión contable de la política de incentivos regionales se desarrolló a través de las dos versiones sucesivas del denominado, en principio, «Sistema de Información Contable Presupuestario (SICOP)»— conocido, más adelante, como «Sistema de Información Contable (SIC)»—, conforme al régimen establecido para la Administración General del Estado por el Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero. En virtud de esta norma, el órgano encargado de la contabilidad fue la Oficina contable de la Intervención Delegada en el MEH. La aplicación SICOP/SIC garantiza un control suficiente sobre la fiabilidad interna del sistema contable y asegura, entre otras funciones, la coherencia de los datos, la elaboración de informes periódicos y el enlace de las cuentas, así como la existencia de los libros y registros establecidos. Sin embargo, el peculiar sistema de gestión de los créditos presupuestarios establecido por la DGIER (que se analiza de forma detallada en el punto 3.3) ha venido provocando la existencia de un número muy considerable de compromisos de gasto aprobados que se mantienen al margen de la contabilidad por largo tiempo, generando serias debilidades de control interno contable sobre los mismos.

2.2 Al margen de lo anterior, la DGIER contaba con un buen sistema informático de seguimiento de los proyectos y de información estadística-financiera, a través de una aplicación propia denominada AVION. En este programa se registraban la identificación y las

fechas de la documentación justificativa y contable, con un sistema específico de «alerta» que singularizaba los expedientes que implicaban riesgos o situaciones de incumplimiento. La DGIER también llevaba razón, por otros medios, de las propuestas de pago, de la ejecución del presupuesto y de los dos Programas Operativos de Incentivos Regionales (POIR) —financiación FEDER— vigentes en el periodo. La Subdirección General de Administración y Gestión del FEDER, de la Dirección General de Planificación del MEH, llevaba igualmente un sistema de seguimiento de los pagos procedentes de esta fuente de financiación. Los expedientes calificados como «grandes proyectos» (inversión superior a 20.000 millones de pesetas o ejecución especialmente compleja) eran objeto de seguimiento individualizado por el responsable de la Unidad de Apoyo a la DGIER y, en algunos casos, por una comisión especial creada al efecto.

2.3 El sistema de archivo de expedientes, por su parte, se encuentra bien ordenado, con una aplicación específica propia. No obstante, el control de la situación física de los expedientes en trámite por las diferentes Unidades no se considera adecuado. Un expediente de los integrantes de la muestra solicitada por el Tribunal (el expediente LE-295-P07) no pudo ser localizado por la DGIER.

*Comentarios a las alegaciones: Algunas alegaciones relativas al sistema de archivo resultan contradictorias con las manifestaciones hechas en su momento al Tribunal y con las comprobaciones efectuadas por el mismo. En concreto, la posibilidad de que las dificultades para localizar algunos expedientes fueran debidas a la existencia de distintos archivos no fue manifestada durante la fiscalización. En cualquier caso, debe señalarse (como ya se ha indicado en el punto 1.16) que las actuaciones fiscalizadoras de legalidad se han realizado a partir del análisis de los expedientes solicitados a la DGIER, en el entendimiento lógico de que el centro gestor los localizaría en cualquiera de sus diferentes archivos. Por otra parte, no puede admitirse que la falta de reiteración de la solicitud de un expediente sea un motivo, sin más, para justificar que no sea puesto a disposición del Tribunal, como parece argumentarse en las alegaciones.*

## B. Sobre el cumplimiento de la legalidad

2.4 Se han apreciado debilidades de control interno respecto de algunos aspectos de legalidad en la tramitación de las subvenciones. El control del cumplimiento de muchos de los requisitos necesarios para la concesión y el pago de los incentivos recae sobre las CCAA, que deben hacer constar dicho cumplimiento en informes o certificados a remitir a la DGIER (en la mayoría de los casos sin acompañarlos de la documentación justificativa). Sin embargo, de las comprobaciones practicadas por el Tribunal sobre la documentación obrante en los expedientes se ha puesto de manifiesto

que tal control es muy insuficiente, en la mayoría de los casos, sin que la DGIER pueda realizar comprobación adicional alguna sobre el cumplimiento de esos requisitos. La DGIER tampoco tiene implantado un sistema suficiente de control interno para revisar los expedientes de subvención, antes de la aprobación de los incentivos o después de ella, de manera que se eviten, o al menos se detecten y corrijan, errores en los elementos esenciales del expediente. Tampoco se realizan por la DGIER actuaciones encaminadas a contrastar la existencia de otras ayudas públicas no comunicadas por el interesado o por las CCAA, ni inspecciones o comprobaciones «in situ» a los beneficiarios (únicamente se han practicado siete en todo el periodo sobre un universo de 7.005 subvenciones aprobadas). Respecto de los procedimientos de reintegro de subvenciones, la DGIER desconoce el resultado material de los mismos, una vez remitidos para su tramitación a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTPF). Ello impide, además, gestionar posibles generaciones de crédito. Por el contrario, se ha observado que la DGIER controla el cumplimiento de los requisitos del POIR y de la financiación del FEDER, así como que mantiene un seguimiento suficiente sobre el ritmo de ejecución de los proyectos a través del sistema AVIION.

*Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones a este punto no se corresponden con los hechos comprobados por el Tribunal, al margen de que no desvirtúan en ningún caso las debilidades que aquí se señalan. En particular, la mención acerca de que la declaración jurada del interesado constituye un control suficiente sobre la percepción de otras ayudas públicas parece bastante ilustrativa del incompleto sistema de control implantado sobre tal aspecto. Por otro lado, y contrariamente a lo afirmado en las alegaciones, la DGIER sí tenía competencias de control e inspección en general de estas subvenciones con anterioridad al Real Decreto 302/1993. Así se deduce del primer párrafo del preámbulo de dicho Real Decreto y se establece expresamente en el artículo 6 de la Ley 50/1985, en los artículos 9 y 33 del Real Decreto 755/1991 y en el artículo 4.4 de la Orden de 17 de enero de 1989. Todo ello sin perjuicio de que las Comunidades autónomas tengan las competencias de control y seguimiento ordinarios. Las alegaciones se contradicen, además, al asegurar que en 1992 se realizaron por la DGIER revisiones sobre expedientes y controles «in situ».*

2.5 Las anteriores debilidades se pueden considerar mitigadas por el ejercicio del control interno a cargo de las Intervenciones Delegadas en el MEH y en la DGTPF. Pero los resultados de esta actuación son parciales, ya que el alcance de esta función es limitado y no comprende la comprobación de algunos de los elementos esenciales de los expedientes citados. Así, aunque se ha verificado por el Tribunal el ejercicio efectivo por la Intervención Delegada del control interno de

legalidad respecto de las propuestas de gasto y de pago, el alcance de dicho control está restringido a los aspectos establecidos en el artículo 95.3 de la Ley General Presupuestaria (según la redacción dada por el artículo 130 de la Ley 33/1987 de 23 de diciembre) y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1988 por el que se estableció el sistema de fiscalización limitada previa sobre las subvenciones no nominativas (sustituido por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 1994). Por su parte, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ha llevado a cabo, en el periodo considerado, 150 controles financieros «in situ» sobre empresas beneficiarias de estas subvenciones. Los resultados obtenidos por la Intervención ponen de manifiesto también la debilidad del control establecido por las CCAA sobre la ejecución de los proyectos. Así, han sido numerosos los casos en que el control financiero ha detectado incumplimientos no advertidos por las CCAA en sus informes.

### C. Sobre el cumplimiento de objetivos y el buen funcionamiento de la organización

2.6 Debido a la carencia de planificación formal de la actividad de la DGIER (como se analiza con detalle en el apartado V), no puede decirse que existiera ningún sistema de control interno de la gestión encaminado al seguimiento de los objetivos de la política de incentivos regionales. La DGIER tampoco contaba con instrumentos de planificación ni objetivos definidos en

lo referente al ejercicio de sus competencias respecto a la tramitación de los expedientes ni, en general, en lo relativo a su gestión interna. No obstante, disponía de información suficiente sobre la naturaleza y vicisitudes de los proyectos, lo que le ha permitido realizar cierta actividad limitada de previsión y decisión.

### III. ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO Y DE LA INTEGRIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE

3.1 Los créditos presupuestarios que financian la política objeto de esta fiscalización aparecen dotados en el capítulo 7 «Subvenciones de capital» del Programa 724-C «Incentivos Regionales a la Localización Industrial». Este programa financia indistintamente los proyectos aprobados conforme a la normativa anterior a la Ley 50/1985, cuya ejecución perviva, y los proyectos aprobados al amparo de la citada Ley. En el cuadro 3 y en el gráfico 1 se recoge la evolución de los créditos correspondientes al periodo 1989-1995, así como su grado de ejecución. Los aspectos más relevantes de la ejecución presupuestaria del citado periodo son los siguientes:

a) Los créditos iniciales presentan una evolución interanual mucho menos acusada que los créditos definitivos y las obligaciones reconocidas. El comportamiento interanual de estos últimos muestra un perfil

CUADRO 3

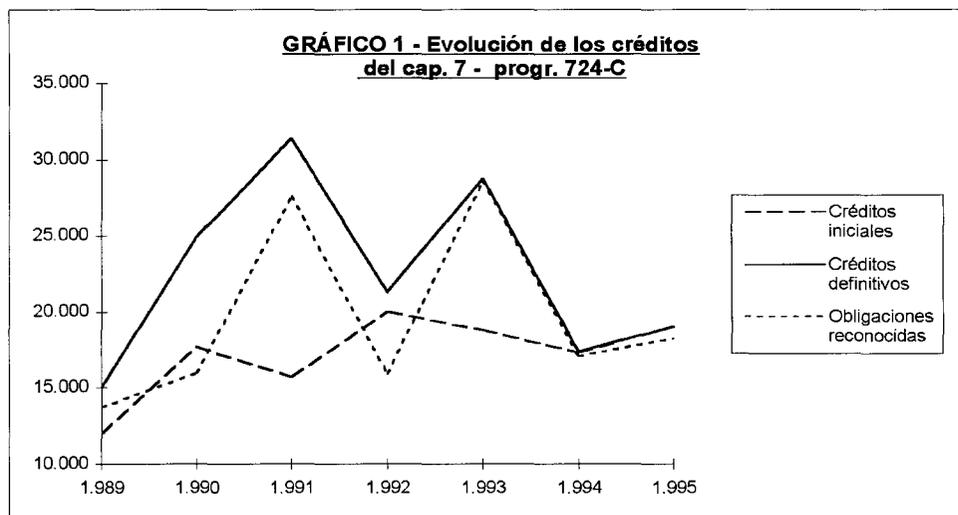
#### Evolución de los créditos del capítulo 7 «Subvenciones de capital» del programa 724-C «Incentivos regionales a la localización industrial»

(Comprende expediente de la Ley 50/1985 y figuras anteriores) (Millones de pesetas)

Ejercicio	Créditos iniciales	Modificac. presupuest.	Variación interanual				% modif. s/ créd.inic.
			créditos iniciales		modificaciones		
			importe	%	importe	%	
1.989	12.000	3.000	---	---	---	---	25,00
1.990	17.700	7.246	5.700	47,50	4.246	141,53	40,94
1.991	15.700	15.697	-2.000	-11,30	8.451	116,63	99,98
1.992	20.000	1.299	4.300	27,39	-14.398	-91,72	6,50
1.993	18.810	9.937	-1.190	-5,95	8.638	664,97	52,83
1.994	17.306	82	-1.504	-8,00	-9.855	-99,17	0,47
1.995	19.035	0	1.729	9,99	-82	-100,00	0,00

Ejercicio	Ejecución presupuestaria			Variación interanual			
	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Grado de ejecución	créd. definitivos		obligac.reconoc.	
				importe	%	importe	%
1.989	15.000	13.750	91,67	---	---	---	---
1.990	24.946	15.949	63,93	9.946	66,31	2.199	15,99
1.991	31.397	27.588	87,87	6.451	25,86	11.639	72,98
1.992	21.299	15.937	74,83	-10.098	-32,16	-11.651	-42,23
1.993	28.747	28.606	99,51	7.448	34,97	12.669	79,49
1.994	17.388	17.063	98,13	-11.359	-39,51	-11.543	-40,35
1.995	19.035	18.259	95,92	1.647	9,47	1.196	7,01
<b>SUMA</b>	<b>157.812</b>	<b>137.152</b>	<b>86,91</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

Fuente: Cuentas de liquidación del presupuesto 1989-1995 y elaboración propia



muy sinuoso y acusadamente compensatorio (gráfico 1). Esta circunstancia se debe a dos causas: por un lado, a la existencia de incorporaciones de crédito del ejercicio anterior —en especial en 1991 (8.697 millones de pesetas) y 1993 (3.937 millones)—; por otro lado, a la aprobación de ampliaciones de crédito en 1990 (6.000 millones), 1991 (7.000 millones) y 1993 (6.000 millones) —requeridas por el exceso de las obligaciones pendientes de pago sobre los créditos disponibles—.

b) El grado de ejecución conjunto correspondiente al periodo fiscalizado es aceptable (el 87 por ciento), destacando los altos porcentajes de los ejercicios de 1993 (prácticamente el 100 por ciento) y 1994 (el 98 por ciento). En sentido contrario, destacan los discretos niveles de ejecución de los ejercicios de 1990 (el 64 por ciento) y 1992 (el 75 por ciento), siendo de notar que precisamente estos dos ejercicios son los que presentan, junto con los de 1991 y 1993, las mayores dotaciones de crédito. Hay que señalar, sin embargo, que los ejercicios de 1991 (con una ejecución del 88 por ciento) y 1992 se vieron afectados por las normas de limitación de créditos establecidas en las correspondientes Leyes de Presupuestos. Descontando los créditos afectados por estas limitaciones, los porcentajes de ejecución de estos ejercicios fueron prácticamente del 100 por ciento.

3.2 En el cuadro 4 se presenta un desglose de las obligaciones reconocidas (tramitadas con simultánea propuesta de pago) en el periodo 1987-1996, distinguiendo las relativas a los proyectos acogidos a la Ley 50/1985 de las referidas a proyectos aprobados conforme a la normativa anterior. En el mismo cuadro se detallan también, por años, las obligaciones financiadas presupuestariamente por el Estado y las financiadas extrapresupuestariamente por la Unión Europea, con cargo al FEDER. Por su parte, en el cuadro 5 se clasifican estas obligaciones por CCAA, agrupándolas en los

dos periodos más representativos y relacionándolas con el número de habitantes.

3.3 El sistema de gestión de los créditos presupuestarios seguido por la DGIER, establecido en el artículo Sexto 2 de la Orden del MEH de 17 de enero de 1989, no es ortodoxo desde la perspectiva de la técnica y de la normativa presupuestaria. Dicho sistema consiste en que el expediente de autorización y disposición del gasto por la subvención de cada proyecto (fases AD) no se aprueba ni se contabiliza en el momento de la aprobación de la subvención o en el de la resolución individual de concesión de la misma. Por el contrario, ambas actuaciones se realizan cuando se tramita la primera liquidación de la subvención, formalizando en ese momento por dicho importe un documento ADOK. De manera simultánea, se contabilizan también las disposiciones de crédito que procedan con cargo a ejercicios futuros hasta el total de la subvención aprobada, a partir de los calendarios de justificación de inversiones propuestos por el interesado. Estas disposiciones, no obstante, son modificadas discrecionalmente por la DGIER si se presentan otras demandas de cobro que no se puedan atender con el crédito disponible en ese momento.

*Comentarios a las alegaciones: Respecto de las alegaciones referidas al sistema de gestión de los créditos presupuestarios, véanse los comentarios a las alegaciones al punto 3.4. En cuanto a las relativas a la imposibilidad de realizar incorporaciones de créditos al siguiente ejercicio, debe señalarse, por el contrario, que el artículo 73.1.c) de la Ley General Presupuestaria admite expresamente esta figura para los créditos del capítulo 7, habiendo sido utilizado este mecanismo por la propia DGIER todos los años entre 1990 y 1994, según se expone en el punto 3.1 de este Informe. Lo que el informe del Tribunal de 1988 criticaba era la reincorporación de créditos ya incorporados del ejercicio anterior, práctica que vulnera el artículo 73.2 de la citada Ley.*

**CUADRO 4**  
**Evolución de las obligaciones reconocidas (presupuestarias y FEDER) en la ejecución de la política de incentivos regionales. Período 1987-1996**  
(Millones de pesetas)

Ejercicio	Oblig.recon.: Presupuesto			Oblig. recon.: FEDER			Oblig. recon.: TOTAL		
	Ley 50/85	Fig.ant.	SUMA	Ley 50/85	Fig.ant.	SUMA	Ley 50/85	Fig.ant.	SUMA
1987	0	14.856	14.856	0	0	0	0	14.856	14.856
1.988	0	15.096	15.096	0	0	0	0	15.096	15.096
1.989	1.881	11.869	13.750	0	0	0	1.881	11.869	13.750
1.990	7.653	8.296	15.949	0	0	0	7.653	8.296	15.949
1.991	15.076	12.512	27.588	1.961	0	1.961	17.037	12.512	29.549
1.992	9.740	6.197	15.937	7.790	282	8.072	17.530	6.479	24.009
1.993	22.579	6.027	28.606	13.589	2.212	15.801	36.168	8.239	44.407
1.994	12.635	4.428	17.063	7.373	138	7.511	20.008	4.566	24.574
1.995	12.971	5.288	18.259	13.035	1.390	14.425	26.006	6.678	32.684
1.996	8.965	2.806	11.771	14.124	176	14.300	23.089	2.982	26.071
<b>SUMA</b>	<b>91.500</b>	<b>87.375</b>	<b>178.875</b>	<b>57.872</b>	<b>4.198</b>	<b>62.070</b>	<b>149.372</b>	<b>91.573</b>	<b>240.945</b>

Fuente: DGIER -Sistema AVIION-

**CUADRO 5**  
**Propuestas de pago contabilizadas — Ley 50/1985 y figuras anteriores**

	1987-1992		1993-1996		TOTAL		miles hab. censo 1991	Total / hab. mill.pts.
	mill. pts.	%	mill. pts.	%	mill. pts.	%		
Andalucía	25.559	22,58	35.213	27,57	60.772	25,22	6.941	8,76
Aragón	3.089	2,73	4.212	3,30	7.301	3,03	1.189	6,14
Asturias	3.844	3,40	23.349	18,28	27.193	11,29	1.094	24,86
Baleares	40	0,04	0	0,00	40	0,02	709	0,06
Canarias	1.823	1,61	3.475	2,72	5.298	2,20	1.494	3,55
Cantabria	2.173	1,92	1.749	1,37	3.922	1,63	527	7,44
Castilla y León	17.158	15,16	15.376	12,04	32.534	13,50	2.546	12,78
Castilla-La Manc	11.156	9,85	8.153	6,38	19.309	8,01	1.658	11,65
Cataluña	4.523	4,00	2.234	1,75	6.757	2,80	6.059	1,12
Extremadura	7.573	6,69	7.760	6,08	15.333	6,36	1.062	14,44
Galicia	13.582	12,00	8.831	6,91	22.413	9,30	2.732	8,20
Madrid	6.808	6,01	710	0,56	7.518	3,12	4.948	1,52
Murcia	4.583	4,05	8.401	6,58	12.984	5,39	1.046	12,41
Navarra	0	0,00	0	0,00	0	0,00	519	0,00
País Vasco	3.812	3,37	4.574	3,58	8.386	3,48	2.104	3,99
La Rioja	4.117	3,64	1.445	1,13	5.562	2,31	263	21,15
C. Valenciana	3.369	2,98	1.873	1,47	5.242	2,18	3.857	1,36
Ceuta y Melilla	0	0,00	381	0,30	381	0,16	124	3,07
<b>TOTAL</b>	<b>113.209</b>	<b>100,00</b>	<b>127.736</b>	<b>100,00</b>	<b>240.945</b>	<b>100,00</b>	<b>38.872</b>	<b>6,20</b>

Fuentes: DGIER, INE y elaboración propia.

3.4 Los procedimientos contables establecidos vulneran los principios contables públicos de imputación de la transacción y de registro aplicables en la contabilización de estas operaciones. El sistema descrito es igualmente contrario a los principios de ejecución del presupuesto establecidos en la Ley General Presupuestaria e incurre en dos irregularidades de importancia: a) por un lado, incumple el carácter limitativo de las dotaciones presupuestarias, ya que en cada ejercicio el importe total de los compromisos de gasto asumidos (subvenciones aprobadas vigentes) supera ampliamente a los créditos autorizados para el mismo; y b) por

otro lado, genera inseguridad para los beneficiarios de las subvenciones, como consecuencia de la incertidumbre que este exceso de compromisos trae consigo sobre la dotación futura de créditos suficientes para la atención de los mismos. En todo caso, dicho exceso ha provocado en el periodo de referencia importantes retrasos en el cobro de las ayudas. Así, tras haber sido justificado por los beneficiarios el cumplimiento de todas las condiciones impuestas en la resolución individual, éstos no siempre han percibido en un plazo razonable la subvención, sino que han tenido que esperar a la existencia de crédito (en la mayoría de los casos hasta

el ejercicio siguiente). Según manifiesta la DGIER, la implantación de este sistema tiene por objeto, desde el punto de vista de la eficacia, superar las múltiples disfunciones que se plantean en el desarrollo de los proyectos (prórrogas, modificaciones, incumplimientos, etc...) que, de otro modo, inmovilizarían infructuosamente gran parte de los recursos. Esta explicación, sin embargo, no puede justificar el incumplimiento de las normas positivas establecidas en la legislación presupuestaria, careciendo de rango suficiente también para ello la Orden del MEH que establece este sistema.

*Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones dedican una atención especial a intentar justificar el sistema de gestión presupuestaria seguido en la tramitación de los incentivos. El Tribunal no puede compartir, sin embargo, los argumentos esgrimidos en las alegaciones sobre este particular, por las razones que se exponen a continuación:*

a) *En primer lugar, no es posible aceptar la interpretación particularmente forzada que hacen las alegaciones de la normativa de incentivos regionales. Así, no es posible interpretar el art. 1.3 de la Ley 50/1985 como una excepción a la LGP, que autorizara implícitamente un sistema especial de gestión presupuestaria a desarrollar mediante normas reglamentarias, ya que tal interpretación sería contraria a las reglas técnicas de hermenéutica jurídica establecidas por el art. 3 del Código Civil. Esta interpretación, además, vulneraría la reserva de ley en materia de obligaciones financieras y gastos contenida en el art. 133.4 de la Constitución.*

b) *Tampoco puede compartirse que el Tribunal haya aceptado este sistema en algún momento anterior a la presente fiscalización. Las reiteradas invocaciones que hacen las alegaciones al Informe del Tribunal de 1988 responden a una interpretación errónea del mismo. Así, aunque dicho Informe describe la utilización por el entonces órgano gestor de los incentivos de un «sistema de contabilización alternativo», hay que aclarar que no lo era a la LGP sino a la Orden del MEH de 2 de julio de 1964. Además, se dice expresamente en dicho Informe (Conclusion 4ª) que «ello sólo ha permitido resolver en parte el problema». El problema al que se refería el citado Informe (escasa ejecución de los créditos presupuestarios) venía producido realmente por los reiterados incumplimientos de las empresas, que no mejoraron con la modificación del sistema contable, como es obvio. Por otra parte, tampoco es correcta la identificación que hacen las alegaciones entre el sistema analizado en aquel Informe y el establecido en la Orden de 1989 que aquí se critica. En dicho Informe se señalaba que, en aquel sistema, «el compromiso de gasto para el Estado se produce en el momento en que la empresa presenta los primeros justificantes de la inversión, a la que deberá acompañar un calendario de cobros para ejercicios futuros...» y era en ese momento cuando se contabilizaba el mismo, «según lo previsto en el art. 61 LGP». La Orden de 1989, por el contrario, establece la contabilización «cuando se tramite la primera liquidación de la subvención». La diferencia es bastante*

*apreciable, ya que entre el momento de presentar los primeros justificantes de la inversión (el 25 por ciento de la misma) y el momento de la primera solicitud de cobro (que en la mayoría de los casos es única por referirse a la totalidad del importe de la subvención) pueden transcurrir varios años, permaneciendo vigente mientras tanto sin contabilizar, con el sistema seguido por la DGIER, el compromiso asumido por el Estado.*

c) *En cuanto al debate sobre la naturaleza jurídica del acto de la subvención (al que las alegaciones califican indistintamente de «expectativa de derecho», «derecho sometido a condición suspensiva» y «derecho sometido a condición resolutoria»), el Tribunal considera que la concesión de subvenciones debe tener los efectos contables establecidos en la normativa. Es indiferente, por tanto, la denominación que se dé al acto jurídico, dado que, por tratarse indubitablemente de subvenciones, su concesión debe contabilizarse como compromiso de gasto.*

d) *Por último, el argumento relativo a la presunta imposibilidad de sincronía entre los créditos anuales y los compromisos de gasto responde a una interpretación equivocada del anteproyecto remitido a alegaciones. En efecto, el Tribunal no indica en ningún lugar del presente Informe que las inversiones tengan que ejecutarse en el mismo ejercicio en el que se concede la subvención. Lo que se recuerda es que la LGP obliga a que los compromisos asumidos por el acto de la concesión (esto es, las obligaciones que se devengarán en cada uno de los futuros ejercicios) se contabilicen en ese momento. Ello permite controlar que no se asumen más compromisos de los que el poder legislativo autorice mediante la dotación de créditos, además de financiar en tiempo y forma el pago correspondiente. Por el contrario, el sistema propugnado por los alegantes se basa en asumir sin límite los compromisos incorporados a cuantos expedientes cumplan los requisitos reglamentarios. Lo que obliga a decidir más adelante, cuando se devengue la obligación de pago, cómo y cuándo se financia la misma. Las desventajas de este sistema quedan patentes en el cuadro 6, donde se muestra cómo durante los ejercicios 1992 a 1995 no se pudo atender más que un porcentaje (entre el 40 por ciento y el 70 por ciento) de las obligaciones a pagar en cada año. Tal sistema favorece, sin duda, la total ejecución de los créditos, pero a costa de quebrar los principios básicos de la institución presupuestaria (limitación y contabilidad). Por otra parte, la calificación de estos créditos como ampliables hasta 1993, invocada por las alegaciones, tampoco es un argumento a favor del sistema seguido por la DGIER, sino todo lo contrario, ya que tal naturaleza permitía la tramitación del total de estas obligaciones con pleno respeto de los principios contenidos en la LGP (actuación que, sin embargo y por razones no conocidas, no se hizo). El sistema seguido de hecho, por contra, permitió la existencia reiterada de un número muy considerable de obligaciones asumidas por encima de las disponibilidades presupuestarias (que en algunos años superó los 30.000 millones de pesetas), sin contabilizar e, incluso, sin siquiera conocer su verdadero alcance, según reconocen las propias alegaciones.*

**CUADRO 6**  
**Obligaciones devengadas y pendientes de contabilizar 1992-1995**  
(Incentivos económicos regionales. Ley 50/1985)  
(Millones de pesetas)

		Situación al 31-diciembre de:			
		1992	1993	1994	1995
Propuestas de pago contabiliz.		24.009	44.407	24.574	32.684
Pte. de contab.	PGE	29.582	23.835	16.847	7.785
	FEDER	5.820	5.256	4.961	5.690
	suma	35.402	29.091	21.808	13.475
<b>TOTAL: oblig.devengadas</b>		<b>59.411</b>	<b>73.498</b>	<b>46.382</b>	<b>46.159</b>
Porcentajes	Contabiliz.	40,41	60,42	52,98	70,81
	No contabiliz.	59,59	39,58	47,02	29,19

Fuente: Memorias anuales de los incentivos económicos regionales 1992-1995 y elaboración propia

3.5 Por otra parte, el sistema limita la integridad y la representatividad de la contabilidad presupuestaria y general respecto de los compromisos de gasto realmente asumidos, e incluso de las obligaciones devengadas. En el cuadro 6 se reflejan las diferencias producidas en los diferentes ejercicios, a partir de la

**CUADRO 7**  
**Ejecución de la financiación FEDER. Período 1991-1996**  
(Incentivos económicos regionales. Ley 50/1985 y figuras anteriores)  
(Millones de pesetas)

		Situación al 31-diciembre de cada año							% Prop.pago s/ Total disp.
		anticipos del año	Remanente año ant.	Total disponible	Propuestas de pago			Remanente sin utilizar	
					Ley 50/85	Fig.ant.	Total		
POIR-1	1991	5.683		5.683	1.962	0	1.962	3.721	34,52
	1992	12.049	3.721	15.770	7.790	282	8.072	7.698	51,19
	1993	15.953	7.698	23.651	13.589	2.212	15.801	7.850	66,81
	1994	0	7.850	7.850	7.373	138	7.511	339	95,68
	1995	4.120	339	4.459	4.459	0	4.459	(nota)	100,00
<b>TOTAL</b>		<b>37.805</b>	<b>---</b>	<b>37.805</b>	<b>35.173</b>	<b>2.632</b>	<b>37.805</b>	<b>0</b>	<b>100,00</b>
POIR-2	1994	6.270		6.270	0	0	0	6.270	0,00
	1995	10.626	6.270	16.896	13.035	1.390	14.425	2.471	85,38
	1996	13.534	2.471	16.005	14.124	176	14.300	1.705	89,35
<b>TOTAL</b>		<b>30.430</b>	<b>---</b>	<b>30.430</b>	<b>27.159</b>	<b>1.566</b>	<b>28.725</b>	<b>1.705</b>	<b>94,40</b>
SUMA	1991	5.683		5.683	1.962	0	1.962	3.721	34,52
	1992	12.049	3.721	15.770	7.790	282	8.072	7.698	51,19
	1993	15.953	7.698	23.651	13.589	2.212	15.801	7.850	66,81
	1994	6.270	7.850	14.120	7.373	138	7.511	6.609	53,19
	1995	14.746	6.609	21.355	17.494	1.390	18.884	2.471	88,43
	1996	13.534	2.471	16.005	14.124	176	14.300	1.705	89,35
<b>TOTAL</b>		<b>68.235</b>	<b>---</b>	<b>68.235</b>	<b>62.332</b>	<b>4.198</b>	<b>66.530</b>	<b>1.705</b>	<b>97,50</b>

**NOTA.-** En el cuadro 4 no figura este importe de 4.459 mill.pts. entre las obligaciones financiadas con cargo al FEDER, debido a que dichas obligaciones se anticiparon con cargo al PGE-1994, entre cuyos datos figuran, liquidándose después al FEDER.

Fuente: DGIER, Memorias de incentivos regionales y elaboración propia.

información obtenida de las Memorias Anuales de los incentivos regionales. Se observa en dicho cuadro que porcentajes muy elevados (desde el 30 por ciento hasta el 60 por ciento) de las obligaciones devengadas en el periodo 1992-1995 (de los años anteriores se carece de datos) no se contabilizaron en el propio ejercicio.

3.6 En cuanto a la gestión de las posibilidades de financiación autorizadas por el FEDER, cabe señalar que, en el periodo objeto de fiscalización, se aprobaron dos Programas Operativos de Incentivos Regionales (POIR-1 y POIR-2), con vigencia respectiva para los periodos 1991-1993 y 1994-1999. El primero de ellos contemplaba la cofinanciación de los proyectos por el FEDER al 50 por ciento, en tanto que el segundo ampliaba la participación del Fondo hasta el 70 por ciento. El cálculo de dichos porcentajes, sin embargo, no se efectuaba proyecto a proyecto, sino de manera global, al término de la vigencia del POIR, para todos los proyectos que cumplieran los requisitos, existiendo para su control una Comisión de seguimiento compuesta por representantes de la UE, de la DGIER y de la Subdirección de Gestión y Administración del FEDER. En el cuadro 7 se presenta la evolución de estos anticipos, la liquidación del POIR-1 y el estado de ejecución del POIR-2 al 31 de diciembre de 1996.\*

3.7 Como aspectos más destacables a deducir de las cifras anteriores, cabe mencionar el menor grado de gestión de pagos que se produjo al comienzo del POIR-1, y que posteriormente se recuperó mediante la acumulación de propuestas al final del periodo de vigencia. Esta circunstancia provocó también el retraso de un importe relevante de pagos al ejercicio de 1994, superponiéndose al periodo de vigencia del POIR-2. Por su parte, este último no pudo iniciar su ejecución hasta 1995, debido al retraso en la percepción del primer anticipo del FEDER, que no se recibió hasta el 16-12-1994. En conjunto, ambos POIR presentan un alto grado de ejecución. Por otra parte, hay que aclarar que, como se observa en el cuadro 7, al fin del POIR-1 se pagaron con cargo al Presupuesto de Gastos del Estado de 1994 algunas obligaciones financiadas con fondos FEDER (POIR-1), por importe de 4.459 millones de pesetas. La liquidación posterior por el FEDER se aplicó al Presupuesto de Ingresos del Estado, concepto «Ingresos procedentes de la UE», sin que se tramitase la oportuna generación de crédito en el programa 724-C. Esta circunstancia no tiene mas repercusión que las estrictamente contables y el haber disminuido por dicho importe en 1994 los créditos disponibles en el programa de incentivos regionales, que resultaban muy necesarios para reducir los retrasos acumulados en los pagos en esas fechas.

