



# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 771

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL FONDO  
ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA (FEGA)**

**EJERCICIO 2004**



**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) 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 concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 17 de enero de 2008, el **Informe de Fiscalización del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), Ejercicio 2004**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



<b>I. CONSIDERACIONES GENERALES</b> .....	15
<b>I.1. INTRODUCCIÓN</b> .....	15
<b>I.2. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ORGANISMO FISCALIZADO</b> .....	15
<b>I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN</b> .....	18
<b>I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS</b> .....	18
<b>I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES</b> .....	18
<b>II. FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES</b> .....	19
<b>II.1. ALCANCE</b> .....	19
<b>II.2. SALVEDADES</b> .....	19
<b>II.3. OPINIÓN</b> .....	19
<b>III. COMENTARIOS A LAS CUENTAS ANUALES</b> .....	20
<b>III.1. INMOVILIZADO</b> .....	20
<b>III.1.1. Inmovilizado material e inmaterial</b> .....	20
<b>III.1.2. Inmovilizado financiero</b> .....	23
<b>III.2. EXISTENCIAS</b> .....	24
<b>III.3. DEUDORES</b> .....	24
<b>III.3.1. Deudores presupuestarios</b> .....	25
<b>III.3.2. Deudores no presupuestarios</b> .....	25
<b>III.3.3. Administraciones públicas</b> .....	26
<b>III.3.4. Otros deudores</b> .....	30
<b>III.3.5. Provisión para insolvencias</b> .....	30
<b>III.4. TESORERÍA</b> .....	30
<b>III.5. FONDOS PROPIOS</b> .....	31
<b>III.6. PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS</b> .....	32
<b>III.7. ACREEDORES</b> .....	32
<b>III.7.1. Acreedores presupuestarios</b> .....	32
<b>III.7.2. Acreedores no presupuestarios</b> .....	33
<b>III.7.3. Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes Públicos</b> .....	34
<b>III.7.4. Administraciones públicas</b> .....	34
<b>III.7.5. Otras cuentas no bancarias</b> .....	34
<b>III.8. INGRESOS</b> .....	34
<b>III.8.1. Ventas y prestaciones de servicios</b> .....	34
<b>III.8.2. Otros ingresos de gestión ordinaria</b> .....	35
<b>III.8.2.1. OTROS INGRESOS DE GESTIÓN</b> .....	35
<b>III.8.2.2. INGRESOS DE PARTICIPACIONES EN CAPITAL</b> .....	35
<b>III.8.2.3. OTROS INTERESES E INGRESOS ASIMILADOS</b> .....	35
<b>III.8.3. Transferencias y subvenciones</b> .....	36
<b>III.9. GASTOS</b> .....	36
<b>III.9.1. Aprovisionamientos</b> .....	36
<b>III.9.2. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales</b> .....	37
<b>III.9.2.1. GASTOS DE PERSONAL</b> .....	37
<b>III.9.2.2. DOTACIONES A LA AMORTIZACIÓN</b> .....	38
<b>III.9.2.3. OTROS GASTOS DE GESTIÓN</b> .....	39
<b>III.9.2.4. GASTOS FINANCIEROS Y ASIMILABLES</b> .....	40
<b>III.9.2.5. VARIACIÓN DE LAS PROVISIONES DE INVERSIONES FINANCIERAS</b> .....	40
<b>III.9.3. Transferencias y subvenciones</b> .....	41

<b>III.10. CUENTA DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO</b> .....	43
<b>IV. ANALISIS Y EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN SEGUIDOS POR EL FEGA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES PRINCIPALES</b> .....	44
<b>IV.1. EL FEGA COMO ORGANISMO DE COORDINACIÓN</b> .....	45
<b>IV.1.1. Coordinación del sistema de prefinanciación nacional</b> .....	46
<b>IV.1.2. Declaraciones de gastos y liquidación de cuentas FEOGA</b> .....	48
IV.1.2.1. DECLARACIÓN DE GASTOS .....	48
IV.1.2.2. LIQUIDACIÓN DE CUENTAS .....	49
<b>IV.1.3. Ejercicio de la corresponsabilidad financiera</b> .....	51
<b>IV.1.4. Comunicación de irregularidades y de la deuda pendiente con el FEOGA-Garantía</b> .....	53
IV.1.4.1. COMUNICACIÓN DE IRREGULARIDADES .....	53
IV.1.4.2. DEUDA PENDIENTE CON EL FEOGA-GARANTÍA .....	55
<b>IV.1.5. Otras funciones del FEGA como organismo de coordinación</b> .....	57
<b>IV.2. EL FEGA COMO ORGANISMO PAGADOR</b> .....	58
<b>IV.2.1. Restituciones a la exportación</b> .....	61
<b>IV.2.2. Régimen Específico de Abastecimiento a las Islas Canarias (REA)</b> 64	
<b>IV.2.3. Ayudas al desarrollo rural, y a las organizaciones de productores en el sector de frutas y hortalizas</b> .....	65
IV.2.3.1. AYUDAS AL DESARROLLO RURAL .....	65
IV.2.3.2. AYUDAS A LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN EL SECTOR DE FRUTAS Y HORTALIZAS .....	65
<b>IV.2.4. Intervención de mercados y ayudas a las personas más necesitadas</b> .....	67
IV.2.4.1. OPERACIONES DE INTERVENCIÓN DE MERCADOS EN RÉGIMEN DE ALMACENAMIENTO PÚBLICO .....	68
IV.2.4.2. AYUDAS A LAS PERSONAS MÁS DESFAVORECIDAS DE LA UE .....	70
<b>IV.3. TASA LÁCTEA</b> .....	72
<b>IV.3.1. La tasa como recurso comunitario</b> .....	75
<b>IV.3.2. La tasa como recurso del presupuesto español</b> .....	78
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	79
<b>V.1 EN RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES</b> 79	
<b>V.2 EN RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN SEGUIDOS POR EL FEGA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES PRINCIPALES</b> .....	82
<b>VI. RECOMENDACIONES</b> .....	91
<b>VII. ANEXOS</b> .....	115

## INDICE DE ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
ALYCESA	Alimentos y Aceites, S.A.
ASICA	Asociación de caución para las actividades agrarias
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FORPPA	Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios
FROM	Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LOFAGE	Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MERCASA	Mercados Centrales de Abastecimientos, S.A.
OCM	Organización Común del Mercado
OLAF	Oficina Europea de Lucha Antifraude
OM	Orden ministerial
PAC	Política Agraria común
REA	Régimen Específico de Abastecimiento
RD	Real Decreto
SAECA	Sociedad estatal de Caución Agraria
SENPA	Servicio Nacional de Productos Agrarios
SIGPAC	Sistema de Información geográfica de la Política Agrícola Común
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A.
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central
TRLSA	Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas
UE	Unión Europea



## **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **I.1. INTRODUCCIÓN**

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización del Fondo Español de Garantía Agraria, ejercicio 2004, cuyos resultados se contienen en el presente Informe.

La fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas y en ejecución de su programa anual de fiscalizaciones.

### **I.2. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ORGANISMO FISCALIZADO**

El Fondo Español de Garantía Agraria (en adelante FEGA) fue creado por el RD 2205/1995, de 28 diciembre, como refundición de los organismos autónomos Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA), y Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA). El FEGA es un Organismo autónomo de los previstos en el art. 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), adaptado a dicha Ley por el art. 60 de la Ley 50/1998. El Organismo está adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) a través de la Subsecretaría de dicho Departamento.

El FEGA tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines. Se rige por la legislación general aplicable a todos los Organismos autónomos de la Administración del Estado y, en el periodo fiscalizado, por la siguiente normativa, principalmente:

- Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea el FEGA.
- Orden de 12 de septiembre de 1996, del Ministerio de Economía y Hacienda, que regula los flujos financieros entre la Comunidad Europea y la Administración General del Estado.
- Reglamento (CE) 1258/1999, del Consejo de la Unión Europea, sobre la financiación de la política agrícola común.
- Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del FEGA.
- Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, que regula el régimen de organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía.

Conforme al Estatuto aprobado por el RD 1441/2001, al frente del FEGA está su Presidente, con rango de Director General y que ostenta la máxima representación del Organismo; de él dependen seis Subdirecciones Generales y la Secretaría General, con rango de Subdirección General. Están adscritas a la Presidencia la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Abogacía del Estado.

Son fines del FEGA:

- Participar en la ordenación e intervención de los productos y mercados agrarios, en el ámbito de las competencias estatales y de acuerdo con la normativa comunitaria.
- Coordinar e informar a la Comisión de la Unión Europea en todas las cuestiones derivadas de la aplicación de la reglamentación comunitaria sobre la financiación de la política agraria común (PAC).
- El seguimiento de las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia de su competencia, con objeto de garantizar la aplicación armonizada de la normativa, y la igualdad de tratamiento entre los productores y operadores en todo el ámbito nacional.
- El seguimiento de la aplicación armonizada en el territorio nacional de los controles y sanciones que, derivados de la reglamentación comunitaria, deban aplicar las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias.

Para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados, el FEGA realiza las siguientes funciones:

- La de actuar como interlocutor único ante la Comisión Europea para aquellas cuestiones relativas a la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), previstas en la normativa de la Unión Europea (UE).
- Las derivadas de su condición de organismo pagador de ámbito nacional de las medidas del FEOGA-Garantía en las que la Administración General del Estado tenga la competencia de gestión, resolución y pago.
- La gestión, resolución y pago de las restituciones a la exportación y ayudas similares que afecten al comercio con terceros países, así como el pago de las ayudas al envío de productos comunitarios dentro del Régimen Específico de Abastecimiento de las Islas Canarias (REA).
- La coordinación financiera del sistema de prefinanciación nacional de los gastos del FEOGA-Garantía a los organismos pagadores y del proceso de liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía.
- La determinación de las cantidades imputables por corresponsabilidad financiera a los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, conforme a la legislación vigente al respecto.
- Las derivadas de su condición de autoridad nacional encargada de la coordinación de los controles que establece el Reglamento (CEE) 3508/1992.
- La propuesta o, en su caso, la participación en la elaboración de la normativa estatal básica y de ejecución, que afecte al ejercicio de sus funciones.
- La gestión, control y recaudación de la tasa láctea, que grava la comercialización de leche de vaca y otros productos lácteos cuando exceda, en un periodo de 12 meses, a la cuota previamente asignada por la UE.

Los recursos del FEGA provienen fundamentalmente de las ayudas del presupuesto de la UE, que recibe en forma de transferencias a través del FEOGA-Garantía para el desarrollo de la PAC en España. Las transferencias están destinadas, en su práctica totalidad, a la cobertura de los que se denominan gastos de primera categoría, esto es, las ayudas directas a los beneficiarios que se pagan por los organismos pagadores. Las transferencias del FEOGA financian también los denominados gastos de segunda categoría, que son compensaciones por las operaciones de intervención de mercados.

El FEGA, como organismo coordinador del FEOGA, realiza las funciones que le asigna el art. 2.1 del Reglamento (CE) 1663/1995 en relación con los 19 organismos pagadores autorizados en España, que son, además del propio FEGA, el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM), y los existentes en las 17 Comunidades Autónomas en que se organiza nuestro país.

Las funciones del FEGA como organismo pagador son aquellas, no asignadas al FROM, que correspondan a actuaciones en las que el Estado tenga competencia de gestión, resolución y pago. Estas funciones las ejerce a través de una red de 25 Unidades Gestoras, de las que 11 son internas del Organismo (dependencias de los Servicios Centrales) y 14 externas; 9 de estas últimas se encuentran en otras unidades de la Administración General del Estado (fundamentalmente en el MAPA) que actúan por encomienda de gestión, y las otras 5 en Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que actúan por delegación de funciones aprobada por Resolución del presidente del FEGA.

Las ayudas que gestiona el FEGA como organismo pagador, corresponden, por un lado, a líneas agrícolas cuya competencia no ha sido asumida por las Comunidades Autónomas y, por otro lado, a ayudas específicas entre las que cabe destacar:

- Restituciones a la exportación, que es el régimen de ayudas que permiten la presencia en los mercados mundiales de los productos comunitarios normalmente de precios más elevados.
- Régimen Específico de Abastecimiento de las Islas Canarias (REA), constituido por las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico y social en ese territorio, habida cuenta de sus condiciones específicas de lejanía e insularidad.
- Ayudas a las personas más necesitadas, mediante la adquisición de alimentos procedentes de intervención de mercados para distribución a personas necesitadas de la UE.
- Intervención de mercados, régimen de ayudas a los gastos derivados de las operaciones de compra, venta y almacenamiento público y privado, de productos intervenidos para regulación de precios a instancia de la Comisión Europea. Para estas operaciones de intervención, el FEGA tenía suscrito en 2004 "encomiendas de gestión" con 14 de la 17 Comunidades Autónomas.

Las funciones del FEGA como organismo de coordinación, y como organismo pagador, se realizan, obviamente, por diferentes Unidades del FEGA. A efectos de este Informe, las referencias a uno u otro se sustituyen en ocasiones por FEGA (OC), para referirse al FEGA como organismo de coordinación, y FEGA (OP) cuando se refieren al FEGA como organismo pagador.

### **I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

- Comprobar si las cuentas anuales del FEGA correspondientes al ejercicio 2004 reflejan la situación económico-financiera del Organismo y el resultado de sus operaciones, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación como Organismo autónomo.
- Analizar y evaluar los procedimientos de gestión seguidos por el Organismo para el cumplimiento de sus funciones principales. En especial, se analizará el sistema de prefinanciación nacional de las ayudas del FEOGA, la restitución a la exportación, el Régimen Específico de Abastecimiento de las Islas Canarias, las actuaciones de intervención de mercados, y la gestión y recaudación de la tasa láctea.
- Analizar si el Organismo, en la actividad derivada de sus operaciones, ha cumplido la normativa aplicable.

El análisis de los procedimientos de gestión seguidos por el FEGA en sus relaciones con el FEOGA-Garantía, se han efectuado principalmente en relación con la cuenta del ejercicio FEOGA (del 16/10/2003 al 15/10/2004), y sobre el periodo de tasa láctea 2004/2005 (del 1/4/2004 al 31/3/2005).

La fiscalización ha incluido comprobaciones sobre la evolución temporal (hasta el cierre, en noviembre de 2006, del trabajo de campo en las oficinas del FEGA) de aquellos hechos, transacciones, y procedimientos, cuyo seguimiento que se ha estimado relevante.

### **I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS**

Las cuentas anuales del FEGA correspondientes al año 2004 se rindieron al Tribunal, por conducto de la IGAE, el 14 de octubre de 2005, fuera del plazo establecido en el art. 139 de la LGP.

### **I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador se pusieron de manifiesto al Presidente del FEGA, y a las dos personas que ocuparon dicho cargo durante parte del periodo fiscalizado.

No se ha recibido contestación de una de las personas que ocuparon la Presidencia del Organismo durante parte del año 2004.

Los escritos recibidos, que se incorporan al Informe, incluyen alegaciones que han sido analizadas y valoradas, modificándose el texto originario cuando por su contenido se ha estimado pertinente.

En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado, por entender que las alegaciones formuladas son meras explicaciones o comentarios de los hechos o situaciones descritos en el Informe, o porque no se comparten las opiniones o juicios en ellas vertidos, con independencia de que se haya estimado oportuno no dejar constancia expresa de la discrepancia en el Informe.

## **II. FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES**

### **II.1. ALCANCE**

El examen de las cuentas anuales del FEGA correspondientes al ejercicio 2004, cuyo balance, cuenta del resultado económico-patrimonial y estado de la liquidación del presupuesto, se incluyen en los anexos 1 a 3 de este Informe, se ha realizado conforme a los procedimientos previstos en las directrices técnicas aprobadas y, en consecuencia, ha incluido las comprobaciones que se han estimado necesarias para obtener un grado de evidencia suficiente para soportar la opinión que sobre dichas cuentas anuales se contiene en el epígrafe II.3.

### **II.2. SALVEDADES**

Según se comenta más ampliamente en el epígrafe III.3.1, las cuentas anuales fiscalizadas no recogen el valor de los dividendos a favor del FEGA, acordados el 23/6/2003 por la Junta General de la Sociedad MERCASA, participada por el FEGA, que debían ser abonados en la primera semana de julio de 2003, aunque todavía no lo habían sido al 31/12/2004. Como consecuencia de ello, el saldo de la partida de fondos propios, y el de la de deudores presupuestarios, están indebidamente minorados en 18,13 millones de €.

Por otra parte, se han observado otros errores e incumplimientos de la normativa contable pública, de menor importancia, que afectan a la cuantía o clasificación de los saldos contables y que se ponen de manifiesto a lo largo del apartado III.

### **II.3. OPINIÓN**

Como resultado de las comprobaciones efectuadas se deduce que, excepto por el efecto de lo que se menciona en el epígrafe II.2 anterior, las cuentas anuales del FEGA para el ejercicio 2004 reflejan adecuadamente, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiero-patrimonial al 31 de diciembre de 2004, del resultado de sus operaciones y de la liquidación de su presupuesto anual para el ejercicio terminado en dicha fecha, y contienen la información requerida, de conformidad con las normas y principios contables que le son de aplicación.

### III. COMENTARIOS A LAS CUENTAS ANUALES

#### III.1. INMOVILIZADO

El cuadro adjunto recoge el movimiento, durante el ejercicio 2004, de las cuentas que integran el inmovilizado (cifras en miles de €):

CUENTA	SALDO A 31-12-03	CARGOS	ABONOS	SALDO A 31-12-04
Gastos de I+D	75.786	32.246	12	108.020
Propiedad Industrial	-	1	1	-
Aplicaciones Informáticas	6.840	2.170	-	9.010
INMOV. INMATERIAL BRUTO	82.626	34.417	13	117.030
A.A. INMOV. INMATERIAL	-36.525	-	11.593	-48.118
<b>INMOV. INMATERIAL NETO</b>	<b>46.101</b>	<b>34.417</b>	<b>11.606</b>	<b>68.912</b>
Terrenos y Bienes Naturales	482	12	492	2
Construcciones	17.329	3.398	3.340	17.387
Instalaciones Técnicas	9.854	1.865	1.364	10.355
Maquinaria	971			971
Mobiliario	6.061	411	4	6.468
Eq. para Procesos de Información	5.180	648	4	5.824
Elementos de Transporte	187	14	-	201
INMOV. MATERIAL BRUTO	40.064	6.348	5.204	41.208
A.A. INMOV. MATERIAL	-15.139	897	1.530	-15.772
<b>INMOV. MATERIAL NETO</b>	<b>24.925</b>	<b>7.245</b>	<b>6.734</b>	<b>25.436</b>
Inver.Financieras permites en capital	150.562	-	-	150.562
Prov. Deprec. Valores negociables	-21.870	13.307	10.091	-18.654
<b>INMOV. FINANCIERO NETO</b>	<b>128.692</b>	<b>13.307</b>	<b>10.091</b>	<b>131.908</b>
<b>INMOVILIZADO TOTAL</b>	<b>199.718</b>	<b>54.969</b>	<b>28.431</b>	<b>226.256</b>

#### III.1.1. Inmovilizado material e inmaterial

Como se detallará posteriormente, el FEGA sigue el criterio de activar la totalidad de los gastos aplicados al capítulo 6 "Inversiones reales" de su presupuesto, por lo que la valoración del inmovilizado que figura en balance se ve incorrectamente incrementada por partidas que tienen propiamente la naturaleza de gastos del ejercicio en que se produjeron.

Las altas del inmovilizado inmaterial y material (40,77 millones de €), resultan de la adición del importe de las obligaciones reconocidas en el capítulo 6 "Inversiones reales" (39,25 millones), el de un conjunto asientos directos (1,4 millones) que se deben básicamente a la reversión y posterior traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de silos previamente cedidos, y a reclasificaciones internas entre cuentas del inmovilizado (0,12 millones).

Los elementos del inmovilizado se controlan a través de un inventario adaptado al sistema informático FEGAPLUS. El inventario, si bien tiene una cierta utilidad como auxiliar de la contabilidad -las adiciones al inventario se corresponden con las altas del inmovilizado y los retiros con las bajas contables- carece, sin embargo, de información esencial, especialmente en las adquisiciones anteriores a 2004, sobre localización, fecha de compra, marca, modelo, serie, etc. de los diversos elementos. Si a ello se une la ausencia de orden y clasificación de la documentación soporte, y la ausencia de etiqueta de inventario en los distintos bienes, resulta imposible poder confirmar, excepto para elementos concretos y

significados (los de mayor valor), que los bienes inventariados tengan existencia física real, o que los elementos existentes físicamente estén adecuadamente inventariados.

La partida de “Gastos de investigación y desarrollo” recoge principalmente los gastos realizados en el Sistema de Información Geográfica de la Política Agrícola Común (SIGPAC), y en Teledetección. El coste registrado en el ejercicio 2004 corresponde al SIGPAC (29,75 millones de €), y a Teledetección (2,50 millones).

El SIGPAC, que se integra en el régimen de controles que establece la normativa europea, es un sistema que permite a la Administración la identificación y control de las 50 millones de parcelas existentes en el territorio español. Para la ejecución del proyecto SIGPAC, entre los años 2002 y 2005, el FEGA suscribió convenios de colaboración con todas las Comunidades Autónomas en los que se establece la coejecución y cofinanciación del proyecto por dichas Comunidades en un porcentaje del 25%. Algunas Comunidades renunciaron, a favor del FEGA, a su coejecución, y han venido aportando al Organismo la cofinanciación comprometida. Por otra parte, la UE, con base en el Reglamento (CE) 723/1997, ha financiado parcialmente el coste del SIGPAC. De acuerdo con lo establecido en los convenios de colaboración, los importes recibidos de la UE se han repartido íntegramente entre las Comunidades Autónomas, en proporción a la superficie de cada una de ellas.

Los trabajos para la ejecución del proyecto SIGPAC por el FEGA se han realizado principalmente por la empresa TRAGSATEC<sup>1</sup>, con un coste acumulado a 31/12/2004 de 68,6 millones de €.

La Teledetección, que también se integra en el régimen de controles que establece la normativa europea, es una técnica de análisis de imágenes obtenidas de los diferentes estados de crecimiento de los cultivos, lo que permite disponer de una información precisa de la superficie y cultivo existente en las parcelas sobre las que se han solicitado ayudas. Los trabajos de teledetección se encargan a TRAGSA y su coste se cofinancia por el FEGA y las Comunidades Autónomas destinatarias de los trabajos.

De lo descrito, se deduce que la Teledetección no reúne las características propias de lo que se entiende por gastos en I+D y, además, la utilidad de cada teledetección se extiende exclusivamente a la campaña agrícola concreta que recibirá ayudas del FEOGA; en consecuencia, resulta más apropiado que su coste no se active, sino que se considere gasto del ejercicio en el que se realice.

Se observa que el saldo de “Gastos de investigación y desarrollo” incluye un conjunto de partidas activadas en ejercicios anteriores por importes significativos, que responden a conceptos tales como gastos en convenios de colaboración, por compra de manuales de auditoria, o por la incorporación de la Agencia Nacional del Tabaco, que no parecen objetivamente capitalizables. Dado que el importe de estas partidas está ya amortizado en porcentajes elevados, su depuración no produciría efectos significativos en la cuenta de resultados.

Las adiciones del ejercicio en “Aplicaciones informáticas”, incluyen el coste de mantenimiento de aplicaciones informáticas “cliente servidor-TRAGSATEC”, por 0,81

---

<sup>1</sup> Filial de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA), sociedad estatal que, conforme a las disposiciones que la regulan, actúa como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración.

millones de €, que debería haberse registrado en cuenta de gastos de mantenimiento y conservación.

El saldo de “Construcciones” incluye fundamentalmente el de los edificios de oficinas del FEGA en Madrid, y el de la red de silos que utiliza para sus operaciones de intervención de mercados. Las “Construcciones” se presentan sin la debida separación entre del valor del terreno y el de las edificaciones.

El saldo de “Instalaciones técnicas” incluye básicamente las ubicadas en la red de silos que utiliza el FEGA para sus operaciones de intervención de mercados.

El criterio de amortización de los elementos amortizables es el contenido en la Resolución de la IGAE de 14/12/1999. La amortización de los elementos incluidos en “Construcciones” se realiza sobre su valor contable, que como se ha indicado incluye, incorrectamente, el valor del terreno.

Como consecuencia de los procesos de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas, y de los convenios de encomienda de gestión para operaciones de intervención de mercados suscritos con la mayoría de ellas, se han producido bajas de activos, por su traspaso a dichas Comunidades, o por su entrega a ellas como “Patrimonio entregado en cesión”. Las comprobaciones realizadas en el procedimiento fiscalizador, han puesto de manifiesto, como más significativo, lo siguiente:

- El RD 1788/2004, de 30 de julio, sobre ampliación de los medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el RD 511/1996, dispuso el traspaso a dicha Comunidad de un conjunto de silos que a la fecha del traspaso se encontraban entregados en cesión de uso. En las operaciones contables se dio de baja, por error, una parcela registrada en cuenta de “Terrenos y bienes naturales”, valor contable de 0,48 millones de €, en lugar del silo (nº 140008) que es el que tenía que haber causado baja. En el año 2006 se dio baja contable al silo citado, pero no se ha procedido aún al alta de la parcela.

No se han respetado las prescripciones previstas en la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, para la cesión gratuita de la propiedad de bienes de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado, aunque puede entenderse que el cumplimiento de dichas prescripciones queda obviado por el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias aprobado por el RD 1788/2004. No consta que se haya informado a la Dirección General del Patrimonio del Estado a fin de proceder a la baja de los inmuebles, que tienen asignado código CIMA<sup>2</sup>, en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

El traspaso de los silos se realizó sin actas de transferencia ni inventario de los bienes muebles que presumiblemente contenían, se han registrado únicamente las bajas contables de las construcciones e instalaciones técnicas. Esta práctica ha sido común en traspasos de años anteriores por asunción de competencias de diversas Comunidades Autónomas.

---

<sup>2</sup> Siglas de la base de datos Control del Inmovilizado Material de la Administración del Estado, que se utiliza para la gestión del Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

- Las entregas de silos como "Patrimonio entregado en cesión" tampoco incluyen valoración de los bienes muebles que presumiblemente contengan. La baja contable en cuentas de inmovilizado y la correlativa alta en cuentas de "Patrimonio entregado en cesión" se produce sólo por las construcciones e instalaciones técnicas.

El FEGA ha venido realizando diversas obras de mantenimiento y mejora de los silos entregados en cesión de uso. En contra de lo previsto en la normativa contable pública, que no prevé movimientos hasta que se produzca la reversión de los bienes cedidos, el coste, y la amortización de las obras se registra en cuentas de inmovilizado material del FEGA hasta que finalizan, momento en que se procede a su baja en cuentas de inmovilizado y alta en las de "Patrimonio entregado en cesión".

### III.1.2. Inmovilizado financiero

Está constituido por las participaciones societarias siguientes, clasificadas en la "Cartera de valores a largo plazo" en el balance de situación a 31/12/2004:

(miles de €)					
SOCIEDAD	% PARTICIPACIÓN	ORGANISMO DE PROCEDENCIA	VALOR HISTÓRICO	PROVISIÓN	VALOR NETO
TRAGSA	38,99	Parques Nacionales	50.248	6.027	44.221
SAECA	20,00	FORPA	1.202	-	1.202
ASICA	29,05	FORPA	2.535	2.535	0
ALYCESA	8,04	FORPA	1.869	-	1.869
MERCASA	49,00	FORPA	94.708	10.092	84.616
<b>TOTAL</b>			<b>150.562</b>	<b>18.654</b>	<b>131.908</b>

La cartera de valores procede del FORPPA, en su refundición con el SENPA en 1995 para constituir el FEGA, y del Organismo autónomo Parques Nacionales por reestructuración de competencias en 1996 (RD 1538/1996) entre el MAPA y el Ministerio de Medio Ambiente.

La participación en TRAGSA está valorada al valor teórico contable a 31/12/1995, provisionado para reducirlo al valor teórico contable a 31/12/2004.

La participación en SAECA está valorada a precio de adquisición, que se corresponde con el valor nominal de las acciones.

El valor de la participación en ASICA, totalmente provisionado, es el nominal en el momento de su adquisición, 0,72 millones de €, incrementado en 1,81 millones por dos ampliaciones de capital suscritas en los años 1985 y 1986. En julio de 1987 el Tribunal Supremo declaró nulas las citadas ampliaciones, por lo que su importe debería reclasificarse a la partida de balance "Otras inversiones y créditos a largo plazo". En las cuentas de ASICA, que está en proceso de liquidación desde 1988 (RD 1548/1988) aunque continua aún en funcionamiento, figura el FEGA como acreedor a largo plazo por el importe de las ampliaciones citadas.

El FEGA no dispone de documentación que acredite la valoración de ALYCESA que figura en sus cuentas anuales. No obstante, dicha valoración es muy inferior al valor (más de 9

millones de €) que resulta de aplicar su porcentaje de participación al valor teórico contable deducido del balance de ALYCESA a 31/12/2004.

El FEGA tampoco dispone de documentación que acredite el valor histórico de su participación en MERCASA. No obstante, el valor neto coincide con el que resulta de aplicar su porcentaje de participación al valor teórico contable deducido del balance de MERCASA a 31/12/2004.

### III.2. EXISTENCIAS

Este grupo recoge el saldo de las existencias comerciales (96,31 millones de €), correspondientes a productos objeto de operaciones de intervención de mercados, valorados a precio medio fijado por el FEOGA. Las diferencias negativas con el precio de adquisición se cubren con ayudas del FEOGA por gastos de segunda categoría.

Los productos mantenidos como existencias al cierre del ejercicio son: arroz, mantequilla, leche en polvo y alcohol.

### III.3. DEUDORES

El detalle del saldo al cierre del ejercicio, es el siguiente:

	(miles de €)
Deudores presupuestarios	37.838
Deudores no presupuestarios	18.516
Administraciones públicas	55.663
Otros deudores	68.261
Provisiones	-19.486
<b>TOTAL</b>	<b>160.792</b>

El balance del FEGA a 31/12/2004, no incluye el importe prefinanciado por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (en adelante Tesoro Público) por cuotas de tasa láctea liquidadas por el FEGA, pendientes de ingreso por los productores, correspondientes a diversos periodos de tasa láctea comprendidos entre los años 1993 y 2000 (ver epígrafe IV.3). Dicho importe asciende a 29,14 millones de €, y debería registrarse simultáneamente en cuentas de “Deudores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos”, y de “Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos”.

**III.3.1. Deudores presupuestarios**

	(miles de €)
Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto corriente	26.121
Deudores por derechos reconocidos. Presupuestos cerrados	243
Deudores por operaciones comerciales. Presupuesto corriente	3.702
Deudores por operaciones comerciales. Presupuestos cerrados	7.772
<b>TOTAL</b>	<b>37.838</b>

Los deudores por derechos reconocidos del ejercicio (26,12 millones de €), corresponden en su práctica totalidad a ayudas del FEOGA por gastos pagados en los meses de noviembre y diciembre de 2004 por el organismo pagador del País Vasco, pendientes de cobro a 31/12/2004. El importe se cobró a comienzos de 2005.

Como se explica más ampliamente en el epígrafe IV.1.1, en el juego contable del sistema de prefinanciación nacional de las ayudas del FEOGA, los gastos pagados por los organismos pagadores, cuando se justifican al FEGA, se registran simultáneamente como ingresos y como gastos sin considerar el momento en que dichos gastos se abonen por el FEOGA, ya que su importe ha sido adelantado previamente por el Tesoro Público, que asume la posición acreedora frente al FEOGA. En el caso del organismo pagador del País Vasco, no acogido al sistema de prefinanciación nacional, los gastos por él pagados y justificados al FEGA se registran también, simultáneamente, como ingresos y gastos, pero con contrapartida en cuentas de deudores presupuestarios y de acreedores presupuestarios (ver epígrafe III.7.1), que se cancelan cuando se cobran del FEOGA.

Los deudores por operaciones comerciales, tanto de corriente, como de ejercicios cerrados, proceden de ventas de productos en operaciones de intervención de mercados, que se cobraron en el primer semestre de 2005. El saldo de deudores por operaciones comerciales de presupuestos cerrados corresponde íntegramente a una deuda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que desde 1999 dejó de liquidar las ventas que efectuaba bajo encomienda de gestión, hasta que se regularizó la situación en 2005.

Los deudores por derechos reconocidos de presupuestos cerrados, corresponden a préstamos a agricultores en el año 1987 y anteriores, que no están acreditados documentalmente. Dada la dificultad de su recuperación, tienen dotada provisión por su total importe.

No se ha incluido en el saldo de los deudores presupuestarios por derechos reconocidos de ejercicios cerrados, el importe de 18,13 millones de € por dividendos a favor del FEGA, pendientes de pago a 31/12/2004, acordado por la Junta General de MERCASA el 23/6/2003. Dicho importe, conforme a lo dispuesto en el art. 215.2 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas (TRLSA) y en el art. 11 de la Ley General Presupuestaria, era exigible desde la primera semana de julio de 2003 y, por tanto debería haberse reconocido en las cuentas del FEGA en dicha fecha.

**III.3.2. Deudores no presupuestarios**

El saldo de 18,52 millones de € incluye anticipos por 17,74 millones (principalmente para el pago de IVA de compras y gastos) a Comunidades Autónomas que tienen encomienda de

gestión para operaciones de intervención de mercados. El resto del saldo corresponde básicamente a “Deudores por IVA repercutido” (0,28 millones), y a préstamos especiales concedidos a agricultores en años anteriores (0,44 millones), no pagados a su vencimiento y que se encuentran en vía de apremio para su cobro. El importe de los préstamos está totalmente provisionado.

### III.3.3. Administraciones públicas

El saldo de 55,66<sup>3</sup> millones de € corresponde, salvo una pequeña cantidad por devoluciones solicitadas del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), al saldo de la cuenta “Hacienda Pública deudor por IVA”, que recoge el importe de las cuotas a devolver resultantes de las liquidaciones presentadas por el FEGA por los ejercicios 1996 a 2004, deducidas las compensaciones autorizadas por la AEAT contra saldos acreedores de los ejercicios 1994 y 1995.