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

#### IV. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

4.1 En el examen del cumplimiento de la legalidad en los expedientes de subvención de la política fiscalizada se ha comprobado tanto el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa general de subvenciones como el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa especial de incentivos regionales. Al análisis de cada uno de los dos aspectos señalados se refieren los dos próximos subapartados de este Informe.

*Comentarios a las alegaciones: Contrariamente a lo afirmado en las alegaciones, en el análisis de legalidad el Tribunal ha tenido en cuenta la normativa aplicable en cada momento temporal concreto. Hay que indicar, además, que los requisitos específicos de la normativa de incentivos regionales exigibles a los expedientes han variado muy poco en todo el periodo examinado. De las cuatro modificaciones del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1535/1987 que mencionan las alegaciones, la primera, de junio de 1991, se refiere exclusivamente a la ampliación de la duración de las ZID. La modificación aprobada en febrero de 1993 tuvo por objeto, por un lado, clarificar algunos aspectos relativos al control e inspección de los incentivos y, por otro, recoger la nueva redacción dada a los artículos 81 y 82 de la LGP por la Ley 31/1990 de 27 de diciembre, en lo que se refiere al reintegro de las subvenciones y al régimen de infracciones y sanciones. La tercera modificación, de 29 de diciembre de 1993, es una acomodación a la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, en materia de procedimiento administrativo (plazos, recursos, etc.). Por último, la cuarta modificación invocada por las alegaciones, la aprobada en 1997, se sitúa fuera del ámbito temporal de la fiscalización, por lo que, como es obvio, no procede su consideración en este Informe.*

##### A. Normativa aplicable a las subvenciones

###### *Normativa general*

4.2. La normativa general en materia de subvenciones ha sido objeto de una notoria concreción en los últimos años. En el periodo objeto de fiscalización se pueden distinguir, a los efectos de este Informe, dos etapas diferenciadas en su regulación. Cada una está integrada por los siguientes preceptos:

###### a) Hasta el ejercicio de 1990, inclusive:

— Artículo 71 del Reglamento de Ordenación de Pagos de 24 de mayo de 1891, relativo a la justificación de los mandamientos de pago de subvenciones.

— Decreto 2.784/1964 de 27 de julio, sobre justificación de las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

— Artículo 80 de la Ley 11/1977 de 4 de enero, General Presupuestaria (LGP), relativo a la justificación por los beneficiarios de la aplicación de los fondos recibidos.

— Disposición adicional decimosexta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que establece para la concesión de las subvenciones la obligación de realizarla con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad; a cuyos efectos deberán aprobarse con carácter previo las oportunas normas reguladoras.

— Disposición adicional decimoquinta de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que reitera lo dispuesto en el precepto anterior y, además, introduce el requisito de que se acredite por los beneficiarios estar al corriente de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social.

— Orden del MEH de 28 de abril de 1986, sobre justificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias por los beneficiarios de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

— Orden del MEH de 25 de noviembre de 1987, sobre justificación del cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

— Artículos 81 y 82 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre. El artículo 81, de nueva redacción, incorpora el contenido de la Disposición Adicional 15ª de la Ley 50/1984. El artículo 82, por su parte, es el antiguo artículo 80 de la LGP.

#### b) Ejercicios de 1991 a 1995

— Artículo 16.3 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que dio nueva redacción a los artículos 81 y 82 de la LGP. El artículo 81 constituye ahora una extensa regulación de todos los aspectos relativos a las subvenciones públicas (competencias, concesión, obligaciones de los beneficiarios, concurrencia de ayudas y subvenciones, reintegro de las subvenciones indebidas, seguimiento y evaluación, etc...). En muchos casos este artículo reproduce, amplía o aclara los requisitos ya establecidos en la normativa anterior. El artículo 82, por el contrario, introduce un procedimiento administrativo sancionador completamente novedoso en este campo, con extensa regulación de sus aspectos esenciales.

— Real Decreto 2.225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

4.3 La normativa citada en el punto anterior establece ciertas obligaciones que, con carácter general, debieron y deben ser cumplidas por todos los gestores de ayudas públicas. De ellas, la primera es la de dictar las pertinentes normas reguladoras previas de la subvención así como que el sistema establecido en las mismas respete los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. El cumplimiento de este requisito, por su generalidad e independencia, se tratará en un epígrafe separado. Otros requisitos generales de importancia, configurados en su mayoría como obligaciones iniciales del beneficiario cuyo cumplimiento debe comprobar el órgano gestor de las subvenciones, son los siguientes: a) la justificación de la aplicación de los fondos; b) la acreditación de estar el beneficiario al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social; c) la declaración del beneficiario sobre el disfrute de otras ayudas para la misma finalidad; d) la prohibición de que el total de ayudas públicas concurrentes recibidas supere el coste de la actividad subvencionada; e) el reintegro de las subvenciones percibidas indebidamente por incumplimiento de los requisitos previos a la concesión o de las condiciones impuestas, junto con los correspondientes intereses legales; y f) la incoación, cuando proceda, del oportuno procedimiento sancionador

#### *Normativa especial de incentivos regionales*

4.3. bis Todos los requisitos generales aparecen incorporados en la normativa que regula los incentivos regionales, muy detallada y completa. La determinación de los elementos esenciales de estas subvenciones se realizó en el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, aprobado por el Real Decreto 1.535/1987, y en los Reales Decretos de delimitación. En dicho Reglamento se recogieron fielmente los requisitos exigidos por la normativa general de subvenciones entonces vigente. Más tarde, el Reglamento fue modificado por el Real Decreto 302/1993 de 26 de febrero y por el Real Decreto 2.315/1993 de 29 de diciembre para incorporar, respectivamente, la nueva regulación de las subvenciones (Ley 31/1990) y del procedimiento administrativo (Ley 30/1992 de 26 de noviembre). Como consecuencia de ello, el examen del cumplimiento de los requisitos de la normativa general de subvenciones aparece agrupado en el subapartado siguiente con el referido a la normativa especial de incentivos regionales.

#### **B. Análisis del cumplimiento de la normativa**

##### *Principios de publicidad, concurrencia y objetividad*

4.4 En general, las subvenciones de incentivos regionales se han tramitado y concedido respetando los principios de publicidad, concurrencia y objetivi-

dad. Existen a tal fin suficientes y detalladas normas previas reguladoras de los mismos. En efecto, el principio de publicidad se cumplió mediante la publicación en el BOE, tanto de la normativa aplicable a esta política en general, como de los Reales Decretos de delimitación de las zonas concretas, que indican los requisitos específicos a cumplir y los porcentajes máximos de subvención. Igualmente se publicaron en el BOE las subvenciones concedidas y las declaraciones de los incumplimientos. El principio de concurrencia, por su parte, se cumplió por la existencia de un procedimiento abierto y general, sin otras limitaciones que las derivadas del cumplimiento de los requisitos preestablecidos. El principio de objetividad, por último, se garantizó formalmente en tres niveles: a) en la convocatoria, mediante la existencia de requisitos objetivos y generales; b) en la decisión, mediante la participación de órganos colegiados y diferentes Administraciones; y c) en la selección de los proyectos subvencionados, por la existencia de criterios homogéneos establecidos a lo largo de los años por el Consejo Rector respecto la valoración de los proyectos, teniendo en cuenta la cifra mínima de inversión, el tipo de proyecto, los incrementos del activo fijo, la capacidad productiva, los puestos de trabajo afectados y los sectores de actividad.

4.5\*

---

\* Punto suprimido en función de las alegaciones.

#### *Otros requisitos exigidos por la normativa*

4.6 Los requisitos sustantivos a cumplir en los expedientes de incentivos regionales se encuentran determinados en el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985 (en lo sucesivo, Reglamento) y en los Reales Decretos de delimitación de las zonas promocionables (en adelante, RD de delimitación). Los requisitos formales y de tramitación constan principalmente en las Órdenes del MEH de 17 de enero de 1989 y de 23 de mayo de 1994. En el análisis del cumplimiento de dichos requisitos se evitarán de modo general, salvo excepciones, las referencias a los preceptos concretos que los establecen, con objeto de favorecer la exposición. Para realizar dicho análisis, el Tribunal ha examinado una muestra estratificada (por importes y zonas promocionables) de 295 expedientes, de los cuales 259 habían sido aprobados, 35 denegados y uno se encontraba recurrido y pendiente de resolución (CS-123-P12). Dicha muestra supone el 4 por ciento de los expedientes aprobados en el periodo (que incorporan el 41 por ciento del importe total de la inversión aprobada y el 49 por ciento del importe de las subvenciones concedidas) y el 1 por ciento de los expedientes denegados. En el cuadro 8 se especifican las demás características de esta muestra y en el anexo 2 se expone la lista detallada de todos los expedientes integrantes de la misma, en donde constan individualmente los defectos encontrados. En el cuadro 9 se resumen, por CCAA, los defectos más repetidos. Por otra parte, los resultados

## CUADRO 8

## Características de la muestra de expedientes examinada para el análisis de la legalidad

## 1.- Por Comunidades autónomas

	Expedientes de la muestra aprobados					Expdtes. muestra denegados
	nº exptes.	inversión mill.ptas.	subvenc. mill.ptas.	empleo crear	empleo mantener	
Andalucía	44	202.212	42.496	6.926	15.585	3
Aragón	13	12.684	2.694	925	887	1
Asturias	16	142.559	39.273	2.362	2.639	4
Canarias	18	34.487	6.093	1.804	4.125	3
Cantabria	6	8.732	1.057	269	1.440	1
Castilla y León	30	154.225	20.155	2.661	20.513	0
Castilla-La Mancha	35	46.739	8.439	2.048	4.833	7
Extremadura	33	25.974	7.852	2.317	1.399	4
Galicia	21	35.147	14.590	1.196	1.226	2
Murcia	21	344.402	104.511	2.738	5.989	2
País Vasco	11	9.014	1.161	190	3.105	2
C. Valenciana	11	18.628	3.580	880	364	6
Ceuta y Melilla	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>259</b>	<b>1.034.803</b>	<b>251.901</b>	<b>24.316</b>	<b>62.105</b>	<b>35</b>

	% s/ el total de expedientes aprobados					% sobre total denegados
	exptes.	inversión mill.ptas.	subvenc. mill.ptas.	empleo crear	empleo mantener	
Andalucía	2,60	33,49	37,07	21,26	21,41	0,28
Aragón	5,31	16,34	20,49	16,74	15,28	1,39
Asturias	5,39	73,40	81,74	43,68	21,56	2,42
Canarias	6,12	30,67	32,95	29,96	30,78	1,78
Cantabria	6,00	21,35	19,38	16,90	10,65	2,13
Castilla y León	2,72	37,35	32,91	14,74	32,42	0,00
Castilla-La Mancha	5,15	24,18	25,31	17,33	20,90	1,97
Extremadura	5,45	22,44	24,43	24,27	11,52	2,19
Galicia	2,13	17,67	31,65	9,22	4,01	0,39
Murcia	5,00	83,08	88,06	29,71	21,21	2,30
País Vasco	5,07	18,40	15,77	9,04	22,58	1,72
C. Valenciana	3,40	14,66	24,96	15,71	3,35	3,16
Ceuta y Melilla	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>3,71</b>	<b>40,66</b>	<b>49,05</b>	<b>20,15</b>	<b>20,36</b>	<b>0,97</b>

## 2.- Por el volumen de la inversión

	Expedientes de la muestra aprobados				
	nº exptes.	inversión mill.ptas.	subvenc. mill.ptas.	empleo crear	empleo mantener
Hasta 100 mill.ptas.	28	1.842	439	457	751
De 100 a 500 mill.ptas.	94	26.524	5.886	3.442	7.793
De 500 a 1.000 mill.ptas.	45	32.118	6.748	2.236	7.947
Más de 1.000 mill.ptas.	92	974.319	238.828	18.181	45.614
<b>TOTAL</b>	<b>259</b>	<b>1.034.803</b>	<b>251.901</b>	<b>24.316</b>	<b>62.105</b>

	% s/ el total de expedientes aprobados				
	exptes.	inversión mill.ptas.	subvenc. mill.ptas.	empleo crear	empleo mantener
Hasta 100 mill.ptas.	0,83	1,02	1,24	1,86	1,82
De 100 a 500 mill.ptas.	3,42	4,47	5,46	7,72	6,50
De 500 a 1.000 mill.ptas.	8,40	8,35	9,54	10,87	15,12
Más de 1.000 mill.ptas.	30,07	70,76	79,77	58,92	52,41
<b>TOTAL</b>	<b>3,71</b>	<b>40,66</b>	<b>49,05</b>	<b>20,15</b>	<b>20,36</b>

## CUADRO 9

## Resumen de las deficiencias de legalidad más comunes observadas en los expedientes de la Ley 50/1986

Porcentaje de expedientes, sobre el total de los examinados, que presentan la deficiencia señalada

	Actuaciones previas						
	Acredit. de la person.	Oblig. tribut. y Seg.Soc.	Informe de la Comunidad autónoma sobre:				
			val.proj. < 75 mill.	no inicio inversión	adecuac. a RD.	análisis viabilid.	otras ayudas
Andalucía	34%	82%	0%	68%	100%	17%	49%
Aragón	36%	71%	---	14%	14%	14%	64%
Asturias	35%	86%	0%	90%	95%	35%	70%
Canarias	57%	100%	---	52%	52%	52%	95%
Cantabria	100%	67%	0%	29%	0%	0%	71%
Castilla y León	52%	76%	---	90%	100%	97%	97%
Castilla-La Mancha	57%	88%	100%	95%	100%	100%	95%
Extremadura	43%	80%	17%	35%	97%	32%	100%
Galicia	48%	45%	33%	35%	100%	22%	61%
Murcia	61%	82%	100%	91%	91%	100%	100%
País Vasco	77%	55%	100%	92%	100%	23%	92%
C. Valenciana	0%	57%	---	13%	13%	94%	94%
<b>TOTAL</b>	<b>47%</b>	<b>77%</b>	<b>44%</b>	<b>64%</b>	<b>83%</b>	<b>54%</b>	<b>82%</b>

Número de expedientes que se han examinado respecto de cada requisito							
- examinados	294	167	25	294	294	294	294
- con deficiencias	139	129	11	187	245	158	242

	Cumplim.condiciones		Propuestas de pago	
	Inscripc. Registro		Oblig. tribut. y Seg.Soc.	Present. garantías sufficient.
	resoluc. indiv.	modific. y prórrog.		
Andalucía	43%	76%	8%	25%
Aragón	77%	100%	0%	40%
Asturias	56%	100%	11%	17%
Canarias	67%	67%	29%	67%
Cantabria	100%	100%	0%	33%
Castilla y León	85%	85%	42%	88%
Castilla-La Mancha	87%	67%	0%	83%
Extremadura	93%	94%	36%	43%
Galicia	85%	88%	0%	63%
Murcia	74%	67%	0%	71%
País Vasco	70%	100%	20%	75%
C. Valenciana	0%	80%	20%	33%
<b>TOTAL</b>	<b>73%</b>	<b>83%</b>	<b>14%</b>	<b>54%</b>

Nº expdtes examinados para cada requisito				
- examinados	245	134	116	85
- con deficiencias	178	111	16	46

obtenidos en la fiscalización se agruparán en función de las siguientes fases procedimentales o actuaciones, cada una de las cuales constituirá un epígrafe de este Informe:

— Actuaciones previas a la concesión de las ayudas.

— Concesión de los incentivos y emisión de la resolución individual.

— Acreditación del cumplimiento de las condiciones particulares.

— Pagos.

— Garantías.

— Incumplimientos.

*Comentarios a las alegaciones: Dos alegantes cuestionan la representatividad de la muestra examinada por el Tribunal, por entender que «es insuficiente». A pesar de la falta*

de argumentación de las alegaciones al respecto, puede resultar conveniente hacer la siguientes puntualizaciones, ante la posibilidad de que tales afirmaciones puedan inducir a confusión:

a) La muestra examinada por el Tribunal responde a los requerimientos más estrictos de la técnica auditora y de la ciencia del muestreo estadístico de poblaciones finitas. En este caso concreto, se ha realizado un muestreo probabilístico polietápico. En primer lugar se definieron dos conglomerados para su tratamiento independiente (proyectos aprobados y proyectos denegados, con poblaciones respectivas de 7.005 y 3.601 expedientes). Sobre el primero de ellos se efectuó un muestreo aleatorio estratificado por el importe de la inversión prevista con afijación valoral, y por áreas (Comunidades Autónomas). Dado que el análisis de legalidad responde al tipo de muestreo denominado de atributos o de proporciones, el tamaño aconsejado por la fórmula técnica aplicable para un nivel de confianza del 99 por ciento, un error de muestreo tolerado del 5 por ciento y un porcentaje de deficiencias esperado del 10 por ciento, era de 231 expedientes; si bien se tomó para mayor seguridad una muestra de 259 expedientes. Sobre el segundo conglomerado, dada su menor relevancia a los efectos examinados, se ha efectuado un muestreo aleatorio simple con el tamaño muestral aconsejado por la fórmula correspondiente para un nivel de confianza del 95 por ciento (35 expedientes). Por otro lado, la consideración del criterio temporal, interesado por las alegaciones, resulta inviable, dada la dilatada vigencia de los expedientes. Al margen de ello, no se observa que su eventual utilización pudiera aportar ventaja o consecuencia práctica alguna, desde el punto de vista técnico, sobre la representatividad de la muestra.

b) Tras la ejecución del muestreo, las hipótesis apriorísticas sobre las características de la población resultaron erróneas, por encontrarse un mayor número de expedientes defectuosos de lo previsto. Ello, sin embargo, no permite técnicamente rechazar los resultados obtenidos, sino que únicamente es necesario revisar la determinación de los mismos para precisar su correcta interpretación. Así, utilizando el método generalmente aceptado (la construcción de intervalos de confianza mediante la aproximación normal de la binomial para la distribución muestral de los resultados obtenidos en el examen de atributos), el porcentaje del 47 por ciento de la primera columna del cuadro 9 se convierte en un intervalo de extremos del 40 por ciento al 54 por ciento, con un nivel de confianza del 99 por ciento, que se puede expresar en la forma siguiente: «la probabilidad de que un porcentaje de expedientes de la población total comprendido entre el 40 por ciento y el 54 por ciento presenten deficiencias en el requisito de acreditación de la personalidad es del 99 por ciento». Y de manera similar para el resto de los porcentajes reflejados en el cuadro 9. Si en lugar de una muestra de 294 expedientes se hubiera examinado una de 1.800 expedientes (como solicita uno de los alegantes), dicho intervalo hubiera sido del 44 por ciento al 50 por ciento, con una ganancia de precisión irrelevante a los efectos perseguidos

con el análisis de legalidad pero sextuplicando el consumo de recursos y tiempo empleados en el trabajo.

c) No hay que olvidar tampoco que el trabajo de fiscalización tiene por objetivo específico la gestión de fondos públicos, por lo que uno de los datos principales a tener en cuenta es el del importe de los expedientes. Y resulta que, si sobre la magnitud «número de expedientes» la muestra examinada supone el 4 por ciento aproximadamente de la población de expedientes aprobados y el 1 por ciento de los denegados, sobre la magnitud «subvenciones concedidas» la muestra alcanza al 49 por ciento de los fondos gestionados.

d) Por último, debe aclararse también que los análisis de eficacia y eficiencia no se han efectuado por muestreo, como han interpretado incorrectamente las alegaciones, sino procesando los datos relativos a todos los expedientes de la población, extraídos del sistema AVIION, como se señala expresamente en varios puntos de los apartados V y VI y se puede observar en los cuadros correspondientes.

#### Actuaciones previas a la concesión de las ayudas

4.7 El expediente de incentivos regionales se inicia mediante la presentación ante la Comunidad autónoma respectiva de una solicitud en modelo oficial, acompañada de un resumen de los datos básicos del proyecto subvencionable. Entre ellos se incluye una declaración respecto de otras ayudas públicas solicitadas o concedidas. Junto con dichos impresos oficiales, el solicitante debe presentar los siguientes documentos:

a) La documentación relativa a su personalidad, que en el caso de sociedades será la escritura de constitución debidamente registrada. Si la sociedad no está constituida en el momento de la solicitud, se establece un plazo con posterioridad a la concesión para acreditar su formalización.

b) La Memoria del proyecto de inversión, según el modelo establecido por la DGIER.

c) La documentación acreditativa de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

4.8 Una vez que la Comunidad autónoma ha revisado el expediente y lo considera completo (previo requerimiento para la subsanación de las deficiencias, en su caso), lo remite a la DGIER para la continuación del trámite. Se envía toda la documentación, excepto la Memoria del proyecto si su importe es inferior a 75 millones de pesetas (en cuyo caso se sustituye la misma por una propuesta de valoración del proyecto efectuada por la Comunidad autónoma). En todos los supuestos, la Comunidad autónoma debe remitir, además, un informe pronunciándose sobre los siguientes extremos:

a) Que las inversiones no se habían iniciado en la fecha de recepción de la solicitud, mediante una certificación.

b) La adecuación del proyecto a los principios establecidos en el correspondiente RD de delimitación de la zona promocionable en que se ubique.

c) El análisis de la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto.

d) La relación de otras posibles ayudas oficiales solicitadas o concedidas al mismo proyecto, de las que pueda ser conocedora la administración autonómica.

4.9 Recibido el expediente en la DGIER, ésta puede interesar del beneficiario que aporte información o documentación complementarias. A continuación, la DGIER realiza las actuaciones que en el presente Informe se han agrupado en la fase de «concesión», objeto del siguiente epígrafe.

4.10 Respecto de las actuaciones previas citadas en los tres puntos anteriores, las comprobaciones efectuadas en la fiscalización han consistido en verificar:

a) Que en los expedientes consta toda la documentación antes referida.

b) Que el contenido de tal documentación confirma de modo suficiente el cumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere.

4.11 La solicitud oficial y el resumen de los datos básicos figuran en todos los expedientes. Sin embargo, en 15 de los 269 expedientes de inversión superior a 75 millones de pesetas examinadas no consta la Memoria del proyecto de inversión. Por otra parte, la exigencia legal de que el solicitante declare la concurrencia de otras ayudas públicas se facilita por la DGIER, dedicando en el impreso de solicitud y la Memoria un espacio para la declaración de otras ayudas públicas solicitadas o concedidas para el mismo proyecto o para otros de la misma empresa.

4.12 Por otro lado, en el 47 por ciento de los expedientes examinados no consta la documentación acreditativa de las circunstancias personales o registrales de las empresas solicitantes de subvención. En muchos casos, el expediente señala que la documentación se ha presentado ante las CCAA, aunque no se indican las razones por las que éstas no la remitieron a la DGIER.

*Comentarios a las alegaciones: Respecto de la presunta existencia en un archivo separado de documentos no entregados, a que aluden las alegaciones referidas a este punto y al anterior, veáanse los comentarios a las alegaciones al punto 2.3*

4.13 El requisito de que el solicitante acredite estar al corriente de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social se incumplió en el 77 por ciento de los expedientes examinados. Por otra parte, la situación frente a la Seguridad Social se acreditó en muchos casos mediante la aportación de los documentos TC1 y TC2, lo que resulta contrario a la Orden de 25 de

noviembre de 1987, que exige certificación al respecto de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social.

4.14 Por lo que se refiere a los informes mencionados en el punto 4.8 anterior, a emitir por las CCAA, se observan graves omisiones en la mayoría de ellos. En el 64 por ciento de los casos examinados no consta la certificación de no haberse iniciado las inversiones antes de la solicitud; en el 83 por ciento no se hace constar la adecuación del proyecto al RD de delimitación; en el 54 por ciento no consta el análisis de viabilidad del proyecto; y en el 82 por ciento no consta ninguna mención a la existencia o no de otras ayudas públicas. En los informes en que sí constan los extremos citados, el análisis de éstos presenta muy escasa profundidad, limitándose a reproducir en muchos casos los datos contenidos en la memoria del proyecto. En general, el contenido de los informes pone un mayor énfasis en intentar favorecer la concesión de la ayuda que en analizar debidamente el cumplimiento adecuado de los requisitos. Aspecto este último que, por el contrario, debería constituir el verdadero contenido de estos informes. Por otro lado, en 11 de los 25 expedientes en que procedía, tampoco constan las propuestas de valoración que las CCAA deben presentar cuando se trata de proyectos inferiores a 75 millones de pesetas.

*Comentarios a las alegaciones: Aunque los informes de las Comunidades autónomas se hubiesen entregado en las reuniones del Grupo de trabajo, como se señala en las alegaciones, deberían constar también en los expedientes, lo que no sucede en ninguno de los casos aquí señalados.*

*Concesión de los incentivos y emisión de la resolución individual*

4.15 El procedimiento de concesión de las subvenciones comprende, a efectos de este Informe, las siguientes actuaciones: a) el análisis técnico y la valoración del proyecto por la DGIER; b) la determinación del importe y las condiciones de la subvención; c) el examen del expediente y la propuesta de concesión de la subvención por el Consejo Rector o Grupos de Trabajo; d) su aprobación por la Comisión Delegada del Gobierno o por el Ministro de Economía y Hacienda; y e) la emisión de la resolución individual.

4.16 En lo que se refiere a la evaluación técnica de los proyectos por la DGIER, el Tribunal ha examinado los siguientes extremos: por un lado, si existen indicios suficientes de que la evaluación se llevó a cabo a través de un procedimiento calificador exhaustivo; por otro, si se tuvieron en cuenta los criterios de valoración de los proyectos establecidos en los RD de delimitación. En general, éstos exigen, en primer lugar, que la cuantía de la subvención guarde relación con la cuantía total de la inversión aceptada, con el número de puestos de trabajo cuya creación se propone y con la clase de proyecto de que se trate. En segundo lugar, los RD

ordenan valorar especialmente la utilización de factores productivos de la zona, la tasa de valor añadido y, en su caso, el incremento de la productividad, la incorporación al proyecto de tecnología avanzada y el carácter dinamizador del proyecto para la economía de la zona afectada. Por último, en las zonas definidas como prioritarias, el porcentaje de subvención determinado conforme a los criterios anteriores se incrementa en un 20 por ciento, sin que pueda sobrepasar el tope máximo establecido.

4.17 En todos los expedientes examinados consta un informe de valoración. De su existencia se deduce la aplicación por la DGIER de un procedimiento de evaluación técnica, económica y financiera del proyecto con atención a los criterios reglamentarios mencionados. No obstante, la escasa profundidad de estos informes pone de manifiesto el escaso carácter selectivo del procedimiento aplicado, siendo muy excepcionales los proyectos que se consideraron inviables. Incluso algunos de los que obtuvieron en dicho proceso una calificación desfavorable fueron finalmente aprobados a propuesta del Consejo Rector o de los Grupos de Trabajo, sin que consten en el expediente las razones de tal proceder. Además, un expediente de la muestra (AS-10-P01) fue aprobado pese a no haber sido atendidos los requerimientos efectuados por la Comunidad autónoma al solicitante para que completase el expediente. Por otra parte, las solicitudes denegadas parecen responder en su mayoría a dos únicas causas: referirse el proyecto a una actividad no promocionable o presentar un volumen de inversión muy pequeño. Esta flexibilidad en la aprobación de los proyectos es una de las causas del alto número de ellos que posteriormente resultan fallidos<sup>(1)</sup>.

*Comentarios a las alegaciones: La invocación de las alegaciones a un posible carácter reglado de los incentivos carece de relevancia a los efectos aquí señalados, ya que la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto es un requisito legal exigido a los solicitantes de incentivos y que, por consiguiente, debe ser evaluado en cualquier caso (sea esta subvención reglada o no). A dicha actividad de evaluación es a la que se refiere este punto del Informe, siendo los hechos comprobados por el Tribunal los reflejados en el mismo. Por otra parte, respecto de las alegaciones referidas a la existencia de baremos, debe señalarse que ello no impide la flexibilidad en su aplicación, máxime cuando se trata de baremos genéricos.*

4.18 En cuanto a los requisitos sustanciales exigidos a los proyectos por el Reglamento y los RD de delimitación, el Tribunal ha examinado si de la documentación obrante en los 259 expedientes aprobados

integrantes de la muestra se desprende el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que el proyecto se encuentre enclavado dentro del ámbito geográfico delimitado en el Real Decreto correspondiente.

b) Que el proyecto se corresponda con alguno de los tipos admitidos (creación de nuevos establecimientos, ampliación, traslado o modernización).

c) Que, según el tipo de proyecto, se cumplan sus respectivas exigencias técnicas. En los de nueva creación y en los de ampliación, que la inversión exceda de 15 millones de pesetas y se generen nuevos puestos de trabajo. En los de ampliación, además, que la inversión aprobada sea significativa en relación con el activo material neto de la empresa y que se incremente la capacidad de producción. Y en los de modernización, que la inversión exceda de 45 millones, se mantenga el nivel de empleo, se incremente la productividad e impliquen la adquisición de maquinaria tecnológicamente avanzada.

d) Que la actividad pertenezca a un sector productivo promocionable o, en caso contrario, que se haya emitido el informe previo del Consejo Rector exigido en los RD de delimitación.

e) Que, en las inversiones con fórmulas de pago aplazado o de arrendamiento financiero («leasing»), el solicitante haya asumido la obligación de comprar los activos dentro del periodo de vigencia del plazo concedido para el cumplimiento de las condiciones que procedan.

f) Que los conceptos de inversión se encuentren dentro de los establecidos como subvencionables (activos fijos nuevos o de primer uso y otros ligados a la inversión fija inicial).

g) Que el proyecto acredite ser viable técnica, económica y financieramente.

h) Que se aporte el volumen de autofinanciación establecido reglamentariamente.

i) Que las inversiones no se hayan iniciado antes de la solicitud de los incentivos.

j) Que no se superen los topes máximos de financiación pública concurrente establecidos en el artículo 14 del Reglamento y en los RD de delimitación, según el tipo de zona de que se trate.

k) Que la resolución se haya dictado dentro de los plazos legal o reglamentariamente establecidos al efecto.

4.19 En líneas generales, en los expedientes consta el cumplimiento de los requisitos a), b), c), e) y f). Por lo que se refiere al requisito d), los RD de delimitación no definen con suficiente claridad cuáles son los sectores productivos promocionables. En estas condiciones, el criterio seguido por la DGIER es encuadrar cada proyecto en un sector de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) e interpretar si ese

<sup>(1)</sup> En el subepígrafe IV.C de este Informe figura un análisis de la eficiencia de la política de incentivos regionales, medida por el número y características de los proyectos subvencionados que resultan fallidos.

sector se ajusta a la definición de sector productivo promocionable del respectivo RD de delimitación. Este criterio de la DGIER permite resolver la mayoría de los supuestos, pero no resulta una solución plenamente satisfactoria, toda vez que esta actuación no deja de ser una mera interpretación de una laguna reglamentaria y, por ello, sin carácter vinculante y sujeta a posibles discrepancias en cuanto a sus resultados. Así, por ejemplo, en cinco proyectos denegados la causa de la denegación fue que la actividad no era promocionable, cuando dicha actividad corresponde al mismo sector de clasificación CNAE que otros proyectos aprobados y sin que pueda deducirse de los expedientes las causas de este desigual tratamiento.

*Comentarios a las alegaciones: La acotación de las actividades o sectores económicos promocionables es uno de los pilares del sistema de incentivos regionales. Su determinación debe hacerse por los Reales Decretos de delimitación, a tenor del artículo 1.2 de la Ley 50/1985 y artículos 6.e) y 7 del Reglamento. Ahora bien, los Reales Decretos de delimitación se limitan a señalar categorías genéricas (tales como «industrias agroalimentarias»), que admiten diversas interpretaciones, según se apliquen criterios de contabilidad nacional, fiscales, puramente semánticos, etc.. Ello deja en manos de los órganos gestores (Consejo Rector y DGIER) la determinación del verdadero alcance de los sectores promocionables; en algunos casos, de forma general (directrices del Consejo Rector) y, en la mayoría de los casos, de forma particular, expediente a expediente. Según se informó al Tribunal, y se pudo comprobar en bastantes expedientes, ante esta indeterminación o laguna reglamentaria la DGIER utilizó habitualmente la CNAE para determinar si la actividad que se proponía era o no promocionable, sin perjuicio de aplicar, en su caso, otros criterios coyunturales y más subjetivos. Lo que se señala en este Informe no es, por tanto, que la utilización de la CNAE sea por sí misma adecuada o no, sino que la determinación de los sectores promocionables debió haberse efectuado de manera más precisa en los Reales Decretos de delimitación. Ello habría otorgado a dicho requisito esencial el rango reglamentario que verdaderamente le corresponde, ya que precisamente dicho requisito es uno de los más invocados para la denegación de los incentivos.*

4.20 Respecto del cumplimiento del requisito g), en el informe de evaluación de la DGIER correspondiente a 19 proyectos aprobados figuraban serias reservas relativas a diversos aspectos económicos, a los ratios de solvencia sobre balance y a la financiación propuesta, que arrojaban dudas razonables sobre la viabilidad del proyecto. En cualquier caso, el cumplimiento efectivo de este requisito se ve perjudicado por las deficiencias señaladas en los puntos 4.14 y 4.17 respecto de los informes de viabilidad.

4.21 El nivel de autofinanciación (requisito h) exigido por la resolución individual no alcanzaba en 48

proyectos el porcentaje establecido en el RD de delimitación. La causa radica, en todos los casos, en el incorrecto tratamiento del concepto «fondos propios». A este respecto, no se han aplicado criterios uniformes en la forma de calcular el cumplimiento de este requisito, dado que en unos expedientes se ha exigido el incremento de la suma de Capital y Reservas, sin tener en cuenta los Resultados de ejercicios anteriores, mientras que en otros expedientes sí se ha tenido en cuenta esta última magnitud. Incluso, en algunos expedientes se ha hecho caso omiso de las Reservas. En los casos en los que no se incluyen los Resultados de ejercicios anteriores, aparte de la desigualdad que supone la diferencia de trato, se produce otra deficiencia. En efecto, si el saldo de esa cuenta es negativo, la solvencia real de la empresa beneficiaria es inferior a lo que se deduce del expediente, lo que comporta el riesgo de que incluso se puedan pagar subvenciones a empresas en quiebra técnica, como ha sucedido en algún caso (por ejemplo, en el expediente GC-99-P06). Resulta imprescindible, pues, que se utilice un único sistema de cálculo homogéneo y adecuado del nivel de fondos propios para todas las empresas. A estos efectos, debe cumplirse el artículo Cuarto 4 de la Orden de 23 de mayo de 1994, que señala que los «fondos propios» deberán calcularse según las definiciones establecidas en el Plan General de Contabilidad, es decir, incluyendo tanto los subgrupos 10 «Capital» y 11 «Reservas» como el subgrupo 12 «Resultados pendientes de aplicación».

4.22 El Consejo Rector, mediante acuerdo del 5 de mayo de 1995, modificó en parte la exigencia para la acreditación del requisito de autofinanciación, al exonerar de su cumplimiento a las empresas cuyos fondos propios fuesen iguales o superiores al 40 por ciento del pasivo total. El Consejo fundamentó esta medida en que las empresas que presentan el porcentaje citado tienen una situación financiera saneada, se encuentran suficientemente capitalizadas y no necesitan, por tanto, incrementar sus fondos propios. El Tribunal de Cuentas no puede, sin embargo, compartir este criterio, que vulnera tanto la letra como el espíritu de los RD de delimitación. En efecto, éstos no sólo exigen que las empresas sean solventes sino que, además, obliga expresamente a las mismas a participar también en el esfuerzo financiero que supone la nueva inversión. Esta obligación para el promotor de asumir un nivel determinado de autofinanciación queda injustificadamente anulada por el procedimiento acordado por el Consejo Rector.

*Comentarios a las alegaciones: El requisito de autofinanciación de la inversión en un porcentaje determinado no se cumple sólo con el hecho de que la empresa beneficiaria tenga una situación saneada y disponga de fondos propios suficientes, sino que resulta preciso que dichos fondos se encuentren ligados efectivamente a la financiación de la inversión subvencionada. El criterio del Consejo Rector*

*aquí examinado no ofrece garantía alguna sobre este aspecto, ya que, como reconocen las alegaciones, la empresa puede haberse capitalizado por muy diversos motivos y con diversos fines (por ejemplo, otras inversiones).*

4.23 Respecto del cumplimiento del requisito i), se deduce de los expedientes examinados que, en 17 casos, la inversión ya se había iniciado con anterioridad a la solicitud. En alguno de estos expedientes se restó de la inversión a subvencionar el importe de lo ya ejecutado, permaneciendo vigente el resto de la subvención. A juicio del Tribunal de Cuentas, lo procedente en estos casos, a tenor del Reglamento y de los RD de delimitación, sería la denegación total de la ayuda.

*Comentarios a las alegaciones: El artículo 9.c) del Reglamento exige que la solicitud para acogerse a los incentivos se presente «antes del comienzo de la realización de la inversión...» y los Reales Decretos de delimitación recogen como requisito obligatorio el de «no haberse iniciado la inversión antes de solicitar los incentivos regionales». En el mismo sentido se pronuncia el artículo 25 del Reglamento. Resulta por ello forzada la interpretación que hacen las alegaciones de estas normas en el sentido de que la solicitud se pueda presentar en cualquier momento, restando la parte de la inversión ya ejecutada. Por otra parte, los supuestos excepcionales invocados por las alegaciones (disposición previa de terrenos, reutilización de bienes en desuso, cambio de destino de los mismos, etc...) no se corresponden con los casos aquí mencionados, en los que se trata de proyectos de nueva inversión iniciados antes de presentar la solicitud de incentivos.*

4.24 La DGIER verificó en todos los expedientes examinados que no se superaba el tope máximo de financiación pública concurrente (requisito j). No obstante, la fiabilidad del cálculo efectuado es limitada, puesto que se basó exclusivamente en las ayudas declaradas por el propio interesado, sin que en la mayoría de los casos haya constancia de comprobaciones adicionales por las CCAA ni por la DGIER. Además, el control sobre este requisito se ve muy dificultado por la inexistencia de un Registro General de Subvenciones públicas, que parece imprescindible ante la actual complejidad de las ayudas existentes y la multitud de Organismos públicos que las gestionan. La escasa fiabilidad del control de este requisito se pone de manifiesto también por la existencia, en 10 expedientes, de documentos referidos al proceso posterior de ejecución del proyecto de los que se deduce la percepción por el beneficiario de otras ayudas públicas no declaradas.

*Comentarios a las alegaciones: Pese a lo señalado en las alegaciones, en el anexo 2 aparecen los 10 expedientes aquí mencionados. Respecto a los cuatro expedientes indicados por las alegaciones, en todos ellos consta documentación que prueba la crítica contenida en la última frase del punto 4.24. Así, en el HU-33-E50, el proyecto se benefició de un*

*préstamo de 427 millones de pesetas con interés subvencionado; en el TE-82-E50 hubo varias ayudas, una de ellas para promoción de empleo; en el AB-136-P03, las propias alegaciones reflejan la existencia de dos subvenciones concurrentes; y en el S-100-P04, además de las ayudas señaladas en las alegaciones, el proyecto contó con un préstamo de 1.000 millones de pesetas a un interés subvencionado en 4 puntos.*

4.25 Por último, el 82 por ciento de las resoluciones individuales y el 35 por ciento de las resoluciones de incidencias posteriores (modificaciones y prórrogas) se emitieron fuera de los plazos establecidos (contraviniendo el requisito k). En el cuadro 21 se desglosan los porcentajes de incumplimiento por Comunidades autónomas, así como los plazos medios de emisión de las resoluciones (11 meses en las individuales y 6 en las de incidencias).

*Comentarios a las alegaciones: Contrariamente a lo que se afirma en las alegaciones, el ordenamiento jurídico sí establecía antes de 1993 los plazos y la obligación de resolver. Así, el artículo 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA), vigente hasta febrero de 1993, establecía: «No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución...». Además, el artículo 94.3 de la misma Ley disponía: «...la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa». No se compare tampoco la alegación que señala que en el periodo transitorio del 28 de febrero de 1993 al 20 de enero de 1994 (es decir, desde la entrada en vigor de la Ley 30/1992 hasta el comienzo de la vigencia del Real Decreto 2.315/1993) tampoco era exigible emitir la resolución en un plazo determinado. En efecto, estando determinados los plazos para resolver en la LPA y no en la normativa propia de incentivos, no resulta de aplicación a tal aspecto la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992 ni, por tanto, la disposición transitoria segunda de la misma.*

4.26 El Tribunal ha comprobado, además, si los diferentes acuerdos de propuesta y concesión de las subvenciones, así como los de aprobación del gasto correspondiente, han sido adoptados por los órganos competentes. A este respecto, las citadas competencias están atribuidas a los siguientes órganos:

a) A la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos: la aprobación de las subvenciones relativas a expedientes que se refieran a inversiones de importe superior a mil millones de pesetas, así como determinados casos especiales.

b) Al Ministro de Economía y Hacienda: la aprobación del resto de las subvenciones.

c) Al Consejo Rector, presidido por el Secretario de Estado de Economía: el examen y valoración de las

propuestas de subvención competencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

d) A los Grupos de Trabajo presididos por el Director General de Incentivos Económicos Regionales: el examen y valoración del resto de los expedientes.

4.27 Como resultado de las comprobaciones se ha detectado que al menos un proyecto se ha fraccionado en dos fases, tramitándose cada una de ellas de manera independiente (expedientes TE-76-E50 y TE-125-E50). Al parecer, según consta en un documento del expediente, este fraccionamiento se realizó por sugerencia de la DGIER, al considerar excesivamente «ambicioso» el proyecto global. Como consecuencia de esta práctica, los citados expedientes no han sido sometidos para examen, propuesta y aprobación al órgano competente, sino al inferior. Otro importante resultado de la misma ha sido que, habiéndose incumplido los compromisos de inversión de uno de los expedientes (el que comprendía la segunda fase del proyecto global), se ha declarado el incumplimiento de las condiciones relativas a dicha fase, pero no las correspondientes a la fase anterior, cuando en realidad las dos formaban parte de un único proyecto, incumplido por tanto en su conjunto.\*

*Comentarios a las alegaciones: No puede aceptarse el argumento de las alegaciones que señala que el supuesto aquí reseñado es un ejemplo de rigor en el análisis de viabilidad del proyecto. El proyecto TE-125-E50 no es una ampliación del TE-76-E50, sino una parte del mismo, como se deduce claramente de la documentación técnica y como se reconoce expresamente en algunos escritos del expediente. Por lo tanto, no se produjo realmente una reducción o una adecuación del proyecto que pudiese incrementar su viabilidad, como era lo deseable, sino un mero fraccionamiento que, como los hechos demostraron posteriormente, no supuso mejora alguna de viabilidad del mismo, ya que se trataba de la construcción de una planta de fabricación de pretensados de hormigón que finalmente no se concluyó.*

#### *Acreditación del cumplimiento de las condiciones particulares*

4.28 Aprobado el gasto de la subvención, la DGIER debe dictar la correspondiente resolución individual, en la que se fijan los plazos y las condiciones específicas para realizar la inversión. Las principales condiciones impuestas al beneficiario en las resoluciones individuales son las siguientes: a) inscribir en el Registro Mercantil la subvención y, en su caso, las prórrogas y modificaciones; b) incrementar en el primer año (o, en algunos casos, en 18 meses) los fondos propios de la empresa en el porcentaje de la inversión establecido; c) crear o mantener el número de puestos de

trabajo correspondiente, en los plazos establecidos; d) efectuar un volumen determinado de inversión (el 25 por ciento del total) en los 12 ó 18 primeros meses y el resto según el calendario aprobado) y e) determinar el plazo de vigencia para la ejecución total del proyecto.

Además, las resoluciones establecen que las empresas no constituidas en el momento de la solicitud deben acreditar en un plazo de cuatro meses su constitución e inscripción en el Registro Mercantil. Por otro lado, la resolución individual debe ser aceptada expresamente por el beneficiario en el plazo de 15 días, transcurridos los cuales sin contestación o con respuesta negativa se procede a la cancelación y archivo del expediente. Finalmente, las resoluciones contemplan, en su caso, la posibilidad de realizar pagos parciales de las subvenciones.\*

4.29 La acreditación del cumplimiento de las condiciones particulares impuestas en la resolución individual se efectúa mediante certificación de las CCAA, a la que en ocasiones se acompaña algún tipo de documentación adicional. Del análisis de esta documentación adicional, así como de los informes de control financiero de la IGAE y del conocimiento de circunstancias acaecidas con posterioridad y documentadas en los expedientes, se deduce que la inmensa mayoría de los numerosos incumplimientos parciales de las condiciones impuestas a los beneficiarios, producidos durante la ejecución de los proyectos, han sido resueltos por la DGIER mediante la aprobación de prórrogas y modificaciones sucesivas. En ocho casos se aprobaron prórrogas o modificaciones improcedentes o solicitadas después del plazo de vigencia total del proyecto, según la documentación del expediente.\*

4.30 Como condiciones previas a la ejecución del proyecto, los beneficiarios vienen obligados a aceptar expresamente la resolución individual y a presentar el asiento en nota marginal del Registro Mercantil en el que conste la concesión, modificación o prórrogas de la subvención (letra a del punto 4.28). En el caso de una sociedad no constituida, debe acreditarse la formalización e inscripción de la constitución de la sociedad. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos da lugar a la cancelación y archivo del expediente. El Tribunal ha observado, sin embargo, que en un expediente la aceptación por el interesado de la resolución inicial se produjo fuera de plazo; que en otro expediente no constaba dicha aceptación; que en el 73 por ciento de los casos no consta el asiento de concesión de la subvención; y que en el 83 por ciento de ellos no consta la inscripción de la modificación o prórroga de la misma. Por otra parte, el plazo para la acreditación de la constitución y registro de la nueva sociedad se incumplió en cuatro casos.\*

*Comentarios a las alegaciones: En relación con el último requisito señalado (inscripción de la nueva sociedad), en*

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

el expdte. CC-228-P11 la inscripción se materializó el 10 de febrero de 1992, pero no se justificó a la DGIER hasta el 13 de mayo de 1992, fecha posterior en casi dos meses al plazo concedido. En el expdte. BA-58-P11 transcurrieron más de cuatro meses entre la fecha límite de justificación de este requisito y la renuncia a los incentivos, sin que en dicho periodo la DGIER resolviera la cancelación del expediente. Por último, en el expdte. TE-43-E50 se acepta la alegación sobre la inscripción de la sociedad dentro del plazo concedido (cuatro meses a contar desde el 14 de noviembre de 1989), ya que la presentación en el Registro fue el 1 de febrero de 1990, aunque no se materializó la inscripción hasta el 5 de abril de 1990. La justificación a la DGIER, sin embargo, no se produjo hasta el 6 de julio de 1990.

4.31 La primera condición material que deben cumplir los beneficiarios de la inversión (letra b del punto 4.28), es cumplir el requisito de autofinanciación de la inversión en los primeros 12 ó 18 meses (mediante el incremento de los fondos propios en, al menos, el 30 por ciento de la inversión salvo en la ZPE de Extremadura y la ZID del Ferrol donde el porcentaje se situaba en el 25 por ciento), conforme a las resoluciones individuales y a los RD de delimitación de las zonas promocionables. Al margen de las deficiencias que afectan al cálculo del nivel exigido (señaladas con el punto 4.21), en siete expedientes vigentes, en los que el citado plazo se había superado ampliamente, no consta acreditado el cumplimiento de este requisito. \*

*Comentarios a las alegaciones: Se aceptan las alegaciones sobre los expedientes SA-155-P07, CS-113-P12 y SE-156-P08. En los expdtes. LE-166-P07, ZA-121-P07 y BA-481-P11, por el contrario, se alegan hechos posteriores a la fiscalización. Por otra parte, las alegaciones a los expedientes C-51-I30 y MU-86-P02 olvidan reflejar la partida de Resultados negativos (65 y 20 millones, respectivamente), que reducen el volumen de fondos propios por debajo del nivel exigido. Y, por último, sobre los otros dos expedientes no se alega nada en relación con este requisito.*

4.32 El beneficiario debe acreditar el cumplimiento del requisito de autofinanciación mediante la presentación de sus estados financieros. Éstos, sin embargo, no son un adecuado documento comprobatorio del cumplimiento efectivo de este requisito, por los siguientes motivos:

a) Existe un lapso de tiempo bastante largo entre la fecha de cierre de los estados financieros presentados por las empresas y el momento en que son analizados por la DGIER para comprobar el cumplimiento del requisito de incremento de los fondos propios. Esta circunstancia se debe tanto a los plazos de cierre contable establecidos en la normativa de sociedades como a los

retrasos en la tramitación de los expedientes por las CCAA y la DGIER. Este desfase temporal incorpora, por tanto, el riesgo de que la situación patrimonial representada en los estados financieros analizados en cada caso no se corresponda con la realidad en el momento de su ponderación.

b) La fiabilidad de dichos estados financieros resulta bastante discutible, habida cuenta de que, por lo general, no están auditados. A este respecto, la Disposición Adicional Primera.1.e), de la Ley 19/1988 de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, dispone que «deberán someterse en todo caso a la auditoría de cuentas ... las empresas o entidades ... e) que reciban subvenciones ... del Estado y demás Organismos públicos dentro de los límites que reglamentariamente fije el Gobierno por Real Decreto». Sin embargo, estos límites no han sido fijados todavía.

c) Algunos de los balances de situación presentados carecen del suficiente desglose de las cuentas, lo que ha impedido comprobar si la nueva cifra de Capital Social se encuentra totalmente desembolsada, como exigen las Resoluciones individuales de concesión de las ayudas.

4.33 El segundo de los requisitos particulares exigidos por las resoluciones individuales de concesión de estas subvenciones es el de crear o mantener un determinado nivel de empleo (letra c del punto 4.28). Para ello, se compara la situación de la empresa en el momento de la solicitud con la existente en la fecha de vencimiento del plazo de vigencia para la ejecución del proyecto. La fiscalización de este procedimiento ha puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) El control por la DGIER y las CCAA del cumplimiento de este requisito resulta débil y confuso. Así, pese a que en las resoluciones se exige «crear y mantener, a lo largo del periodo de vigencia» un número de puestos de trabajo determinado, se comprueba únicamente la justificación por los beneficiarios de la situación de la plantilla en la fecha de vencimiento del plazo de vigencia, pero no la situación inicial. A estos efectos se considera suficiente por la DGIER la declaración del interesado en el impreso de solicitud. Esta circunstancia deja abierta una sencilla puerta al fraude, mediante el simple método de declarar una plantilla inicial inferior a la real.

b) La justificación de la plantilla final se efectúa mediante certificaciones emitidas por la Seguridad Social que, por lo general, expresan únicamente el número de trabajadores, pero no el tipo de contrato al que se encuentran ligados. Esta circunstancia impide comprobar que se cumple fielmente este requisito, ya que no cabe cualquier tipo de contratación laboral, sino únicamente la realizada mediante contratos indefinidos a jornada completa o a tiempo parcial o bajo determinadas figuras de contratos temporales, siendo necesario

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

en estos últimos casos el cálculo de su «equivalencia al año».

*Comentarios a las alegaciones: Contrariamente a lo afirmado por las alegaciones, la justificación de este requisito se efectúa por lo general mediante certificación de la autoridad laboral y no mediante los documentos de cotización a la Seguridad Social (TC1 y TC2), cuya constancia en los expedientes es ocasional. Por otro lado, estos documentos tampoco resultan válidos para la comprobación de este requisito al no contener toda la información necesaria para ello.*

c) La información y documentación que obra en los expedientes no permite conocer el momento en que se produjeron las contrataciones. Ello impide descartar la posible comisión de otro tipo de fraude, consistente en contratar unos días antes de la fecha de vencimiento el número de trabajadores necesarios para alcanzar la cifra exigida, despidiéndolos unos días después, como se ha detectado por el control financiero de la IGAE en algún caso.

4.34 Por otro lado, las resoluciones individuales exigían inicialmente que la creación o el mantenimiento del empleo tuvieran lugar en el centro de trabajo objeto del proyecto subvencionado. Sin embargo, el Consejo Rector acordó el 21 de febrero de 1994 que «... la valoración de los puestos de trabajo se efectuará refiriéndose a la empresa considerada globalmente y no por centros de trabajo o producción aislados». A juicio del Tribunal, este criterio resulta apropiado siempre que se interprete y se aplique de modo complementario a la exigencia reglamentaria relativa a este requisito; esto es, que la creación o el mantenimiento de empleo tenga lugar directamente en el centro de trabajo objeto del proyecto subvencionado. Una interpretación distinta vulneraría la finalidad de los incentivos regionales. En efecto, la concesión de estas subvenciones se justifica por la promoción de una zona geográfica determinada y, sin embargo, los beneficios de la creación de empleo podrían, con una interpretación laxa del criterio acordado por el Consejo Rector, producirse en otra, incluso no promocionable.\*

4.35 Junto a las deficiencias señaladas en los dos puntos anteriores, que afectan de manera general al sistema de control del cumplimiento de este requisito, se ha observado que, en un expediente de la muestra (C-35-I30), cuyo plazo de vigencia había terminado y que contaba con declaración de cumplimiento, este requisito de creación o mantenimiento de empleo no había sido acreditado, ni siquiera en la insuficiente forma mencionada.

*Comentarios a las alegaciones: Además de las circunstancias señaladas en las alegaciones sobre este expediente,*

*no se tuvo en cuenta por la DGIER que otros 20 trabajadores contratados eran eventuales.*

4.36 Por último, la tercera condición material exigida a los beneficiarios por las resoluciones individuales es la de realizar una determinada inversión, cuyos importes total y por capítulos son expresamente fijados en dichas resoluciones (letra d del punto 4.28). A ello se añade la obligación de que el beneficiario justifique la efectiva realización durante los 12 ó 18 primeros meses de vigencia del proyecto de, al menos, el 25 por ciento de la inversión aprobada. A este respecto, en tres expedientes (LE-166-P07, ZA-121-P07 y BA-481-P11) no consta la ejecución del 25 por ciento de la inversión en los 12 ó 18 primeros meses, pese a lo cual no figura en los mismos que se ha incumplido este requisito.\*

4.37 En relación con el cumplimiento de los plazos establecidos en la resolución individual, un aspecto relevante lo constituyen las prórrogas concedidas. El Tribunal ha comprobado que dicha concesión se produce de forma casi automática y que el informe previo que debe elaborar la Comunidad autónoma es casi siempre favorable. Los tipos más frecuentes de las prórrogas otorgadas entre 1992 y 1996 han sido las siguientes: la ampliación del plazo de vigencia total del proyecto (600 casos); la ampliación del plazo para acreditar el nivel de fondos propios (399); y la prórroga del plazo de un año para realizar el 25 por ciento de la inversión aprobada (225). Además, en muchos expedientes constan prórrogas de más de un requisito o varias prórrogas sucesivas del mismo, generalmente del plazo de vigencia total del proyecto.

4.38 Por último, cabe señalar otras dos deficiencias observadas en los expedientes: por un lado, en 34 expedientes no existe constancia alguna de la notificación por la DGIER a las CCAA, para su traslado a los interesados, de la denegación de la subvención solicitada o de la cancelación de las ayudas concedidas; y, por otro, en 23 expedientes, la documentación aportada por los beneficiarios y aceptada por las CCAA y por la DGIER, para justificar el cumplimiento de diversas condiciones (fotocopias no compulsadas, datos incompletos, etc...), es poco fiable o insuficiente.\*

### Pagos

4.39 El pago total de la subvención concedida se efectúa al término del plazo de vigencia o antes si la inversión se ha realizado por completo. También se contempla en algunas resoluciones individuales la realización de pagos parciales, siempre que se den las siguientes circunstancias, conjuntamente: que se cumplan los sucesivos plazos de ejecución establecidos; que cada pago supere el importe de 5 millones de pese-

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

\* Párrafos modificados en función de las alegaciones.

tas; y que se aporten las debidas garantías. La posibilidad de realizar pagos parciales se recogió inicialmente en el artículo Cuarto.1 de la Orden de 17 de enero de 1989 y posteriormente en el artículo 30 del Reglamento, según la redacción dada por el Real Decreto 2315/1993 de 29 de diciembre.\*

4.40 Las propuestas de pago se justifican con los siguientes documentos:

a) Un certificado de la Comunidad autónoma, acreditativo del cumplimiento de las condiciones impuestas en la resolución individual y exigibles en el momento de la solicitud del pago. En algunos casos se acompaña un certificado de la autoridad laboral competente, relativo a los puestos de trabajo creados o mantenidos.

b) La justificación de encontrarse el beneficiario al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social en el momento de la solicitud del pago.

4.41 La certificación de la Comunidad autónoma figura en todos los pagos de la muestra seleccionada. Sin embargo, la justificación de encontrarse el beneficiario al corriente de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social no consta en el 14 por ciento de los pagos. Además, estas justificaciones presentan las mismas deficiencias documentales señaladas en el punto 4.13. Asimismo, se observan con frecuencia demoras importantes entre la fecha de la acreditación de este último requisito (esto es, la de la solicitud del pago) y la fecha del pago efectivo. Las demoras alcanzan siempre varios meses (la media es superior al año), debido al sistema de gestión de los créditos presupuestarios expuesto en el punto 3.3 de este Informe. Esta circunstancia desvirtúa el cumplimiento material de los preceptos que regulan este requisito, que establecen como momento decisivo para tal justificación el inmediato a la fecha del pago («...acreditar previamente al cobro...»).

#### Garantías

4.42 En los pagos de la subvención que se realizan antes de finalizar el plazo de vigencia, ya sea el pago total o pagos parciales, se exige la constitución de garantías, que pueden ser avales bancarios o primeras hipotecas. Sin embargo, en 46 de los pagos de estas características examinados se ha incumplido este requisito. En todo caso, en 24 de esos expedientes el pago se produjo con posterioridad a la ejecución total del proyecto (debido a las demoras de tramitación), por lo que no se incurrió en el riesgo que debiera haber quedado cubierto con las garantías. En el resto, en cambio, se asumió un riesgo evidente, aunque no llegara a mate-

rializarse en ningún caso. Por otra parte, en la revisión por el Tribunal de los avales constituidos se ha observado que en los primeros años de vigencia de este programa se consideraba como momento inicial para el cálculo de los intereses el de la solicitud del pago a cuenta, lo cual perjudicaba notoriamente al solicitante, ya que transcurre bastante tiempo entre la solicitud y el momento efectivo del pago. Posteriormente se ha establecido un sistema menos gravoso, con dos fases: en el momento de la solicitud se presenta un simple compromiso de aval, que se constituye luego efectivamente en el momento del pago y calculándolo en ese mismo día. Todas estas garantías se encuentran archivadas en los propios expedientes y no existe sistema alguno de contabilización y seguimiento de las mismas.\*

*Comentarios a las alegaciones: No se comparte la apreciación de las alegaciones acerca de que sólo a partir de la modificación del artículo 30 del Reglamento por el RD 2315/93 ha sido posible exigir garantías para el pago total de la subvención antes del fin de vigencia. Por el contrario, el Tribunal considera que dicha exigencia se contenía anteriormente en el artículo Cuarto.1 de la Orden de 17 de enero de 1989, para los casos de liquidación total o liquidaciones parciales «antes de que hubiera cumplido el proyecto con todas las condiciones que forman parte de la concesión» (esto es, además de la realización de las inversiones, las de autofinanciación y empleo). En ambas condiciones se requiere no sólo alcanzar las cifras establecidas en la resolución inicial, sino también su mantenimiento hasta el fin de vigencia de la subvención. Por lo tanto, el expediente no puede considerarse plenamente cumplido hasta el fin de su vigencia, contrariamente a lo afirmado por las alegaciones, según las cuales es suficiente la mera ejecución de las inversiones previstas.*

#### Incumplimientos

4.43 Conforme al sistema establecido en el Reglamento, si el proyecto no se ha ejecutado de acuerdo con las condiciones establecidas la DGIER debe proceder a analizar las causas y el alcance del incumplimiento, pudiendo conceder una prórroga para la completa ejecución del mismo o iniciar el expediente de incumplimiento. Hasta la modificación del Reglamento acordada por el Real Decreto 302/1993, las CCAA debían iniciar este expediente a propuesta de la DGIER. Después del citado Real Decreto, compete a la DGIER iniciar el expediente de incumplimiento, bien sea de oficio o a solicitud de las CCAA. Cuando el incumplimiento no resulte de gran entidad o así lo aconsejen las circunstancias de interés público, la DGIER puede limitarse a incoar un expediente de modificación del proyecto. El número de expedientes de incumplimiento con reintegro tramitados por la

\* Párrafos modificados en función de las alegaciones.

\* Párrafos modificados en función de las alegaciones.

DGIER entre 1994 y 1996 comunicados al Tribunal ascendió a 50, por un importe total de 2.340 millones de pesetas. De los años anteriores la DGIER no tiene información. De los 30 expedientes examinados en los que había un informe de incumplimiento, en uno se concedió prórroga, en dos se modificó el proyecto y en 27 se inició el expediente de incumplimiento. En tres casos la declaración de incumplimiento por la DGIER se produjo fuera del plazo establecido. Por otro lado, en seis de los expedientes de incumplimiento procedía la exigencia de reintegro de la subvención concedida, aunque el correspondiente procedimiento no se había iniciado aún en dos casos (los expedientes GC-99-P06 y BA-247-P11). Todos los expedientes se remitieron a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para su ulterior trámite, con indicación, en su caso, del devengo de intereses de demora. Es de destacar también que en tres expedientes de la muestra en los que consta la certificación de las CCAA de haberse cumplido todas las condiciones, el control financiero de la IGAE encontró, sin embargo, el incumplimiento de algún requisito.

4.44 Por último, cabe destacar también que en ninguno de los expedientes examinados en los que se declaró el incumplimiento de las condiciones establecidas, o en los que concurrió alguna otra circunstancia de las señaladas en el artículo 82 de la LGP (según la redacción dada por el artículo 16.3 de la Ley 31/1990), consta la apertura del expediente administrativo sancionador establecido en dicho precepto, ni indicación alguna relativa a su improcedencia. Tampoco se ha ejercido en ningún caso la acción de responsabilidad prevista en los artículos 7.2 de la Ley 50/1985, 36 de su Reglamento y Octavo.6 de la Orden de 17 de enero de 1989.

## V. ANÁLISIS DE EFICACIA

*Comentarios a las alegaciones: Las alegaciones se refieren a este apartado de manera global y no por puntos concretos. Por esta razón, se ha preferido agrupar los comentarios a las mismas al final del apartado, en el punto 5.18.*

### A. Planificación: objetivos e indicadores

5.1 A lo largo del periodo fiscalizado, no se desarrollaron instrumentos de planificación formal en relación con los objetivos concretos que se esperaba alcanzar a través de la política de incentivos regionales, en términos de su incidencia efectiva sobre la economía y el desarrollo de las zonas promocionables. Tampoco existió un sistema formal de planificación y control sobre la gestión interna de la DGIER en ejecución de dicha política. Como consecuencia de ello, la organización se movió en un ambiente de incertidumbre, al carecer de objetivos estratégicos suficientemente definidos así como de indicadores adecuados para su medi-

ción. Tampoco se dispuso de estudios técnicos al respecto. Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse, como ya se indicó en el punto 2.2, la existencia de un buen sistema de seguimiento de expedientes a través de la aplicación informática denominada AVIION, cuya exhaustiva información estadística permite tener un conocimiento adecuado de las características de los proyectos, los cuales se reflejan con fidelidad en las Memorias anuales de los incentivos regionales amparados en la Ley 50/1985 (en lo sucesivo, Memorias IER). Sin embargo, dicha información puramente interna pierde buena parte de su valor a los efectos de planificar la actuación pública en este ámbito, al no haber sido completada con otros datos imprescindibles de carácter externo, como acaba de señalarse.

5.2 Por otro lado, el programa presupuestario 724-C «Incentivos Regionales a la Localización Industrial» no contempla objetivos e indicadores que puedan considerarse adecuados para un mínimo control de la gestión. En efecto, el único objetivo definido en las Memorias presupuestarias de todos los ejercicios examinados es uno genérico denominado «*Desarrollo Económico Regional, mediante incentivos en zonas acordadas por el Gobierno, financiados a través de los P.G.E o cofinanciados con la C.E.E.*». A este objetivo se asocian los siguientes indicadores:

- «
- a) *Proyectos subvencionados aprobados por el Consejo de Ministros.*
  - b) *Inversión subvencionable aprobada.*
  - c) *Subvenciones concedidas.*
  - d) *Puestos de trabajo directos.*
  - e) *Subvenciones pagadas.»*

5.3 El referido objetivo y sus indicadores no son representativos ni se adecuan a la actividad de la DGIER, por los siguientes motivos:

a) En primer lugar, porque el único objetivo establecido en las Memorias presupuestarias, aun cuando constituya la finalidad última y la justificación de la política que se analiza, no es realmente un objetivo en sentido técnico a efectos de planificación y programación, dada su generalidad y falta de cuantificación. Ello impide valorar también su grado de consecución, magnitud que mediría la eficacia de la organización.

b) En segundo lugar, porque los indicadores asociados al citado objetivo no son representativos del mismo ni de los aspectos más relevantes de la política analizada. En realidad, constituyen simples estimaciones sobre el valor que puedan alcanzar las magnitudes expresadas, sin que dicho valor represente un óptimo deseable sino un mero ejercicio de predicción. Es de notar además que, en principio, casi todos los indicadores dependen más de factores externos a la DGIER, como son el número de solicitudes presentadas y la

naturaleza de los proyectos, que de su propia actividad y control.

5.4 Como consecuencia de todo lo anterior, no es posible utilizar los instrumentos inherentes al Presupuesto por programas para analizar la eficacia de la política fiscalizada. No obstante, no puede dejar de considerarse útil para el análisis de eficacia el único objetivo establecido en las Memorias presupuestarias (el desarrollo regional). Para poder utilizarlo, sin embargo, resulta necesario adaptar su definición a la verdadera finalidad de la política examinada, de manera que se explicita que los incentivos no persiguen en general el desarrollo de todas las regiones, sino específicamente el estímulo del desarrollo de las regiones beneficiarias de los mismos. Además, a falta de cuantificación sobre las metas a alcanzar en estas regiones, el Tribunal ha procedido a analizar, únicamente, si de la información disponible se puede deducir alguna influencia significativa de los incentivos en un eventual mayor desarrollo relativo de las regiones promocionadas; admitiendo que, de acreditarse tal influencia, la política examinada habrá alcanzado un cierto grado de

eficacia, aunque no resulte posible su evaluación concreta.