Como consecuencia de las actuaciones de la Inspección de Tributos, que se comentan posteriormente, los saldos de los ejercicios 1996, 1997, 1998 y 2000, están provisionados al 100% (importe conjunto de 18,75 millones de €). El Organismo tiene dotada, además, provisión para responsabilidades por 3,96 millones de €, que corresponde al importe de las cuotas a pagar resultantes de las actuaciones de la Inspección por los ejercicios 1996, 1997 y 2000.

La Inspección de Tributos ha venido realizando actuaciones de comprobación de las liquidaciones del Impuesto por el periodo 1986 a 2004. A octubre de 2006 estaban sin finalizar las comprobaciones referidas a los años 1996, 1997, 2000, 2001, 2002 y 2004, que, a dicha fecha, se encontraban en la siguiente situación:

- Las liquidaciones practicadas como consecuencia de las actuaciones inspectoras correspondientes a 1996, 1997, 2000 y 2001 se recurrieron en vía económico-administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC). Dicho Tribunal ha resuelto los indicados recursos, con estimación parcial de lo alegado por el FEGA, por lo que la Administración Tributaria debe emitir nuevas liquidaciones que todavía no han sido notificadas al Organismo. Cabe señalar que el FEGA, como Organismo autónomo de la Administración del Estado, no puede recurrir las resoluciones del TEAC en vía contencioso-administrativa (art. 20 Ley 29/1998).
- Las actuaciones de comprobación por los años 2002 y 2004 aún no se han cerrado.

Las principales cuestiones en litigio con la Inspección de Tributos están relacionadas con las operaciones de intervención de mercados y, en concreto, con las ayudas percibidas del FEOGA, con operaciones realizadas a través de las Comunidades Autónomas en régimen de encomienda de gestión, y con operaciones de entrega de alimentos a las personas más necesitadas (ver epígrafe IV.2.4).

#### a) Ayudas del FEOGA

En contra de la opinión del FEGA, la Inspección de Tributos, considera como subvenciones vinculadas directamente al precio las ayudas que el FEOGA abona al FEGA en concepto

---

<sup>3</sup> Los datos que figuran en los registros del IVA arrojan un IVA deudor superior en 0,60 millones de € al saldo que figura en contabilidad.

de gastos de segunda categoría (gastos técnicos y diferencias de precios) por la realización de operaciones de intervención de mercados.

En las operaciones de intervención de productos en el contexto de las Organizaciones Comunes de Mercado<sup>4</sup> (OCM), los organismos de intervención designados por los Estados miembros están obligados a adquirir y almacenar las cantidades que les sean ofrecidas en las condiciones y plazos fijados reglamentariamente para cada OCM. La Comisión Europea puede proceder a la desnaturalización de los productos almacenados, utilizarlos con fines humanitarios o venderlos. La venta se realiza mediante subasta y la Comisión determina de antemano el destino de los productos.

Los reembolsos de la Comisión (aparte de los gastos financieros) corresponden a gastos técnicos, que son los que se derivan de las operaciones materiales resultantes del almacenamiento y, en su caso, de la transformación, y a diferencias de precios entre compras y ventas.

El asunto de las subvenciones vinculadas directamente al precio ha sido un tema controvertido en la legislación española del IVA. El art. 78 de la Ley 37/1992, del IVA, incluye en el concepto de contraprestación a las subvenciones vinculadas directamente al precio de las operaciones sujetas al Impuesto, aunque transitoriamente, mientras estuvo en vigor la redacción dada a dicho artículo por la Ley 66/1997, se excluyó del concepto de contraprestación las subvenciones comunitarias financiadas a cargo del FEOGA y, en concreto, las previstas en el Reglamento (CE) 603/1995, de 21 de febrero, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados.

Además de España, otros Estados miembros de la UE recogieron en su legislación del IVA la exclusión en la base imponible de las subvenciones comunitarias del FEOGA previstas en el Reglamento (CE) 603/1995. Por este motivo, durante 1998, la Comisión de la UE envió un escrito de requerimiento a los distintos países, ya que consideraba que el no haber aplicado el IVA a la ayuda concedida en el marco del Reglamento (CE) 603/1995 infringe el artículo 11, parte A, apartado 1, letra a), de la Sexta Directiva<sup>5</sup>. En julio, agosto, y septiembre de 1999, la Comisión envió una serie de dictámenes motivados en los que instaba a dichos Estados a adoptar las medidas necesarias en el plazo de dos meses a partir de la notificación.

En España, el envío del dictamen motivado de la Comisión lo fue con fecha de 29/7/1999. Atendiendo a dicho dictamen, la Ley 14/2000, devolvió el art. 78 de la Ley 37/1992 a su redacción previa a la de la Ley 66/1997.

Otros países (Italia, Alemania, Suecia y Finlandia) no se atuvieron al dictamen de la Comisión, por lo que ésta interpuso en el transcurso de 2001 y 2002, conforme al artículo 226 del Tratado Constitutivo de la UE, párrafo segundo, recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Dichos recursos han sido desestimados en todos los casos en respectivas sentencias del Tribunal de Justicia emitidas en 2003 y 2004

---

<sup>4</sup> Las OCM son el conjunto de disposiciones establecidas mediante decisiones comunitarias, que regulan la producción y el comercio de los productos agrarios de todos los Estados miembros de la UE.

<sup>5</sup> La Directiva 2006/112/CE ha derogado y sustituido a partir del 1/1/2007 a la Sexta Directiva. En concreto, la obligación de incluir el importe de las subvenciones directamente vinculadas al precio en la base imponible del IVA, que figuraba en artículo 11, parte A, apartado 1, letra a), de la Sexta Directiva, se recoge ahora en el artículo 73 de la nueva Directiva.

(República Italiana, asunto C-381/01, República de Finlandia, asunto C-495/01, República Federal de Alemania, asunto C-144/02, y Reino de Suecia, asunto C-463/02).

El FEGA, que considera que los reembolsos por compensación de pérdidas y gastos derivados de una actividad ordenada por el FEOGA, en ningún caso puede calificarse como subvención vinculada directamente al precio de las operaciones, intentó en 2002, a través del MAPA, modificar la Ley del IVA en el sentido de excepcionar de gravamen los reembolsos del FEOGA, pero el intento fue infructuoso al oponerse la Dirección General de Tributos con base en el dictamen motivado de la Comisión de 29/7/1999, anteriormente citado. No obstante, conocidas las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo, el FEGA las ha citado como fundamento de sus alegaciones en recursos posteriores interpuestos, y se han estimado por el TEAC.

Al margen de lo anterior, del análisis realizado en la fiscalización, se desprende que con el procedimiento establecido en la vigente legislación española, el IVA sobre las subvenciones ligadas al precio no se acaba repercutiendo, salvo excepción, sobre el consumidor final, que es quien debería soportar la totalidad del Impuesto, sino que, por el contrario, se elimina en la siguiente fase del proceso productivo en la medida en que el IVA de la subvención repercutido se deduce totalmente por el adquirente del producto subvencionado.

Únicamente, cuando el perceptor de la subvención sea el último eslabón de la cadena productiva, esto es, tenga como clientes exclusivos a consumidores finales, serán estos consumidores quienes soporten efectivamente el gravamen de la subvención. Sin embargo, en este caso se atenta contra el principio de neutralidad del impuesto, elemento esencial del IVA destinado a conseguir que el tributo que tenga que abonar el consumidor final sea siempre el mismo con independencia del número de intermediarios que hubieran actuado en el proceso de producción del producto en cuestión.

Este tratamiento de la legislación española se corrigió transitoriamente en el RD 1624/1992, Reglamento del IVA, que en su art. 25.2 decía, en su redacción original, "La repercusión del Impuesto correspondiente a las subvenciones que deban incluirse en la base imponible, según lo dispuesto en el número 3., del apartado dos, del artículo 78 de su ley reguladora, no dará lugar a su deducción por los sujetos pasivos que hayan soportado aquélla, los cuales deberán repercutir, a su vez, el importe del impuesto soportado, separadamente del que corresponda a sus propias operaciones, para que sea íntegramente soportado por el consumidor final". Sin embargo, la vida de este precepto fue corta, ya que se suprimió por RD 1811/1994, seguramente por dificultades prácticas en su aplicación efectiva<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En el transcurso de la fiscalización se solicitó de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda su opinión acerca de si el tratamiento dado por la normativa española del IVA podía suponer incumplimiento de la Sexta Directiva (actualmente Directiva 2006/112/CE). En su respuesta, a modo de conclusión, la citada Dirección General, dice:

*"En estos términos, no se puede considerar fácilmente que la Ley 37/1992 contravenga lo dispuesto al efecto por la Directiva 2006/112/CE, sin perjuicio de que la aplicación de aquella en casos concretos pueda resultar controvertida. Debe señalarse adicionalmente que, a fecha de hoy, no consta la existencia de ningún tipo de discrepancia sobre el particular por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas, la cual, entre otras funciones, tiene encomendada la de vigilancia de la conformidad de la normativa de los Estados miembros con el Derecho Comunitario."*

b) Operaciones realizadas a través de Organismos en régimen de encomienda de gestión

El problema radica aquí en que, en las Comunidades Autónomas con las que se suscribieron encomiendas de gestión, las obligaciones fiscales que correspondían al FEGA como sujeto pasivo del IVA se llevaron a cabo por los Organismos destinatarios de la encomienda en dichas Comunidades. En síntesis, fueron esos Organismos los que expidieron las facturas en las entregas, repercutiendo el Impuesto, y los que recibieron a su nombre las facturas de los proveedores, practicándose las correspondientes deducciones.

Las liquidaciones de la Administración Tributaria imputaron al FEGA la obligación de regularizar su situación con el ingreso del IVA devengado. Dichas liquidaciones fueron recurridas ante el TEAC con base fundamentalmente en un informe de la Dirección General de Tributos, de 4/5/2000, que apuntaba como solución al problema la posibilidad de aplicar, tanto por el FEGA como por los Organismos destinatarios de la encomienda, los procedimientos de rectificación previstos en la Ley del Impuesto.

El TEAC estimó las reclamaciones por los ejercicios anteriores a 2001, anulando las liquidaciones y ordenando la comprobación por la Administración Tributaria tanto del cumplimiento por el FEGA de las obligaciones de rectificación, como de la exacta declaración, ingreso, y deducción del IVA de las operaciones objeto de encomienda de gestión bien por el FEGA, bien por los Organismos encomendados. En lo que respecta al recurso del FEGA por la liquidación del IVA del ejercicio 2001, el TEAC ha desestimado, en Resolución de 17/5/2006, las pretensiones del FEGA en relación con la gestión encomendada a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por considerar que no se han cumplido los requisitos de rectificación que deberían haberse practicado.

c) Entrega de alimentos a las personas más necesitadas

La Comisión Europea puede conceder autorización a los Estados miembros para entregar productos agrarios de intervención a empresas de alimentación adjudicatarias de los correspondientes concursos realizados al efecto, a cambio de la entrega por éstas de alimentos para su posterior distribución entre las personas más necesitadas de la Unión Europea. La financiación de la acción de ayuda corre a cargo del FEOGA, y se gestiona en España a través del FEGA que, para esta finalidad, tenía suscrito convenio con Cruz Roja Española.

Hasta el comienzo de las actuaciones inspectoras, el FEGA vino considerando estas operaciones como no sujetas a IVA sin incluirlas, por tanto, en sus declaraciones anuales del Impuesto. Sin embargo, la Inspección de los Tributos considera que se producen tres operaciones sujetas, por un lado, las derivadas de la permuta, esto es, la operación de entrega del producto de intervención, y la de entrega del producto elaborado y, por otro lado, la de autoconsumo de bienes por la entrega gratuita de los productos de la ayuda.

Las alegaciones del FEGA en sus recursos se han venido fundamentado, principalmente, en la consideración de valor cero de la base imponible de las distintas entregas, criterio que es el que se desprende del informe de la Dirección General de Tributos, de 4/5/2000, anteriormente citado, pero que no ha sido aceptado por el TEAC.

### III.3.4. Otros deudores

El saldo de 68,26 millones de € corresponde principalmente al de la cuenta “Pagos pendientes de aplicación” (68,17 millones), que recoge el importe de las provisiones de fondos, pendientes de justificar, y aplicar a presupuesto, transferidos por el FEGA (OC) en la última semana del año 2004 a los organismos pagadores acogidos al sistema de prefinanciación.

Por excepción, en el saldo de “Pagos pendientes de aplicación” figuran 3,80 millones de € por gastos pagados y justificados por el FEGA (OP), que permanecieron indebidamente en esa cuenta al carecer el FEGA de crédito presupuestario en el concepto 700 del presupuesto de gastos. Como consecuencia de ello, y del juego contable indicado en el epígrafe III.3.1, el saldo de los “Acreedores no presupuestarios” (epígrafe III.7.2) está también indebidamente incrementado en dicho importe, e indebidamente minorados en el mismo los ingresos y gastos del ejercicio.

### III.3.5. Provisión para insolvencias

El saldo de 19,49 millones de €, incluye la provisión dotada como consecuencia de las actuaciones de la Inspección de Tributos sobre las devoluciones de IVA solicitadas por el FEGA (18,75<sup>7</sup> millones) (ver epígrafe III.3.3), y las provisiones dotadas para cubrir los préstamos a agricultores (ver epígrafes III.3.1 y III.3.2).

## III.4. TESORERÍA

El saldo al cierre del ejercicio 2004, es el siguiente:

	(miles de €)
Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas operativas	206.605
Bancos e Instituciones de Crédito. Cuenta restringida de recaudación	1.780
Bancos e Instituciones de Crédito. Cuenta restringida de pagos	17
Caja, provisión de fondos	1
<b>TOTAL</b>	<b>208.403</b>

El saldo de las cuentas operativas corresponde a tres abiertas en Banco de España, y otras siete abiertas en banca privada.

Una de las cuentas operativas en el Banco de España, es la denominada FEOGA-Coordinación, que recoge básicamente el movimiento de fondos del sistema de prefinanciación de las ayudas del FEOGA-Garantía para el desarrollo de la PAC. El saldo al cierre del ejercicio (86,11 millones de €) representa el importe prefinanciado aún no traspasado a cuentas bancarias de los organismos pagadores de las ayudas.

La segunda de las cuentas en Banco de España (saldo de 1,62 millones) registra los movimientos de fondos por las ayudas FEOGA cuyo pago es competencia del FEGA (OP). Además, registra los movimientos de fondos derivados del régimen de la tasa láctea.

<sup>7</sup> La provisión está dotada con un exceso de 0,60 millones de €, corregido en 2005.

La última cuenta operativa en Banco de España es la denominada FEGA-Organismo autónomo (saldo de 84,84 millones). Se nutre, por un lado, de las transferencias del MAPA destinadas a sufragar los gastos de funcionamiento del Organismo autónomo y, por otro lado, de los anticipos del Tesoro Público para financiar la compra de productos de intervención de mercados, estos fondos se traspasan bien a cuentas bancarias de las Comunidades Autónomas que tienen encomiendas de gestión para operaciones de intervención de mercados, bien a las cuentas operativas que se citan en el siguiente párrafo.

Las siete cuentas operativas abiertas en entidades de crédito privadas (saldo conjunto de 34,03 millones) registran los movimientos por compras y ventas en las operaciones de intervención de mercados en las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria y Castilla-La Mancha, que no tenían en el ejercicio fiscalizado encomienda de gestión para dichas operaciones. En la práctica, las operaciones de intervención de mercado se han venido realizando casi exclusivamente en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que a partir del año 2006 tiene ya suscrito un convenio de colaboración en esta materia. En consecuencia, el FEGA debería estudiar si conviene mantener abiertas estas cuentas que, además, no disponen de la autorización de apertura en los términos que dispone el art. 119 del TRLGP (art. 109 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria). Según manifiesta el Organismo en su escrito de alegaciones, las cuentas se han cancelado con fecha 30/6/2007 y se ha traspasado su saldo a una cuenta del FEGA en el Banco de España.

Junto con las cuentas bancarias anteriores, el FEGA dispone de dos cuentas restringidas, una de pagos para el habilitado abierta en el Banco de España, y la otra de ingresos abierta en una entidad de crédito privada, que recoge los ingresos del régimen de la tasa láctea. El saldo de esta última cuenta, dada su naturaleza, se transfiere periódicamente al Tesoro Público, para su posterior transferencia por éste a la cuenta operativa del FEGA en Banco de España que registra los movimientos de fondos derivados del régimen de la tasa láctea.

### III.5. FONDOS PROPIOS

Presentan el siguiente detalle a 31/12/2004:

(miles de €)

Patrimonio	496.386
Patrimonio recibido en adscripción	161
Patrimonio recibido en cesión	10
- Patrimonio entregado en cesión	-77.084
<b>PATRIMONIO</b>	<b>419.473</b>
<b>RESERVAS</b>	<b>2.432</b>
Resultados positivos de ejercicios anteriores	649.781
- Resultados negativos de ejercicios anteriores	-866.603
<b>RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES</b>	<b>-216.822</b>
<b>RESULTADOS DEL EJERCICIO</b>	<b>23.568</b>
<b>TOTAL FONDOS PROPIOS</b>	<b>228.651</b>

La única variación con respecto al ejercicio anterior en el subgrupo de patrimonio corresponde a un aumento del "Patrimonio entregado en cesión", por 1,39 millones de €, consecuencia neta de disminuciones por traspasos a la Comunidad Autónoma de Andalucía de silos previamente cedidos (1,26 millones), y de aumentos por el coste de obras en silos entregados en cesión (2,65 millones) (ver epígrafe III.1.1).

La variación en el subgrupo de resultados de ejercicios anteriores, es positiva (menor pérdida acumulada) como consecuencia de la incorporación del resultado positivo de 2003 por 52,03 millones de €.

### III.6. PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS

El saldo de 3,96 millones de € corresponde a la dotación por el importe de las cuotas a pagar resultantes de las actuaciones de la Inspección de Tributos por los ejercicios 1996, 1997 y 2000 (ver epígrafe III.3.3).

### III.7. ACREEDORES

El detalle del saldo al cierre del ejercicio, es el siguiente:

	(miles de €)
Acreedores presupuestarios	87.408
Acreedores no presupuestarios	361.547
Acreedores por admón. de recursos por cuenta de otros entes públicos	1.780
Administraciones públicas	8.198
Otras cuentas no bancarias	268
<b>TOTAL</b>	<b>459.201</b>

#### III.7.1. Acreedores presupuestarios

	(miles de €)
Acreeed.por oblig.reconocidas. Presupuesto de gastos corrientes	59.360
Acreeed.por oblig reconocidas. Presupuesto de gastos cerrados	12.436
Acreedores por operaciones comerciales. Presupuesto corriente	15.604
Acreedores por operaciones comerciales. Presupuestos cerrados	8
<b>TOTAL</b>	<b>87.408</b>

La práctica totalidad de las deudas se cancelaron en el transcurso de 2005.

Los acreedores por obligaciones reconocidas del ejercicio corriente corresponden principalmente al organismo pagador del País Vasco (26,09 millones de €) como consecuencia del juego contable descrito en el epígrafe III.3.1, a acreedores por realización de inversiones reales, y a transferencias, por ayudas del FEOGA para gastos de segunda categoría, a Comunidades Autónomas que tienen encomienda de gestión en operaciones de intervención de mercados.

Los acreedores por obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ayudas del FEOGA para gastos de segunda categoría de los ejercicios 2000 a 2003, que se pagaron en 2005. Los acreedores por operaciones comerciales corresponden a compras en operaciones de intervención de mercados.

### **III.7.2. Acreedores no presupuestarios**

El saldo de "Acreedores no presupuestarios" incluye 154,29 millones de € de fondos recibidos del Tesoro Público en el sistema de prefinanciación, aún no transferidos a los organismos pagadores (86,11 millones) (ver epígrafe III.4), o ya transferidos a dichos organismos para hacer frente a los gastos pagados en la última semana de 2004, a justificar en la primera semana de 2005 (68,18 millones) (ver epígrafe III.3.4). El saldo incluye también los anticipos del Tesoro para compras y gastos, incluido el IVA, en operaciones de intervención de mercados (205 millones €), acreedores por IVA soportado, y otros importes registrados en una serie de conceptos extrapresupuestarios, entre los que se incluyen las retenciones de tasa láctea.

La OM de 12/9/1996, dispone que los anticipos del Tesoro para compras y gastos, e IVA correspondiente, en operaciones de intervención de mercados se cancelarán a medida que los productos financiados con los anticipos, se vendan, se trasladen a organismos de intervención de otros Estados miembros de la UE, o se produzca cualquier otro procedimiento contemplado en la reglamentación comunitaria. En definitiva, cuando se cobre el importe de las ventas, y cuando el FEOGA abone los gastos de segunda categoría, o el valor de los productos entregados para ayuda a las personas más desfavorecidas (ver epígrafe IV.2.4).

A 31/12/2004, las cuentas del FEGA recogen un valor de las existencias de intervención de 96,31 millones de €, que comparado con el saldo de los anticipos del Tesoro (205 millones), arroja un importe a cancelar, mediante ingreso en el Tesoro Público, de 108,69 millones, de los cuales, durante 2005 se han cancelado 36,53 millones. La cancelación del importe restante está condicionada, básicamente por el efecto del IVA tanto en las operaciones de intervención, como en las de ayuda a las personas más desfavorecidas. Los anticipos del FEGA (con fondos de los anticipos del Tesoro) a Comunidades Autónomas para el pago del IVA por compras y gastos de intervención, ascendían a 16,83 millones, y la devolución de IVA soportado solicitada a la Hacienda Pública ascendía a más de 55 millones.

Al margen de cual sea el resultado final de los recursos interpuestos en materia del IVA (ver epígrafe III.3.3), y de la clarificación de la deuda efectiva de las Comunidades Autónomas, hay que recordar que las ayudas del FEOGA no incluyen el coste del Impuesto, esto es, el IVA soportado en las compras y gastos no recuperado por el cobro del IVA repercutido en las ventas o por devoluciones de la Hacienda Pública, lo que sucede, por ejemplo, y entre otros supuestos, en el IVA devengado por la consideración fiscal de autoconsumo de bienes en las entregas gratuitas de alimentos en programas de ayuda a personas más desfavorecidas.

### III.7.3. Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes Públicos

El saldo de 1,78 millones de € registra las retenciones recaudadas del régimen de la tasa láctea, hasta su liquidación por traspaso a cuenta del Banco de España (ver epígrafe III.4).

Según lo comentado en el epígrafe III.3, el saldo debería incrementarse en 29,14 millones de €, por cuotas de tasa láctea liquidadas por el FEGA, pendientes de ingreso por los productores, correspondientes a diversos periodos de tasa láctea comprendidos entre los años 1993 y 2000.

### III.7.4. Administraciones públicas

Incluye principalmente la partida de “Hacienda Pública, acreedor por IVA”, con un saldo de 7,41 millones de €, que recoge el importe no compensado de las cuotas a pagar resultantes de las liquidaciones practicadas por la Administración Tributaria por los ejercicios 1994 y 1995 (ver epígrafe III.3.3).

El resto del saldo corresponde a retenciones del IRPF, cuotas de derechos pasivos, y cuotas de Seguridad Social y MUFACE, que se liquidan y pagan al año siguiente.

### III.7.5. Otras cuentas no bancarias

Su saldo de 0,27 millones de €, corresponde a la cuenta “Ingresos pendientes de aplicación”, de ejercicios anteriores, el más antiguo de 1989.

## III.8. INGRESOS

Los ingresos del ejercicio 2004 presentan el siguiente detalle:

	(miles de €)
Ventas y prestaciones de servicios	98.778
Ingresos de gestión ordinaria	4
Otros ingresos de gestión ordinaria	37.962
Transferencias y subvenciones	6.796.676
Ganancias e ingresos extraordinarios	120
<b>TOTAL</b>	<b>6.933.540</b>

### III.8.1. Ventas y prestaciones de servicios

El saldo corresponde en su práctica totalidad a “Ventas” en operaciones de intervención de mercados, incluidas las derivadas de los programas de entrega gratuita de alimentos a las personas más necesitadas. En estos programas, como se comenta en el epígrafe III.3.3, la entrega final de los alimentos tiene la consideración tributaria de autoconsumo de bienes a efectos del IVA, lo que exige un juego contable de registro de este autoconsumo como “Ventas”, y un simultáneo registro de las pérdidas (ver epígrafe III.9.2.3) resultantes de la entrega gratuita.

**III.8.2. Otros ingresos de gestión ordinaria**

Su saldo corresponde a:

	(miles de €)
Reintegros	196
Otros ingresos de gestión	13.803
Ingresos de participaciones en capital	23.201
Otros intereses e ingresos asimilados	761
<b>TOTAL</b>	<b>37.961</b>

**III.8.2.1. OTROS INGRESOS DE GESTIÓN**

El saldo incluye 10,94 millones de € que corresponden a productos de intervención de mercados situados en otros Estados miembros de la UE, recibidos por el FEGA gratuitamente para su destino a programas de entrega de alimentos a las personas más necesitadas. Los productos recibidos por el FEGA se registran contra cuentas de "Compras", y las operaciones de permuta y autoconsumo previas a su salida para entrega a personas más necesitadas, a través de cuentas de "Ventas" (ver epígrafes III.3.3 y III.9.1).

Del resto del saldo, destacan los ingresos (1,55 millones de €) que resultan de la compensación del 20% de retención por recuperación a favor del FEOGA de gastos irregulares (ver epígrafe IV.1.4), los ingresos (0,14 millones) por sanciones del régimen de tasa láctea (ver epígrafe IV.3.2), y penalizaciones por incumplimiento impuestas a un contratista (0,16 millones).

**III.8.2.2. INGRESOS DE PARTICIPACIONES EN CAPITAL**

Corresponden a cobros por dividendos de las empresas MERCASA (3,55 millones de €) y TRAGSA (19,65 millones). El reparto de dividendos de TRAGSA fue aprobado con cargo a reservas voluntarias de libre disposición en la junta extraordinaria de accionistas de 5/9/2001, con calendarios de pago para los años 2001 y 2002, prorrogados los de este último año hasta 2003 y 2004.

Los dividendos de MERCASA corresponden a los aprobados en la junta general de 29/6/2004. Como se comenta en el epígrafe III.3.1, la junta general de MERCASA de 23/6/2003 acordó un reparto de dividendos a favor del FEGA por 18,13 millones de €, a pagar en la primera semana de julio de 2003, que no se habían cobrado a 31/12/2004, ni registrado en las cuentas del FEGA.

**III.8.2.3. OTROS INTERESES E INGRESOS ASIMILADOS**

Su saldo corresponde a intereses de cuentas bancarias abiertas en banca privada.

### III.8.3. Transferencias y subvenciones

Presentan el siguiente detalle:

	(miles de €)
Transferencias Corrientes	141.636
Subvenciones corrientes	6.109.507
Transferencias de capital	41.872
Subvenciones de capital	503.661
<b>TOTAL</b>	<b>6.796.676</b>

Las "Transferencias corrientes" incluyen las recibidas del FEOGA (118,13 millones de €) para financiar los denominados gastos de segunda categoría (compensaciones por operaciones de intervención de mercados) y programas de ayuda a las personas más desfavorecidas, y las recibidas del MAPA (23,46 millones). Las "Transferencias de capital" incluyen las recibidas del MAPA (37,07 millones), y de Comunidades Autónomas (4,80 millones) para cofinanciar los proyectos SIGPAC y de Teledetección (ver epígrafe III.1.1).

Las "Subvenciones corrientes" y las "Subvenciones de capital" corresponden a las recibidas del FEOGA para la financiación de los gastos de primera categoría (ayudas directas a los beneficiarios, que se pagan por los organismos pagadores).

### III.9. GASTOS

Los gastos del ejercicio 2004 presentan el siguiente detalle:

	(miles de €)
Aprovisionamientos	171.186
Gastos de funcionamiento de los servicios	109.726
Transferencias y subvenciones	6.628.883
Pérdidas y gastos extraordinarios	177
<b>TOTAL</b>	<b>6.909.972</b>

#### III.9.1. Aprovisionamientos

Recoge las compras (151,56 millones de €) y la variación negativa de existencias (19,63 millones) de productos de intervención de mercados.

**III.9.2. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales**

Su saldo comprende:

	(miles de €)
Gastos de personal	16.036
Dotaciones a la amortización	12.992
Variación de provisión de tráfico	- 81
Otros gastos de gestión	81.276
Gastos financieros y asimilables	2.718
Variación de las provisiones de inversiones financieras	-3.215
<b>TOTAL</b>	<b>109.726</b>

**III.9.2.1. GASTOS DE PERSONAL**

La dotación real de personal a 31/12/2004, distribuida por ubicación geográfica de los centros de trabajo, era la siguiente:

LOCALIZACIÓN	FUNCIONARIOS	LABORALES	TOTAL
Madrid: Servicios centrales	328	86	414
Comunidades Autónomas:			
Castilla-La Mancha	52	35	87
Islas Canarias	-	2	2
Cantabria	6	-	6
<b>TOTAL</b>	<b>386</b>	<b>123</b>	<b>509</b>

El personal del Organismo no ubicado en los Servicios centrales<sup>8</sup> realiza tareas de gestión de ayudas del FEGA, como organismo pagador del FEOGA, en Comunidades Autónomas que no tienen suscrita encomienda de gestión. En 2006 se ha suscrito un convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a la que se ha traspasado el personal que venía desarrollando su actividad en dicha Comunidad Autónoma.

La Relación de Puestos de Trabajo (RTP) del personal funcionario en 2004 era de 548 personas, y la del personal laboral, según el Convenio Único, era de 148 personas. De acuerdo con estos datos, la plantilla real del Organismo al cierre del ejercicio fiscalizado alcanzaba el 73% de la dotación teórica.

<sup>8</sup> El RD 1330/1997, en aplicación del proceso de simplificación de la Administración periférica del Estado previsto por la LOFAGE, dispuso la integración en las Delegaciones del Gobierno de los servicios periféricos del MAPA, pero no del personal del FEGA. Por Resolución del Presidente del FEGA de 2/12/1997, se delegó la dirección de ese personal en las correspondientes Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

La distribución del gasto es la siguiente:

(miles de €)	
Altos cargos	40
Personal funcionario	10.734
Personal laboral fijo	1.730
Personal laboral eventual	68
Cuotas sociales	3.464
<b>TOTAL</b>	<b>16.036</b>

El importe de cuotas sociales incluye 0,31 millones de € por pago de obligaciones para con el personal del extinto Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco (92 nóminas de jubilación al cierre de 2004), y del extinto Servicio Nacional del Trigo (8 nóminas de viudedad al cierre de 2004). No hay soporte documental que acredite las obligaciones asumidas en relación con el Servicio Nacional del Trigo.

El personal activo y pasivo protegido por la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, se integró en el Régimen General de la Seguridad Social en virtud de la OM de 29/7/1987, en relación con lo dispuesto en el RD 2248/1985.

Según la información aportada por el FEGA, junto con el colectivo citado, se integraron también en el Régimen General de la Seguridad Social los pensionistas acogidos a pensión de jubilación "especial", reconocida por el convenio colectivo sindical para 1971, e incompatible con la prevista en la Caja de Pensiones (ver epígrafe III.9.3). Dichas pensiones de jubilación especial se vinieron satisfaciendo a sus perceptores con cargo al presupuesto del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco. A la integración en el Régimen General, los responsables de la Agencia Nacional del Tabaco (denominación del Servicio Nacional a partir del RD 573/1987) asumieron frente a los pensionistas el compromiso de realizar los trámites oportunos para incluir en el presupuesto del Organismo las partidas que fueran necesarias para complementar las pensiones, en el caso de que las concedidas por la Seguridad Social resultaran inferiores. A partir de 1988, en los presupuestos anuales de la Agencia Nacional del Tabaco, posteriormente en los del SENPA (en el que se integró la Agencia por RD 654/1991), y en los del FEGA, actualmente, ha venido figurando una dotación de crédito específica para la mencionada finalidad. En concreto, en el año 2004 figura en el concepto 165 "Pensiones de jubilación especial por convenio colectivo".

Del análisis de la información aportada, cabe entender que las cantidades pagadas por el FEGA responderían quizás a la figura de mejoras voluntarias previstas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en su modalidad de mejora directa gestionada por el propio FEGA (artículos 182 y 183 del Decreto 2065/1974, y artículos 192 y 193 del RD Legislativo 1/1999), que se asumieron en 1987 causando los inherentes derechos a favor de los pensionistas.

### III.9.2.2. DOTACIONES A LA AMORTIZACIÓN

Recoge las dotaciones del ejercicio 2004 al inmovilizado inmaterial (11,59 millones de €), y al inmovilizado material (1,40 millones), de acuerdo con los criterios establecidos en la Resolución de la IGAE, de 14/12/1999.

## III.9.2.3. OTROS GASTOS DE GESTIÓN

Presentan el siguiente detalle:

	(miles de €)
Servicios Exteriores	41.115
Tributos	187
Otros gastos de gestión corriente	39.974
<b>TOTAL</b>	<b>81.276</b>

El subgrupo de “Servicios exteriores” esta integrado por las cuentas y saldos siguientes:

	(miles de €)
Arrendamientos y cánones	13
Reparaciones y conservación	562
Servicios profesionales independientes	205
Transportes	55
Primas de seguros	1.119
Publicidad, propaganda y relac. publi.	79
Suministros	230
Comunicaciones y otros servicios	38.852
<b>TOTAL</b>	<b>41.115</b>

El saldo de “Primas de seguros” corresponde básicamente a los seguros contratados sobre los productos que se almacenan en operaciones de intervención de mercados.

El saldo de “Comunicaciones y otros servicios” incluye principalmente los gastos (35,81 millones de €) por alquileres, transportes, y conservación de productos en operaciones de intervención de mercados.