5.5 Por el contrario, no es posible aprovechar para este análisis los indicadores establecidos en las Memorias presupuestarias, como ya se ha señalado. No obstante, a título meramente ilustrativo, se recoge en el cuadro 10 la evolución de los valores presupuestados para estos indicadores junto a los realmente alcanzados, tomando como fuente de información las propias Memorias presupuestarias. Destaca de estos datos, sobre todo, la discrepancia que se observa (excepto en 1994 y 1995) entre las subvenciones que se previó pagar en cada ejercicio y las que finalmente se pagaron. Debe señalarse, además, que estos datos difieren notablemente en algunos casos de los obtenidos de otras fuentes más fiables: Memorias IER, sistema AVIION y Cuentas de liquidación del presupuesto.

5.6 La DGIER tenía en cuenta también en su gestión otros indicadores implícitos, según se deduce de algunas alusiones contenidas en las Memorias IER. Estos son:

a) *La relación entre la inversión asociada a las solicitudes y el desarrollo económico de las zonas pro-*

CUADRO 10  
Indicadores establecidos en el programa presupuestario 724-C

Indicadores	Ejercicio 1988		Ejercicio 1989		Ejercicio 1990	
	Presup.	Realiz.	Presup.	Realiz.	Presup.	Realiz.
	MP 1989	MP 1990	MP 1990	MP 1991	MP 1991	MP 1992
1.- Proyectos subvencionados aprobados por el Consejo de Ministros	1.400	1.511	1.454	3.110	1.900	1.569
2.- Inversión subvencionable aprobada (millones ptas.)	152.000	149.168	148.800	514.560	337.000	304.366
3.- Subvenciones concedidas (millones ptas.)	36.300	26.779	48.000	108.559	73.000	57.562
4.- Puestos de trabajo directos	---	15.790	15.600	42.417	32.100	22.920
5.- Subvenciones pagadas (millones ptas.)	20.700	15.114	27.592	14.572	46.481	15.949

Indicadores	Ejercicio 1991		Ejercicio 1992		Ejercicio 1993	
	Presup.	Realiz.	Presup.	Realiz.	Presup.	Realiz.
	MP 1992	MP 1993	MP 1993	MP 1994	MP 1994	MP 1995
1.- Proyectos subvencionados aprobados por el Consejo de Ministros	1.900	805	1.900	509	710	424
2.- Inversión subvencionable aprobada (millones ptas.)	371.000	218.679	408.000	192.931	199.000	182.689
3.- Subvenciones concedidas (millones ptas.)	80.000	35.199	80.000	27.341	30.000	29.192
4.- Puestos de trabajo directos	32.100	16.349	32.100	10.118	12.370	8.601
5.- Subvenciones pagadas (millones ptas.)	71.975	27.588	57.905	15.936	18.810	28.606

Indicadores	Ejercicio 1994		Ejercicio 1995	
	Presup.	Realiz.	Presup.	Realiz.
	MP 1996	MIER 94	MP 1996	MIER 96
1.- Proyectos subvencionados aprobados por el Consejo de Ministros	460	488	490	525
2.- Inversión subvencionable aprobada (millones ptas.)	205.000	312.366	225.000	226.662
3.- Subvenciones concedidas (millones ptas.)	35.000	52.381	38.000	34.441
4.- Puestos de trabajo directos	9.318	9.354	9.500	8.332
5.- Subvenciones pagadas (millones ptas.)	17.388	17.063	18.810	18.259

Fuentes: Memorias presupuestarias (MP), años 1989-1995, y Memorias anuales de incentivos regionales (MIER), años 1994 y 1995.

*mocionables, medida en términos de concentración de la inversión en zonas con PIB por habitante inferior a la media nacional.*

*b) La prioridad a proyectos de importe superior a 75 millones de pesetas.*

*c) El logro de mayores cifras de inversión y empleo con una subvención menor.*

*d) El reforzamiento de la selectividad de proyectos sólidos y viables.*

*e) La disminución de los retrasos en los pagos.»*

La mención de estos indicadores implícitos se realiza en las Memorias de una manera tangencial, sin que se expliquen, desarrollen o valoren. Los aspectos citados, no obstante, parecen ser aspiraciones tenidas en cuenta en la gestión de las subvenciones. Por otra parte, aun cuando la DGIER utiliza estos indicadores implícitos como medidas de eficacia, su definición los sitúa en realidad en el ámbito del análisis de eficiencia. En efecto, los indicadores citados no se refieren directamente al único objetivo de la política de incentivos (el desarrollo de ciertas regiones), sino a la forma de procurar el mejor aprovechamiento de los instrumentos de gestión de la misma, a través de una mejor selección de los proyectos y de una mayor agilidad de los pagos. Por ello, los mencionados indicadores han sido considerados por el Tribunal de Cuentas en el análisis de eficiencia, cuyos resultados figuran en el apartado VI de este Informe, pero no en el de eficacia que se presenta en este apartado V. La información para el análisis de estos últimos aspectos se ha obtenido de las relaciones detalladas de expedientes y estadísticas obtenidas por la DGIER del sistema AVIION y facilitadas puntualmente al Tribunal, amén de otras fuentes de datos estadísticos (principalmente el Instituto Nacional de Estadística y la Fundación FIES de las Cajas de Ahorro) y de las Memorias anuales IER desde 1990 (primera que se elaboró) hasta 1996.

5.7 Siendo la finalidad última de la política de incentivos, como se ha dicho, el mayor desarrollo relativo de las zonas promocionables y la creación de empleo en las mismas, los mejores indicadores para analizar su eficacia serán precisamente los que informen sobre el incremento de la producción y el empleo de las distintas regiones en términos relativos como, por ejemplo, en índices por habitante sobre la media nacional. Por otra parte, la política que se examina actúa indirectamente sobre estas dos magnitudes macroeconómicas a través de un instrumento íntimamente relacionado con ellas: la inversión. La estrecha correlación que existe entre la producción, la inversión y el empleo se pone de manifiesto en el cuadro 11 y en el gráfico 2, donde se expone la evolución del Producto Interior Bruto, la Formación Bruta de Capital Fijo y la población ocupada en el periodo 1985-1995. Esta correlación conduce a que resulte más apropiado fijar como verdadero objetivo inmediato de la política de incentivos el incremento relativo de la inversión en las zonas promocionables, actividad que ha de traducirse en una mayor capacidad de producción y un mayor empleo, es decir, en un mayor desarrollo. Ahora bien, tampoco quiere decirse, como es obvio, que cualquier incremento observado en los datos regionales de inversión deba ser atribuible sin más a los incentivos regionales, ya que existe la posibilidad de que, en muchos casos, se estén subvencionando proyectos de inversión que, con incentivos o sin ellos, se habrían ejecutado de todas formas. Como se sabe, las decisiones de inversión y localización de las empresas responden a múltiples factores (proximidad de los mercados; disponibilidad de factores de producción; incidencia de los costes, sobre todo laborales; externalidades producidas por la concentración de empresas de un mismo sector productivo; economías de escala; dotación de infraestructuras; etc...). Los incentivos económicos regionales no son sino uno más entre dichos factores. En consecuencia, para el análisis en profundidad de la

verdadera incidencia de los incentivos resultaría imprescindible la elaboración de estudios globales (económicos y sociales, principalmente) que tuviesen en cuenta todas las variables relevantes y se enmarcasen en el ámbito geográfico concreto en el que operan, ya que las zonas promocionables son en algunos casos de ámbito muy inferior al regional. A falta de dichos estudios, el Tribunal ha realizado una aproximación mediante el análisis de algunas magnitudes macroeconómicas regionales (producción, inversión y empleo) y su puesta en relación con los incentivos aprobados y ejecutados en el periodo fiscalizado. Al respecto, debe destacarse que el Tribunal de Cuentas no ha pretendido formular un estudio macroeconómico regional mediante técnicas analíticas sofisticadas. Por el contrario, el análisis ha pretendido únicamente comprobar si se aprecia, con métodos analíticos sencillos (aunque científicamente rigurosos), alguna correlación entre las cifras de inversión y empleo inducidos por los incentivos regionales y las magnitudes básicas

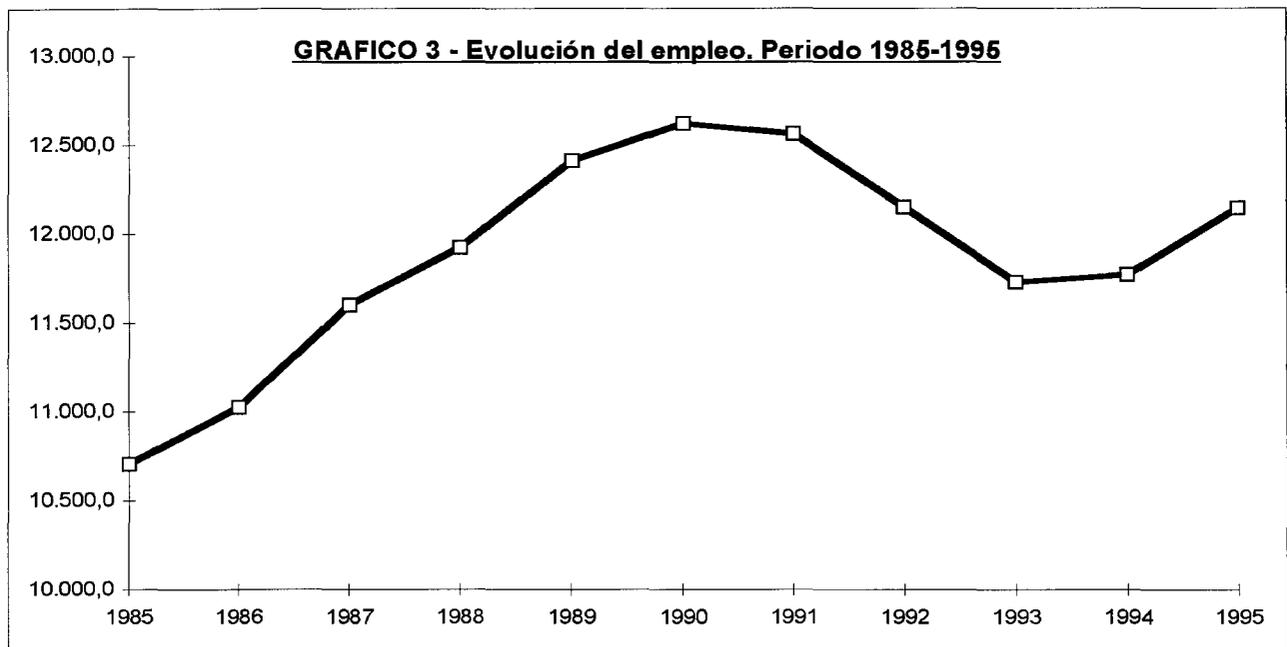
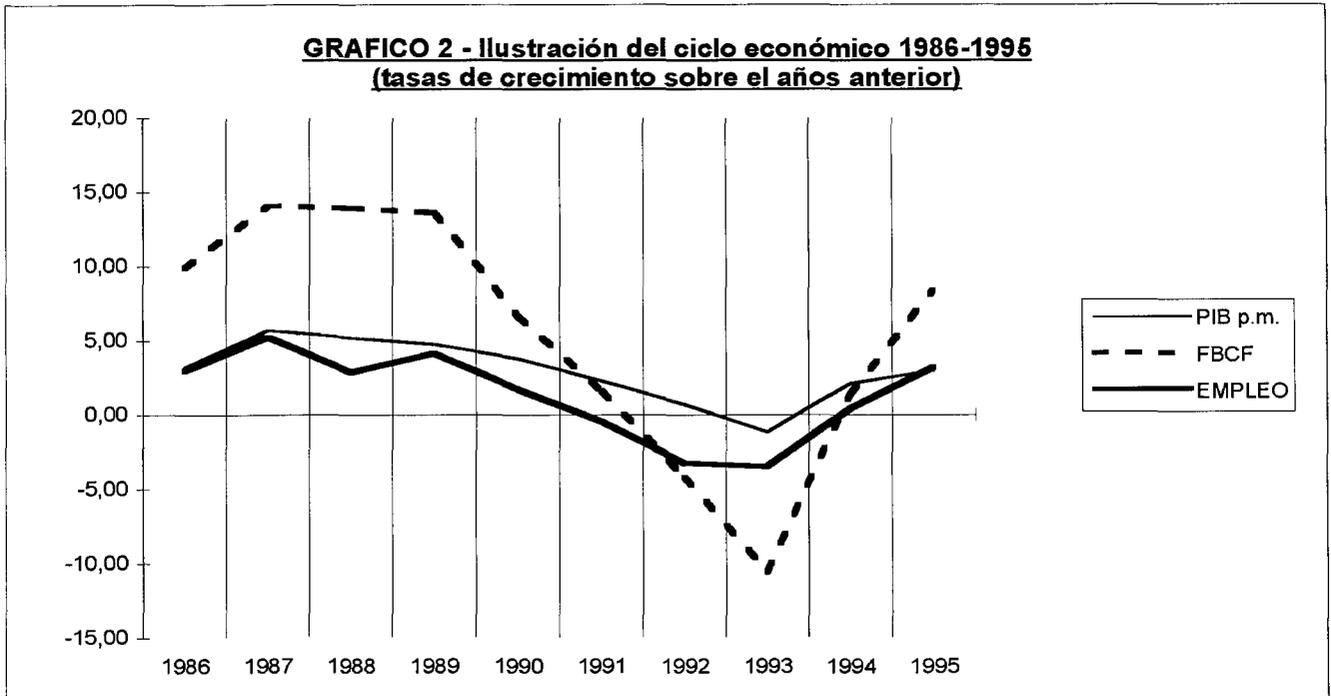
de la economía regional. De haber existido tal correlación se habría demostrado, aunque fuese en un grado indeterminado, la eficacia de los incentivos, dado que su finalidad es, precisamente, influir sobre el desarrollo regional. En el ámbito de esta simple comprobación, por lo tanto, carecen de virtualidad la mayoría de las objeciones metodológicas que se aducen en las alegaciones (como se indicará al final de este apartado en el punto 5.18), aunque sí debe reconocerse la existencia de otras limitaciones que afectan al análisis (principalmente la escasez de información, según se señala en los puntos 1.17, 5.7 y otros). En este sentido, el Tribunal entiende que el análisis realizado tiene la naturaleza de una mera aproximación para verificar la existencia o no de indicios que permitan aceptar la incidencia de los incentivos sobre el desarrollo regional, sin cuantificar siquiera la misma y sin otras pretensiones. Esta aproximación ha sido necesaria por la ausencia total de otros estudios al respecto, ni por parte de la DGIER ni de otros organismos públicos.

CUADRO 11

## Ilustración del ciclo económico. Total nacional. Período 1985-1995

	PIB p.m.	FBCF	EMPLEO	% de crecimiento s/ el año anterior		
	mill.ptas.	mill.ptas.	miles pers. ocupadas	PIB p.m.	FBCF	EMPLEO
1985	31.321,7	5.729,5	10.705,4			
1986	32.324,0	6.296,8	11.022,0	3,20	9,90	2,96
1987	34.147,5	7.181,0	11.593,9	5,64	14,04	5,19
1988	35.910,0	8.178,5	11.919,6	5,16	13,89	2,81
1989	37.611,4	9.289,8	12.408,2	4,74	13,59	4,10
1990	39.018,3	9.905,5	12.619,8	3,74	6,63	1,71
1991	39.902,9	10.065,8	12.558,9	2,27	1,62	-0,48
1992	40.170,3	9.645,2	12.145,9	0,67	-4,18	-3,29
1993	39.702,5	8.625,3	11.723,5	-1,16	-10,57	-3,48
1994	40.538,0	8.742,7	11.770,0	2,10	1,36	0,40
1995	41.736,5	9.475,2	12.142,7	2,96	8,38	3,17

Fuente: INE - Contabilidad Nacional - precios constantes base 1986 y elaboración propia.



5.8 Para efectuar dicho estudio, el Tribunal ha definido los indicadores que a continuación se describen:

a) Evolución de la participación relativa de las Comunidades autónomas, sobre el total nacional, en la magnitud macroeconómica representativa de la inversión: «Formación bruta de capital fijo (FBCF)». Dicha magnitud se ha relacionado con el volumen de inversión incentivada, al objeto de examinar la importancia relativa de los incentivos sobre esta magnitud y si se aprecia alguna influencia de los mismos sobre la localización regional de las inversiones.

b) Evolución por Comunidades autónomas de la magnitud macroeconómica representativa de la producción: «Valor Añadido Bruto (VAB)» total y por habitante (VAB/hab). Se ha preferido esta magnitud a la del PIB por reflejar mejor la producción en origen alcanzada. Con este indicador se pretende examinar si se ha producido alguna mejora de importancia en la posición relativa de las CCAA beneficiarias de los incentivos regionales que, en principio, pudiera hacer pensar en la influencia de los mismos.

c) Evolución por Comunidades autónomas de los datos de variación del empleo y su relación con el volu-

men de puestos de trabajo creados como consecuencia de los incentivos regionales, a fin de examinar la posible incidencia de éstos en la creación de empleo regional.

## B. Resultados del análisis de la incidencia de los incentivos regionales

5.9 Como se ha señalado en el punto 5.8.a), el primer indicador relaciona la inversión regional total con la inversión presuntamente inducida por los incentivos regionales. Para obtener la primera magnitud se han tomado los datos de los trabajos realizados por la Fundación FIES de las Cajas de Ahorro, mientras que para la segunda ha sido necesario efectuar estimaciones propias ante la falta de datos al respecto, ya que en el sistema AVIION consta el importe de la inversión aprobada y el de las subvenciones en cada ejercicio, pero no el de la inversión realizada correspondiente a dichas subvenciones. Las premisas y los resultados de dicha estimación, realizada por CCAA y para los ejercicios

1991, 1993 y 1995, se reflejan en el cuadro 12, conforme al siguiente procedimiento de cálculo:

a) La base sobre la que se apoya la estimación está constituida por las propuestas de pago de subvenciones contabilizadas por la DGIER, correspondientes tanto a los expedientes de la Ley 50/1985 como a los procedentes de figuras anteriores (ya que ambos persiguen la misma finalidad).

b) La inversión que corresponde a las propuestas de pago de cada ejercicio se ha estimado mediante el procedimiento de dividir el importe de las subvenciones devengadas en cada ejercicio por el porcentaje subvención/inversión correspondiente al total de los expedientes de cada Comunidad autónoma vigentes al 31 de diciembre de 1996 (cuadro 32), obtenido del sistema AVIION.

c) Por su parte, las subvenciones devengadas en cada ejercicio han sido calculadas a partir de las propuestas de pago de incentivos contabilizadas en periodos posteriores. Este sistema indirecto de cálculo de las subvenciones devengadas en cada ejercicio obedece a

CUADRO 12

Estimación de la inversión anual beneficiada por los incentivos económicos regionales. Años 1991-1993-1995  
(Millones de pesetas)

	Obligaciones devengadas en:			factor subv. / inv.	Inversión estimada		
	1991	1993	1995		1991	1993	1995
	(1)	(2)	(3)		(5) = (1) / (4)	(6) = (2) / (4)	(7) = (3) / (4)
Andalucía	9.846	7.694	10.379	0,1903	51.739	40.428	54.538
Aragón	2.514	766	684	0,1684	14.929	4.549	4.059
Asturias	7.682	5.892	4.437	0,2531	30.352	23.279	17.529
Baleares	0	0	0	0,0000	0	0	0
Canarias	1.358	741	571	0,1617	8.398	4.583	3.531
Cantabria	612	523	531	0,1325	4.619	3.947	4.008
Castilla y León	5.748	2.757	3.552	0,1367	42.048	20.165	25.980
Castilla-La Mancha	2.610	1.731	2.126	0,1636	15.954	10.581	12.995
Cataluña	772	515	406	0,1500	5.147	3.430	2.707
Extremadura	4.079	1.521	1.006	0,2735	14.914	5.561	3.676
Galicia	4.062	2.014	1.416	0,1911	21.256	10.539	7.407
Madrid	51	330	152	0,1500	340	2.197	1.013
Murcia	1.906	2.312	1.949	0,2946	6.470	7.846	6.616
Navarra	0	0	0	0,0000	0	0	0
País Vasco	1.909	866	1.186	0,1626	11.740	5.323	7.294
La Rioja	683	377	233	0,1500	4.553	2.510	1.553
C. Valenciana	453	568	623	0,0974	4.651	5.826	6.396
Ceuta y Melilla	122	26	130	0,2008	608	129	647
<b>TOTAL</b>	<b>44.407</b>	<b>28.629</b>	<b>29.378</b>	<b>0,1877</b>	<b>237.717</b>	<b>150.893</b>	<b>159.949</b>

### METODOLOGÍA:

- Oblig.devengadas en 1991 = propuestas de pago de incentivos contabilizadas en 1993
- Oblig.devengadas en 1993 = media aritmética simple de las propuestas de pago contabilizadas en 1994 y 1995
- Oblig.devengadas en 1995 = media aritmética simple de las propuestas de pago contabilizadas en 1995 y 1996
- Factor subv./invers. = porcentajes correspondientes a los expedientes de la Ley 50/85 vigentes al 31-12-1996 (cuadro 32)  
(para las regiones beneficiarias sólo de figuras anteriores a la Ley 50/85 se ha tomado siempre como factor el 0,15)

Fuente: DGIER (sistema AVIION) y elaboración propia.

los notables retrasos producidos por la acumulación de las solicitudes de pago por encima de las disponibilidades presupuestarias. Dichos retrasos superaban el año a finales de 1992, si bien fueron reduciéndose progresivamente en años sucesivos. A estos retrasos contingentes hay que añadir los inevitables producidos por los trámites normales de recepción, comprobación, informes, propuestas, firmas, etc..., de dichas solicitudes de pago.

5.10 En el cuadro 13, por su parte, se presentan los valores alcanzados por la magnitud «Formación bruta de capital fijo (FBCF)», representativa de la inversión, en las distintas regiones durante los años 1991, 1993 y 1995. El cuadro ofrece también la relación entre dichos datos y los relativos a la inversión presuntamente inducida por los incentivos regionales, obtenidos del cuadro 12. Se indica también el porcentaje de participación relativa de la FBCF de cada Comunidad en el total nacional. Se han elegido los tres años indicados por ser los más favorables para la presentación, en su caso, de las influencias que puedan haber tenido los incentivos regionales sobre la inversión, ya que estos ejercicios son los que presentan el mayor volumen de obligaciones devengadas, conforme a la estimación realizada.

5.11 De los datos del cuadro 13 pueden extraerse las conclusiones siguientes:

a) La importancia relativa de la inversión subvencionada por los incentivos respecto de la inversión total es muy escasa. Así se deduce de los datos de las columnas 10 a 12 del cuadro, en las que se observa que, a nivel nacional, la inversión subvencionada ha quedado en los tres ejercicios analizados por debajo del 2 por ciento de la inversión total (descendiendo del 1,77 por ciento en 1991 al 1,08 por ciento en 1995). Por regiones, los mayores porcentajes de importancia relativa se observan en Asturias (donde el porcentaje llegó al 8,32 por ciento en 1991), Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cantabria, Andalucía y Extremadura (en este último caso, con una notable evolución descendente).

b) La participación relativa de las diferentes regiones en la inversión total nacional muestra una evolución estable, como se observa por los datos de las columnas 4 a 6 del cuadro. Los datos muestran que entre 1991 y 1995 se han registrado mínimas variaciones en el peso relativo de la inversión de cada región respecto del total nacional. Únicamente cabe destacar, entre las CCAA que ganan peso relativo, a Galicia y el País Vasco; y entre las que lo pierden, a Asturias y Cantabria. Las cuatro son beneficiarias de incentivos.

CUADRO 13

### Formación bruta del capital fijo en las Comunidades Autónomas y relación con los incentivos económicos regionales

Años 1991-1993-1995

	Formación bruta de capital fijo (FBCF)					
	millones ptas. - precios corrientes)			Porcentaje s/ total nac.		
	1991	1993	1995	1991	1993	1995
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andalucía	2.047.483	1.765.476	2.282.542	15,24	14,57	15,35
Aragón	445.260	406.629	484.755	3,31	3,35	3,26
Asturias	364.938	316.386	340.265	2,72	2,61	2,29
Baleares	298.599	244.362	321.323	2,22	2,02	2,16
Canarias	510.418	453.905	579.529	3,80	3,74	3,90
Cantabria	151.709	134.356	159.760	1,13	1,11	1,07
Castilla y León	850.262	759.416	919.726	6,33	6,27	6,18
Castilla-La Mancha	700.904	652.163	814.066	5,22	5,38	5,47
Cataluña	2.455.923	2.185.664	2.645.887	18,27	18,04	17,79
Extremadura	345.492	324.784	384.275	2,57	2,68	2,58
Galicia	925.528	930.176	1.161.220	6,89	7,68	7,81
Madrid	1.712.755	1.472.788	1.770.420	12,74	12,15	11,90
Murcia	344.837	321.606	399.209	2,57	2,65	2,68
Navarra	218.977	203.245	243.339	1,63	1,68	1,64
País Vasco	649.540	670.686	787.741	4,83	5,53	5,30
La Rioja	91.539	82.026	107.473	0,68	0,68	0,72
C. Valenciana	1.301.478	1.170.339	1.441.108	9,68	9,66	9,69
Ceuta y Melilla	23.333	24.326	31.267	0,17	0,20	0,21
<b>TOTAL</b>	<b>13.438.975</b>	<b>12.118.333</b>	<b>14.873.905</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

	Inversión subvencionada estimada			Porcentaje inv. subv. s/ FBCF		
	1991	1993	1995	1991	1993	1995
	(7)	(8)	(9)	(10) = (7)/(1)	(11) = (8)/(2)	(12) = (9)/(3)
Andalucía	51.739	40.428	54.538	2,53	2,29	2,39
Aragón	14.929	4.549	4.059	3,35	1,12	0,84
Asturias	30.352	23.279	17.529	8,32	7,36	5,15
Baleares	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Canarias	8.398	4.583	3.531	1,65	1,01	0,61
Cantabria	4.619	3.947	4.008	3,04	2,94	2,51
Castilla y León	42.048	20.165	25.980	4,95	2,66	2,82
Castilla-La Mancha	15.954	10.581	12.995	2,28	1,62	1,60
Cataluña	5.147	3.430	2.707	0,21	0,16	0,10
Extremadura	14.914	5.561	3.676	4,32	1,71	0,96
Galicia	21.256	10.539	7.407	2,30	1,13	0,64
Madrid	340	2.197	1.013	0,02	0,15	0,06
Murcia	6.470	7.846	6.616	1,88	2,44	1,66
Navarra	0	0	0	0,00	0,00	0,00
País Vasco	11.740	5.323	7.294	1,81	0,79	0,93
La Rioja	4.553	2.510	1.553	4,97	3,06	1,45
C. Valenciana	4.651	5.826	6.396	0,36	0,50	0,44
Ceuta y Melilla	608	129	647	2,60	0,53	2,07
<b>TOTAL</b>	<b>237.717</b>	<b>150.893</b>	<b>159.949</b>	<b>1,77</b>	<b>1,25</b>	<b>1,08</b>

Fuentes: Fundación FIES de las Cajas de Ahorro y elaboración propia.

c) También se han calculado (aunque no se transcriben los resultados por ser excesivamente prolijos), dentro del ámbito teórico de un modelo determinista de regresión simple lineal (RSL) propio de la estadística descriptiva, los coeficientes de correlación y determinación de la inversión subvencionada respecto de la total. Los valores obtenidos no permiten aceptar la incidencia significativa de una variable sobre la otra.

En definitiva, de los análisis estadísticos practicados no se desprende que exista una incidencia significativa de los incentivos regionales sobre el crecimiento selectivo de la inversión en las regiones objeto de promoción.

5.12 Por su parte, el cuadro 14 recoge las cifras relativas a la producción en términos de Valor Añadido Bruto (VAB) al coste de los factores, por CCAA. A efectos de evitar en lo posible el exceso de datos, se han seleccionado únicamente los relativos a 1985 y 1995, primero y último del periodo fiscalizado. Del análisis de esta evolución del VAB por CCAA (columnas 1 a 5 del cuadro) se pueden extraer las dos conclusiones siguientes:

a) En términos absolutos y a precios corrientes, el VAB nacional se ha incrementado en un 251 por ciento entre 1985 y 1995. Desglosada por CCAA, esta magnitud muestra cierta variabilidad en el crecimiento registrado en las distintas regiones, aunque de intensidad reducida, ya que el máximo crecimiento es del 288 por ciento (Canarias) y el mínimo del 216 por ciento (Asturias).

b) Si se observa la participación relativa en el VAB nacional de las diferentes CCAA, destaca la pérdida de peso relativo de varias regiones beneficiarias de

incentivos: Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana. En cambio, otras zonas también promocionadas ganan participación: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y, sobre todo, Canarias, así como Ceuta y Melilla. Todos estos cambios, sin embargo, resultan en general poco apreciables.

5.13 Resulta más ilustrativa la evolución del índice VAB por habitante en relación con la media española (columnas 6 a 8 del cuadro 14). En la evolución de este índice destaca el negativo desarrollo relativo de cuatro regiones, todas ellas beneficiarias de los incentivos: Asturias, que pierde casi diez puntos entre 1985 y 1995; Cantabria, que pierde casi siete; el País Vasco, que pierde cuatro; y Murcia, que pierde tres. Estas cuatro regiones recibieron el 22 por ciento de los incentivos pagados en el periodo 1987-1996. De las regiones cuyo índice se incrementó destacan únicamente, entre las promocionables, Canarias (que gana casi once puntos), Castilla-La Mancha (que gana seis) y Ceuta-Melilla (que gana siete). Este grupo recibió el 10 por ciento de los incentivos pagados en el citado periodo. Otras dos regiones que presentan claras ganancias no son objeto de incentivos (Baleares y Navarra) y el resto de las regiones presentan variaciones poco relevantes.

5.14 En definitiva, de los datos de producción recogidos en el cuadro 14 y analizados en los dos puntos anteriores (sobre los que también se han calculado los coeficientes de correlación y determinación del modelo RSL entre los incentivos pagados y los incrementos del VAB absolutos y relativos), no se deduce

**CUADRO 14**  
**Producción de las Comunidades Autónomas en términos de VAB (al coste de los factores),**  
**total y por habitante**  
 Años 1985-1996

	VAB -coste factores- prec. corrientes millones ptas.		Índice crecimiento (1985 = 100)	Participación en el total nac.	
	1985	1995		1985	1995
	(1)	(2)	(3) = (2) / (1)	(4)	(5)
Andalucía	3.469.734	8.983.429	259	12,46	12,83
Aragón	958.388	2.305.212	241	3,44	3,29
Asturias	777.861	1.680.177	216	2,79	2,40
Baleares	722.576	2.041.993	283	2,59	2,92
Canarias	980.834	2.829.678	288	3,52	4,04
Cantabria	372.023	853.079	229	1,34	1,22
Castilla y León	1.681.133	4.082.816	243	6,03	5,83
Castilla-La Mancha	932.055	2.510.197	269	3,35	3,58
Cataluña	5.379.082	13.538.390	252	19,31	19,33
Extremadura	515.623	1.317.532	256	1,85	1,88
Galicia	1.637.930	4.026.340	246	5,88	5,75
Madrid	4.567.038	11.349.038	248	16,39	16,21
Murcia	609.609	1.530.450	251	2,19	2,19
Navarra	410.244	1.101.071	268	1,47	1,57
País Vasco	1.728.522	4.138.434	239	6,21	5,91
La Rioja	206.130	527.163	256	0,74	0,75
C. Valenciana	2.840.021	7.005.617	247	10,19	10,01
Ceuta y Melilla	70.852	200.377	283	0,25	0,29
<b>TOTAL</b>	<b>27.859.655</b>	<b>70.020.993</b>	<b>251</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

	VAB por habitante (media nac. = 100)		
	1985	1995	Variac.
	(6)	(7)	(8) = (7) / (6)
Andalucía	70,88	71,24	0,36
Aragón	110,20	109,08	-1,12
Asturias	96,52	86,87	-9,65
Baleares	141,40	159,93	18,53
Canarias	93,36	103,92	10,56
Cantabria	97,48	90,60	-6,88
Castilla y León	90,93	89,85	-1,08
Castilla-La Mancha	78,29	84,05	5,76
Cataluña	123,52	124,05	0,53
Extremadura	67,65	68,94	1,29
Galicia	82,05	82,92	0,87
Madrid	130,07	126,64	-3,43
Murcia	82,99	80,14	-2,85
Navarra	109,12	118,36	9,24
País Vasco	113,64	109,77	-3,87
La Rioja	107,60	111,96	4,36
C. Valenciana	102,47	100,92	-1,55
Ceuta y Melilla	81,45	88,39	6,94
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>--</b>

Fuentes: Fundación FIES de las Cajas de Ahorro y elaboración propia.

relación significativa alguna entre los incentivos regionales y el crecimiento del VAB (bien sea total o por habitante). Por ello, cabe reiterar, desde otro enfoque metodológico, la conclusión expuesta en el punto 5.11; es decir, que no queda acreditada la eficacia de la política de incentivos regionales, en este caso respecto del objetivo de favorecer selectivamente los niveles de producción de las regiones beneficiarias.

5.15 Por último, en lo que se refiere a la influencia de los incentivos sobre la creación de empleo, los resultados son similares a los expuestos en los puntos anteriores, como es de esperar dada la estrecha correlación que guardan las tasas de crecimiento del empleo con las de la inversión (véase el cuadro 11 y el gráfico 2). En el cuadro 15 se refleja la población activa y el porcentaje de paro en los años 1985 y 1995, primero y último del

CUADRO 15  
Datos del empleo en las Comunidades Autónomas  
Años 1985-1990-1995

	Población activa			Población parada		
	1985	1990	1995	1985	1990	1995
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andalucía	2.107,31	2.458,79	2.614,91	650,44	637,33	888,01
Aragón	435,17	459,59	465,86	72,87	41,88	73,04
Asturias	419,86	428,98	390,21	78,28	72,83	71,75
Baleares	241,25	273,18	315,57	35,46	31,73	46,96
Canarias	509,70	565,22	619,14	124,57	128,06	146,88
Cantabria	190,97	193,32	202,66	31,12	31,94	47,31
Castilla y León	915,57	982,87	955,54	168,82	146,39	191,84
Castilla-La Mancha	563,78	604,30	585,72	86,24	75,89	117,43
Cataluña	2.247,87	2.530,94	2.663,46	497,54	321,52	531,08
Extremadura	355,58	396,59	385,37	95,53	93,40	119,16
Galicia	1.195,04	1.170,99	1.115,10	151,14	142,60	200,97
Madrid	1.723,64	1.855,92	2.119,55	402,26	217,76	448,14
Murcia	334,75	385,64	414,83	63,00	58,02	92,12
Navarra	195,54	202,75	205,80	37,56	23,85	26,69
País Vasco	803,93	869,91	864,91	186,95	165,45	196,03
La Rioja	90,41	97,79	99,80	15,20	9,14	14,92
C. Valenciana	1.336,33	1.526,13	1.657,57	264,42	214,12	353,38
Ceuta y Melilla	s.datos	41,15	46,02	s.datos	12,41	13,66
<b>TOTAL nacional</b>	<b>13.667</b>	<b>15.044</b>	<b>15.722</b>	<b>2.961</b>	<b>2.424</b>	<b>3.579</b>

	Porcentajes de paro		
	1985	1990	1995
	(7) = (4) / (1)	(8) = (5) / (2)	(9) = (6) / (3)
Andalucía	30,87	25,92	33,96
Aragón	16,75	9,11	15,68
Asturias	18,64	16,98	18,39
Baleares	14,70	11,62	14,88
Canarias	24,44	22,66	23,72
Cantabria	16,30	16,52	23,34
Castilla y León	18,44	14,89	20,08
Castilla-La Mancha	15,30	12,56	20,05
Cataluña	22,13	12,70	19,94
Extremadura	26,87	23,55	30,92
Galicia	12,65	12,18	18,02
Madrid	23,34	11,73	21,14
Murcia	18,82	15,05	22,21
Navarra	19,21	11,76	12,97
País Vasco	23,25	19,02	22,66
La Rioja	16,81	9,35	14,95
C. Valenciana	19,79	14,03	21,32
Ceuta y Melilla	s.datos	30,16	29,68
<b>TOTAL nacional</b>	<b>21,67</b>	<b>16,11</b>	<b>22,77</b>

Fuente: INE - Contabilidad trimestral. Datos actualizados a 30 de julio de 1997.

periodo examinado, así como en 1990, en el que se alcanzó el máximo nivel de población ocupada en el periodo (gráfico 3). De estos datos se deduce lo siguiente:

a) En primer lugar, que la notable disminución a nivel nacional de la tasa de paro entre 1985 y 1990 no benefició por igual a todas las regiones. En efecto, algunas de ellas siguieron presentando tasas muy por encima de la media nacional, como Andalucía, Extremadura, Canarias, País Vasco y Ceuta y Melilla. Otras dos, Cantabria y Asturias, que en 1985 presentaban tasas por debajo de la media nacional, en 1990 la superaban. Las seis regiones y las dos ciudades citadas, que empeoraron en términos relativos sobre la media nacional sus tasas de paro entre 1985 y 1990, recibieron en conjunto el 40 por ciento de los incentivos pagados en el periodo 1987-1992.

b) En segundo lugar, en el periodo 1990-1995 se observa una cierta convergencia de la mayor parte de las regiones en torno a la tasa nacional de paro, permaneciendo destacadas únicamente por el lado positivo las CCAA de Navarra, Baleares, La Rioja y Aragón; y por su desfavorable posición Andalucía, Extremadura y Ceuta y Melilla. Este último grupo recibió el 34 por ciento de los incentivos pagados entre 1993 y 1996.

5.16 En el cuadro 16, por otro lado, siguiendo una metodología similar a la aplicada para la estimación de la inversión inducida por los incentivos regionales

(explicada en el punto 5.9 y en el cuadro 12), se estiman los puestos de trabajo creados y mantenidos en los periodos 1985-1990 y 1991-1995 como consecuencia de los incentivos. A los proyectos ejecutados en el primer periodo corresponderían las propuestas de pago de incentivos contabilizadas en el periodo 1987-1992, por los retrasos comentados en el punto 5.9, y al segundo periodo las contabilizadas entre 1993 y 1996.

5.17 En el cuadro 17 se comparan los datos de creación o destrucción de empleo en cada región, en los dos periodos definidos, con los puestos de trabajo creados en dichos periodos como consecuencia de los incentivos. Este análisis pone de manifiesto nuevamente la pequeña importancia relativa de los incentivos regionales. Así, entre 1985 y 1990 se crearon, en términos netos, 1,9 millones de puestos de trabajo, de los cuales se puede estimar que únicamente 29.000 lo fueron a consecuencia de los incentivos. Entre 1991 y 1995 se aprecia una incidencia de éstos algo mayor, dado que los incentivos compensaron, aunque en cuantía reducida, la destrucción de empleo producida por la crisis económica.

5.18 En la gestión de esta política se viene considerando también la magnitud «empleo a mantener», como medida de la incidencia de los incentivos sobre el empleo. El Tribunal de Cuentas, sin embargo, considera muy dudosa la validez de este indicador, ya que no es evidente ni existen estudios o argumentación suficientes que justifiquen la relación de los proyectos de inversión subvencionados con el mantenimiento de los

CUADRO 16

Estimación del empleo beneficiado por los incentivos regionales

	Oblig.deveng.(mill.pts.)		factor subv./ pto.trabajo	
	1987-1992	1993-1996	a crear	mantener
	(1)	(2)	(3)	(4)
Andalucía	25.559	35.213	0,228	0,680
Aragón	3.089	4.212	0,455	0,515
Asturias	3.844	23.349	0,079	0,203
Baleares	40	0	0,226	0,744
Canarias	1.823	3.475	0,265	0,775
Cantabria	2.173	1.749	0,265	2,086
Castilla y León	17.158	15.376	0,270	1,346
Castilla-La Mancha	11.156	8.153	0,311	0,827
Cataluña	4.523	2.234	0,226	0,744
Extremadura	7.573	7.760	0,269	0,591
Galicia	13.582	8.831	0,305	0,882
Madrid	6.808	710	0,226	0,744
Murcia	4.583	8.401	0,106	0,387
Navarra	0	0	0,000	0,000
País Vasco	3.812	4.574	0,272	1,533
La Rioja	4.117	1.445	0,226	0,744
C. Valenciana	3.369	1.873	0,402	1,605
Ceuta	0	259	0,348	0,102
Melilla	0	122	0,712	0,000
<b>TOTAL</b>	<b>113.209</b>	<b>127.736</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

	Estimación empleo afectado por proy.ejecutados					
	suma periodo 1985-1990			suma periodo 1991-1995		
	a crear	mantener	total	a crear	mantener	total
	(5) = (1) x (3)	(6) = (1) x (4)	(7) = (5) + (6)	(8) = (2) x (3)	(9) = (2) x (4)	(10) = (8) + (9)
Andalucía	5.827	17.380	23.208	8.029	23.945	31.973
Aragón	1.405	1.591	2.996	1.916	2.169	4.086
Asturias	304	780	1.084	1.845	4.740	6.584
Baleares	9	30	39	0	0	0
Canarias	483	1.413	1.896	921	2.693	3.614
Cantabria	576	4.533	5.109	463	3.648	4.112
Castilla y León	4.633	23.095	27.727	4.152	20.696	24.848
Castilla-La Mancha	3.470	9.226	12.696	2.536	6.743	9.278
Cataluña	1.022	3.365	4.387	505	1.662	2.167
Extremadura	2.037	4.476	6.513	2.087	4.586	6.674
Galicia	4.143	11.979	16.122	2.693	7.789	10.482
Madrid	1.539	5.065	6.604	160	528	689
Murcia	486	1.774	2.259	891	3.251	4.142
Navarra	0	0	0	0	0	0
País Vasco	1.037	5.844	6.881	1.244	7.012	8.256
La Rioja	930	3.063	3.993	327	1.075	1.402
C. Valenciana	1.354	5.407	6.762	753	3.006	3.759
Ceuta	0	0	0	90	26	117
Melilla	0	0	0	87	0	87
<b>TOTAL</b>	<b>29.255</b>	<b>99.020</b>	<b>128.275</b>	<b>28.698</b>	<b>93.570</b>	<b>122.269</b>

## METODOLOGÍA:

— Obligaciones = propuestas de pago de incentivos contabilizadas en cada período acumulado.

— Factor subv./pto.trabajo = porcentajes correspondientes a los expedientes de la Ley 50/1985, vigentes al 31 de diciembre de 1996 (para las regiones beneficiarias sólo de figuras anteriores a la Ley 50/1985 se ha tomado siempre el factor medio total).

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

puestos de trabajo. En efecto, para que esta relación pudiera considerarse válida debería acreditarse previamente que, sin la inversión, tales puestos se hubieran destruido necesariamente. No obstante, en los cuadros 16 y 17 se refleja esta magnitud a efectos meramente ilustrativos, con objeto de hacer patente que su consideración tampoco realza de manera significativa la incidencia de los incentivos sobre las variaciones del empleo. Dentro del modelo de RSL antes mencionado se han calculado también, para los datos del cuadro 17, los coeficientes de correlación y determinación, de los que se desprende de nuevo la imposibilidad técnica de aceptar la presencia de influencias significativas de los incentivos sobre el empleo de las regiones beneficiarias de los mismos.

*Comentarios a las alegaciones:* Las alegaciones no hacen referencia alguna a la crítica esencial del Informe en este apartado, esto es, a la inexistencia en la DGIER de planificación, de objetivos, de indicadores y de estudios que permitan analizar la eficacia de la política de incentivos regionales; circunstancia que ha obligado al Tribunal a buscar instrumentos de análisis alternativos, lógicamente más simplificados y menos precisos. Por el contrario, las alegaciones se centran casi exclusivamente en abundar en las limitaciones que, debido a su propia naturaleza, afectan a la aproximación realizada por el Tribunal. Dichas limitaciones se encontraban ya señaladas en el propio Informe (véase el punto 5.7), si bien como consecuencia de las alegaciones se han remarcado aún más. No obstante, resulta necesario

*aclarar específicamente algunas premisas erróneas que fundamentan bastantes de las alegaciones a este apartado:*

a) *Contrariamente a lo afirmado por las alegaciones, los trabajos realizados por el Tribunal para el análisis de eficacia no se refieren a la muestra de 295 expedientes tomada para el análisis de legalidad, sino a la totalidad de las obligaciones reconocidas en cada periodo correspondiente, conforme a los datos obtenidos del sistema AVIION. En dichas obligaciones se comprenden tanto los expedientes de la Ley 50/1985 como los de figuras anteriores, que sí se han considerado en este análisis, a pesar de lo afirmado en alegaciones.*

b) *La magnitud que se ha tomado para la comparación con la FBCF no es la del importe de los incentivos (aproximadamente 22.000 millones de pesetas anuales), como sostienen las alegaciones, sino la inversión inducida por los mismos (entre 150.000 y 237.000 millones anuales), como se señala en el punto 5.9 y en el cuadro 12. Por otro lado, el hecho de que el importe de los incentivos resulte muy escaso, o incluso irrelevante, en relación con las magnitudes macroeconómicas regionales, no constituye una limitación como señalan los alegantes, sino un resultado muy importante del análisis. En efecto, si se concluye que el importe de los recursos asignados a la política de incentivos regionales es tan escaso que no permite apreciar influencia alguna sobre las variables que constituyen su objetivo (inversión, producción y empleo), resultaría aconsejable realizar un replanteamiento general a dicha política. Este replanteamiento, que figura como primera recomendación de este Informe (ver punto 8.1), resulta*

**CUADRO 17**  
**Incidencia de los incentivos económicos regionales sobre el empleo**  
(miles de personas)

	Población ocupada			Empleo creado	
	1985	1990	1995	1985-1990	1991-1995
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (1)	(5) = (3) - (2)
Andalucía	1.456,87	1.821,46	1.726,90	364,59	-94,56
Aragón	362,30	417,71	392,82	55,41	-24,89
Asturias	341,58	356,15	318,46	14,57	-37,69
Baleares	205,79	241,45	268,61	35,66	27,16
Canarias	385,13	437,16	472,26	52,03	35,10
Cantabria	159,85	161,38	155,35	1,53	-6,03
Castilla y León	746,75	836,48	763,70	89,73	-72,78
Castilla-La Mancha	477,54	528,41	468,29	50,87	-60,12
Cataluña	1.750,33	2.209,42	2.132,38	459,09	-77,04
Extremadura	260,05	303,19	266,21	43,14	-36,98
Galicia	1.043,90	1.028,39	914,13	-15,51	-114,26
Madrid	1.321,38	1.638,16	1.671,41	316,78	33,25
Murcia	271,75	327,62	322,71	55,87	-4,91
Navarra	157,98	178,90	179,11	20,92	0,21
País Vasco	616,98	704,46	668,88	87,48	-35,58
La Rioja	75,21	88,65	84,88	13,44	-3,77
C. Valenciana	1.071,91	1.312,01	1.304,19	240,10	-7,82
Ceuta y Melilla	s.datos	28,74	32,36	s.datos	3,62
<b>TOTAL nacional</b>	<b>10.705</b>	<b>12.620</b>	<b>12.143</b>	<b>1.914,41</b>	<b>-477,11</b>

	Estimación de empleo beneficiado por los incentivos (tomado del cuadro 16)			
	a crear		Total (crear+mant.)	
	1985-1990	1991-1995	1985-1990	1991-1995
	(6)	(7)	(8)	(9)
Andalucía	5,83	8,03	23,21	31,97
Aragón	1,41	1,92	3,00	4,09
Asturias	0,30	1,84	1,08	6,58
Baleares	0,01	0,00	0,04	0,00
Canarias	0,48	0,92	1,90	3,61
Cantabria	0,58	0,46	5,11	4,11
Castilla y León	4,63	4,15	27,73	24,85
Castilla-La Mancha	3,47	2,54	12,70	9,28
Cataluña	1,02	0,50	4,39	2,17
Extremadura	2,04	2,09	6,51	6,67
Galicia	4,14	2,69	16,12	10,48
Madrid	1,54	0,16	6,60	0,69
Murcia	0,49	0,89	2,26	4,14
Navarra	0,00	0,00	0,00	0,00
País Vasco	1,04	1,24	6,88	8,26
La Rioja	0,93	0,33	3,99	1,40
C. Valenciana	1,35	0,75	6,76	3,76
Ceuta y Melilla	0,00	0	0,00	0,20
<b>TOTAL nacional</b>	<b>29,25</b>	<b>28,70</b>	<b>128,28</b>	<b>122,27</b>

imprescindible ante la posibilidad de que se esté produciendo una asignación ineficaz de un volumen considerable de fondos públicos.

c) Las consideraciones metodológicas de las alegaciones sobre aspectos tales como el contenido de la magnitud FBCF, los periodos temporales elegidos, las fuentes utilizadas, los aspectos cíclicos y demográficos y otros, o se encuentran ya señaladas como limitaciones en el punto 5.7 o no resultan relevantes a los efectos aquí perseguidos ni al tipo de trabajo realizado.

d) Cabe destacar que, en uno de los escritos de alegaciones, y después de manifestar una serie de objeciones al análisis realizado por el Tribunal, se propone un análisis alternativo (cuya metodología no se señala), conforme al cual se obtendrían conclusiones «totalmente opuestas a las que expresa el Tribunal de Cuentas». Seguidamente en las alegaciones se describen los resultados que con dicho análisis alternativo corresponderían a las Comunidades autónomas de Canarias y Andalucía. Pues bien, dichos resultados reproducen de manera prácticamente idéntica los obtenidos por el Tribunal (reflejados en el cuadro 14), con diferencias insignificantes.

e) Por otra parte, se entiende conveniente también efectuar algunas precisiones en relación con la interpretación por los alegantes de los resultados del análisis practicado por el Tribunal. Así, hay que aclarar en primer lugar que la finalidad de los análisis de eficacia del Tribunal no es la de cuestionar la existencia o no de una política determinada, sino la de examinar si los instrumentos utilizados y el modo de gestionarlos han permitido conseguir en un grado razonable los objetivos buscados con dicha política (en este caso concreto, el desarrollo regional). En este sentido, el resultado obtenido en este Informe es que, con los instrumentos simplificados de análisis que el Tribunal se ha visto obligado a utilizar por la inexistencia de otros en la DGIER, no se ha podido apreciar una incidencia relevante de estos incentivos sobre los niveles de inversión, producción y empleo regionales. Ello podría deberse a varias causas, como es lógico, entre las que se puede citar: la insuficiencia de las dotaciones presupuestarias, como sostienen las alegaciones; o bien un posible menor impacto

del único instrumento de incentivación utilizado (la subvención directa) respecto de otros alternativos (subsidiación de intereses de préstamos, medidas fiscales, etc...); o bien, como se inclina a pensar el Tribunal de Cuentas con la información hasta ahora disponible, la excesiva dispersión geográfica de los incentivos y la menor capacidad de influencia cuantitativa de los incentivos que se deriva de la misma.

f) De ser la última causa citada la determinante fundamental de la escasa incidencia de los incentivos, es posible buscar soluciones sin necesidad de desaprovechar las posibilidades de financiación comunitarias. Así, no parece imposible concentrar las ayudas en las regiones más necesitadas a través de un proceso de selección de los proyectos menos indiscriminado, estableciendo criterios objetivos de mayor puntuación y mayores porcentajes de subvención en las mismas. Esta aspiración, por otro lado, aunque no parece ser compartida en las alegaciones, aparece también expresamente en algunas Memorias IER.

## VI. ANÁLISIS DE EFICIENCIA

6.1 Entre los diversos aspectos que pudieran tener relevancia para medir la eficiencia de la gestión de la política fiscalizada, el Tribunal de Cuentas ha analizado fundamentalmente tres: a) la productividad de la DGIER en la resolución de los expedientes; b) las características de los proyectos aprobados; y c) el buen fin de los proyectos aprobados, es decir, su cumplida y normal ejecución. Para llevar a cabo dicho análisis, el Tribunal ha elaborado diversos cuadros a partir de la exhaustiva información facilitada por la DGIER, procedente del sistema AVIION, que se ha visto completada en ocasiones con la procedente de las Memorias IER.

6.2 Al contrario de lo que se hizo en el análisis de eficacia, en el de eficiencia no se tendrán en cuenta los incentivos regionales procedentes de figuras anteriores a la Ley 50/1985, centrándose el análisis exclusivamente en los expedientes tramitados al amparo de ésta. La explicación de este criterio reside en que el análisis de

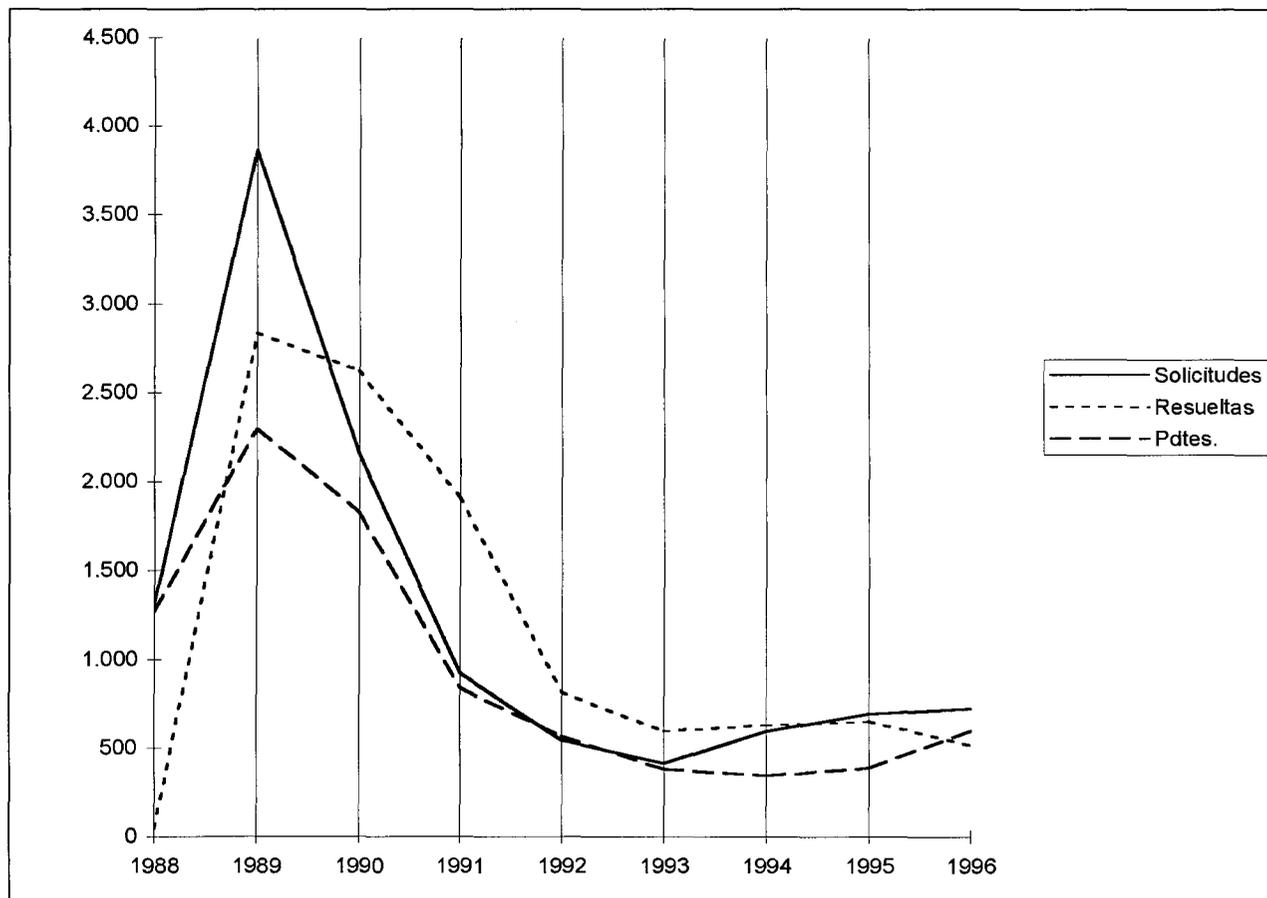
CUADRO 18

### Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 tramitados en el período 1988-1996

	Solicitudes	Resueltas	Pdtes.
1988	1.309	42	1.267
1989	3.862	2.835	2.294
1990	2.149	2.620	1.823
1991	919	1.905	837
1992	542	814	565
1993	412	597	380
1994	592	628	344
1995	693	649	388
1996	723	516	595
<b>TOTAL</b>	<b>11.201</b>	<b>10.606</b>	<b>595</b>

GRÁFICO 4

## Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 tramitados en el período 1988-1996



Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

eficacia pretendía conocer el comportamiento de las economías regionales ante el impulso generado por los incentivos efectivamente aplicados. Para este análisis lo relevante es el volumen de los incentivos y la inversión que sean capaces de promover, con independencia de su naturaleza jurídica. En cambio, en el ámbito más específico de la eficiencia conseguida en la tramitación interna de los expedientes, los únicos incentivos relevantes para el presente Informe son los amparados por la Ley 50/1985, que es la que constituye propiamente el objeto de la fiscalización.

#### A. Análisis de la productividad de la DGIER en la resolución de los expedientes

6.3 En el cuadro 18 y en el gráfico 4 se presenta, de una manera general y sintética, el proceso de resolución de expedientes por la DGIER, con independencia de si la resolución fue aprobatoria o denegatoria. Como es lógico, el proceso depende en buena medida de un factor en principio externo a la Administración, cual es

la voluntad de los inversores. Estos, a través de sus solicitudes, califican la mayor o menor atracción que suponen los incentivos ofertados. En el cuadro y gráfico citados se observa una gran aceptación inicial, evidenciada por el elevado número de solicitudes presentadas en los tres primeros años de vigencia efectiva de los incentivos establecidos por la Ley 50/1985 (es decir, en 1988, 1989 y 1990). Esta situación es seguida de un importantísimo descenso, hasta 1993, del recurso de los inversores a este mecanismo, que pudiera venir influenciado por el ciclo económico. Por último, la tímida recuperación del número de solicitudes en los años 1994 a 1996 está muy por debajo de lo que cabía esperar del comportamiento de la economía en general, lo que parece indicar una pérdida de atractivo de los incentivos. Por otra parte, se observa también en el cuadro y gráfico señalados un notable descenso de la actividad de resolución de la DGIER que, si en los años 1989 a 1991 fue capaz de resolver por término medio más de 2.000 expedientes anuales, en cada uno de los años siguientes no resolvió más que un tercio escaso de dicho volumen. Se propició así la acumula-

ción de expedientes sin resolver durante 1995 y 1996, tras haberse registrado una disminución continuada entre 1990 y 1994.

6.4 En la primera parte del cuadro 19 se describe el proceso de resolución de expedientes con mayor detalle. Así, entre los cuatro primeros años de vigen-

cia de los incentivos (1988 a 1991) se presentaron casi tres veces más solicitudes que en el conjunto de los cinco años siguientes. Este aluvión inicial de solicitudes fue enfrentado con diligencia por la DGIER, que presentó en estos años unos niveles de resolución elevados. Como consecuencia de ello, el número de

CUADRO 19  
Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 tramitados  
(por años)

		Solicitudes			Expedientes			
		Present. en el año	Pdtes. año ant.	Total a tramitar	resueltos en el año	% s/ tot. a tram.	pdtes. de resolver	% s/ solíc.año
		(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6) = (3) - (4)	(7) = (6) / (1)
<b>Expdtes.</b> (nº)	1988	1.309	0	1.309	42	3,21	1.267	96,79
	1989	3.862	1.267	5.129	2.835	55,27	2.294	59,40
	1990	2.149	2.294	4.443	2.620	58,97	1.823	84,83
	1991	919	1.823	2.742	1.905	69,47	837	91,08
	1992	542	837	1.379	814	59,03	565	104,24
	1993	412	565	977	597	61,11	380	92,23
	1994	592	380	972	628	64,61	344	58,11
	1995	693	344	1.037	649	62,58	388	55,99
	1996	723	388	1.111	516	46,44	595	82,30
<b>TOTAL</b>	<b>11.201</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>10.606</b>	<b>94,69</b>	<b>595</b>	<b>5,31</b>	

		Solicitudes			Expedientes			
		Present. en el año	Pdtes. año ant.	Total a tramitar	resueltos en el año	% s/ tot. a tram.	pdtes. de resolver	% s/ solíc.año
		(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6) = (3) - (4)	(7) = (6) / (1)
<b>Inversión</b> (mill.pts.)	1988	566.316	0	566.316	38.377	6,78	527.939	93,22
	1989	1.640.676	527.939	2.168.615	865.844	39,93	1.302.771	79,40
	1990	798.509	1.302.771	2.101.280	772.892	36,78	1.328.388	166,36
	1991	437.854	1.328.388	1.766.242	495.666	28,06	1.270.576	290,18
	1992	311.196	1.270.576	1.581.772	466.776	29,51	1.114.996	358,29
	1993	297.420	1.114.996	1.412.416	264.395	18,72	1.148.021	385,99
	1994	316.826	1.148.021	1.464.847	404.515	27,61	1.060.332	334,67
	1995	340.059	1.060.332	1.400.391	304.839	21,77	1.095.552	322,17
	1996	422.418	1.095.552	1.517.970	225.041	14,83	1.292.929	306,08
<b>TOTAL</b>	<b>5.131.274</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>3.838.345</b>	<b>74,80</b>	<b>1.292.929</b>	<b>25,20</b>	

		Solicitudes			Expedientes			
		Present. en el año	Pdtes. año ant.	Total a tramitar	resueltos en el año	% s/ tot. a tram.	pdtes. de resolver	% s/ solíc.año
		(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (4) / (3)	(6) = (3) - (4)	(7) = (6) / (1)
<b>empleo</b> (puestos de trabajo a crear)	1988	29.833	0	29.833	1.726	5,79	28.107	94,21
	1989	79.261	28.107	107.368	43.160	40,20	64.208	81,01
	1990	41.514	64.208	105.722	43.283	40,94	62.439	150,40
	1991	20.149	62.439	82.588	35.478	42,96	47.110	233,81
	1992	13.237	47.110	60.347	19.418	32,18	40.929	309,20
	1993	9.921	40.929	50.850	12.965	25,50	37.885	381,87
	1994	10.756	37.885	48.641	12.492	25,68	36.149	336,08
	1995	11.660	36.149	47.809	10.433	21,82	37.376	320,55
	1996	13.879	37.376	51.255	8.709	16,99	42.546	306,55
<b>TOTAL</b>	<b>230.210</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>187.664</b>	<b>81,52</b>	<b>42.546</b>	<b>18,48</b>	

expedientes pendientes de resolución, que se situaba alrededor de los 2.300 en 1989, registró un fuerte descenso en los dos años siguientes hasta situarse en 837. En los años siguientes, sin embargo, la actividad de resolución disminuyó al igual que lo hacían las solicitudes, si bien el número de resoluciones pendientes continuó disminuyendo (con menor intensidad hasta 1994). Esta positiva evolución se truncó de nuevo en 1995, presentándose una situación al final de 1996 en la que permanecían sin resolver las solicitudes equivalentes a 10 meses de dicho año. Conviene precisar que la acusada caída en el número de expedientes resueltos que se operó a partir de 1991 no aparece justificada por disminuciones en la plantilla de personal, por lo que cabe atribuirle, en principio, a una pérdida de productividad.

6.5 Las segunda y tercera partes del cuadro 19, centradas en los datos de la inversión propuesta y del empleo a crear, ofrecen resultados interesantes en cuanto al tamaño de los expedientes resueltos. En efecto, si en términos de número de expedientes el porcentaje anual de resolución se situó en torno al 60 por ciento durante casi todo el periodo, en términos de inversión y empleo dicho porcentaje se reduce de manera sustancial (en muchos casos, a la mitad o por debajo de ella). Esta circunstancia parece indicar que entre los expedientes pendientes de tramitar al final de cada año se encontraba uno, o varios, de gran volumen. Ello provocó también que, al final de 1996, se encontrasen pendientes de tramitar unas cifras de inversión y empleo que triplicaban a las incorporadas en las solicitudes

presentadas en el año. En conjunto, durante todo el periodo, se resolvió el 75 por ciento de la inversión y el 82 por ciento del empleo propuestos. De la comparación de estos porcentajes con el 95 por ciento de expedientes resueltos, antes citado, no se deduce que se cumpliera la aspiración, manifestada en algunas Memorias IER, de otorgar prioridad a los proyectos de mayor volumen de inversión y empleo.

6.6 El cuadro 20, por su parte, refleja los mismos datos anteriores, reclasificados por Comunidades autónomas. El porcentaje de expedientes resueltos es bastante similar en las diferentes regiones, no apreciándose valores muy alejados de la media. Por lo que se refiere a la inversión y al empleo, en cambio, presenta gran relevancia el caso de Galicia que, con un porcentaje de resolución de solicitudes del 98 por ciento, no alcanza más que al 44 por ciento de la inversión propuesta y al 72 por ciento del empleo a crear. A esta región ha de corresponder, por lo tanto, alguno de los expedientes de gran volumen pendientes de resolución desde antes de 1991, a los que antes se ha hecho referencia en el punto 6.5. Otra región que destaca por la misma causa es Canarias, en donde se ha resuelto el 91 por ciento de los expedientes, pero éstos incorporan únicamente el 69 por ciento de la inversión y el 68 por ciento del empleo propuestos. En sentido contrario, la región de Murcia presenta un porcentaje muy por encima de la media en la inversión resuelta (91 por ciento), debido a un expediente de excepcional cuantía (más de 300.000 millones de inversión) que no tiene, sin embargo, similar incidencia en cuanto al empleo.