En la revisión efectuada sobre otros gastos registrados en este subgrupo de “Comunicaciones y otros servicios”, se han puesto de manifiesto diversas incidencias entre las que destacan las siguientes:

- a) Entre los gastos del subgrupo se incluye un importe de 0,32 millones de €, que corresponden a un contrato de servicios de grabación de datos de las ayudas que concede el FEOGA a través del FEGA. El contrato se vino prorrogando desde 1999 hasta 2004, con informe favorable de la Abogacía del Estado, al amparo del art. 199 de la Ley 13/1995, que en su redacción primitiva, vigente en la fecha de formalización del contrato, permitía una duración total de seis años, incluida prórrogas. En 2005 se suscribió un nuevo contrato con una empresa que, al parecer, es la misma, aunque con otra denominación social, que la que fue contratista entre 1999 y 2004.

En 2005, un grupo de 19 personas que en ese año estaban prestando los servicios de grabación contratados, interpusieron demandas ante los Juzgados de lo Social de Madrid, en unos casos en reclamación de derechos y cantidades y, en otros casos, como consecuencia de despidos. La argumentación común de todas las

demandas se fundamentó en que las características de su trabajo en el FEGA, que había comenzado entre los años 1999 y 2004, respondía al supuesto de cesión ilegal de trabajadores previsto en el art. 43 del Estatuto de los Trabajadores, por lo que, al amparo de dicho artículo, solicitaban ser considerados trabajadores del FEGA desde la fecha en que iniciaron su trabajo en el Organismo, con todos los derechos inherentes.

Las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Social hasta la fecha del cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización, han estimado las pretensiones de los trabajadores. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los recursos de suplicación interpuestos por el FEGA.

No hay constancia de que el FEGA haya interpuesto reclamación alguna contra el contratista, pese a que, según se hace constar en las sentencias de los Juzgados de lo Social, muchos de los trabajadores demandantes ni siquiera tenían contrato laboral con dicho contratista, sino con otras empresas.

- b) Los mandamientos de pago satisfechos por la impartición de cursos, no siempre están acompañados del suficiente detalle, ya que en alguno de ellos no se especifica el tipo de curso impartido, ni se acredita quién fue el titular que lo impartió.
- c) Se ha puesto de manifiesto el pago excesivo (2.800 €) de dietas a un funcionario del FEGA, que participó durante seis meses en la reconstrucción de IRAK, a propuesta del Comisionado del Gobierno de España. De la revisión de la documentación justificativa, se deduce que la finalización de la comisión de servicio no fue el 20/2/2004, como certifica la Oficina de apoyo del Comisionado del Gobierno, sino el 13 de febrero del mismo año, como figura en el billete de regreso del funcionario de IRAK, y en el escrito interno del Organismo, de la Secretaria General a la Subdirección General Económico Financiera.

El subgrupo "Otros gastos de gestión corriente" recogen las pérdidas equivalentes a los costes de adquisición de alimentos para su entrega a las personas más necesitadas (Ver epígrafe III.8.1).

#### III.9.2.4. GASTOS FINANCIEROS Y ASIMILABLES

Corresponden a los ingresos en el Tesoro Público, en cumplimiento de la OM de 12/9/1996, de los gastos financieros abonados por el FEOGA (gastos de segunda categoría) por los anticipos que realiza el Tesoro Público al FEGA para la adquisición de productos en intervención de mercados.

#### III.9.2.5. VARIACIÓN DE LAS PROVISIONES DE INVERSIONES FINANCIERAS

La variación negativa (-3,22 millones de €) es el resultado del incremento de la provisión por depreciación temporal de las inversiones financieras.

**III.9.3. Transferencias y subvenciones**

Presentan el siguiente detalle:

	(miles de €)
Transferencias corrientes	8.668
Subvenciones corrientes	6.106.653
Transferencias de capital	100
Subvenciones de capital	513.462
<b>TOTAL</b>	<b>6.628.883</b>

Las “Transferencias corrientes” corresponden principalmente a las realizadas, con financiación del FEOGA, a Comunidades Autónomas que tienen encomienda de gestión en operaciones de intervención de mercados de cereales, para compensar los gastos de utilización de silos cedidos. En el análisis de la documentación justificativa de las citadas transferencias, se ha puesto de manifiesto que no se transfirieron fondos a la Comunidad Autónoma de Madrid, a pesar de que realizó almacenamiento de existencias de intervención durante 2004.

En “Transferencias corrientes” se incluyen también 0,11 millones de € por aportación anual a la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.

Como se ha comentado en el epígrafe III.9.2.1, el personal activo y pasivo protegido por la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, se integró en el Régimen General de la Seguridad Social en virtud de la OM de 29/7/1987, en relación con lo dispuesto en el RD 2248/1985.

La Caja de Pensiones adquirió su denominación (en sustitución de la Caja de Auxilios) a la aprobación de su Reglamento por Orden comunicada del Ministerio de Agricultura de 26/1/1961. La Caja se regía por su propio Reglamento en lo que no se opusiera a la Ley de 6/12/1941, y su Reglamento de 26/5/1943.

El reglamento de la Caja la define como una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, destinada al cumplimiento de su finalidad: la aplicación de un sistema de previsión social a favor de sus empleados, equivalente al régimen laboral ordinario, aunque atemperado por las especiales características del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco. La financiación de la Caja, con independencia de otros recursos marginales, correría a cargo del Servicio Nacional mediante subvención anual en sus presupuestos.

En síntesis, la Caja se configuró como una entidad sustitutoria del mutualismo laboral, que no se financiaba con las cuotas de sus afiliados, sino principalmente con subvenciones anuales del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.

Al igual que sucedió con el colectivo beneficiario de pensiones por jubilación especial de convenio, a la integración en el Régimen General de la Seguridad Social, los responsables de la Agencia Nacional del Tabaco asumieron frente a los pensionistas de la Caja de Pensiones el compromiso de realizar los trámites oportunos para incluir en el presupuesto del Organismo las partidas que fueran necesarias para complementar las pensiones, en el caso de que las concedidas por la Seguridad Social resultaran inferiores. A partir de 1988,

en los presupuestos anuales de la Agencia Nacional del Tabaco, posteriormente en los del SENPA, y en los del FEGA actualmente, ha venido figurando una dotación de crédito específica para la mencionada finalidad. En concreto, en el año 2004 figura en el concepto 481 "Ayuda a la Caja de Pensiones". Con aplicación a dicho crédito, y para la citada finalidad, se realizan ingresos trimestrales en cuenta en el Banco de España, a nombre de la Caja de Pensiones. La autorización para la disposición de fondos recae en la persona que ocupe el cargo de Secretario General del FEGA. La gestión de la indicada cuenta en el Banco de España es la única actividad de la Caja de Pensiones.

La Ley 33/1984, de Ordenación de los Seguros Privados, y el RD 2016/1985, por el que se aprobó el Reglamento de las Entidades de Previsión Social, derogaron, respectivamente, la Ley de 6/12/1941 y su Reglamento de 26/5/1943, normas por las que se regulaba, además de por su propio Reglamento, la Caja de Pensiones. La Ley 33/1984 concedió un plazo de tres años para que las mutualidades de previsión social se adaptaran a lo establecido en dicha Ley, que disponía que las entidades que realizaran actividades u otorgaran prestaciones además de las sustitutorias de la Seguridad Social, debían establecer la separación económico-financiera y contable de los recursos y patrimonios afectos a las prestaciones de la Seguridad Social, a la que las entidades sustituyen, de los afectos a la previsión social voluntaria. Una vez producida la separación, la entidad se debía escindir. La parte que continuara con la actividad sustitutoria de la Seguridad Social se regiría por las normas de las entidades de previsión social (el Reglamento de desarrollo de la Ley de 1941, y el RD 2016/1985 que lo derogó), y la que continuara con la parte no sustitutoria de la Seguridad Social se regiría por las normas relativas a las mutualidades de previsión social contenidas en la propia Ley 33/1984.

No consta que la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco se adaptase a la Ley 33/1984, lo que hubiera podido justificar, si hubiera reunido condiciones para ello, su pervivencia actual como mutualidad, siquiera nominal, de la parte no sustitutoria de la Seguridad Social, una vez incorporada al Régimen General de la Seguridad Social, en 1987, la parte sustitutoria.

Por otra parte, no parece que las prestaciones pagadas por la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco puedan incluirse en el concepto de pensiones públicas -"las abonadas por las mutualidades, montepíos o entidades de previsión social que se financien en todo o en parte con recursos públicos"- que recoge la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, cuya última redacción se contiene en la disposición adicional décima de la Ley 62/2003. Ello es así por cuanto la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco no figura en el catálogo de organismos, entidades y empresas integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, en el que deben inscribirse las mutualidades, montepíos o entidades de previsión social que se financien en todo o en parte con recursos públicos. Tampoco consta que la Caja de Pensiones figurara en el antecedente de dicho Registro, que estaba constituido por el Banco de Datos de Pensiones Públicas.

En conclusión, se estima que la única justificación en la continuidad del pago de complementos a las pensiones, radica en la habilitación que para cada año han concedido los presupuestos de la Agencia Nacional del Tabaco, primero, posteriormente los del SENPA, y los del FEGA, actualmente, y se enmarcaría, al igual que lo comentado en el epígrafe III.9.2.1, en la figura de mejoras voluntarias previstas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en su modalidad de mejora directa, que se asumieron a partir de 1987, causando los inherentes derechos a favor de los pensionistas. De cara al

futuro, descartada la posibilidad de considerar a la Caja de Pensiones como mutualidad de previsión social, la gestión de la mejora debería realizarse directamente por el FEGA.

Las “Subvenciones corrientes”, y las “Subvenciones de capital”, responden en su práctica totalidad a las realizadas a los organismos pagadores del FEOGA para que estos, a su vez, satisfagan las ayudas directas (gastos de primera categoría) a los beneficiarios de la PAC.

Entre las subvenciones de capital se incluyen 8,25 millones de € transferidos a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en los convenios de colaboración sobre el SIGPAC (ver epígrafe III.1). El mencionado importe corresponde a las ayudas de la UE para financiación del SIGPAC, recibidas por el FEGA en los años 2002 y 2003.

### **III.10. CUENTA DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**

El montante del presupuesto definitivo (6.870,62 millones de €) coincide con el del presupuesto inicial. Desde el punto de vista funcional, los créditos están distribuidos entre los programas 713F “Regulación de los mercados agrarios”, con 6.355,69 millones (92 % del total de los créditos), el 717A “Desarrollo rural”, con 486,42 millones, y el 800X “Transferencia entre subsectores” con 28,52 millones.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio ascendieron a 6.779,95 millones de €, lo que representa un nivel de ejecución del 99%. Por capítulos, excluido el capítulo 9 “Pasivos financieros” que se analiza posteriormente, el nivel de ejecución corresponde, de mayor a menor, al capítulo 4 “Transferencias corrientes” con un 99%, seguido del capítulo 7 “Transferencias de capital” (98%), del capítulo 6 “Inversiones reales” (93%), y del capítulo 1 “Gastos de personal”, que sólo se ha ejecutado al 75%, porcentaje de ejecución similar al producido en 2003, y también en 2005, y que indica la necesidad de que se realice una presupuestación más adecuada a las necesidades reales. Los capítulos con mayor gasto reconocido son el de “Transferencias corrientes”, y el de “Transferencias de capital”, con 6.115,32 millones de € y 512,01 millones, respectivamente. Estos dos últimos capítulos recogen principalmente las transferencias a los organismos pagadores del FEOGA para que estos, a su vez, satisfagan las ayudas directas (gastos de primera categoría) a los beneficiarios de la PAC.

Los derechos reconocidos en el ejercicio alcanzaron 6.914,00 millones de €, lo que representa un grado de realización sobre las previsiones definitivas, sin incluir el artículo 57 “Resultado de operaciones comerciales”, y el 58 “Variación del fondo de maniobra”, del 99%. Los capítulos más significativos en cuanto al grado de realización son, el de “Ingresos patrimoniales”, con un 2.340% debido a la no inclusión en la previsión presupuestaria de los dividendos a cobrar por las participaciones en empresas y sociedades (epígrafe III.8.2.2), y el capítulo 3 “Tasas y otros ingresos” con un 205 %.

La previsión definitiva del capítulo 9, “Pasivos financieros”, corresponde al límite máximo (90.152 miles de €) de una operación de crédito que se autoriza anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con la finalidad de que el FEGA mantenga un margen de maniobra suficiente si se produjeran desfases en la prefinanciación del Tesoro Público. La contratación de la póliza de crédito, con informe favorable de la Abogacía del Estado, se realizó por el sistema de concurrencia de ofertas. Pese a que no se hicieron disposiciones de fondos con cargo a la mencionada póliza, que se canceló a su vencimiento el

31/12/2004, en la cuenta de liquidación del presupuesto figuran, incorrectamente, derechos reconocidos y cobrados (capítulo 9 del presupuesto de ingresos) y obligaciones reconocidas y pagadas (capítulo 9 del presupuesto de gastos) por el importe máximo de la póliza, cuando esa cifra debería figurar exclusivamente, porque no hubo disposición de fondos ni por tanto amortización, en la previsión definitiva y en el crédito definitivo del capítulo 9 de los presupuestos de ingresos y de gastos, respectivamente.

Los capítulos de mayor importe de derechos reconocidos son el de "Transferencias corrientes", y el de "Transferencias de capital", con 6.251,14 millones y 545,53 millones, respectivamente. Ambos capítulos presentan el mismo grado de realización del 98%, y recogen principalmente las transferencias recibidas del FEOGA.

El resultado de las operaciones comerciales, es negativo, por importe de 138,45 millones de €. Este resultado obedece principalmente a la consideración como operaciones comerciales de las realizadas en intervención de mercados, y relacionadas (entrega de alimentos a las personas más necesitadas), que originan pérdidas. Aunque dichas pérdidas se financian por el FEOGA, el ingreso se considera presupuestario, no comercial.

Finalmente, el resultado presupuestario y el saldo presupuestario, son coincidentes y positivos por importe de 15,23 millones de €, al compensar el saldo positivo de operaciones no financieras, con los saldos negativos de operaciones con activos financieros y con el de operaciones comerciales.

#### **IV. ANALISIS Y EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN SEGUIDOS POR EL FEGA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES PRINCIPALES**

Las principales funciones del FEGA están relacionadas con el papel que se le asigna en la ejecución de la PAC, y especialmente en el entorno de la financiación a través de la sección Garantía del FEOGA.

El Reglamento (CE) 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, constituye la norma<sup>9</sup> básica que regula la financiación de la PAC, a través del FEOGA, para los gastos que se realicen a partir del 1 de enero de 2000.

El Presupuesto estimado de los Fondos FEOGA-Garantía para el conjunto de la UE, ejercicio FEOGA 2004, ascendió a 44.928 millones de €, previéndose para España el 14,61 % de dicho importe (6.563 millones de €). Los gastos declarados por España a la Comisión referidos al citado ejercicio financiero totalizaron 6.326 millones de €, lo que representa el 96,4 % del presupuesto estimado para España.

El pago de los gastos FEOGA se realiza por organismos autorizados (los organismos pagadores) en cada uno de los Estados miembros. En los Estados en que se autorice más de un organismo pagador, aquel al que se encomienda tanto la tarea de centralizar la información que deba ponerse a disposición de la Comisión Europea y comunicársela a ésta, como la de fomentar la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias, se denomina organismo de coordinación.

---

<sup>9</sup> El Reglamento (CE) 1258/99 es la norma básica sobre la financiación de la PAC para el periodo de programación 2000-2006. A partir del 1/1/2007 entró en vigor el Reglamento (CE) 1290/2005.

Para financiar los gastos de la PAC, la Comisión Europea pone a disposición de los Estados miembros anticipos<sup>10</sup> sobre los gastos pagados en un periodo de referencia determinado. A su vez, los Estados adelantan los recursos (la prefinanciación nacional) que necesiten los organismos pagadores hasta que reciban los anticipos de la Comisión.

En síntesis, el procedimiento se basa en declaraciones de gastos pagados, y previsiones de necesidades financieras, que mensualmente remite el Estado miembro a la Comisión Europea, que, a su vez, decide los anticipos mensuales que deban concederse para financiar los gastos ya pagados por los organismos pagadores.

Finalizado el ejercicio FEOGA (del 16 de octubre de cada año natural al 15 de octubre del siguiente), el Estado miembro remite a la Comisión las cuentas anuales para su liquidación. En la liquidación de las cuentas, que se produce antes del 30 de abril del año siguiente al ejercicio de que se trate, la Comisión se pronuncia sobre la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas remitidas, pero no prejuzga la adopción de Decisiones posteriores (Decisiones de conformidad o "ad hoc"<sup>11</sup>) por las que la Comisión, con base en controles que haya efectuado, puede excluir de la financiación aquellos gastos que aunque ya estén liquidados contablemente, considere que no se han efectuado de conformidad con las normas comunitarias.

En España, dada la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, existen 19 organismos pagadores autorizados: el propio FEGA, el FROM, y los organismos pagadores designados a lo largo del año 1996 por las 17 Comunidades Autónomas.