**CUADRO 20**  
**Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 tramitados**  
(por regiones)

	Solicitudes			Resueltas		
	nº expdtes.	invers. mill.ptas.	empleo a crear	nº expdtes.	invers. mill.ptas.	empleo a crear
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Andalucía	2.950	1.295.165	66.512	2.758	988.677	54.885
Aragón	339	133.956	8.601	317	112.683	7.359
Asturias	494	295.351	8.541	462	250.342	7.717
Canarias	507	385.077	19.045	463	264.782	12.891
Cantabria	154	70.941	2.714	147	61.406	2.135
Castilla y León	1.801	825.859	30.055	1.726	672.416	25.458
Castilla-La Mancha	1.068	355.716	18.703	1.034	268.021	16.330
Extremadura	846	190.208	18.375	789	157.463	15.724
Galicia	1.532	758.098	30.581	1.505	335.893	22.123
Murcia	541	483.031	12.893	507	439.418	10.907
País Vasco	343	121.842	4.243	333	107.109	3.480
C. Valenciana	599	209.561	9.538	543	175.343	8.279
Ceuta + Melilla	27	6.469	409	22	4.792	376
<b>TOTAL</b>	<b>11.201</b>	<b>5.131.274</b>	<b>230.210</b>	<b>10.606</b>	<b>3.838.345</b>	<b>187.664</b>

	Porcentajes de expdtes resueltos sobre las solicitudes		
	en nº expdtes.	en invers. mill.ptas.	en empleo a crear
	(7) = (4) / (1)	(8) = (5) / (2)	(9) = (6) / (3)
Andalucía	93,49	76,34	82,52
Aragón	93,51	84,12	85,56
Asturias	93,52	84,76	90,35
Canarias	91,32	68,76	67,69
Cantabria	95,45	86,56	78,67
Castilla y León	95,84	81,42	84,70
Castilla-La Mancha	96,82	75,35	87,31
Extremadura	93,26	82,78	85,57
Galicia	98,24	44,31	72,34
Murcia	93,72	90,97	84,60
País Vasco	97,08	87,91	82,02
C. Valenciana	90,65	83,67	86,80
Ceuta + Melilla	81,48	74,08	91,93
<b>TOTAL</b>	<b>94,69</b>	<b>74,80</b>	<b>81,52</b>

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

6.7 En el cuadro 21 se reflejan los tiempos medios invertidos por la DGIER para dictar las Resoluciones individuales de aprobación o denegación de las subvenciones, así como para la resolución de las incidencias presentadas (fundamentalmente modificaciones de las condiciones establecidas y prórrogas). Los datos reflejan la existencia de unos plazos de tramitación muy largos

(casi un año por término medio para la resolución individual y la mitad para resolver las incidencias). Asimismo, es de destacar (como se ha indicado en el punto 4.25) que en el 82 por ciento y 35 por ciento, respectivamente, de los expedientes incluidos en la muestra de cada uno de los citados grupos, se habían sobrepasado los plazos establecidos reglamentariamente para resolver.

CUADRO 21

Plazos de tramitación de los expedientes de incentivos de la Ley 50/1985

	Resoluciones individuales			Resoluciones de incidencias		
	número resoluciones examinadas	exceso plazo (% exptes.)	Tiempo medio (meses)	número incidencias examinadas	exceso plazo (% incid.)	Tiempo medio (meses)
Andalucía	47	80,85	11,6	63	34,92	5,8
Aragón	14	71,43	11,0	11	63,64	8,6
Asturias	20	80,00	13,4	19	36,84	5,4
Canarias	21	76,19	10,3	8	37,50	7,5
Cantabria	7	85,71	10,1	2	100,00	10,3
Castilla y León	29	89,66	13,2	26	53,85	7,3
Castilla-La Mancha	42	90,48	11,7	16	50,00	8,2
Extremadura	37	75,68	10,3	35	14,29	3,3
Galicia	23	82,61	9,1	32	15,63	4,4
Murcia	23	91,30	10,3	10	60,00	8,7
País Vasco	13	84,62	14,7	5	60,00	14,6
C. Valenciana	18	72,22	9,6	10	20,00	4,9
<b>TOTAL</b>	<b>294</b>	<b>82,31</b>	<b>11,3</b>	<b>237</b>	<b>35,44</b>	<b>6,0</b>

Nota. El exceso de plazos se refiere a los siguientes plazos de tramitación establecidos reglamentariamente:

- Hasta el 27 de febrero de 1993 = 6 meses.
- Del 28 de febrero de 1993 al 20 de enero de 1994 = 3 meses.
- Desde el 21 de enero de 1994 = 8 meses.

Fuente: Expedientes integrantes de la muestra seleccionada.

## B. Características de los proyectos aprobados

6.8 Como se ha señalado en el punto 4.17 al analizar la fase de concesión de los incentivos y de emisión de la correspondiente resolución individual, no puede decirse que exista un proceso riguroso de selección de los proyectos que se subvencionan. En efecto, como allí se indicaba, la DGIER no realiza un proceso de análisis de los proyectos encaminado a subvencionar aquéllos que ofrezcan mejores características de viabilidad técnica y económica. Por el contrario, se limita a comprobar si los proyectos cumplen o no los requisitos reglamentarios exigidos y, en caso positivo, a aprobarlos y a conceder la correspondiente subvención. Ello impide que se establezcan prioridades entre los solicitantes, al quedar prácticamente garantizada la subvención para cualquier proyecto que cumpla dichos requisitos mínimos. Por otra parte, la inexistencia de este proceso selectivo hace que resulten poco realistas las presuntas preferencias de selección manifestadas en

algunas Memorias IER: a) prioridad a los proyectos de importe superior a 75 millones de pesetas; b) conseguir mayores cifras de inversión y empleo con menos subvención; y c) concentrar la inversión en zonas con un PIB por habitante inferior a la media nacional. No obstante, se analizan seguidamente las características de los proyectos aprobados, con objeto de extraer algunas conclusiones sobre las consecuencias del proceso seguido y, en su caso, comprobar si se cumplen de hecho las preferencias expresadas.

6.9 Los cuadros 22 a 27 dan cuenta de las principales magnitudes y ratios de los proyectos aprobados. Se contemplan cinco escenarios o maneras distintas de agrupar los mismos datos: a) por año de aprobación de los proyectos; b) por Comunidades autónomas; c) por tipo de proyecto; d) por importe de la inversión; y e) por sectores productivos. Como se observa en el cuadro 22, en el conjunto del periodo analizado dos de cada tres resoluciones fueron de aprobación (7.005 sobre 10.606), con una subvención equivalente a la

CUADRO 22  
Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 aprobados  
(por años)

	Proyectos aprobados				
	nº expdtes.	inversión mill.ptas.	subv. mill.ptas.	empleo a crear	empleo mantener
1988	39	36.921	15.955	1.688	1.870
1989	2.238	747.358	194.160	34.347	73.220
1990	1.572	423.011	92.605	24.294	43.802
1991	804	218.655	35.197	16.348	23.980
1992	542	218.568	31.192	10.864	30.657
1993	424	182.689	29.193	8.601	23.101
1994	488	312.366	52.381	9.354	38.596
1995	525	226.662	34.441	8.332	49.373
1996	373	179.770	28.384	6.843	21.394
<b>TOTAL</b>	<b>7.005</b>	<b>2.546.000</b>	<b>513.508</b>	<b>120.671</b>	<b>305.993</b>

	% proy.aprobados s/ resueltos			Ratios		
	en nº expdtes.	en inversión	en empleo a crear	subv. / invers.	ptos. de trabajo por mill.de subv.	
					crear	mantener
1988	92,86	96,21	97,80	0,432	0,106	0,117
1989	78,94	86,32	79,58	0,260	0,177	0,377
1990	60,00	54,73	56,13	0,219	0,262	0,473
1991	42,20	44,11	46,08	0,161	0,464	0,681
1992	64,22	46,83	55,95	0,143	0,348	0,983
1993	71,02	69,10	66,34	0,160	0,295	0,791
1994	77,71	77,22	74,88	0,168	0,179	0,737
1995	80,89	74,35	79,86	0,152	0,242	1,434
1996	72,29	79,88	78,57	0,158	0,241	0,754
<b>TOTAL</b>	<b>65,86</b>	<b>66,33</b>	<b>64,30</b>	<b>0,202</b>	<b>0,235</b>	<b>0,596</b>

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

quinta parte de la inversión proyectada, por término medio. También en promedio, en los proyectos aprobados se prevé la creación de un puesto de trabajo por cada cuatro millones de pesetas de subvención y el mantenimiento de un puesto de trabajo por cada dos millones de subvención.

6.10 Examinando los datos contenidos en el cuadro 22, se observa que los porcentajes de aprobación de los expedientes resueltos en 1990, 1991 y 1992 fueron mucho más bajos que en el resto. Así, en los tres años citados entre el 42 por ciento y el 64 por ciento de las resoluciones fueron aprobatorias frente a porcentajes que oscilaron del 71 por ciento al 93 por ciento durante los demás años del periodo. Desde otra perspectiva tres de cada cuatro expedientes resueltos en el periodo 1993-1996 fueron aprobados. En términos de porcentajes de inversión y empleo aprobados se observa una línea de conducta similar. En este sentido, algunas Memorias IER se hacen eco del incremento relativo, desde 1993, del número de proyectos aprobados sobre el total de los resueltos y lo justifican por el aprendizaje de los solicitantes, que desde aquel ejercicio presentaban los expedientes mejor y más completos. No obstante, y sin perjuicio de la incidencia que pudiera tener dicha circunstancia (no documentada), cabe también considerar la posibilidad de la influencia de otros factores, tales como el descenso del número de solicitudes sin una correlativa disminución de los créditos disponibles (lo que incrementa lógicamente sus probabilidades de aceptación) o una mayor flexibilidad en la aplicación de los criterios de aprobación. Por otra parte, en el cuadro 22 se observa también un descenso progresivo, desde 1988 a 1996, de la relación entre subvención e inversión. Esta circunstancia admite dos interpretacio-

nes: a) el incremento de la eficiencia de la DGIER en este ámbito, que con menos subvención consigue progresivamente inducir una mayor inversión; o b) la simple variación en la composición de los proyectos aprobados, reduciéndose en los últimos años los proyectos susceptibles de recibir una subvención porcentualmente mayor (zonas prioritarias, ZID, proyectos de gran tamaño, etc...). Similares resultados se observan en cuanto al empleo a mantener, pero no en el empleo a crear, que en términos de la subvención recibida alcanzó su mejor resultado en 1991, para empeorar notablemente en los años siguientes.

6.11 En la clasificación de los datos por regiones (cuadro 23), las diferentes características de los proyectos aprobados provoca algunos resultados destacables. Así, hay varias regiones en las que se aprecia la influencia de proyectos de mayor tamaño, en conjunto, que la media presentada, o bien la de algún proyecto excepcional, evidenciada por los mayores porcentajes de inversión aprobada respecto de los correspondientes al número de expedientes aprobados en Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y la Comunidad Valenciana. En otras regiones, en cambio, como Aragón, Canarias, Galicia y el País Vasco, el efecto es el contrario, presentando porcentajes de inversión aprobada muy por debajo del relativo al número de expedientes, de lo que se infiere un tamaño medio de los expedientes aprobados «inferior a la media». Con relación al empleo sucede lo mismo, notándose la existencia de proyectos más promotores de empleo en Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León. La incidencia en la contratación de mano de obra de los proyectos aprobados es, por el contrario, menor en Canarias, Extremadura, Galicia y el País Vasco.

CUADRO 23

## Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 aprobados

(por regiones)

	Proyectos aprobados				
	nº expdtes.	invers. mill.ptas.	subv. mill.ptas.	empleo a crear	empleo mantener
Andalucía	1.691	603.836	114.628	32.582	72.778
Aragón	245	77.626	13.153	5.526	5.804
Asturias	297	194.215	48.049	5.408	12.240
Canarias	294	112.433	18.491	6.021	13.403
Cantabria	100	40.897	5.454	1.592	13.516
Castilla y León	1.104	412.962	61.243	18.047	63.271
Castilla-La Mancha	679	193.318	33.347	11.820	23.125
Extremadura	606	115.751	32.145	9.545	12.142
Galicia	988	198.866	46.097	12.966	30.591
Murcia	420	414.543	118.679	9.215	28.237
País Vasco	217	48.981	7.364	2.101	13.753
C. Valenciana	353	130.099	14.345	5.600	17.098
Ceuta + Melilla	11	2.473	513	248	35
<b>TOTAL</b>	<b>7.006</b>	<b>2.546.000</b>	<b>513.508</b>	<b>120.671</b>	<b>306.993</b>

	% proy. aprobados s/ resueltos			Ratios		
	en nº expdtes.	en inv. mill.ptas.	en empleo a crear	subv. / invers. mill.ptas.	ptos. de trabajo por mill.de subv.	
					crear	mantener
Andalucía	61,31	61,08	59,36	0,190	0,284	0,635
Aragón	77,29	68,89	75,09	0,169	0,420	0,441
Asturias	64,29	77,58	70,08	0,247	0,113	0,255
Canarias	63,50	42,46	46,71	0,164	0,326	0,725
Cantabria	68,03	66,60	74,57	0,133	0,292	2,478
Castilla y León	63,96	61,41	70,89	0,148	0,295	1,033
Castilla-La Mancha	65,67	72,13	72,38	0,172	0,354	0,693
Extremadura	76,81	73,51	60,70	0,278	0,297	0,378
Galicia	65,65	59,21	58,61	0,232	0,281	0,664
Murcia	82,84	94,34	84,49	0,286	0,078	0,238
País Vasco	59,78	45,73	49,52	0,150	0,285	1,868
C. Valenciana	65,01	74,20	67,64	0,110	0,390	1,192
Ceuta + Melilla	50,00	44,86	59,23	0,207	0,483	0,068
<b>TOTAL</b>	<b>65,86</b>	<b>66,33</b>	<b>64,05</b>	<b>0,202</b>	<b>0,235</b>	<b>0,596</b>

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

6.12 Las anteriores reflexiones en cuanto al tamaño medio de los expedientes aprobados se deducen de manera más explícita de los cuadros 24 y 25, el primero clasificado por años y el segundo por regiones. Para obtener los valores medios normales se han excluido los únicos tres expedientes de importe superior a 30.000 millones de pesetas de inversión. No se ha hecho lo mismo, en cambio, con otros proyectos de importe entre 10.000 y 30.000 millones de inversión (14 expedientes), considerados también excepcionales por la DGIER, por cuanto su importe conjunto no

alcanza los 250.000 millones de pesetas y no alteran sustancialmente los valores medios. En el cuadro 24 destaca principalmente el valor medio de los expedientes sin tramitar al final de cada año a partir de 1991 (más de 1.500 millones de pesetas de inversión por expediente). Todos los resultados anteriores son igualmente válidos en términos de puestos de trabajo a crear por expediente. Por regiones, destaca Galicia, en cuanto al importe de los expedientes pendientes de tramitar al final de 1996 (más de 15.000 millones de inversión de media por proyecto), y Canarias y el País Vasco en

CUADRO 24

Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 aprobados

Valores medios por proyecto y por años

	Inversión - millones de pesetas				Ptes.	Subvención aprobada mill. ptas.
	Solicitudes del año	Resueltas en el año				
		aprobadas	denegadas	Todas		
1988	433	947	485	914	417	409
1989 (menos exc.)	344	194	198	195	568	42
1990 (menos exc.)	322	201	334	254	729	38
1991	476	272	252	260	1.522	44
1992	574	403	913	573	1.980	58
1993	722	431	472	443	3.037	69
1994 (menos exc.)	432	515	654	546	3.109	95
1995	491	432	630	470	2.846	66
1996	584	482	317	436	2.184	76
<b>suma norm.</b>	<b>415</b>	<b>295</b>	<b>359</b>	<b>316</b>	<b>2.184</b>	<b>54</b>
1989 - excepc.	312.500	312.500	0	312.500	0	100.000
1990 - excepc.	107.721	107.721	0	107.721	0	32.317
1994 - excepc.	61.331	61.331	0	61.331	0	6.133
<b>suma excepc.</b>	<b>160.517</b>	<b>160.517</b>	<b>0</b>	<b>160.517</b>	<b>0</b>	<b>46.150</b>
<b>TOTAL</b>	<b>458</b>	<b>363</b>	<b>359</b>	<b>362</b>	<b>2.184</b>	<b>73</b>

	Empleo - puestos de trabajo a crear				
	Solicitudes del año	Resueltas en el año			Ptes.
		aprobadas	denegadas	Todas	
1988	23	43	13	41	22
1989 (menos exc.)	20	15	15	15	28
1990 (menos exc.)	19	15	18	16	34
1991	22	20	17	19	56
1992	24	20	31	24	73
1993	24	20	25	22	100
1994 (menos exc.)	18	19	22	20	106
1995	17	16	17	16	97
1996	19	18	13	17	72
<b>suma norm.</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>72</b>
1989 - excepc.	1.900	1.900	0	1.900	0
1990 - excepc.	1.000	1.000	0	1.000	0
1994 - excepc.	161	161	0	161	0
<b>suma excepc.</b>	<b>1.020</b>	<b>1.020</b>	<b>0</b>	<b>1.020</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>72</b>

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

### CUADRO 25

#### Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 aprobados

Valores medios por proyecto y por regiones (período 1988-1996)

	Inversión - millones de pesetas					Subvención aprobada mill. ptas.
	Solicitudes	Resueltas			Ptes.	
		aprobadas	denegadas	Todas		
Andalucía	439	357	361	358	1.596	68
Aragón	395	317	487	355	967	54
Asturias (menos exc.)	381	292	340	309	1.407	53
Canarias	760	382	901	572	2.734	63
Cantabria	461	409	436	418	1.362	55
Castilla-León (men.exc.)	425	319	417	354	2.046	50
Castilla-La Mancha	333	285	210	259	2.579	49
Extremadura	225	191	228	200	574	53
Galicia	495	201	265	223	15.637	47
Murcia (menos exc.)	316	244	286	251	1.283	45
País Vasco	355	226	501	322	1.473	34
C. Valenciana	350	369	238	323	611	41
Ceuta + Melilla	240	225	211	218	335	60
<b>suma norm.</b>	<b>415</b>	<b>295</b>	<b>359</b>	<b>317</b>	<b>2.173</b>	<b>54</b>
Asturias - excepc.	107.721	107.721	0	107.721	0	32.317
Castilla-León -excepc.	61.331	61.331	0	61.331	0	6.133
Murcia - excepc.	312.500	312.500	0	312.500	0	100.000
<b>suma excepc.</b>	<b>160.517</b>	<b>160.517</b>	<b>0</b>	<b>160.517</b>	<b>0</b>	<b>46.150</b>
<b>TOTAL</b>	<b>458</b>	<b>363</b>	<b>359</b>	<b>362</b>	<b>2.173</b>	<b>73</b>

	Empleo - puestos de trabajo a crear				
	Solicitudes	Resueltas			Ptes.
		aprobadas	denegadas	Todas	
Andalucía	23	19	21	20	61
Aragón	25	23	25	23	56
Asturias (menos exc.)	15	15	14	15	26
Canarias	38	20	41	28	140
Cantabria	18	16	12	15	83
Castilla-León (men.exc.)	17	16	12	15	61
Castilla-La Mancha	18	17	13	16	70
Extremadura	22	16	34	20	47
Galicia	20	13	18	15	313
Murcia (menos exc.)	20	17	19	18	58
País Vasco	12	10	12	10	76
C. Valenciana	16	16	14	15	22
Ceuta + Melilla	15	23	12	17	7
<b>suma norm.</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>72</b>
Asturias - excepc.	1.000	1.000	0	1.000	0
Castilla-León -excepc.	161	161	0	161	0
Murcia - excepc.	1.900	1.900	0	1.900	0
<b>suma excepc.</b>	<b>1.020</b>	<b>1.020</b>	<b>0</b>	<b>1.020</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>72</b>

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

cuanto a las solicitudes denegadas (900 y 500 millones por proyecto, respectivamente). Los mayores importes medios de las subvenciones concedidas corresponden a Andalucía (68 millones de pesetas por expediente) y Canarias (63 millones) y los menores al País Vasco (34 millones por expediente) y la Comunidad Valenciana (41 millones).

6.13 En el cuadro 26 se analiza la participación relativa de los distintos tipos de proyecto en relación con el total de los aprobados. Se observa, en primer lugar, la mayor presencia relativa de los proyectos de nueva instalación (el 50 por ciento de los proyectos aprobados son de este tipo), seguidos por los de ampliación (el 46 por ciento). Los proyectos de traslado y de modernización, en cambio, son muy escasos. Analizando, por otra parte,

la relación entre los proyectos presentados y los aprobados, se aprecia que los de ampliación registran un porcentaje de aprobación superior al resto.

6.14 Por otro lado, en la segunda parte del cuadro 26, centrada en la clasificación de todos los proyectos aprobados según el importe de la inversión, se puede ver que el grueso de las aprobaciones en número de expedientes se centra en los que presentan un volumen de inversión hasta 500 millones de pesetas. En cambio, si se considera el volumen de inversión y el importe de la subvención obtenida, las aprobaciones se concentran en los dos tramos superiores (por encima de los 1.000 millones de pesetas). Otro dato destacable del cuadro es que los proyectos del tramo de clasificación más alto (más de 10.000 millones de pesetas de inversión), que

CUADRO 26

**Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 aprobados**

Distribución porcentual de los proyectos por tipo, dimensión y sector productivo (período 1988-1996)

Proyectos aprobados					Diferencias con solicitudes		
expdtes.	inversión	subv.	empleo		expdtes.	inversión	empleo crear
			crear	mantener			

**Por tipo**

Nueva instalación	50,38	52,06	61,91	64,21	1	0,37	-6,14	0,81
Ampliación	46,47	42,86	35,40	35,71	84	2,11	7,43	1,53
Traslado	0,03	0,01	0,01	0,01	0	-0,21	-0,03	-0,15
Modernización	3,12	5,07	2,68	0,07	15	-2,25	-1,20	-2,17
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

Proyectos aprobados					Diferencias con solicitudes		
expdtes.	inversión	subv.	empleo		expdtes.	inversión	empleo crear
			crear	mantener			

**Por importe de la inversión**

Hasta 75 millones ptas.	35,46	4,04	4,25	13,65	8,73	-3,94	0,57	-0,44
Entre 75 y 150 mill.ptas.	26,74	7,70	6,78	15,82	13,37	3,81	2,42	2,80
Entre 150 y 500 mill.ptas.	25,78	19,06	16,89	27,89	31,87	1,86	4,99	5,60
Entre 500 y 1.000 mill.ptas.	7,65	15,11	13,77	17,06	17,21	0,46	3,80	3,87
Entre 1.000 y 10.000 mill.	4,11	25,66	22,24	19,41	23,02	-2,02	-7,83	-6,76
Más de 10.000 mill.ptas.	0,26	28,43	36,07	6,17	5,80	-0,17	-3,95	-5,07
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

**Por sector productivo**

CNAE 14	3,11	2,41	1,96	1,92	1,84	(n.d.)		
CNAE 15	21,51	12,11	10,66	16,55	24,53			
CNAE 20	5,07	2,39	2,33	4,03	2,31			
CNAE 24	3,84	23,36	32,57	6,44	6,63			
CNAE 25	4,47	4,16	3,65	4,27	4,87			
CNAE 26	8,75	8,49	8,27	7,95	10,19			
CNAE 28	6,32	2,93	2,60	4,61	4,27			
CNAE 34	2,94	7,82	5,96	6,48	14,26			
CNAE 55	14,38	13,60	11,94	17,89	2,86			
Otros sectores	29,61	22,73	20,06	29,86	28,24			
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>			

**Sectores productivos:**

CNAE 14 = Extracción de minerales no metálicos ni energéticos

CNAE 15 = Industria de productos alimenticios y bebidas

CNAE 20 = Industrias de la madera y corcho, excepto muebles, cestería y espartería

CNAE 21 = Industria del papel

CNAE 24 = Industria química

CNAE 25 = Fabricación de productos de caucho y materias plásticas

CNAE 26 = Fabricación de otros productos minerales no metálicos

CNAE 28 = Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo

CNAE 34 = Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques

CNAE 55 = Hostelería

Fuentes: DIGER (sistema AVIION), Memoria IER 1996 y elaboración propia.

han recibido el 36 por ciento del importe total de las subvenciones concedidas y aportan el 28 por ciento del total de la inversión aprobada, representan únicamente el 6 por ciento del empleo a crear y mantener del total de los proyectos aprobados. Relacionando, por último, la estructura de los expedientes aprobados con la de solicitudes presentadas se deduce que los expedientes entre 75 y 1.000 millones de pesetas presentan un mayor grado relativo de aprobación.

6.15 En la tercera parte del cuadro 26 se analizan los datos atendiendo a los sectores productivos en los que se encuadran los proyectos aprobados, conforme a la CNAE. Se pone de manifiesto en el cuadro el mayor peso relativo, en términos de inversión aprobada, de los proyectos englobados en las CNAE 24 (industria química), 55 (hostelería) y 15 (industria de productos alimenticios y bebidas). De los datos correspondientes del primero de los sectores mencionados se desprende, por

otra parte, que sus proyectos son intensivos en inversión pero no en empleo; justo al contrario que los correspondientes al último de los sectores citados.

6.16 Por último, en el cuadro 27 se presenta la distribución por regiones de las subvenciones aprobadas en todo el periodo examinado (1988-1996), relacionando las mismas con el índice PIB por habitante de 1991. Con ello se pretende comprobar la afirmación reflejada en varias Memorias IER sobre la tendencia a concentrar la inversión en zonas con un PIB/hab. inferior a la media nacional. Para ello, se analizará si las subvenciones concedidas (en términos absolutos y en términos per cápita) se distribuyen de manera inversamente proporcional al índice PIB/hab., lo que demostraría la existencia de un criterio redistributivo. Pues bien, en el citado cuadro se aprecia que las regiones con menor PIB/hab. han recibido, por lo general, unos importes mayores de subvención por habitante que el

resto, sin que tales valores, sin embargo, se acomoden a una razón inversamente proporcional. Entre los mencionados valores de subvención media por habitante, destacan los altos importes de Murcia y Asturias (debido principalmente a los proyectos de volumen excepcionalmente grande aprobados en estas regiones), seguidas de Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Las cinco CCAA citadas cuentan con índices PIB/hab. inferiores a la media nacional. Por contra, la subvención por habitante queda por debajo de la media nacional en el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Canarias y Aragón, todas ellas con índi-

ces PIB/hab. superiores o ligeramente inferiores a la media nacional. Sin embargo, Andalucía, Cantabria, Galicia y Ceuta y Melilla, presentando índices PIB/hab. bastante inferiores al nacional, registran valores de subvención media por habitante por debajo del valor medio total. Por su parte, el cálculo de los coeficientes de correlación y determinación en el modelo RSL no ofrece valores estadísticos significativos para obtener conclusiones distintas de las señaladas. El análisis realizado no confirma, por tanto, la existencia de un criterio redistributivo estricto en la concesión de los incentivos.

CUADRO 27

## Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 aprobados

Valores y ratios por habitante (período 1988-1996)

	proyectos aprobados		censo 1991 miles hab.	índice PIB/hab 1991 España=100
	inversión mill.ptas.	subvención mill.ptas.		
Andalucía	603.836	114.628	6.941	73
Aragón	77.626	13.153	1.189	106
Asturias	194.215	48.049	1.094	82
Canarias	112.433	18.491	1.494	98
Cantabria	40.897	5.454	527	91
Castilla y León	412.962	61.243	2.546	85
Castilla-La Mancha	193.318	33.347	1.658	85
Extremadura	115.751	32.145	1.062	66
Galicia	198.866	46.097	2.732	84
Murcia	414.543	118.679	1.046	86
País Vasco	48.981	7.364	2.104	114
C. Valenciana	130.099	14.345	3.857	103
Ceuta y Melilla	2.473	513	124	87
<b>TOTAL</b>	<b>2.546.000</b>	<b>513.508</b>	<b>26.374</b>	<b>- - -</b>

	inversión por hab. mill.ptas.	subvención por hab. mill.ptas.	índices (media=100)	
			inversión por hab.	subvención por hab.
Andalucía	87,0	16,5	90,12	84,82
Aragón	65,3	11,1	67,63	56,82
Asturias	177,5	43,9	183,90	225,58
Canarias	75,3	12,4	77,96	63,57
Cantabria	77,6	10,3	80,39	53,15
Castilla y León	162,2	24,1	168,02	123,55
Castilla-La Mancha	116,6	20,1	120,78	103,30
Extremadura	109,0	30,3	112,91	155,46
Galicia	72,8	16,9	75,40	86,66
Murcia	396,3	113,5	410,54	582,73
País Vasco	23,3	3,5	24,12	17,98
C. Valenciana	33,7	3,7	34,94	19,10
Ceuta y Melilla	19,9	4,1	20,66	21,25
<b>TOTAL</b>	<b>96,5</b>	<b>19,5</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

### C. Examen del buen fin de los proyectos

6.17 Este subapartado tiene por objetivo examinar la actividad analítica de los proyectos por parte de la DGIER, desde el ángulo de la eficiencia; es decir, a la luz del desarrollo y la ejecución de los que fueron aprobados. El procedimiento consistirá en el examen de los proyectos decaídos a lo largo del tiempo (es decir, de los

que no llegaron a ser ejecutados en los términos acordados y, por tanto, perdieron el derecho al cobro de la subvención aprobada), así como de los que han logrado culminar su ejecución en los plazos establecidos. En el cuadro 28 y en el gráfico 5 se presenta una síntesis ilustrativa de los datos relativos a estos aspectos. En primer lugar, se observa que, cinco años después de la aprobación de los proyectos (situación que al 31-12-1996 había

CUADRO 28

#### Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985

	Porcentaje de proyectos vigentes en el año n de ejecución					
	año 0	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5
expdtes.	100,00	85,99	71,98	63,52	57,54	53,60
inversión	100,00	90,17	82,44	62,41	55,85	51,04
subvención	100,00	91,49	83,94	56,82	51,50	48,01
empleo-crear	100,00	87,63	73,85	62,91	55,58	51,62
empleo-mantener	100,00	90,63	84,00	76,65	73,66	65,98

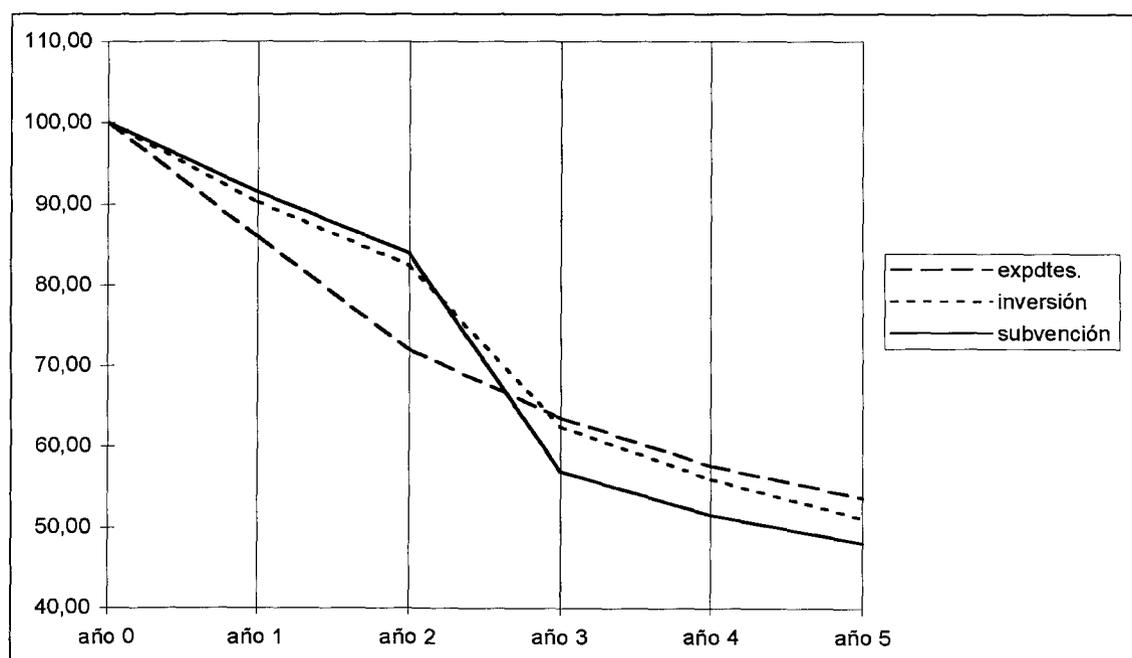
( Datos considerados para cada año: )

periodo considerado	1988-1996	1988-1995	1988-1994	1988-1993	1988-1992	1988-1991
exptes.aprob.periodo	7.005	6.632	6.107	5.619	5.195	4.653
exptes.vig.en el año n	7.005	5.703	4.396	3.569	2.989	2.494

Fuentes: DGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

GRÁFICO 5

#### Porcentaje de proyectos vigentes en el año n de ejecución



## CUADRO 29

## Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985

año de aprobac.	magnitud	Aprob. (año 0)	Proyectos vigentes en el año n de ejecución							
			año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	año 6	año 7	año 8
1988	núm. de expdtes.	39	38	37	33	29	28	28	27	27
	inversión (mill.pts.)	36.921	37.957	37.633	18.865	18.441	18.159	17.986	17.966	17.966
	subvención (mill.p)	15.955	16.305	16.144	5.835	5.739	5.651	5.587	5.583	5.583
	empleo-crear	1.688	1.673	1.598	1.051	1.002	967	967	960	960
	empleo-mant.	1.870	1.870	1.870	1.565	1.329	1.278	1.278	1.273	1.273
	pagos-acum. (mill.)	0	341	3.266	4.718	5.155	5.426	5.426	5.578	5.578
1989	núm. de expdtes.	2.238	1.986	1.757	1.612	1.446	1.379	1.300	1.270	
	inversión (mill.pts.)	747.358	717.695	683.993	408.108	369.310	348.148	357.424	350.113	
	subvención (mill.p)	194.160	187.716	179.106	93.508	84.719	80.314	86.964	85.407	
	empleo-crear	34.347	31.605	28.659	24.769	21.522	20.199	18.845	18.323	
	empleo-mant.	73.220	68.214	64.483	57.744	54.667	52.283	46.772	45.945	
	pagos-acum. (mill.)	0	6.268	19.811	31.439	45.244	50.169	53.948	56.017	
1990	núm. de expdtes.	1.572	1.284	1.031	873	812	716	683		
	inversión (mill.pts.)	423.011	376.113	329.756	304.996	299.707	265.376	258.306		
	subvención (mill.p)	92.605	83.310	73.491	69.368	68.423	62.439	61.374		
	empleo-crear	24.294	20.413	16.257	13.858	13.115	11.508	11.015		
	empleo-mant.	43.802	39.802	36.090	33.943	31.007	25.382	23.849		
	pagos-acum. (mill.)	0	2.042	6.422	24.382	36.117	42.705	47.179		
1991	núm. de expdtes.	804	637	493	446	397	371			
	inversión (mill.pts.)	218.655	174.321	140.687	126.657	107.019	96.170			
	subvención (mill.p)	35.197	26.316	21.093	18.843	15.929	13.840			
	empleo-crear	16.348	13.243	10.686	9.392	8.035	6.908			
	empleo-mant.	23.980	21.725	19.216	17.588	16.192	15.319			
	pagos-acum. (mill.)	0	1.085	4.468	6.823	10.300	11.202			
1992	núm. de expdtes.	542	445	381	329	305				
	inversión (mill.pts.)	218.568	173.672	162.686	144.190	124.053				
	subvención (mill.p)	31.192	24.019	21.106	18.202	15.285				
	empleo-crear	10.864	8.712	7.071	6.076	4.980				
	empleo-mant.	30.657	27.693	26.463	24.361	24.619				
	pagos-acum. (mill.)	0	748	1.741	7.246	8.691				
1993	núm. de expdtes.	424	384	306	276					
	inversión (mill.pts.)	182.689	166.408	151.484	137.550					
	subvención (mill.p)	29.193	26.619	23.157	20.571					
	empleo-crear	8.601	8.255	6.531	5.339					
	empleo-mant.	23.101	16.370	17.431	15.508					
	pagos-acum. (mill.)	0	0	3.728	8.422					
1994	núm. de expdtes.	488	443	391						
	inversión (mill.pts.)	312.366	274.717	257.540						
	subvención (mill.p)	52.381	47.508	44.185						
	empleo-crear	9.354	8.254	7.110						
	empleo-mant.	38.596	34.120	32.028						
	pagos-acum. (mill.)	0	2.778	11.723						
1995	núm. de expdtes.	525	486							
	inversión (mill.pts.)	226.662	212.728							
	subvención (mill.p)	34.441	32.024							
	empleo-crear	8.332	7.590							
	empleo-mant.	49.373	48.152							
	pagos-acum. (mill.)	0	560							
1996	núm. de expdtes.	373								
	inversión (mill.pts.)	179.770								
	subvención (mill.p)	28.384								
	empleo-crear	6.843								
	empleo-mant.	21.394								
	pagos-acum. (mill.)	0								

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

alcanzado ya el 70 por ciento de los expedientes aprobados en el periodo 1988-1996), únicamente el 54 por ciento de los mismos permanecía vigente (es decir, los proyectos estaban ya ejecutados o continuaban en ejecución). Éstos, a su vez, representaban el 51 por ciento de la inversión aprobada, el 48 por ciento de la subvención concedida, el 52 por ciento del empleo a crear y el 66 por ciento del empleo a mantener. Dichas características ponen de relieve que los proyectos que han decaído presentaban, por término medio, mayores importes de inversión propuesta y de empleo a crear, así como mayores porcentajes todavía de subvención concedida. En cambio, sus propuestas de empleo a mantener eran menores. Las causas por las que se han producido los decaimientos son las siguientes: renuncias (en el 7 por ciento de los casos), no aceptación por el beneficiario de la resolución individual (en el 16 por ciento), incumplimiento de la constitución y registro de la sociedad (en el 10 por ciento), incumplimiento de las condiciones relativas al nivel de fondos propios y al porcentaje de ejecución de la inversión (en el 50 por ciento) e incumplimiento de la ejecución con anterioridad al fin del plazo de vigencia (en el 17 por ciento).

6.18 En el cuadro 29 se presentan, en valores absolutos y con el carácter de referencia para los cua-

dos siguientes (más elaborados y analíticos), los datos más importantes para caracterizar el proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985, agrupados por año de aprobación. Se observa en el cuadro la especial importancia cuantitativa de los expedientes aprobados en 1989 y 1990, ya que aportan el 46 por ciento de la inversión total aprobada en el periodo 1988-1996. Estos expedientes, además, presentan una gran importancia cualitativa, dado que han disfrutado ya de un largo periodo de vigencia, lo que los configura como los indicadores más adecuados para analizar el comportamiento de la política de incentivos regionales. También fue en los años citados cuando se aprobaron dos de los tres únicos proyectos de gran envergadura (de inversión superior a 30.000 millones de pesetas) presentes en todo el periodo examinado.

6.19 En el cuadro 30 se examinan las características de los proyectos vigentes al 31 de diciembre de cada año, con independencia del año de su aprobación. Puede verse, en primer lugar, que en el periodo 1990 a 1993 permanecieron estables tanto el número de expedientes vigentes como el volumen de la inversión. Ello se debe al fuerte ritmo de decaimiento de los proyectos que se registró en aquellos años; caída que no fue superada por la evolución de las nuevas aprobaciones. A partir de

CUADRO 30  
Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985

Proyectos vigentes al 31 de diciembre de cada año									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Núm. de expdtes.</b>									
Expdtes.normales	38	2.273	3.590	3.874	3.846	3.701	3.904	4.027	4.157
Expdtes.excepc.	1	3	5	4	5	8	14	16	16
Total expdtes.	39	2.276	3.595	3.878	3.851	3.709	3.918	4.043	4.173
<b>Inversión (millones de pesetas)</b>									
Expdtes.normales	20.857	447.129	725.466	862.217	946.825	950.757	1.055.938	1.101.927	1.190.915
% s/ Total	56,49	56,94	61,57	66,45	82,39	79,93	73,64	71,33	72,89
Expdtes.excepc.	16.064	338.186	452.873	435.409	202.369	238.756	378.020	442.911	442.911
% s/ Total	43,51	43,06	38,43	33,55	17,61	20,07	26,36	28,67	27,11
Total expdtes.	36.921	785.315	1.178.339	1.297.626	1.149.194	1.189.513	1.433.958	1.544.838	1.633.826
<b>Subvención (millones de pesetas)</b>									
Expdtes.normales	6.541	98.630	149.875	166.638	171.624	170.169	185.175	190.987	203.403
% s/ Total	41,00	46,86	50,55	54,91	74,54	72,71	67,76	64,91	66,33
Expdtes.excepc.	9.414	111.835	146.590	136.810	58.622	63.874	88.098	103.236	103.235
% s/ Total	59,00	53,14	49,45	45,09	25,46	27,29	32,24	35,09	33,67
Total expdtes.	15.955	210.465	296.465	303.448	230.246	234.043	273.273	294.223	306.638
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Valor medio de la inversión (millones de pesetas)</b>									
Expdtes.normales	549	197	202	223	246	257	270	274	286
Expdtes.excepc.	16.064	112.729	90.575	108.852	40.474	29.845	27.001	27.682	27.682
Total expdtes.	947	345	328	335	298	321	366	382	392
<b>Valor medio de la subvención (millones de pesetas)</b>									
Expdtes.normales	172	43	42	43	45	46	47	47	49
Expdtes.excepc.	9.414	37.278	29.318	34.203	11.724	7.984	6.293	6.452	6.452
Total expdtes.	409	92	82	78	60	63	70	73	73
<b>Ratio subvención / inversión</b>									
Expdtes.normales	0,314	0,221	0,207	0,193	0,181	0,179	0,175	0,173	0,171
Expdtes.excepc.	0,586	0,331	0,324	0,314	0,290	0,268	0,233	0,233	0,233
Total expdtes.	0,432	0,268	0,252	0,234	0,200	0,197	0,191	0,190	0,188

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

1994 se observa un ligero incremento del número de expedientes vigentes al término de cada año y de la inversión asociada a los mismos. Se atiende también en este cuadro a la naturaleza de los proyectos vigentes, desglosando del total de expedientes a los 17 que la DGIER ha considerado «excepcionales», por su mayor importe (con una inversión superior a 10.000 millones de pesetas cada uno). Al finalizar 1989, había tres expedientes «excepcionales» que suponían el 43 por ciento de la inversión vigente, mientras que al término de 1996 el número de expedientes «excepcionales» vigentes se había elevado a 16, aunque representaban tan solo el 27 por ciento de la inversión. Ello se debe, en primer lugar, al decaimiento parcial del macroproyecto mayor, que pasó de 312.000 millones de pesetas de inversión aprobada en 1989 a 60.000 millones en 1992 (si bien en 1995 se elevó hasta 90.000 millones). También influyeron en la evolución descrita el decaimiento total de un proyecto de 16.000 millones aprobado en 1988 y el menor importe de los proyectos considerados «excepcionales» desde 1991. Esta última circunstancia se aprecia también en la segunda parte del cuadro 30, en donde se observa que el valor medio de la inversión de los expedientes «excepcionales» vigentes al término de cada año pasó de 113.000 millones en 1989 a 27.000 millones entre 1994 y 1996. Por el contrario, los expedientes «normales» incrementaron progresivamente su participación relativa y su importe medio (de 197 millones en 1989 a 286 millones en 1996).

6.20 Por su parte, el importe de las subvenciones aprobadas para los proyectos vigentes al término de cada año se ha mantenido bastante estable a lo largo del periodo, especialmente entre 1990 y 1996. Dado que el número de expedientes vigentes al finalizar cada año y el volumen de inversión asociada a los mismos presenta una evolución ligeramente al alza, cabe concluir, como se observa en el cuadro 30, que la subvención media por expediente ha disminuido, igual que la ratio subvención/inversión. De este último dato podría

concluirse que, con el paso del tiempo, se necesitan menores subvenciones para promocionar los proyectos. Así, para los expedientes «normales», la subvención media por expediente se ha incrementado un poco (de 43 millones en 1989 a 49 millones en 1996), pero menos que la inversión, por lo que la relación subvención/inversión ha disminuido desde el 22 por ciento en 1989 hasta el 17 por ciento en 1996. Respecto de los expedientes «excepcionales», el valor medio de la subvención vigente en 1989 era de 37.278 millones, descendiendo hasta los 6.452 millones en 1994-1996. En estos expedientes, el porcentaje de inversión subvencionado disminuyó desde el 33 por ciento en 1989 hasta el 23 por ciento en 1994-1996.

6.21 En el cuadro 31 se desglosan los proyectos vigentes al 31 de diciembre de 1996 (última columna del cuadro 30), según su año de aprobación. Los cálculos obtenidos reflejan la continuidad en el tiempo de los proyectos aprobados en cada año, aumentando la representatividad de los resultados en la medida en que haya transcurrido ya un plazo de ejecución suficiente. El peor resultado lo presentan los proyectos aprobados en 1991. Así, al 31-12-1996 permanecía vigente el 46 por ciento de los expedientes aprobados en dicho año, porcentaje que se reduce al 44 por ciento en términos de inversión y al 39 por ciento en términos de subvención. Los porcentajes mejoran ligeramente para los aprobados en 1992 y de manera mucho más acusada para los aprobados a partir de 1993, si bien en este último comportamiento debe tenerse en cuenta la influencia del menor tiempo de ejecución transcurrido (según puede verse en el cuadro 28 y en el gráfico 5, el momento más crítico en cuanto a decaimientos se presenta en el tercer año de vigencia de los proyectos). Se observa en el cuadro 31 también que, con algunas excepciones de poca importancia, los porcentajes de vigencia de los puestos de trabajo a crear son más bajos durante el periodo que los calculados en función del importe invertido, al contrario de lo que ocurre con porcentajes calculados a partir de

CUADRO 31

## Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985

	Proyectos aprobados en el año n que siguen vigentes al 31 de diciembre de 1996									TOTAL
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Expdtes. (número)	27	1.270	683	371	305	276	391	486	364	4.173
% s/ aprobación	69,23	56,75	43,45	46,14	56,27	65,09	80,12	92,57	97,59	59,57
Inversión (mill.ptas.)	17.966	350.113	258.306	96.170	124.053	137.550	257.540	212.728	179.400	1.633.826
% s/ aprobación	48,66	46,85	61,06	43,98	56,76	75,29	82,45	93,85	99,79	64,17
importe medio	665	276	378	259	407	498	659	438	493	392
Subvención (mill.ptas.)	5.583	85.407	61.374	13.840	15.285	20.571	44.185	32.024	28.369	306.638
% s/ aprobación	34,99	43,99	66,28	39,32	49,00	70,47	84,35	92,98	99,95	59,71
importe medio	207	67	90	37	50	75	113	66	78	73
ratio subv. / inv.	0,311	0,244	0,238	0,144	0,123	0,150	0,172	0,151	0,158	0,188
Empleo-crear (pt.trab.)	960	18.323	11.015	6.908	4.980	5.339	7.110	7.590	6.926	69.151
% s/ aprobación	56,87	53,35	45,34	42,26	45,84	62,07	76,01	91,09	101,21	57,31
valor medio	36	14	16	19	16	19	18	16	19	17
Empleo-mantener	1.273	45.945	23.849	15.319	24.619	15.508	32.028	48.152	21.431	228.124
% s/ aprobación	68,07	62,75	54,45	63,88	80,30	67,13	82,98	97,53	100,17	75,53
valor medio	47	36	35	41	81	56	82	99	59	55
Pagos acum. (mill.ptas.)	5.578	56.017	47.179	11.202	8.691	8.422	11.723	560	0	149.372
% s/ subv. vigente	99,91	65,59	76,87	80,94	56,86	40,94	26,53	1,75	0,00	48,71

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

los puestos de trabajo a mantener. Lo cual apunta a un mejor comportamiento de los proyectos de ampliación (que son los que incorporan las mayores propuestas de empleo a mantener) respecto de los proyectos de nueva instalación (cuyas propuestas se refieren principalmente a los puestos de trabajo a crear).

6.22 Las dos últimas líneas del cuadro 31 reflejan las propuestas de pago de subvención relativas a los expedientes aprobados en cada año. Este importe constituye el mejor indicador del proceso de ejecución de los proyectos, ya que las propuestas de pago de las subvenciones evolucionan al ritmo de ejecución de las inversiones aprobadas. De las cifras recogidas en dicho cuadro se desprende que, al término de 1996, estaban todavía pendientes de ejecutar un porcentaje de los proyectos aprobados entre 1989 y 1993 que oscilaban entre el 34 por ciento y el 59 por ciento. Destacan especialmente, a este respecto, los expedientes aprobados en 1989 que, con siete años de vigencia al término de 1996, no habían sido ejecutados más que en un 66 por ciento.

El resto de los porcentajes de ejecución también resultan muy bajos, en comparación con el tiempo de vigencia transcurrido en cada caso. En conjunto, al 31 de diciembre de 1996 aún no se había alcanzado a ejecutar la mitad de la inversión aprobada. A esa fecha, más del 75 por ciento de la misma contaba con un tiempo de vigencia superior a los dos años y alrededor del 50 por ciento tenían una vida superior a los cuatro años.

6.23 En el cuadro 32, por otro lado, se clasifican por regiones esos mismos proyectos vigentes al 31 de diciembre de 1996. Destacan los bajísimos porcentajes de vigencia de los proyectos correspondientes a Murcia, región en la que se sitúa el macroproyecto parcialmente decaído citado en el punto 6.19. Al margen de Murcia, las regiones en las que los decaimientos han sido más significativos fueron Extremadura (en términos de inversión y empleo a crear) y el País Vasco (en términos de empleo a mantener). En cuanto a la relación entre subvención e inversión para los proyectos vigentes, sobresalen por encima de la media total Mur-

CUADRO 32

## Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985

(por regiones)

	Proyectos aprobados en el periodo 1988-1996 que siguen vigentes al 31-12-1996					Pagos acumulados al 31-12-1996	
	nº expdtes.	invers. mill.ptas.	subv. mill.ptas.	empleo a crear	empleo mantener	importe mill.ptas.	% s/ subv.vig.
Andalucía	929	418.099	79.573	18.140	54.107	39.361	49,47
Aragón	149	55.390	9.327	4.248	4.803	5.885	63,10
Asturias	196	166.091	42.039	3.328	8.534	24.782	58,95
Canarias	150	71.831	11.614	3.074	9.002	4.189	36,07
Cantabria	60	31.264	4.143	1.098	8.642	2.927	70,65
Castilla y León	739	304.035	41.553	11.233	55.936	19.980	48,08
Castilla-La Mancha	339	127.580	20.877	6.497	17.269	11.371	54,47
Extremadura	352	57.804	15.809	4.255	9.346	11.109	70,27
Galicia	591	127.903	24.447	7.451	21.561	11.853	48,48
Murcia	235	144.744	42.641	4.508	16.509	11.828	27,74
País Vasco	142	27.499	4.472	1.218	6.857	3.681	82,31
C. Valenciana	282	99.225	9.669	3.888	15.523	2.024	20,93
Ceuta + Melilla	9	2.361	474	213	35	382	80,59
<b>TOTAL</b>	<b>4.173</b>	<b>1.633.826</b>	<b>306.638</b>	<b>69.151</b>	<b>228.124</b>	<b>149.372</b>	<b>48,71</b>

	% proyectos vigentes s/ aprobados					
	en nº expdtes.	en inversión	en subvenc.	en empleo		ratio subv./ inv.
				a crear	mantener	
Andalucía	54,94	69,24	69,42	55,67	74,35	0,190
Aragón	60,82	71,35	70,91	76,87	82,75	0,168
Asturias	65,99	85,52	87,49	61,54	69,72	0,253
Canarias	51,02	63,89	62,81	51,05	67,16	0,162
Cantabria	60,00	76,45	75,96	68,97	63,94	0,133
Castilla y León	66,94	73,62	67,85	62,24	88,41	0,137
Castilla-La Mancha	49,93	65,99	62,61	54,97	74,68	0,164
Extremadura	58,09	49,94	49,18	44,58	76,97	0,273
Galicia	59,82	64,32	53,03	57,47	70,48	0,191
Murcia	55,95	34,92	35,93	48,92	58,47	0,295
País Vasco	65,44	56,14	60,73	57,97	49,86	0,163
C. Valenciana	79,89	76,27	67,40	69,43	90,79	0,097
Ceuta + Melilla	81,82	95,47	92,40	85,89	100,00	0,201
<b>TOTAL</b>	<b>59,57</b>	<b>64,17</b>	<b>59,71</b>	<b>57,31</b>	<b>75,53</b>	<b>0,188</b>

Fuentes: DIGER (sistema AVIION) y elaboración propia.

cia (29 por ciento), Extremadura (27 por ciento) y Asturias (25 por ciento), siendo los menores los de la Comunidad Valenciana (10 por ciento), Cantabria (13 por ciento) y Castilla y León (14 por ciento). En cuanto al ritmo de ejecución de los proyectos, medido por las propuestas de pago, los valores oscilan mucho entre Comunidades: desde los mínimos de la Comunidad Valenciana (21 por ciento), Murcia (28 por ciento) y Canarias (36 por ciento), hasta los máximos del País Vasco (82 por ciento) o Ceuta y Melilla (81 por ciento).

6.24 Por último, en el cuadro 33 se presenta la distribución porcentual de los proyectos que continuaban

vigentes al 31-12-1996, por tipos, tamaños y sectores productivos, así como las diferencias en su participación relativa respecto del colectivo de los que fueron aprobados en su día. Los resultados más destacables son las pérdidas de peso relativo de los proyectos de nueva instalación (10 puntos en inversión y 12 puntos en subvención) y el correlativo incremento de los proyectos de ampliación (9 y 11 puntos, respectivamente). De estos datos se deduce que los proyectos de nueva instalación decaen en un porcentaje mayor que los de ampliación (como ya se había señalado en el punto 6.21). Atendiendo al volumen de la inversión, pierden

CUADRO 33

**Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/1985**

Distribución porcentual de los proyectos vigentes al 31 de diciembre de 1996

Proyectos vigentes al 31-12-1996						Diferencias con los proyectos aprobados				
expdtes.	inversión	subv.	empleo			expdtes.	inv.	subv.	empleo	
			crear	mantener					crear	mant.

**Por tipo**

Nueva instalación	43,99	41,83	49,94	57,93	0,07	-6,39	-10,23	-11,97	-6,28	-0,50
Ampliación	52,11	51,75	46,35	41,98	85,39	5,64	8,89	10,95	6,27	1,16
Traslado	0,05	0,02	0,01	0,01	0,09	0,02	0,01	0,00	0,00	0,02
Modernización	3,86	6,40	3,70	0,07	14,45	0,73	1,32	1,02	0,00	-0,69
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

**Por importe de la inversión**

Hasta 500 millones ptas.	86,14	29,71	28,09	54,78	51,58	-1,84	-1,10	0,16	-2,55	-2,48
Entre 500 y 1.000 mill.ptas.	8,76	15,90	14,68	18,12	16,96	1,11	0,79	0,91	1,05	-0,33
Más de 1.000 mill.ptas.	5,10	54,39	57,24	27,11	31,46	0,73	0,31	-1,07	1,50	2,82
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

**Por sector productivo**

CNAE 14	3,35	3,38	2,72	2,70	1,61	0,24	0,97	0,76	0,78	-0,23
CNAE 15	22,07	12,15	10,92	16,60	22,59	0,56	0,04	0,26	0,05	-1,94
CNAE 20	5,10	2,46	2,48	4,07	2,17	0,03	0,07	0,15	0,04	-0,14
CNAE 24	4,22	21,42	30,60	6,27	7,65	0,38	-1,94	-1,97	-0,17	1,02
CNAE 25	4,70	4,27	4,09	4,70	3,95	0,23	0,11	0,44	0,43	-0,92
CNAE 26	8,99	8,50	6,68	7,81	10,27	0,24	0,01	-1,59	-0,14	0,08
CNAE 28	6,73	3,17	3,04	5,11	3,99	0,41	0,24	0,44	0,50	-0,28
CNAE 34	3,47	10,85	8,67	10,06	17,79	0,53	3,03	2,71	3,58	3,53
CNAE 55	12,13	10,75	10,02	14,09	2,20	-2,25	-2,85	-1,92	-3,80	-0,66
Otros sectores	29,24	23,04	20,77	28,60	27,78	-0,37	0,31	0,71	-1,26	-0,46
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

**Sectores productivos:**

CNAE 14 = Extracción de minerales no metálicos ni energéticos

CNAE 15 = Industria de productos alimenticios y bebidas

CNAE 20 = Industrias de la madera y corcho, excepto muebles, cestería y espartería

CNAE 21 = Industria del papel

CNAE 24 = Industria química

CNAE 25 = Fabricación de productos de caucho y materias plásticas

CNAE 26 = Fabricación de otros productos minerales no metálicos

CNAE 28 = Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo

CNAE 34 = Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques

CNAE 55 = Hostelería

peso los proyectos de importe inferior a 500 millones de pesetas, tanto en número de expedientes como en inversión y empleo. En cambio, incrementan su peso los proyectos entre 500 y 1.000 millones de pesetas (en cuanto a las dos primeras magnitudes) y los de importe superior (en cuanto al empleo). En términos de subvención, por el contrario, son estos últimos los que pierden peso relativo. Por otra parte, examinando la clasificación por sectores productivos, se observa que se han registrado más decaimientos (en número de expedientes, inversión, subvención y empleo) en el sector CNAE 55 (hostelería), acompañado en menor medida por el sector CNAE 24 (industria química) en inversión y subvención y por los CNAE 15 (industria de productos alimenticios y bebidas) y 25 (fabricación de productos de caucho y plástico) en cuanto al empleo a mantener. El mejor comportamiento en todos los órdenes lo registra el sector CNAE 34 (fabricación de vehículos de motor), seguido a distancia, salvo en empleo a mantener, por el CNAE 14 (extracción de minerales no metálicos ni energéticos).

## VII. CONCLUSIONES

### A. Respecto al control interno

7.1 El control interno contable establecido sobre la ejecución de la política de incentivos económicos regionales resulta insuficiente por la debilidad que supone la omisión temporal, en el sistema contable oficial, de un importe considerable de compromisos de gasto e incluso de obligaciones. Esta situación viene propiciada por el peculiar sistema de gestión presupuestaria seguido por la DGIER (del que se ocupará el punto 7.3). Existe, sin embargo, un buen sistema de información y seguimiento de los proyectos de inversión subvencionados, a través de la aplicación informática denominada AVIION, así como de las propuestas y obligaciones financiadas por el FEDER. El control de la situación física de los expedientes, sin embargo, no es correcto. Las debilidades son mayores en el control interno sobre los aspectos de legalidad de los expedientes y se ven acrecentadas por las deficiencias que presentan los informes de evaluación de las Comunidades autónomas que, en muchos casos, carecen del rigor deseable. \*

### B. Respecto a la integridad y representatividad de la información contable

7.2 Los datos de la liquidación anual del capítulo 7 «Subvenciones de capital» del programa presupuestario 724-C «Incentivos Regionales a la Localización Industrial» presentan grandes altibajos a lo largo del periodo fiscalizado. Estas variaciones se deben, por un

lado, a la existencia de remanentes de ejercicios anteriores en los años 1991 y 1993 y, por otro, a las ampliaciones de crédito realizadas en 1990, 1991 y 1993 y provocadas por el exceso de obligaciones asumidas respecto de las disponibilidades aprobadas en dichos ejercicios. Con la excepción de 1990, el grado de ejecución de todos los ejercicios alcanzó prácticamente el 100 por ciento de los créditos utilizables. Por su parte, los fondos procedentes del FEDER, instrumentados a través de dos Programas Operativos de Incentivos Regionales, se ejecutaron también en un grado muy alto y dentro de los plazos establecidos.

7.3 Dentro del ámbito de la gestión presupuestaria, cabe destacar el inusual sistema seguido por la DGIER. Este sistema, aprobado por la Orden del MEH de 17 de enero de 1989, permite que no se contabilicen los compromisos asumidos hasta el momento en el que se presenta la primera liquidación parcial o total, así como la introducción de sucesivas rectificaciones discrecionales en los compromisos futuros. Ello es contrario a las disposiciones de la Ley General Presupuestaria y tiene tres consecuencias de importancia: a) permite el incumplimiento del carácter limitativo de los créditos; b) provoca inseguridad en los beneficiarios, derivada de la incertidumbre sobre la existencia futura de créditos para el abono de las subvenciones concedidas; y c) provoca importantes retrasos en el cobro de las ayudas, debido a la necesidad de esperar a la existencia de crédito, en muchos casos hasta el ejercicio siguiente. Por otro lado, el citado sistema limita la integridad y la representatividad de la información contable, al omitir durante largo tiempo importes elevados de compromisos de gasto asumidos, e incluso de obligaciones ya devengadas (en algún ejercicio hasta el 60 por ciento de los mismos).\*

### C. Respecto al análisis de legalidad

7.4 En la gestión de los expedientes de incentivos regionales regulados por la Ley 50/1985 se consideran cumplidos formalmente, en general, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. \*

7.5 La tramitación de los expedientes se inicia mediante la presentación de determinada documentación por el solicitante, a la que se incorpora un informe evaluador de la Comunidad autónoma. En el examen de una muestra de 294 expedientes se han detectado, sin embargo, numerosas omisiones de la primera documentación señalada. Así, en el 47 por ciento de los expedientes no consta la documentación acreditativa de la personalidad del solicitante, ni en el 77 por ciento la acreditativa de encontrarse el mismo al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. En cuanto al informe preceptivo de las CCAA, las omisiones son también graves. En el 83 por ciento de los

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

expedientes no se hace constar la adecuación del proyecto al RD de delimitación, en el 64 por ciento no se certifica que las inversiones no se han iniciado antes de la solicitud, en el 54 por ciento no consta el análisis de viabilidad del proyecto y en el 82 por ciento no se menciona la no concurrencia o compatibilidad de otras ayudas públicas.

7.6 En cuanto al proceso de aprobación del proyecto por la DGIER, destaca la escasa profundidad del sistema selectivo practicado, aprobándose bastantes proyectos en los que existen

dudas sobre su viabilidad y sobre la admisibilidad de algunos conceptos de la inversión subvencionable. Se ha observado también en 48 resoluciones la fijación de un nivel de autofinanciación inferior al exigido en el RD de delimitación, así como el fraccionamiento de un proyecto. Por último, es de destacar la práctica inexistencia de comprobaciones relativas al conocimiento de otras ayudas públicas concurrentes sobre el mismo proyecto, ni por parte de la DGIER ni por las CCAA, así como el incumplimiento de los plazos de resolución en el 82 por ciento de los expedientes.

7.7 Respecto a las fases sucesivas de ejecución de los proyectos, se ha comprobado la existencia de bastante flexibilidad en relación con el grado de cumplimiento de las condiciones impuestas al beneficiario. Esta actitud se pone de manifiesto a través de dos circunstancias: por un lado, el importante volumen de prórrogas y modificaciones aprobadas y, por otro, el alto porcentaje de expedientes en los que, pese a contar con certificado de cumplimiento, se han detectado por el Tribunal deficiencias de importancia (cuadro 9 y anexo 2). Entre ellas, se pueden citar las siguientes: a) en un expediente la aceptación por el interesado de la resolución individual se produjo fuera de plazo y en otro expediente no constaba dicha aceptación; b) en 34 expedientes no constaba la notificación a las CCAA, para su traslado al interesado, de la denegación o cancelación de la subvención; c) en cuatro expedientes se incumplió el plazo para la acreditación de la constitución de la nueva sociedad propuesta; d) en 178 expedientes (el 73 por ciento) no se acreditó la inscripción de la resolución individual en el Registro Mercantil; e) en 111 expedientes (el 83 por ciento) no se acreditó la inscripción de las modificaciones y prórrogas; f) en ocho expedientes se concedieron prórrogas o modificaciones improcedentes o solicitadas después de finalizado el plazo de vigencia; g) en siete expedientes se incumplió la condición impuesta de incrementar los fondos propios antes de los 12 ó 18 primeros meses; h) en tres expedientes se incumplió la condición de ejecutar el 25 por ciento de la inversión antes del primer año; y i) en un expediente se incumplió la condición de creación de empleo al término del plazo de vigencia.\*

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

7.8 Por otra parte, existe bastante diversidad o confusión en cuanto a la aplicación de ciertos criterios interpretativos del cumplimiento de los requisitos. Así ha ocurrido, por ejemplo, respecto del requisito, exigido por los RD de delimitación, de que el proyecto presente un determinado nivel de autofinanciación. En efecto, en ciertos casos la DGIER ha comprobado su cumplimiento atendiendo exclusivamente a las rúbricas de «Capital» y de «Reservas», sin tener en cuenta la de «Resultados pendientes de aplicación». Esta circunstancia, al margen de desvirtuar el requisito establecido en los RD de delimitación, supone ignorar la solvencia real de la empresa beneficiaria (así, si los resultados de ejercicios anteriores son negativos se corre el riesgo de pagar subvenciones a empresas incluso en quiebra técnica, como sucedió en algún caso). Además, a partir de 1995 el Consejo Rector adoptó un nuevo criterio, consistente en no exigir incremento alguno de fondos propios a las empresas que consideraba suficientemente capitalizadas (cuando el porcentaje de dichos fondos propios era igual o superior al 40 por ciento del pasivo total). La adopción de este criterio supone una vulneración tanto de la letra como del espíritu de los RD de delimitación, en lo que se refiere a la exigencia de cumplimiento del requisito de autofinanciación. Por su parte, el sistema empleado para comprobar el cumplimiento del requisito de creación de empleo también es deficiente. Existe bastante confusión en las resoluciones individuales sobre el contenido de este requisito, cuyo control resulta especialmente débil. Es de destacar el criterio adoptado por el Consejo Rector en 1994, en el que se señala que la valoración de los puestos de trabajo a acreditar por las empresas beneficiarias debe referirse a la empresa considerada globalmente y no por centros de trabajo. Este criterio es, a juicio del Tribunal, apropiado siempre que se interprete y se aplique de modo complementario a la exigencia reglamentaria de que la creación o el mantenimiento de empleo tenga lugar directamente en el centro de trabajo objeto del proyecto subvencionado. En efecto, una interpretación distinta sería contraria a la finalidad de los incentivos, ya que permitiría beneficiarse de los mismos a sociedades que creen empleo no sólo en el centro de trabajo que es objeto del proyecto de inversión subvencionado, sino también en otros situados en regiones no promocionables.\*

7.9 Se ha observado también la insuficiencia probatoria de los documentos aceptados por las CCAA y la DGIER para la justificación del cumplimiento de los requisitos exigidos. Así, respecto al nivel de autofinanciación, se aceptan balances muy atrasados, sin desglosarse suficiente en ocasiones y, por lo general, sin auditar. Por su parte, la creación de empleo se acredita mediante certificaciones en las que no constan las fechas de contratación, ni el tipo de contrato ni su duración. Ade-

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

más, la plantilla inicial no es objeto de comprobación alguna, aceptándose sin más los datos contenidos en la declaración del interesado.