El FEGA, además de ser organismo pagador, es el organismo de coordinación a efectos del Reglamento (CE) 1258/1999, y el coordinador del sistema de prefinanciación nacional. Todos estos aspectos se regulan en la normativa española por el RD 327/2003, de 14 de marzo, que asigna también al FEGA la función de determinar las cantidades imputables por corresponsabilidad financiera a los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, conforme a lo previsto en el artículo 44.2 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Junto a esas funciones, el RD 291/2004, de 20 de febrero, asigna al FEGA la gestión y control del régimen de tasa láctea.

#### **IV.1. EL FEGA COMO ORGANISMO DE COORDINACIÓN**

En el periodo fiscalizado, la Subdirección General de Coordinación y Relaciones con el FEOGA-Garantía era la encargada de las funciones del FEGA como organismo de coordinación a efectos del Reglamento (CE) 1258/1999, de coordinación del sistema de prefinanciación nacional, y de determinación de la corresponsabilidad financiera de los organismos pagadores.

---

<sup>10</sup> Reciben esa denominación al ser pagos a cuenta de la liquidación del ejercicio FEOGA que corresponda.

<sup>11</sup> Es la denominación que se utiliza comúnmente para referirse a este tipo de Decisiones de la Comisión.

#### IV.1.1. Coordinación del sistema de prefinanciación nacional

El art. 7 del Reglamento (CE) 1258/1999 dispone que la Comisión debe pagar las ayudas al Estado miembro a más tardar el tercer día laborable del segundo mes siguiente al de la realización de los gastos pagados. Para la cobertura financiera de este periodo, el citado Reglamento prevé un sistema de prefinanciación nacional que consiste, básicamente, en el adelanto de los recursos necesarios para el pago de los gastos FEOGA, que realiza el Estado miembro a sus organismos pagadores autorizados, hasta tanto se abonen por la Comisión.

En el sistema de prefinanciación nacional español participan el Tesoro Público, que adelanta los recursos<sup>12</sup> y es el receptor único de las aportaciones de la UE para financiar acciones del FEOGA-Garantía, el FEGA como organismo de coordinación, y los organismos pagadores.

El RD 327/2003 regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía, y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12/9/1996, establece los procedimientos para regular los flujos financieros con la UE. El sistema de prefinanciación se aplica a los organismos pagadores del ámbito de la Administración General del Estado (FEGA y FROM) y, con excepción del País Vasco, a los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas que, a tal efecto, suscribieron en 1998 convenios de colaboración con el MAPA.

Los fondos del sistema de prefinanciación se sitúan en una cuenta abierta en el Banco España denominada "FEOGA-Garantía, Organismo de Coordinación"<sup>13</sup>, y en la cuenta específica que debe tener cada organismo pagador. Las cuentas específicas de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas deben devengar intereses en las condiciones normales de mercado, que se deben liquidar trimestralmente a favor del Tesoro Público.

De forma sintética, el sistema de prefinanciación responde al siguiente esquema:

- El FEGA (OC) solicita mensualmente fondos al Tesoro Público. El cálculo del importe solicitado se realiza en función del saldo de la cuenta del Banco de España, de la programación financiera de los organismos pagadores (en la que comunican al FEGA (OC) su previsión de gastos quincenales para los dos meses siguientes), y del importe resultante de la distribución mensual del Presupuesto FEOGA-Garantía estimado para España.
- Los organismos pagadores solicitan al FEGA (OC), los lunes de cada semana, los fondos que necesitan para el pago de los expedientes aprobados para dicha semana, fondos que el FEGA (OC) transfiere desde la cuenta del Banco de España a la cuenta bancaria específica de los organismos pagadores. A su vez, en la semana siguiente, los organismos pagadores, junto con la petición de fondos semanal, justifican los pagos realizados en la semana anterior.

<sup>12</sup> Además de adelantar los fondos del sistema de prefinanciación propiamente dicho, el Tesoro adelanta también, hasta su recuperación de los productores, los pagos a la UE en el régimen de tasa láctea (ver epígrafe IV.3), en los ejercicios en que eventualmente resulte positiva, y por el diferencial de tasa no retenida.

<sup>13</sup> En esta cuenta se registran también otros movimientos de fondos ajenos al sistema de prefinanciación.

- Mensualmente y al cierre del ejercicio FEOGA, los organismos pagadores remiten al FEGA (OC) un estado de tesorería de la cuenta bancaria, acompañada del extracto bancario cerrado al último día del mes, y de un informe de conciliación.
- Desde el punto de vista contable, el FEGA registra los adelantos del Tesoro Público y las provisiones de fondos a los organismos pagadores en cuentas extrapresupuestarias, que se aplican a presupuesto a medida que se justifican los gastos pagados.

En el ejercicio FEOGA 2004, el importe total de provisiones en la programación financiera de los organismos pagadores ascendió a 6.563,93 millones de €, los adelantos del Tesoro Público ingresados en Banco de España fueron 6.412,00 millones, las peticiones semanales ascendieron a 6.293,78 millones, y los pagos realizados a 6.292,14 millones.

En la fiscalización se ha comprobado el adecuado funcionamiento del sistema de prefinanciación, y que son razonables las partidas de conciliación entre las cuentas y estados interrelacionados. No obstante, cabe hacer mención a lo siguiente:

- El RD 327/2003 establece que “los fondos anticipados a los organismos pagadores se ingresarán en una cuenta única y específica desde la que se efectuarán los pagos correspondientes”. Este precepto no se cumple por el organismo pagador de la Comunidad Autónoma de Galicia, que utiliza dos cuentas bancarias para el sistema de prefinanciación, una destinada a recibir los fondos, y otra a través de la que se efectúan los pagos de las ayudas. El organismo pagador, que remite mensualmente el estado de tesorería y los extractos bancarios de las dos cuentas, y transfiere los intereses generados en ellas, alegó en su momento ante el FEGA (OC) que el uso de las dos cuentas es consecuencia de los procedimientos contables impuestos por la Ley 1/1998, de 7 de abril, de la Comunidad Autónoma.
- Los intereses liquidados por los organismos pagadores se han ingresado en el Tesoro Público a través del FEGA (OC); sin embargo, 7 organismos pagadores no han declarado intereses en el año 2004.

Como ya se ha comentado, en el sistema de prefinanciación el Tesoro Público, a través del FEGA (OC), adelanta a los organismos pagadores autorizados los recursos necesarios para el pago de los gastos FEOGA, hasta tanto se abonen por la Comisión. A 31/12/2004 el Tesoro tenía pendientes de recuperar en el concepto “Anticipos FEOGA-Garantía”, además de los adelantos a cuenta del ejercicio FEOGA 2005, y de anticipos del régimen de tasa láctea<sup>14</sup>, 160,34 millones de € por gastos que la Comisión ha excluido de la financiación europea (correcciones financieras) del periodo 2000-2004. Algunas de las correcciones financieras han sido recurridas ante Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y están pendientes de resolución. Sin embargo, la mayor parte de las correcciones son firmes y susceptibles de recuperación por la aplicación del procedimiento de corresponsabilidad financiera de los organismos pagadores previsto en el RD 327/2003, y en la OM EHA 53/2006, de 13 de enero.

---

<sup>14</sup> Adelantos por gastos pagados en el año 2004, que se aplican al ejercicio FEOGA 2005, y que de acuerdo con el Reglamento (CE) 1258/1999 se abonan por la Comisión en el año 2005. Los anticipos del régimen de tasa láctea ascienden a 29,14 millones de €, y corresponden a cuotas de cinco campañas comprendidas entre el año 1993 al 2000, pendientes de ser reintegradas por los productores afectados.

## IV.1.2. Declaraciones de gastos y liquidación de cuentas FEOGA

### IV.1.2.1. DECLARACIÓN DE GASTOS

El FEGA (OC) es el responsable de remitir a la Comisión las declaraciones establecidas en la normativa comunitaria en relación con las operaciones de los distintos organismos pagadores. Por otro lado, aunque en sentido estricto la parte del presupuesto FEOGA asignada a España no tiene carácter limitativo, sino que es sólo orientativa, existen, sin embargo, líneas de ayudas concretas, además de las ayudas de desarrollo rural, que tienen límite presupuestario. Para estas ayudas con crédito limitativo, el FEGA (OC) es el encargado del control de ejecución del presupuesto a efectos de no superar dichos límites.

En la fiscalización se ha comprobado que el FEGA (OC) ha efectuado en tiempo y forma las comunicaciones a la Comisión previstas en la normativa comunitaria. Asimismo, se ha comprobado que el FEGA (OC) dispone de mecanismos de control de límites de ejecución del presupuesto a través del régimen de petición de fondos que realizan los organismos pagadores en el sistema de prefinanciación. No obstante, en el ejercicio FEOGA 2004, se superaron en importes no relevantes los límites de la línea “campaña de comercialización del viñedo, para el ejercicio financiero 2004”, y de la línea de desarrollo rural “Diversificación de actividades agrarias”. Los límites superados se corrigieron en el ejercicio FEOGA 2005.

El importe de los gastos declarados por España por el ejercicio FEOGA 2004 ascendió a 6.325,56 millones de €, resultado de deducir de los gastos declarados por el conjunto de los organismos pagadores (6.349,87 millones) las declaraciones negativas de gasto (24,31 millones) del FEGA (OC).

Las declaraciones negativas recogen, por un lado, la liquidación contable del ejercicio FEOGA 2003, a favor de la Comisión por 1,99 millones de €, que se aplica al ejercicio siguiente y, por otro lado, los importes que resultan de Decisiones de la Comisión (Decisiones de conformidad o Decisiones “ad hoc”) por las que se determinan gastos que deben excluirse de la financiación, al no haberse efectuado de conformidad con las normas comunitarias (correcciones financieras). En concreto, las tres Decisiones aplicadas, por un importe conjunto de 22,32 millones, fueron la 2004/136/CE, de 4 de febrero, la 2004/457/CE, de 29 de abril, y la 2004/561/CE, de 16 de julio.

Las Decisiones “ad hoc” son el resultado de misiones de control de la Comisión sobre los gastos declarados por los organismos pagadores<sup>15</sup>. Todas las actuaciones derivadas de las misiones de control, incluidos los trámites del procedimiento administrativo hasta la aprobación de la Decisión, se canalizan a través del FEGA (OC). Una vez publicada la Decisión en el DOUE, es ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que se puedan interponer ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

A 31/12/2004, se encontraban en diferentes estados de tramitación, misiones de control generadoras de correcciones financieras significativas. Entre ellas, merecen destacarse las realizadas sobre el sector del lino y cáñamo, que dio lugar a la Decisión 2005/354/CE con una corrección financiera de 134 millones de €, y las realizadas sobre el sector del aceite

<sup>15</sup> La Comisión utiliza también las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas Europeo que se refieran a la no conformidad de los gastos con las normas comunitarias, a deficiencias de los procedimientos, o a errores en los importes pagados a los beneficiarios.

de oliva, de las que a septiembre de 2006 no había aún Decisión, que podrían dar lugar a correcciones financieras por importe superior a 180 millones de €. A la misma fecha (31/12/2004) estaban pendientes de resolución cuatro Decisiones de la Comisión (2002/461/CE, 2002/881/CE, 2004/136/CE, y 2004/457/CE) recurridas por España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. A septiembre 2006 se había emitido fallo sobre dos de los recursos, con resultado de reducción de 0,45 millones de la corrección financiera solamente en uno de ellos. Merece también destacarse, aunque se produjo en 2005, el recurso presentado contra la Decisión relativa al sector de lino y cáñamo.

#### IV.1.2.2. LIQUIDACIÓN DE CUENTAS

La Comisión debe liquidar antes del 30 de abril del ejercicio siguiente al que corresponda, las cuentas de los organismos pagadores del ejercicio FEOGA, que le han debido ser remitidas antes del 10 de febrero.

La liquidación se basa en las cuentas anuales aportadas por los organismos pagadores, certificadas por los correspondientes organismos de certificación. Formalmente, la liquidación se contiene en una Decisión de la Comisión que se publica en el DOUE. La Decisión determina el importe de los gastos efectuados en cada Estado miembro a lo largo del ejercicio financiero, las reducciones o suspensiones de anticipos correspondientes al mismo, y consecuentemente, el importe que se deba recuperar o abonar después de deducir los anticipos pagados en el transcurso del ejercicio. Los importes que deban recuperarse o pagarse se deducen o añaden a los anticipos que deban pagarse por los gastos del segundo mes siguiente en el que se haya adoptado la Decisión de liquidación de cuentas.

La Decisión de liquidación de cuentas no obsta que posteriormente la Comisión pueda adoptar Decisiones "ad hoc", ya comentadas, sobre gastos que deben excluirse de la financiación comunitaria en cuentas ya liquidadas.

En relación con la liquidación contable del ejercicio FEOGA 2004, se ha comprobado que la cuenta anual de España se envió por el FEGA (OC) dentro del plazo previsto y acompañada de la documentación pertinente.

En el certificado de auditoría de la IGAE, que acompaña a la cuenta única, y de acuerdo con la opinión expresada por los organismos de certificación de los respectivos organismos pagadores, se manifiesta que la cuenta es íntegra, exacta y veraz, excepto por una limitación al alcance que afecta al organismo pagador de Madrid, y salvedades que afectan a los de Cataluña y Navarra.

La Comisión, por Decisión 2005/385/CE, liquidó las cuentas de los gastos del ejercicio financiero FEOGA-Garantía 2004 de los Estados miembros. En lo que respecta a España presenta el detalle que figura en el siguiente cuadro.

<b>Ejercicio FEOGA 2004</b>	<b>Importe en millones €</b>
Gastos liquidados por la Comisión (1)	6.269,45
Gastos disociados (OP Madrid) (2)	57,02
Gastos declarados por España (1+2)	6.326,47
- Reducciones y suspensiones (3)	- 7,92
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>6.318,55</b>
- Anticipos abonados por la Comisión	- 6.319,22
<b>Importe a recuperar por la Comisión</b>	<b>- 0,67</b>

Como se observa, la Comisión liquidó las cuentas de todos los organismos pagadores españoles, con excepción del de Madrid. Como se ha indicado, el certificado del órgano de certificación de Madrid contenía una limitación al alcance motivada por la no exigencia al solicitante de las ayudas del documento justificativo del pago de las inversiones realizadas, por importe de 1,18 millones €. La Comisión disoció (no liquidó) la cuenta de este organismo pagador, indicando que el organismo de certificación debía emitir un nuevo certificado, e informe complementario, con los resultados de las revisiones que quedaron pendientes. El nuevo certificado de auditoría y el informe complementario se emitieron con fecha 14/4/2005. A la fecha en que finalizaron los trabajos de la presente fiscalización (noviembre de 2006), la Comisión todavía no había adoptado Decisión sobre las cuentas del ejercicio 2004, de este organismo pagador. Las salvedades relativas a Cataluña y Navarra no dieron lugar a actuaciones específicas o repercusiones financieras posteriores por parte de la Comisión.

El importe de las reducciones y suspensiones (7,92 millones de €) es el resultado de un importe negativo de 9,21 millones por reducciones practicadas por la Comisión, y de un importe positivo de 1,29 millones por abono del régimen de tasa láctea.

Las reducciones practicadas por la Comisión, reguladas en el Reglamento (CE) 296/1996, se producen por incumplimientos de los términos y plazos de pago en las líneas de ayuda que tienen reglamentada fechas límite de pago. Para estas líneas, la Comisión dispone de un programa automático de control de los pagos efectuados fuera de plazo por los organismos pagadores. Las reducciones se aplican durante el ejercicio presupuestario FEOGA para los pagos fuera de plazo entre el 16 de octubre y el 31 de julio, los producidos entre esta última fecha y el 15 de octubre se toman en consideración en el momento de la liquidación de cuentas, y se pagan posteriormente.

Con el fin de revisar las penalizaciones por pagos fuera de plazo que le comunica la Comisión y poder efectuar las alegaciones oportunas, el FEGA (OC) mantiene un control mensual de los pagos realizados por cada línea presupuestaria que tenga establecida fecha límite de pago. En el ejercicio FEOGA 2004, el control mantenido por el FEGA (OC) ha permitido realizar alegaciones sobre las penalizaciones comunicadas, que se estimaron por la Comisión en un importe de 6,72 millones €.

En resumen, las reducciones por incumplimientos de plazos reglamentarios del ejercicio FEOGA 2004, después de alegaciones, totalizaron 9,07 millones de €. De este importe, 7,63 millones fueron deducidos de los anticipos mensuales de fondos que realiza la Comisión, 1,58 millones se abonaron a la Comisión en julio de 2005, y se está pendiente (a

septiembre de 2006) de un reembolso de la Comisión por 0,14 millones que corresponden a la estimación de alegaciones del último periodo.

El importe de 0,67 millones de € a pagar a la Comisión por la liquidación de cuentas del ejercicio 2004, fue descontado, conforme a los plazos establecidos en la normativa, de los anticipos a abonar por la Comisión sobre los gastos del mes de julio de 2005. A su vez, como se ha comentado, en el ejercicio FEOGA 2004 se dedujo de los anticipos a abonar por la Comisión la Decisión de liquidación contable del ejercicio 2003 por importe neto de 1,99 millones de €.

#### **IV.1.3. Ejercicio de la corresponsabilidad financiera**

Como se ha descrito en el epígrafe anterior, en el proceso de declaración de gastos y liquidación de cuentas, los gastos declarados y pagados por los organismos pagadores no en todos los casos se abonan por la Comisión en su totalidad, ya que pueden ser objeto de correcciones bien por Decisiones "ad hoc", bien por penalizaciones por pagos fuera de plazo.

En el sistema de prefinanciación el Tesoro Público adelanta los fondos para el pago de los gastos declarados por los organismos pagadores, y recupera dichos adelantos cuando la Comisión realiza los abonos correspondientes. Así pues, si la Comisión aplica correcciones, el perjudicado es el Tesoro Público en la medida en que no pueda recuperar el importe de dichas correcciones de los organismos pagadores.

En el caso del organismo pagador del País Vasco, no acogido al sistema de prefinanciación, los gastos declarados no se le abonan por el Tesoro Público hasta que éste ha recibido los pertinentes fondos de la Comisión. Ahora bien, cuando se producen correcciones sobre gastos ya declarados y cobrados, y en la corrección que comunica la Comisión no se puede identificar inmediatamente la parte que afecta al País Vasco, es también el Tesoro quien, en principio, se ve perjudicado.

Para paliar estos efectos, el art. 44 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, en aplicación de la doctrina constitucional contenida entre otras en la Sentencia 148/1998, de 2 de julio, dispone en su apartado dos que las Administraciones Públicas o sus órganos gestores asumirán las responsabilidades que se deriven de la actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del FEOGA, de acuerdo con sus respectivas competencias, incluidas las responsabilidades que sobrevengan por Decisiones de los Órganos de la UE, especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas. Previsiones similares se reiteran en el art. 7 de la Ley General de Subvenciones y en el art. 84 de la LGP. Este último precisa que la responsabilidad de la Administración gestora de los fondos comunitarios se extiende a las cantidades anticipadas por una Administración pública, cuando la Comunidad Europea no asuma el importe anticipado. Por su parte, el RD 1441/2001, por el que se establece el Estatuto del FEGA, y el RD 327/2003, asignan al FEGA la función de determinar las responsabilidades financieras de los distintos organismos pagadores.

El citado art. 44 de la Ley 55/1999, en su apartado tres establece que las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior, se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se

realicen por cuenta de los citados Fondos e Instrumentos Financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de los Departamentos competentes. Al amparo de esta habilitación se aprobó la Orden EHA 53/2006 de 13 de enero, que estableció el procedimiento para que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera hiciera efectivas las compensaciones correspondientes. Sin embargo, según se ha comprobado en la fiscalización, a noviembre de 2006, ni el FEGA había determinado todavía las responsabilidades financieras de los organismos pagadores ni, por tanto, la indicada Dirección General había llevado a la práctica el procedimiento previsto en la Orden EHA 53/2006.

El FEGA en sus alegaciones manifiesta que “a lo largo del año 2006 se ha estado trabajando con las distintas Unidades implicadas al objeto de establecer un procedimiento consensuado a seguir”, añadiendo que “en ausencia de este procedimiento es imposible determinar la parte que le corresponde a los diferentes organismos pagadores, aunque sí se disponía de un reparto teórico”. Respecto a estas alegaciones hay que señalar que el retraso en la aprobación de la Orden no debió suponer un impedimento para la determinación de la responsabilidad de los organismos afectados pues el procedimiento estaba suficientemente desarrollado en la Ley General de Subvenciones (art. 7.2) y en el RD 327/2003, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía (arts. 13 y 14). Es más, en la disposición transitoria de este último se establece que “el procedimiento regulado en el artículo 13 será aplicable a las correcciones financieras o rechazos de financiación comunitaria correspondientes a ayudas financiadas con cargo al FEOGA-Garantía pagadas desde la constitución de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas”. El obstáculo derivado del retraso en la aprobación de la Orden, a lo sumo, podría haber surgido en el momento de hacer efectivas las compensaciones y deducciones financieras, pero no a la hora de ser determinadas por el FEGA (y no como un mero reparto teórico) y reconocidas por los organismos pagadores.

A 31/12/2004, el Tesoro Público tenía pendientes de compensar 160,34 millones de €, sin que el FEGA haya podido determinar la parte que corresponde a los diferentes organismos pagadores. Por otro lado, el MAPA ha venido asumiendo recurrentemente con cargo a sus presupuestos, la cancelación parcial de anticipos no recuperados, no habiendo sido posible aclarar en qué medida esas cancelaciones corresponden a la parte de responsabilidad financiera que finalmente deberá asumir el Estado; en concreto, en el ejercicio 2004, se canceló un importe de 204,52 millones de € con cargo a la rúbrica presupuestaria 21.01.713F.490<sup>16</sup>.

Aunque se da la circunstancia relevante de que los fondos pendientes de compensar al Tesoro han permanecido en el ámbito público, lo cierto es que la situación expuesta ha conducido a que la Hacienda del Estado haya soportado en exclusiva, al menos hasta finales de 2006, los perjuicios derivados del retraso en la liquidación de las responsabilidades financieras de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas. Por ello, este Tribunal no puede por menos que subrayar la necesidad de que se adopten las medidas oportunas para que, sin más demora, se determinen y se liquiden al Tesoro Público las cantidades que deba afrontar cada uno de los organismos indicados.

<sup>16</sup> Por acuerdo del Ministro de Economía y Hacienda (Ref. 1726/04), se aprobó un suplemento de crédito en la rúbrica presupuestaria señalada. Según consta en el acuerdo la finalidad del suplemento era dar cobertura a cancelaciones que, según consideraba el FEGA, correspondían al Estado.

Al margen de las normas citadas en los párrafos anteriores, que prevén el procedimiento para hacer efectivas las compensaciones al Tesoro Público a través de los organismos pagadores, el Manual de procedimiento del FEGA (OC) prevé un sistema de recuperación de las correcciones financieras de la Comisión cuando dichas correcciones sean de carácter puntual y en ellas se identifique a beneficiarios concretos de las ayudas que se excluyen de financiación comunitaria. En estos casos, el Manual establece que, una vez identificados los beneficiarios, se proceda, por un lado, al traslado de la información a los organismos pagadores afectados para la apertura, en su caso, del expediente de recuperación y, por otro lado, a registrar los importes en un "Registro de Correcciones Financieras Recuperables". Las recuperaciones, al haber sido ya objeto de corrección financiera, no se deben reintegrar al FEOGA, sino al Tesoro Público.

A noviembre de 2006, el importe a recuperar de los beneficiarios ascendía a 7,54 millones de €, de los cuales, más de la mitad (55 %), figuran como irrecuperables. Este importe de 7,54 millones de € está incluido entre las correcciones financieras no compensadas al Tesoro Público a 31/12/2004; por tanto, forma parte del saldo de 160,34 millones pendientes de compensar al Tesoro a dicha fecha.

#### **IV.1.4. Comunicación de irregularidades y de la deuda pendiente con el FEOGA-Garantía**

El Reglamento (CE) 1258/1999, dispone que el control sobre las ayudas del FEOGA-Garantía corresponde en primer lugar a los Estados miembros, sin perjuicio de los controles que pueda efectuar la Comisión, ya comentados. Cuando son los controles del Estado miembro los que ponen de manifiesto una irregularidad, deben comunicarla a la Comisión y registrar el importe a recuperar por el gasto irregular como derecho a favor del FEOGA-Garantía, al que se le abonará una vez cobrado<sup>17</sup>.

##### **IV.1.4.1. COMUNICACIÓN DE IRREGULARIDADES**

En España, el control de las ayudas del FEOGA-Garantía corresponde a los propios organismos pagadores, además de a la IGAE<sup>18</sup> y a los organismos de control de las Comunidades Autónomas.

El Reglamento (CEE) 595/1991 establece que los Estados miembros están obligados a comunicar a la Comisión, en el transcurso de los dos meses siguientes al final de cada trimestre natural, las irregularidades que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial, y en las que resulte o puedan resultar cantidades iguales o superiores a 4.000 €. Cuando las irregularidades se refieran a cantidades inferiores a 4.000 €, los Estados miembros deben comunicarlas sólo si la Comisión lo requiere expresamente.

Por otra parte, el Reglamento (CE) 1469/1995 del Consejo, establece un régimen comunitario para identificar y dar a conocer, a todos los Estados miembros y a la Comisión, la relación de operadores que presentan un riesgo de falta de fiabilidad en los ámbitos de

<sup>17</sup> El art. 7 del Reglamento (CEE) 595/1991, prevé que el Estado miembro puede retener el 20 % cuando ponga a disposición del Fondo los importes recuperados.

<sup>18</sup> La IGAE es el órgano encargado de la coordinación de los controles, y de la relación con la Comisión en el ámbito del Reglamento (CEE) 4045/1989, y es también la que comunica formalmente las irregularidades a la OLAF.

licitaciones, restituciones a la exportación, y ventas a precio reducido de productos de intervención, que se conoce como “lista negra”.

El FEGA (OC) es el encargado de recibir la información sobre irregularidades que le deben remitir los organismos pagadores, y de comunicar, por conducto de la IGAE, las irregularidades a la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF). Asimismo, el FEGA (OC) es el encargado de mantener actualizado un registro de irregularidades, mediante la cumplimentación trimestral de un listado de control de operaciones en el que debe quedar constancia de las revisiones efectuadas sobre la recepción de los datos por parte de los organismos pagadores, de su incorporación al registro de irregularidades, de las comunicaciones a la IGAE, de las comprobaciones especiales sobre los expedientes pendientes de recuperar que no hayan tenido movimiento en un año, y del seguimiento de operadores con alto riesgo.

Las comprobaciones efectuadas en el transcurso de la fiscalización, han puesto de manifiesto, como más significativo, lo siguiente:

- En el año natural 2004, el FEGA (OC) comunicó a la OLAF, por conducto de la IGAE, 651 irregularidades iguales o superiores a 4.000 €, que totalizaban 34,78 millones de €, que corresponden al principal de las ayudas indebidamente pagadas. De las irregularidades comunicadas, 60 de ellas, por un importe de 13,64 millones, correspondían al FEGA (OP).
- El importe a recuperar declarado a la IGAE en el momento de las comunicaciones, incluyendo intereses, ascendía a 38,58 millones de €. De este importe, 13,76 millones, correspondían al FEGA (OP).
- Las comunicaciones a la IGAE se efectuaron con un ligero retraso (inferior a 15 días) sobre los plazos establecidos.
- No se está dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en el Reglamento (CE) 1469/1995 del Consejo a que se ha hecho referencia anteriormente. El responsable del área confirmó al equipo fiscalizador que España, al igual que otros Estados miembros, no viene aplicando el indicado Reglamento, desde hace aproximadamente cuatro años, por las dificultades que entraña su puesta en práctica, encontrándose incluso planteada su derogación, explicaciones que según ha podido comprobarse se ajustan a la realidad<sup>19</sup>.
- En el seguimiento trimestral de irregularidades, no consta que se haya cumplimentado el listado correspondiente al último trimestre natural de 2004. Por otra parte, en los trimestres en que se ha cumplimentado dicho listado, uno de sus apartados denominado “Acumulación 100.000”, referente al seguimiento de operadores con alto riesgo, aunque aparece firmado, la firma no representa más que una mera formalidad interna, ya que en realidad, como se ha indicado anteriormente, no se da cumplimiento al Reglamento 1469/1995. Por último, en el listado del segundo trimestre no queda constancia de que se hayan efectuado todas las comprobaciones previstas.

---

<sup>19</sup> En un informe de 6 de marzo de 2006 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento 1469/95 se concluye –entre otros extremos- que en general las delegaciones han subrayado la falta de eficacia del Reglamento y se han pronunciado contra el mantenimiento del sistema establecido por la “lista negra”, y numerosas delegaciones –entre ellas España- han pedido la derogación del Reglamento.

#### IV.1.4.2. DEUDA PENDIENTE CON EL FEOGA-GARANTÍA

De acuerdo con el Reglamento (CE) 1663/1995, los organismos pagadores deben tener un sistema de reconocimiento de todas las cantidades que deben recaudar a favor del FEOGA (básicamente recuperación de irregularidades) y un sistema de registro en un libro mayor de deudores que será inspeccionado regularmente con la finalidad de llevar a cabo la recaudación de las deudas impagadas.

Con el fin de que la Comisión pueda supervisar, y reflejar en sus cuentas, las deudas pendientes en los Estados miembros, el Reglamento (CE) 296/1996 prevé que se envíe dos veces al año un cuadro recapitulativo de los datos del libro mayor de deudores, en los que se recoja el total de las deudas pendientes con el FEOGA-Garantía que no se hayan recuperado a finales de abril y al final del ejercicio FEOGA (15 de octubre). En lo que respecta a las irregularidades, en los deudores se incluyen tanto aquellos con irregularidades superiores a 4.000 €, como los de cuantía inferior a dicho importe.

Conforme al Reglamento (CE) 1258/1999, los importes de las irregularidades recuperados se deducirán de los gastos declarados por los organismos pagadores y los intereses se ingresarán en el FEOGA. Las consecuencias financieras de la no recuperación total o parcial del importe de la irregularidad, se soportan por el FEOGA, salvo que resulten de irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u otros organismos del Estado miembro.

En España, el FEGA (OC) es el encargado de remitir a la Comisión los cuadros recapitulativos de deudores de los 19 organismos pagadores.

En la fiscalización se ha comprobado que el FEGA (OC) envió oportunamente a la Comisión los cuadros recapitulativos mencionados. De dichos cuadros se extrae que el importe de la deuda pendiente con la sección Garantía del FEOGA, al cierre del ejercicio FEOGA (15/10/2004) totalizaba 256,87 millones de € (133,33 millones del FEGA (OP)). El 82 % de la deuda procede de irregularidades, de cuantía igual o superior a 4.000 €.

Los organismos pagadores que presentan mayor importe de deuda con el FEOGA, son, el FEGA (OP) con un 52% del total, Andalucía (25%), Castilla-La Mancha (9%), y Valencia (7%). El FEGA (OP) concentra la mayor parte de la deuda debido a que recoge, además de las deudas que le corresponden como organismo pagador, los importes pendientes de cobro anteriores a la constitución en 1996 de los diferentes organismos pagadores españoles.

Durante el ejercicio FEOGA 2004 se reconocieron deudas por importe de 72,71 millones de € (30,17 millones del FEGA (OP)), se recuperaron deudas por importe de 42,36 millones (19,45 millones del FEGA (OP)), y se declararon importes de imposible recuperación (baja como deudores) por 0,49 millones (0,26 millones del FEGA (OP)).

En la fiscalización se han examinado diversas actuaciones de la Comisión y se han realizado diversas comprobaciones sobre los procedimientos seguidos por el FEGA (OP). Los resultados más significativos, son:

- a) En la liquidación de cuentas del ejercicio FEOGA 2004, la Comisión pone de manifiesto que algunos organismos pagadores dieron de baja a deudores sin mediar decisión formal de la Comisión sobre la imputación de pérdidas al FEOGA, o a

España, lo que es obligatorio en deudas superiores a 4.000 €. Para subsanar este defecto, los organismos pagadores afectados tuvieron que revertir los importes en un cuadro recapitulativo posterior y comunicarlo a los servicios de la Comisión.

La Comisión también señala que algunos organismos pagadores no habían abonado al FEOGA importes recuperados, siendo el retraso importante en el caso de las recuperaciones realizadas en vía ejecutiva. En concreto, señala el organismo pagador Andalucía, que justificó el retraso atribuyéndolo al organismo de recaudación (Tesorería General de la Junta de Andalucía).

- b) A mediados de 2003, la Comisión realizó una misión de control sobre una muestra de irregularidades comunicadas por España con anterioridad a 1999 y que a la fecha de la misión no habían sido recuperadas o, en su caso, dadas de baja.

La Decisión 2006/678/CE, que recoge el resultado de la misión de control, pone de manifiesto que siete de las irregularidades muestreadas debían excluirse del registro de irregularidades pendientes por haber sido recuperadas o no referirse a pagos irregulares. En la fiscalización se ha comprobado su exclusión en dicho registro y en el libro mayor de deudores. También pone de manifiesto que en cinco irregularidades (importe conjunto de 4,62 millones de €) las consecuencias financieras deben correr a cargo del presupuesto comunitario, al entender que la falta de recuperación no puede achacarse a negligencia de España. Por el contrario, las consecuencias financieras de otras dos irregularidades (2,45 millones) se deben imputar a España por considerar que no se actuó con la necesaria prontitud y diligencia. La imputación a España supone una corrección financiera por el mencionado importe, a incluir en el presupuesto FEOGA 2007.

De las dos irregularidades a las que la Comisión imputa las consecuencias financieras a España, en una de ellas, por importe de 1,49 millones de €, el Tribunal de Cuentas había instruido procedimiento de reintegro, con Sentencias de 10/5/2001, en primera instancia, y de 8/3/2002, en segunda instancia, ambas condenatorias contra el perceptor de la ayuda irregularmente percibida. En el procedimiento se adoptaron las medidas pertinentes para garantizar la recuperación de la ayuda y los intereses devengados. A marzo de 2007 está pendiente de casación en el Tribunal Supremo.