7.10 Por lo que se refiere al examen de las propuestas de pago de subvención, hay que señalar que en 46 pagos efectuados con anterioridad al fin de vigencia de los expedientes se incumplió el requisito de que el beneficiario preste garantía suficiente; si bien sólo en 22 se incurrió en verdadero riesgo (que no llegó a materializarse), ya que en los otros 24 el pago material se efectuó con posterioridad a la ejecución total del proyecto. Por otro lado, se han observado deficiencias documentales en bastantes propuestas de pago. Así, en el 18 por ciento de ellas no consta la justificación de que el beneficiario se encontrara al corriente de las obligaciones fiscales y de la Seguridad Social. Por su parte, la media de tramitación de las propuesta de pagos es superior al año, debido al sistema de gestión de los créditos presupuestarios comentado en el punto 7.3. Por último, en seis expedientes de la muestra con informe de incumplimiento procedía tramitar el procedimiento de reintegro, de los cuales sólo se habían iniciado cuatro.\*

#### D. Respecto al análisis de eficacia

7.11 La política de incentivos regionales examinada no ha dispuesto de planificación formal ni de estudios técnicos respecto de los objetivos que se propone alcanzar. En efecto, no se han implantado instrumentos que programen la incidencia efectiva de los incentivos sobre la economía y el desarrollo de las zonas promocionables. Por ello, esta política ha carecido de objetivos estratégicos suficientemente definidos, así como de indicadores adecuados para su medición. El único objetivo definido en las Memorias presupuestarias es uno genérico denominado «*Desarrollo Económico Regional, mediante incentivos en zonas acordadas por el Gobierno, financiados a través de los P.G.E o cofinanciados con la C.E.E.*», al que se asocian cinco indicadores que no se consideran por el Tribunal representativos ni adecuados. En consecuencia, para realizar el análisis de eficacia el Tribunal ha tenido que adaptar el objetivo citado para posibilitar su concreción. Se han definido, además, tres indicadores al efecto, para tratar de medir la incidencia de los incentivos sobre la inversión, la producción y el empleo regionales (los datos correspondientes se reflejan en los cuadros 11 a 17).

7.12 En relación con el primero de los indicadores definidos por el Tribunal (incidencia de los incentivos regionales sobre el crecimiento de la inversión en las CCAA), el análisis practicado pone de manifiesto: a) la poca importancia relativa de la inversión subvencionada por los incentivos respecto del total de la inversión de cada una de las regiones, que escasamente alcanza el 2 por ciento en el mejor año (1991); b) la estabilidad

de los porcentajes de participación relativa de cada Comunidad Autónoma en las cifras anuales de inversión nacional, lo que indica que no ha habido cambios sustanciales en la localización de las inversiones; y c) la inexistencia de correlación (en el ámbito teórico de un modelo determinista de regresión simple lineal —RSL—, propio de la estadística descriptiva) entre la inversión subvencionada por los incentivos y el crecimiento de la inversión de cada región. En definitiva, de estos datos se concluye que no se aprecia un impacto significativo de los incentivos sobre el crecimiento de la inversión en las regiones promocionadas.

7.13 Respecto de los datos relativos al segundo indicador (incidencia de los incentivos regionales sobre el crecimiento de la producción en las CCAA) se deduce: a) una discreta variabilidad relativa del crecimiento registrado en las diferentes regiones entre 1985 y 1995, ya que el máximo crecimiento es del 288 por ciento (Canarias) y el mínimo del 216 por ciento (Asturias); b) la desigualdad en la obtención de ganancias o pérdidas de participación relativa en el VAB nacional por parte de las regiones beneficiarias de incentivos; c) el mismo comportamiento dispar de dichas regiones en cuanto al índice VAB/hab. en relación con la media española, destacando claramente el negativo desarrollo relativo de cuatro regiones beneficiarias del 22 por ciento de los incentivos pagados entre 1987 y 1996 (Asturias, cuyo índice pierde casi diez puntos entre 1985 y 1995; Cantabria, que pierde casi siete; el País Vasco, que pierde cuatro; y Murcia, que pierde tres); y d) la inexistencia también de correlación, en el modelo RSL, entre los incentivos y los incrementos del VAB (absolutos y relativos). En conclusión, tampoco se deduce de este análisis un impacto significativo de los incentivos sobre el incremento de la producción regional.

7.14 Por último, en lo que se refiere al tercer indicador (incidencia de los incentivos regionales sobre el crecimiento del empleo en las CCAA) los resultados no son muy diferentes. En efecto, se ha observado que: a) entre 1985 y 1990 en muchas regiones, beneficiarias del 40 por ciento de los incentivos pagados en el periodo 1987-1992, la tasa de paro empeoró, en términos relativos sobre la media nacional (Andalucía, Extremadura, Canarias, el País Vasco, Cantabria, Asturias y Ceuta y Melilla); b) en el periodo 1990-1995 se produjo una cierta convergencia de la mayor parte de las regiones en torno a la tasa nacional de paro, permaneciendo sin embargo la desfavorable posición de Andalucía, Extremadura, Ceuta y Melilla, grupo que representa el 34 por ciento de los incentivos pagados entre 1993 y 1996; y c) se pone igualmente de manifiesto la pequeña incidencia de los incentivos regionales en la creación de empleo, ya que entre 1985 y 1995 se crearon en total 1,4 millones de puestos de trabajo, de los cuales sólo 58.000 parecen derivados de los incentivos. En definitiva, de este indicador se desprende también la imposibilidad estadística de atribuir a los incentivos

\* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

una influencia significativa en la mejora del empleo en las regiones beneficiarias.

### E. Respecto al análisis de eficiencia

7.15 Entre los diversos aspectos que pudieran tener relevancia para medir la eficiencia de la gestión de la política fiscalizada, el Tribunal de Cuentas ha analizado fundamentalmente tres: a) la productividad de la DGIER en la resolución de los expedientes; b) las características de los proyectos aprobados; y c) el buen fin de estos últimos, es decir, su cumplida y normal ejecución. Debe destacarse previamente, en todo caso, la principal característica de este proceso: su dependencia esencial de un factor en principio externo a la Administración, como es la voluntad de los inversores. En este sentido, se observa una acumulación de solicitudes en los primeros años de vigencia efectiva de los incentivos establecidos por la Ley 50/1985, que es seguida de un importantísimo descenso hasta 1993 y una mínima recuperación del número de solicitudes en los años 1994 a 1996. Este proceso puede indicar una pérdida de atractivo de los incentivos.

7.16 En los cuadros 18 a 21 se contempla la actividad de la DGIER respecto a la resolución de los expedientes, con independencia de su aprobación o rechazo. Se observan en los primeros años unos niveles de resolución elevados para el volumen de expedientes de que se trataba. En los años siguientes, sin embargo, la actividad de resolución disminuyó al igual que lo hacían las solicitudes. Al final de 1996 permanecían sin resolver las solicitudes equivalentes a 10 meses de dicho año. Esta caída del ritmo de resolución de los expedientes no aparece justificada con una disminución de la plantilla de personal de la DGIER, por lo que cabe atribuirle, en principio, a una pérdida de productividad. Se deduce también de los cuadros señalados que los retrasos en la resolución de expedientes afectaron sobre todo a los de mayor volumen, ya que en el conjunto del periodo se resolvió el 95 por ciento de los expedientes, si bien éstos comprenden únicamente el 75 por ciento de la inversión y el 82 por ciento del empleo propuestos. Por otra parte, el tiempo de resolución de los expedientes resulta excesivamente largo (11,3 meses por término medio).

7.17 En cuanto a los criterios de aprobación de los expedientes, no puede decirse que exista un proceso riguroso de selección de los proyectos encaminado a subvencionar sólo los que ofrezcan mejores características de viabilidad técnica y económica. Por el contrario, todos los proyectos que cumplan los requisitos legales establecidos son aprobados, independientemente de su mayor o menor eficiencia a priori. No se establecen, por tanto, prioridades entre los proyectos atendiendo a dichas características. Los cuadros 22 a 27 dan cuenta de las principales magnitudes y ratios de los proyectos aprobados. En el conjunto del periodo anali-

zado, dos de cada tres resoluciones fueron aprobatorias (7.005 sobre 10.606), relación que a partir de 1993 se eleva a tres de cada cuatro. La subvención concedida es equivalente a la quinta parte de la inversión proyectada, por término medio, si bien se observa en los últimos años un descenso de esta proporción. También en valores medios, en los proyectos aprobados se prevé la creación de un puesto de trabajo por cada cuatro millones de pesetas de subvención y el mantenimiento de un puesto de trabajo por cada dos millones.

7.18 Al clasificar los proyectos aprobados por regiones, se aprecia en varias de ellas la influencia de proyectos de mayor tamaño medio, o bien la de algún proyecto excepcional (Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y la Comunidad Valenciana). En otras regiones (como Aragón, Canarias, Galicia y el País Vasco) predominan, por el contrario, los expedientes de un tamaño medio más pequeño. Con relación al empleo el comportamiento es también desigual, notándose la existencia de proyectos más sensibles a esta magnitud en Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León mientras que destacan por su menor incidencia los de Canarias, Extremadura, Galicia y el País Vasco. Por otra parte, los datos muestran que los proyectos de ampliación han registrado mejores porcentajes de aprobación que el resto. También se observa que, en relación con la cuantía de la inversión, los proyectos más aprobados han sido los que presentan un volumen de inversión entre 75 y 1.000 millones de pesetas. Por último, atendiendo a los sectores productivos en los que se encuadran los proyectos aprobados, conforme a la clasificación nacional de actividades económicas (CNAE), se pone de manifiesto el mayor peso relativo de los proyectos englobados en las CNAE 24 (industria química), 55 (hostelería) y 15 (industria de productos alimenticios y bebidas).

7.19 En el cuadro 27 se presenta la distribución por regiones de las subvenciones aprobadas en todo el periodo examinado (1988-1996), independientemente de su buen fin, relacionando las mismas con el índice PIB/hab. de 1991. Se aprecia, en principio, que las regiones cuyos índices ofrecen valores más bajos presentan por lo general valores mayores de subvención por habitante que el resto. Estos valores, sin embargo, no se acomodan de un modo estricto a una razón inversamente proporcional. En términos de subvención media por habitante, destacan los altos valores registrados por Murcia y Asturias (debido principalmente a los proyectos de volumen excepcional aprobados en estas regiones), seguidas de Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha; todas ellas con índices PIB/hab. inferiores a la media nacional. Por contra, presentan valores muy por debajo de la media el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Canarias y Aragón; cuyos índices PIB/hab. son superiores o ligeramente inferiores a la media nacional. Transformando estos valores en índices sobre la media nacional, se observa asimismo

que Andalucía, Cantabria, Galicia, Ceuta y Melilla presentan los peores resultados. No puede confirmarse, en consecuencia, que se hayan generado efectos redistributivos como consecuencia de los incentivos otorgados.

7.20 En los cuadros 28 a 33, por último, se contempla el buen fin de los proyectos aprobados. Como se desprende de los mismos, al 31-12-1996 habían transcurrido cinco años o más desde la aprobación del 70 por ciento de los proyectos. De dichos expedientes, sólo un 54 por ciento permanecía vigente (es decir, proyectos ya ejecutados o en ejecución). Estos, a su vez, representaban el 51 por ciento de la inversión aprobada, el 48 por ciento de la subvención concedida, el 52 por ciento del empleo a crear y el 66 por ciento del empleo a mantener. Además, al término de esos cinco años únicamente se había ejecutado el 71 por ciento de la inversión vigente. El decaimiento de los proyectos se produjo por varias causas: renunciadas (el 7 por ciento), no aceptación por el beneficiario de la resolución individual (el 16 por ciento) o incumplimientos de diverso tipo (el 77 por ciento). Es de destacar el decaimiento parcial de un macroproyecto en Murcia, que de 312.000 millones de pesetas de inversión aprobada en 1989 pasó a 60.000 millones en 1992, si bien en 1995 se elevó hasta 90.000 millones.

7.21 Del análisis de las propuestas de pago relativas a los expedientes aprobados en cada año, se desprende que, al término de 1996, se encontraba pendiente de ejecutar un porcentaje de los proyectos aprobados entre 1989 y 1993 que oscilaba entre el 34 por ciento y el 59 por ciento. Destacan especialmente, a este respecto, los expedientes aprobados en 1989 que, con siete años de vigencia al término de 1996, no se habían ejecutado más que en un 66 por ciento. En conjunto, al 31 de diciembre de 1996 aún no se había alcanzado a ejecutar la mitad de la inversión aprobada, pese a que más del 75 por ciento de la misma contaba ya con un tiempo de vigencia superior a los dos años y alrededor del 50 por ciento tenían una vida superior a los cuatro años.

7.22 En el análisis por regiones, destacan los bajísimos porcentajes de vigencia de los proyectos correspondientes a Murcia, debido al citado macroproyecto parcialmente decaído. Sin esta circunstancia, las regiones con mayor volumen de decaimientos son Extremadura (en términos de inversión y empleo a crear) y el País Vasco (en términos de empleo a mantener). Por tipos de proyecto, los de nueva instalación decayeron en un porcentaje mayor que los de ampliación. En cuanto a la clasificación por tamaño, presentaron más decaimientos los proyectos de importe inferior a 500 millones de pesetas, habiendo resultado por el contrario más viables en términos relativos los proyectos entre 500 y 1.000 millones de pesetas y, en cuanto al empleo, los proyectos de importe superior. Por otra parte, examinando la clasificación por sectores produc-

tivos se observa que el mayor número de decaimientos en número de expedientes, inversión, subvención y empleo se ha producido en el sector CNAE 55 (hostelería), acompañado en menor medida por el sector CNAE 24 (industria química). El mejor comportamiento en todos los órdenes lo registra el sector CNAE 34 (fabricación de vehículos de motor), seguido a distancia, salvo en empleo a mantener, por el CNAE 14 (extracción de minerales no metálicos ni energéticos).

## VIII. RECOMENDACIONES

8.1 En primer lugar, resulta muy conveniente que el Gobierno proceda a realizar un replanteamiento general de la política de incentivos regionales, de manera que se supere toda incertidumbre respecto de sus objetivos intermedios y de la eficacia de los instrumentos de acción. En este sentido, el sistema establecido por la Ley 50/1985 incorpora aún algunos de los defectos de las anteriores figuras, pese a que la corrección de los mismos fue el principal motivo que justificó el cambio del sistema. Así, parece indudable que el actual ámbito geográfico de actuación resulta excesivo, dispersando de manera poco eficiente los recursos financieros disponibles entre un número muy elevado de regiones. Esta dispersión reduce en gran medida el potencial de los incentivos, como se desprende de los métodos analíticos utilizados en el presente Informe. También parece necesario que se analice, mediante estudios técnicos específicos, el conocimiento de las actitudes de los inversores frente a estas ayudas públicas y determinar el grado de sensibilidad de las variables objetivo (inversión, producción y empleo) frente a los diversos instrumentos de actuación (subvenciones a fondo perdido, desgravaciones fiscales, subsidiación de intereses, etc...). Todos estos estudios deberían estar dirigidos a seleccionar los mecanismos más adecuados y eficaces para incentivar el desarrollo económico, bien de manera independiente o concurrente.

8.2 Por otra parte, la eficacia de los instrumentos de acción puestos en práctica depende también mucho de la agilidad en la tramitación de las resoluciones y de los pagos, aspectos que necesitan ser mejorados. En esta línea de mejora, resulta recomendable modificar el sistema de selección de los proyectos que se subvencionan. Así, se recomienda sustituir el sistema actual, de simple comprobación de los requisitos reglamentarios, por otro en el que, además, se valore la seriedad y viabilidad de los proyectos, estableciendo prioridades entre ellos. Este nuevo sistema debería también incrementar la información y la publicidad de los incentivos, para atraer un mayor número de solicitudes. Asimismo, se recomienda sistematizar y dar publicidad a los criterios establecidos por el Consejo Rector, adecuándolos a la normativa vigente, sin perjuicio de proponer e impulsar su modificación, si procediese.

8.3 De igual manera, resulta imprescindible mejorar los procedimientos de tramitación y control de legalidad de los expedientes, superando las omisiones y deficiencias documentales detectadas y ejerciendo un control efectivo sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios. En este sentido, se sugiere que se estudien las posibilidades de establecer un nuevo sistema de reparto de las competencias de control de los expedientes entre la Administración del Estado y las CCAA, lo que quizás pudiera exigir también un nuevo sistema de asignación de los recursos financieros. Esta sugerencia se basa en que, según se deduce de los trabajos realizados, el sistema actual parece favorecer la permisividad, cuando no la mera pasividad, de las CCAA en el control de los expedientes.

8.4 Resulta obligado, además, mejorar el control sobre las ayudas públicas concurrentes. Este Tribunal viene recomendando de forma reiterada el establecimiento de mecanismos de comprobación y de intercambio de información entre las Administraciones Públicas,

e incluso entre órganos de una misma Administración, encaminados al efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria respecto del control y límites de las ayudas públicas (véase, por ejemplo, la «Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre justificación y control de subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de julio de 1993). A dichos efectos, puede resultar conveniente la puesta en marcha de un Registro General de Subvenciones públicas, al que tuviesen acceso todos los organismos gestores de ayudas públicas.

8.5 Se estima necesario, por último, reforzar el sistema de control interno contable, mediante la acomodación del sistema de gestión presupuestaria de los incentivos a los principios contenidos en la Ley General Presupuestaria.

Madrid, 26 de noviembre de 1998.— El Presidente,  
**Ubaldo Nieto de Alba.**

## IX. ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Contenido
1	Zonas promocionables amparadas en la Ley 50/1985 .....
2	Figuras de incentivación económica regional vigentes a la aprobación de la Ley 50/1985 .....
3	Evolución de los créditos del capítulo 7 «Subvenciones de capital» del programa 724-C «Incentivos regionales a la localización industrial» .....
4	Evolución de las obligaciones reconocidas (presupuestarias y FEDER) en la ejecución de la política de incentivos regionales. Período 1987-1996 .....
5	Propuestas de pago contabilizadas - Ley 50/1985 y figuras anteriores .....
6	Obligaciones devengadas y pendientes de contabilizar 1992-1995. Incentivos económicos regionales - Ley 50/1985 ....
7	Ejecución de la financiación FEDER (período 1991-1996). Incentivos económicos regionales - Ley 50/1985 y figuras anteriores.....
8	Características de la muestra de expedientes examinada para el análisis de legalidad .....
9	Resumen de las deficiencias de legalidad más comunes observadas en los expedientes de la Ley 50/1985 .....
10	Indicadores establecidos en el programa presupuestario 724-C .....
11	Ilustración del ciclo económico. Total nacional. Período 1985-1995.....
12	Estimación de la inversión anual beneficiada por los incentivos económicos regionales. Años 1991-1993-1995 .....
13	Formación bruta de capital fijo en las CCAA y relación con los incentivos económicos regionales. Años 1991-1993-1995.....
14	Producción de las CCAA en términos VAB (al coste de los factores), total y por habitante. Años 1985-1996 .....
15	Datos del empleo en las CCAA. 1985-1990-1995 .....
16	Estimación del empleo beneficiado por los incentivos económicos regionales .....
17	Incidencia de los incentivos económicos regionales sobre el empleo (miles de personas) .....
18	Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 tramitados en el período 1988-1996 .....
19	Expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 tramitados, por años .....
20	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 tramitados, por regiones .....
21	Plazos de tramitación de los expedientes de incentivos de la Ley 50/1985 .....
22	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 aprobados, por años.....
23	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 aprobados, por regiones. ....
24	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 aprobados, por años. Valores medios por proyecto y por años .....
25	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 aprobados. Valores medios ..por proyecto y por regiones (período 1988-1996).
26	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 aprobados. Período 1988-1996. Distribución porcentual de los proyectos por tipo, dimensión y sector productivo .....
27	Expedientes de incentivos de la Ley 50/85 aprobados. Valores y ratios por habitante (período 1988-1996) .....

Cuadro	Contenido
28	Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/85. Proyectos vigentes en el año n de ejecución. Porcentajes .....
29	Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/85. Proyectos vigentes en el año n de ejecución. Valores ...
30	Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/85. Proyectos vigentes al 31 de diciembre de cada año í ....
31	Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/85. Proyectos vigentes al 31 de diciembre de 1996, por años .....
32	Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/85. Proyectos vigentes al 31 de diciembre de 1996, por regiones.....
33	Proceso de ejecución de los proyectos sometidos a la Ley 50/85. Distribución porcentual de los proyectos vigentes al 31-12-1996 por tipo, dimensiones y sector productivo .....

## X. ANEXO

### Expedientes que integran la muestra examinada

#### LEYENDA DE LAS CLAVES UTILIZADAS:

##### A.- Tamaño

	Exptes.
Aprobados con inversión inferior a 100 millones de pesetas .....	28
Aprobados con inversión comprendida entre 100 y 500 millones de pesetas .....	94
Aprobados con inversión comprendida entre 500 y 1.000 millones de pesetas .....	45
Aprobados con inversión superior a 1.000 millones de pesetas .....	92
Sin datos de inversión por ser expedientes denegados .....	35
Sin datos de inversión por estar pendientes de Resolución inicial .....	1
<b>SUMA</b>	<b>295</b>

##### B.- Situación procedimental

	Exptes.
D - Expedientes con Resolución individual denegatoria .....	35
C - Expedientes aprobados con posterior cancelación, renuncia o incumplimiento .....	104
F - Expedientes finalizados .....	84
SF - Expedientes sin finalizar (incluye reintegros pendientes de cobro).....	71
- - Expediente no localizado .....	1
<b>SUMA</b>	<b>295</b>

##### C.- Deficiencias observadas (errores, omisiones o incumplimientos no advertidos o sancionados por las CCAA o la DGIER)

##### Actuaciones previas

	Nº Exp.
1.- Omisión de la documentación acreditativa de la personalidad del solicitante .....	139
2.- Omisión en la solicitud de la memoria en proy. de inversión superior a 75 mill.ptas. ....	15
3.- Omisión o defectos de la justificación de las oblig.tributarias y de Seguridad Social, en la solicitud .....	129
4.- Omisión de la propuesta de valoración por la C.A. en proy. de inversión inferior a 75 mill. ptas. ....	11
5.- Omisión en el informe de la C.A. relativo al no inicio de la inversión antes de la solicitud .....	187
6.- Omisión en el informe de la C.A. relativo a la adecuación del proyecto al R.D. de delimitación .....	245
7.- Omisión en el Informe de la C.A. relativo al análisis de viabilidad del proyecto .....	158
8.- Omisión en el informe de la C.A. relativo a la no concurrencia de otras ayudas públicas .....	242

##### Aprobación

	Nº Exp.
9.- Aprobación pese a presentar informe tecnico negativo o con deficiencias .....	19
10.- Aprobación pese al inicio de la inversión antes de la solicitud .....	17
11.- Evidencias en el expdte. de otras ayudas no declaradas .....	10
12.- Aprobación pese a requerimientos de la CA no atendidos .....	1
13.- Denegado por actividad no promocionable pese a figurar en clasif.CNAE aceptada en otros expdtes. ....	5
14.- Cálculo incorrecto del incremento de los fondos propios exigidos .....	48
15.- Expedientes fraccionados y aprobados por órgano distinto al competente .....	1
16.- ..... (deficiencia suprimida en función de las alegaciones) .....	--
17.- Incumplimiento del plazo reglamentario establecido para dictar la Resolución individual .....	241



SE-3-P08	2.508.400	250.840	C	1	3	6	17	21					
SE-156-P08	2.873.770	718.442	SF	3	5	6	10	17	21	24			
SE-220-P08	3.950.420	829.588	F	6	17	24	34						
SE-300-P08	16.334	2.777	F	3	5	6	17						
SE-499-P08	1.113.794	167.069	C	3	5	6	17	21					
SE-607-P08	27.108.900	2.981.979	SF	3	6	17	25						
SE-657-P08	9.750.000	975.000	SF	1	3	6	7	8	14	17	21	24	
SE-719-P08	7.291.080	1.458.216	SF	3	5	6							

**C.A. de Aragón**

Expte.	Inversión		Subvención	Situación	Deficiencias observadas									
	(miles de ptas.)				3	5	6	7	8	14	17	21	24	
HU-10-E50	743.000	52.010	C	3	5	6	7	8	14	17	21	24		
HU-33-E50	1.440.940	115.275	F	3	11	17	21	34						
TE-2-E50	367.332	117.546	F	8	21	30	34							
TE-6-E50	276.300	74.601	C	17	21	24								
TE-43-E50	390.965	86.012	F	17	21	20	24							
TE-82-E50	3.999.597	1.199.879	F	8	11	17	24	30						
TE-110-E50	114.979	10.348	C	1	3	17	21							
TE-125-E50	759.693	136.745	C	3	5	6	7	8	9	15	17	21	24	
TE-155-E50	denegado		D	1	8	17								
TE-156-E50	1.593.150	238.973	SF	1	8	17	21							
TE-160-E50	2.000.000	500.000	SF	3	8									
Z-11-E50	548.320	93.214	C	17	21	24								
Z-61-E50	369.684	55.453	F	1	8	21	24	30						
Z-81-E50	80.080	14.414	SF	1	8									

**C.A. de Asturias**

Expte.	Inversión		Subvención	Situación	Deficiencias observadas									
	(miles de ptas.)				1 <th>3 <th>5 <th>6 <th>7 <th>8 <th>14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	3 <th>5 <th>6 <th>7 <th>8 <th>14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th></th></th></th></th></th>	5 <th>6 <th>7 <th>8 <th>14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th></th></th></th></th>	6 <th>7 <th>8 <th>14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th></th></th></th>	7 <th>8 <th>14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th></th></th>	8 <th>14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th></th>	14 <th>17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th></th>	17 <th>21 <th>24 <th>30 </th></th></th>	21 <th>24 <th>30 </th></th>	24 <th>30 </th>
AS-9-I32	168.810	57.395	C	1	3	7	8	14	17	21				
AS-10-P01	98.333	15.733	F	1	3	6	9	11	12	14	24	30		
AS-46-I32	10.159.264	3.047.779	C	5	6	8	9	17	21					
AS-49-I32	930.000	372.000	F	5	6	8	17	24	30					
AS-59-P01	270.338	40.551	F	3	5	6	7	8	17	21	24			
AS-70-I32	137.147	27.429	F	1	3	5	6	7	8	17	24			
AS-96-P01	1.236.000	74.160	C	1	5	6	7	8	14	17	21	24		
AS-108-P01	denegado		D	5	6	8	17							
AS-161-P01	37.908	5.686	C	5	6	8	17	21						
AS-200-P01	denegado		D	1	3	5	6	7	8	17	19			
AS-247-P01	denegado		D	3	5	6	8	17						
AS-265-P01	107.721.000	32.317.000	SF	3	5	6	7	8	21	24				
AS-276-P01	677.119	101.568	C	3	5	6	17	21	24					
AS-283-P01	199.367	29.905	F	5	6	8	17	24	30	34				
AS-303-P01	17.370.800	2.805.620	SF	5	6	10	17	24						
AS-309-P01	483.600	96.720	C	5	6	11	17	24						
AS-327-P01	2.063.125	309.469	SF	3	5	6	24	33						
AS-385-P01	denegado		D	1	3	5	6	7	8	17				
AS-391-P01	91.098	16.398	SF	3	5	6	9	14	21					
AS-395-P01	915.420	155.621	SF	1	3	5	6	8	9	14	17	21		







**C.A. de Murcia**

Expte.	Inversión		Subvención	Situación	Deficiencias observadas												
	(miles de ptas.)				1	3	5	6	7	8	17	21	24	25	34		
MU-4-P02	denegado			D	1	3	5	6	7	8	17						
MU-17-P02	55.203		14.905	C	4	7	8	17	21	31							
MU-65-P02	302.422		72.581	F	1	3	5	6	7	8	17	34					
MU-86-P02	76.641		21.459	F	3	5	6	7	8	17	21	24	25	34			
MU-94-P02	1.394.887		181.335	F	5	6	7	8	14	17	21						
MU-113-P02	45.090		11.273	C	1	3	4	7	8	17	21	31					
MU-183-P02	120.248		24.050	C	1	3	5	6	7	8	14	17					
MU-209-P02	441.570		88.314	C	1	3	5	6	7	8	11	14	17	21	24	30	19
MU-238-P02	1.431.401		357.850	C	1	3	5	6	7	8	17	14	21	19			
MU-239-P02	243.381		85.183	F	5	6	7	8	17	21	24						
MU-300-P02	389.200		70.056	F	1	3	5	6	7	8	17	21	34				
MU-324-P02	372.500.000		100.000.000	SF	5	6	7	8	17	21	24						
MU-352-P02	256.256		56.376	F	1	5	6	7	8	17							
MU-448-P02	332.409		63.158	C	5	6	7	8	17	21	19						
MU-548-P02	1.381.213		179.558	F	1	3	5	6	7	8	17	34					
MU-583-P02	97.247		22.367	F	3	5	6	7	8	17	34						
MU-617-P02	20.074.240		1.605.939	C	1	3	5	6	7	8	17						
MU-629-P02	246.175		98.470	SF	1	3	5	6	7	8	17	24					
MU-648-P02	572.312		228.925	C	5	6	7	8	17	21							
MU-653-P02	1.934.000		483.500	SF	1	5	6	7	8	9	21	24					
MU-693-P02	177.310		53.193	SF	1	5	6	7	8	17	21						
MU-698-P02	denegado			D	1	3	5	6	7	8	17	19					
MU-708-P02	2.331.382		792.670	SF	3	5	6	7	8	21							

**C.A. del País Vasco**

Expte.	Inversión		Subvención	Situación	Deficiencias observadas												
	(miles de ptas.)				1	3	5	6	7	8	17	21	24	33			
BI-1-I33	6.024.150		542.174	C	1	3	5	6	7	8	17	21	24				
BI-11-I33	denegado			D	5	6	7	8	17								
BI-15-I33	265.566		69.047	C	1	3	5	6	7	8	14	17	21				
BI-18-I33	625.773		168.959	C	1	5	6	8	16	17	21	24	33				
BI-64-I33	262.546		70.887	F	1	5	6	8	17	23	24						
BI-89-I33	763.000		129.710	C	1	5	6	8	17	21	24						
BI-97-I33	183.500		27.525	C	5	6	8	17									
BI-149-I33	347.200		48.608	SF	1	3	5	6	17	21	24						
SS-13-I33	58.147		9.885	F	1	6	8	21	34								
SS-68-I33	52.258		6.794	F	3	5	6	8	17	34							
SS-96-I33	204.999		26.650	F	1	3	5	6	8	17	34						
VI-5-I33	226.369		61.120	C	1	5	6	8	20	21							
VI-11-I33	denegado			D	1	3	4	5	6	8	17						

**C.A. Valenciana**

Expte.	Inversión		Subvención	Situación	Deficiencias observadas												
	(miles de ptas.)				1	3	10	17	24	30	34	33					
A-1-P12	319.484		44.728	F	1	3	10	17	24	30	34	33					
A-81-P12	75.825		8.341	C	7	8	17	24									
A-94-P12	400.412		28.029	F	3	7	8	17	24								
A-120-P12	denegado			D	7	8	17	19									
A-139-P12	232.475		20.923	SF	7	8	14	17	21								
CS-7-P12	10.807.566		2.701.891	C	7	8	17										
CS-11-P12	834.000		83.400	C	7	8	17	21	24								
CS-27-P12	2.008.746		140.612	F	7	8	17	30									
CS-61-P12	2.078.849		311.827	C	7	8	17	21									
CS-113-P12	818.970		98.276	SF	7	8	17	21	25	30							
CS-123-P12	pte. Resoluc.			SF	3	7	8										
CS-127-P12	879.200		114.296	SF	5	6	7	8	21								
CS-149-P12	172.631		27.621	SF	7	8	21										
CS-178-P12	denegado			D	7	8	13	17	19								
CS-184-P12	denegado			D	7	8	13	17	19								
CS-188-P12	denegado			D	7	8	13	17	19								
V-114-P12	denegado			D	7	8	19										
V-125-P12	denegado			D	1	3	5	6	7	8	19						