Las circunstancias anteriores no parece que se conocieran en el FEGA, cuando deberían haberse conocido, ya que en las alegaciones formuladas en febrero de 2005 al informe preliminar de la misión de control de la Comisión, si bien se menciona la instrucción por el Tribunal de Cuentas, no se citan ni las Sentencias ya emitidas, ni la constitución de garantía. La alegación de estos hechos, quizás hubiera conseguido modificar la Decisión de la Comisión.

- c) El FEGA (OP) no sigue los criterios del documento de trabajo AGRI 24487/2000 para evaluar la posibilidad de recuperación de las deudas, ya que existen deudores que han sido declarados insolventes y pese a ello no están dados de alta como "improbables". El importe estimado como de recuperación improbable por el FEGA (OP) asciende a 2,79 millones € al cierre del ejercicio FEOGA 2004, importe que ha permanecido prácticamente invariable en los últimos ejercicios. Pese a que el FEGA es el organismo pagador que registra las deudas más antiguas, la estimación de

deuda improbable en relación con la deuda pendiente es del 2%, porcentaje muy inferior al del conjunto de organismos pagadores que se sitúa en torno al 20%.

- d) El FEGA (OP) tiene establecido un procedimiento destinado a asegurar que el importe cuantificado de las irregularidades puestas de manifiesto en los controles se comunican a la unidad encargada del mantenimiento del libro mayor de deudores, y se concilian las diferencias. Sin embargo, se ha comprobado que durante 2004 no se llevaron a cabo las comunicaciones trimestrales previstas, que no se reanudaron hasta julio de 2005.
- e) El Reglamento (CE) 1290/2005, vigente a partir del 1/1/2007, además de crear los Fondos Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en sustitución del FEOGA, ha introducido otras modificaciones, entre las que, a los efectos que aquí se consideran, cabe destacar las nuevas obligaciones en materia de irregularidades. Así, el art. 32 del Reglamento, dispone que los Estados miembros, al comunicar las cuentas anuales, presentarán a la Comisión un estadillo de las irregularidades, con desglose de los importes aún no recuperados, por procedimiento administrativo o judicial, y año. Aunque el Reglamento es aplicable en general a partir del 1/1/2007, la aplicación del art. 32 tiene efectos del 16/10/2006, para las irregularidades pendientes de recuperación a dicha fecha.

Con la finalidad de preparar la información correspondiente para las cuentas del ejercicio FEOGA 2006, la unidad del FEGA (OP) encargada del mantenimiento del libro mayor de deudores, y la unidad del FEGA (OC) encargada del mantenimiento del registro de irregularidades, han procedido al cruce informático de ambos registros y al análisis de las diferencias. Al cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización no se conocían aún los resultados definitivos de dichos análisis, si bien los contrastes sobre muestras seleccionadas, efectuados por el equipo fiscalizador, han puesto de manifiesto diferencias sustanciales entre ambos registros, motivadas por debilidades en la transmisión y coordinación de información entre ambas unidades. Las alegaciones del Organismo pueden justificar alguna de las diferencias, pero no es la causa principal de las encontradas entre los dos registros.

#### **IV.1.5. Otras funciones del FEGA como organismo de coordinación**

El FEGA (OC) es el encargado de la coordinación de los controles que establece el Reglamento (CEE) 3508/1992<sup>20</sup>, por el que se establece el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) de determinados regímenes de ayuda comunitarios. El SIGC comprende una base de datos informática donde constan las explotaciones y solicitudes de ayuda, y diversos sistemas destinados a identificar parcelas de terreno agrícola e identificar y registrar animales. Como su propio nombre indica, integra tanto aspectos de gestión (solicitudes de ayuda presentadas), como aspectos relacionados con los controles administrativos, inspecciones sobre el terreno, o comprobaciones mediante sistemas de detección aérea o espacial. La gestión, tramitación, control, resolución y pago de estas ayudas, es competencia de las Comunidades Autónomas.

<sup>20</sup> Derogado y sustituido en esta materia por el Reglamento (CE) 1782/2003 a partir de las campañas 2004/2005.

El art. 8 del Reglamento (CEE 3508/1992), establece que los Estados miembros deben llevar a cabo controles administrativos de las solicitudes de ayuda, que se completarán con inspecciones sobre el terreno de una selección de explotaciones agrarias. La finalidad de los controles sobre el terreno es comprobar de forma eficaz el cumplimiento de las condiciones de concesión de las ayudas solicitadas.

Los controles se realizan antes del pago, y por tanto, los planes de control que afectan a los gastos pagados en el ejercicio FEOGA 2004 corresponden a las campañas 2003/2004 de ayudas a la superficie y a la campaña 2003 de primas animales.

Para las mencionadas campañas, el FEGA (OC) elaboró, con la participación de las Comunidades Autónomas, el Plan Nacional de controles administrativos (circular 5/2003) y el Plan Nacional de controles sobre el terreno (circular 13/2003), de ayudas a la superficie, campaña 2003/2004, así como el Plan Nacional de controles de las solicitudes de ayuda "animales", año 2003, (circular 3/2003), en los que se recogen los criterios básicos y la metodología general para la realización de los controles, así como los controles mínimos a realizar en el marco del Sistema Integrado. Las Comunidades Autónomas, a su vez, dictan sus planes de control complementarios de los planes nacionales.

Los planes nacionales establecen plazos para que las Comunidades Autónomas remitan al FEGA (OC) tanto sus planes de control, como los resultados de sus controles. Aunque todas las Comunidades Autónomas remitieron la documentación pertinente, un número considerable de Comunidades la remitió con retraso.

Los controles sobre el terreno relativos a las ayudas a la superficie, de la campaña 2003/2004, totalizaron 44.994 expedientes sobre 429.069 solicitudes presentadas, lo que suponen un ratio de control del 10,5 %. Las superficies controladas abarcaron 2,1 millones de hectáreas, el 11,6% de las superficies declaradas, acogidas al SIGC.

En lo que respecta a primas de animales los controles sobre el terreno para el año 2003, alcanzaron a 18.594 productores y 0,74 millones de animales de la especie bovina, y a 9.083 productores y 4,19 millones de animales de la especie ovina/caprina, sobre un total de 436.183 solicitudes y 5,45 millones de animales del sector bovino, y 74.282 solicitudes y 19,39 millones de animales del sector ovino/caprino.

## **IV.2. EL FEGA COMO ORGANISMO PAGADOR**

El Reglamento (CE) 1258/1999, dispone que los organismos pagadores serán servicios u organismos de los Estados miembros que, por lo que respecta a los pagos de su incumbencia, ofrezcan garantías suficientes de que:

- a) Antes de emitir la orden de pago controlarán que las solicitudes cumplen los requisitos necesarios y se ajustan a las disposiciones comunitarias.
- b) Los pagos efectuados se contabilizarán de forma exacta y exhaustiva.
- c) Los documentos exigidos se presentarán dentro de los plazos y en la forma prevista en las disposiciones comunitarias.

El Anexo al Reglamento (CE) 1663/1995 contiene las orientaciones relativas a la autorización de los organismos pagadores, a los que asigna tres funciones principales; autorización de pagos, por la que se determina la cantidad que debe pagarse al solicitante de la ayuda, de acuerdo con la legislación comunitaria; ejecución de pagos, que consiste en la emisión de una instrucción a los servicios pagadores para el pago de la cantidad autorizada al solicitante de la ayuda; y contabilización de pagos, o registro de las operaciones en libros contables y preparación de “cuentas recapitulativas” para envío a la Comisión Europea.

Para el ejercicio de sus funciones, el organismo pagador debe contar con dos servicios; un servicio técnico, cuyo objetivo es comprobar que se han producido los hechos que fundamentan las ayudas pagadas; y un servicio de control interno, cuyo objetivo es asegurar el efectivo funcionamiento del sistema de control interno del organismo pagador.

La función de autorización de pagos, y del servicio técnico, puede delegarse en otros órganos siempre que se cumplan las condiciones enumeradas en el punto 4 del Anexo al Reglamento (CE) 1663/1995. Entre ellas, que cada propuesta, o grupo de propuestas, de pago que realice el órgano delegado al organismo pagador, se acompañe de un informe sobre los controles realizados y de un certificado de admisibilidad de las ayudas sobre las que se propone su pago. La ejecución de pago a los solicitantes de ayuda puede también delegarse en otros órganos, pero únicamente en caso de ayudas cofinanciadas, y siempre con el acuerdo previo de la Comisión.

En España, las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus estatutos de autonomía, han asumido competencias exclusivas en materia de agricultura y ganadería, sin perjuicio de la competencia exclusiva que el art.149.1 de la Constitución concede al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Todas la Comunidades Autónomas cuentan con su propio organismo pagador autorizado.

El pago de las ayudas del FEOGA-Garantía se realiza por los organismos pagadores constituidos en las Comunidades Autónomas cuando son competentes para su gestión, resolución y pago, y por el FEGA, como organismo pagador, y el FROM, en las ayudas en las que la Administración General del Estado tenga competencia para su gestión, resolución y pago.

En el año 2004<sup>21</sup>, el gasto declarado por los distintos organismos pagadores, que figura en las cuentas del FEGA del ejercicio 2004, tiene el siguiente detalle:

---

<sup>21</sup> Año natural, comprende, el período desde el 1 de enero al 15 de octubre del ejercicio FEOGA 2004 y el periodo desde el 16 de octubre al 31 de diciembre del ejercicio FEOGA 2005.

<b>ORGANISMO PAGADOR</b>	<b>MILES DE €</b>
Andalucía	1.790.238,0
Aragón	555.246,4
Principado de Asturias	71.701,7
Islas Baleares	31.555,7
Canarias	166.042,7
Cantabria	39.009,2
Castilla La Mancha	969.969,4
Castilla y León	956.412,9
Cataluña	388.100,8
Comunidad Valenciana	138.035,9
Extremadura	633.116,9
Galicia	159.627,0
Madrid	57.334,7
Región de Murcia	99.169,5
Navarra	126.312,5
País vasco	58.614,6
La Rioja	47.629,4
FEGA	442.192,4
FROM	1.646,3
<b>TOTAL</b>	<b>6.731.956,1</b>

El detalle del gasto declarado por el FEGA (OP), clasificado por tipo de ayuda, es:

<b>AYUDA</b>	<b>MILES DE €</b>
Restituciones a la exportación	115.626,7
Régimen Especial de Abastecimiento Islas Canarias (REA)	68.109,4
Desarrollo rural	32.321,7
Frutas y hortalizas	97.059,9
Intervención de mercados en almacenamiento público	78.822,9
Ayuda a las personas más desfavorecidas	40.530,2
Otras (incluida recuperación de irregularidades)	9.721,6
<b>TOTAL</b>	<b>442.192,4</b>

De la lectura del Estatuto del FEGA, con la redacción vigente en el periodo fiscalizado<sup>22</sup>, se desprende que la Subdirección General Económico-Financiera del FEGA, es la encargada de las funciones del FEGA como organismo pagador a efectos del Reglamento (CE) 1258/1999, si bien, dicho Estatuto asigna a otras subdirecciones del Organismo, en concreto a la Subdirección General de Intervención y Gestión de la Tasa Suplementaria de la Cuota Láctea, y a la Subdirección General de Intercambios y Tráfico Comunitario, determinadas competencias, que se entiende están referidas a la función de autorización de pagos y servicio técnico, en la tramitación de las ayudas del FEOGA.

En 2004, el FEGA (OP) tenía delegada, mediante encomiendas de gestión, la función de autorización de pagos y servicio técnico, en favor de diversos centros directivos del MAPA (varias ayudas), del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria

<sup>22</sup> La nueva redacción dada por el RD 1516/2006, de 7 de diciembre, es más explícita con respecto al organismo pagador.

(INIA) (ayuda a la apicultura), y del Gobierno Canario (REA). Como consecuencia de la aplicación de la LOFAGE, por Resolución del presidente del FEGA de 27/12/1997, se delegó la función de autorización de pagos y servicio técnico en las áreas funcionales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Además, en uso de lo dispuesto en el punto 4 bis del Anexo al Reglamento (CE) 1663/1995, el FEGA tenía delegado en la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA, mediante encomienda de gestión, la ejecución del pago de las ayudas de desarrollo rural.

Con independencia de lo anterior, el FEGA tenía suscritas encomiendas de gestión con todas las Comunidades Autónomas, excepto Canarias, Cantabria, y Castilla-La Mancha, para la gestión relacionada con las actuaciones de intervención y regulación de mercados.

El servicio de control interno del FEGA (OP) es la Subdirección General de Auditoría Interna.

En la fiscalización se ha analizado la gestión del FEGA (OP). El análisis ha incluido un examen, sobre muestras selectivas, de la bondad de las propuestas de pago formuladas por la unidades administrativas del FEGA que tienen delegada esa función.

Al margen de lo que se comenta en los siguientes epígrafes destinados a describir las principales ayudas que gestiona el FEGA (OP), las conclusiones principales del análisis se resumen en las dos siguientes:

- La Subdirección General Económico-Financiera ha cumplido regularmente con sus funciones de registro contable, de las relacionadas con el sistema de prefinanciación, y de remisión al FEGA (OC), para su envío a la Comisión Europea, de las cuentas y estados exigidos por la normativa comunitaria. Las cuentas anuales del FEGA (OP) para el ejercicio FEOGA 2004, se auditaron por el organismo de certificación (la Intervención Delegada de la IGAE en el FEGA), que emitió opinión sin salvedades sobre su integridad, exactitud y veracidad.
- Las propuestas de pago, en especial las recibidas de las unidades administrativas del FEGA con funciones delegadas, no siempre incluyen los informes de control y certificados de admisibilidad exigidos en el punto 4 del Anexo al Reglamento (CE) 1663/1995.

#### **IV.2.1. Restituciones a la exportación**

Son ayudas que se otorgan a la exportación de determinados productos agrícolas desde el territorio aduanero comunitario, con el fin de facilitar su presencia en los mercados mundiales en condiciones competitivas. Los productos han de ser de origen comunitario, o procedentes de terceros países, que se encuentren en libre práctica<sup>23</sup> en los Estados miembros.

La normativa básica que regula este tipo de ayudas es:

---

<sup>23</sup> Son productos procedentes de países no comunitarios respecto de los cuales se han cumplido las formalidades de importación en un Estado de la UE y abonado los derechos de aduanas y cualquier otra exacción de efecto equivalente, siempre que no se hubieren beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos.

- Reglamento (CE) 800/1999, de la Comisión de 15 de abril, por el que se establecen las disposiciones comunes de aplicación en el régimen de restituciones a la exportación de productos agrícolas.
- Reglamento (CE) 2180/2003 de la Comisión de 17 de diciembre, que establece la nomenclatura de los productos agrarios para las restituciones a la exportación y los códigos de los países a los que se exporta.
- Orden de 24 de junio de 1999 del MAPA, que regula con ámbito nacional las normas para la tramitación y concesión de restituciones por exportación de productos agrícolas, establecidas en el Reglamento (CE) 800/1999.

El importe de las restituciones, que es igual para todos los países comunitarios, se publica con periodicidad variable, según las peculiaridades del mercado de los diferentes productos, mediante Reglamentos de la Comisión. Dicho importe se establece como diferencias entre los precios del mercado interior comunitario y el precio del mercado mundial. En productos de origen no comunitario despachados en libre práctica antes de beneficiarse de la ayuda, la restitución se limita al importe de los derechos satisfechos en el momento de la importación.

La fecha a considerar para determinar el tipo de restitución aplicable es, con carácter general, la fecha en que se solicita o autoriza, según los casos, el correspondiente certificado de exportación. En aquellos supuestos en que no es obligatoria la prefijación de la restitución, la fecha a tener en cuenta es la de admisión de la declaración de exportación.

La concesión de las restituciones requiere que se cumplan los requisitos siguientes:

- Que se efectúen las formalidades aduaneras de exportación, es decir, que los servicios de aduanas hayan admitido el Documento Único Administrativo (DUA). A solicitud del exportador, los servicios de aduanas le entregan una fotocopia diligenciada del ejemplar 1 del DUA, a efectos de que pueda solicitar la ayuda correspondiente en el FEGA.
- Que el producto haya salido del territorio aduanero comunitario, y que se justifique la importación en un tercer país cuando se aplique a ese país un tipo de restitución diferenciado.
- Que los productos sean de calidad sana, cabal y comercial el día de aceptación de la declaración de exportación.

Con carácter general, el pago de las restituciones está condicionado a la salida física de la mercancía del territorio comunitario. Por excepción, el Reglamento (CE) 800/1999 prevé la posibilidad de cobrar la restitución tan pronto como se acepte la declaración de exportación por los servicios de Aduanas, previa garantía del cumplimiento de la exportación y eventualmente, de su llegada a destino, mediante aval del 110% del anticipo solicitado. Asimismo, dicho Reglamento prevé la prefinanciación de la restitución cuando el exportador manifieste su intención de exportar los productos tras su transformación o almacenamiento y de optar a una restitución, en aplicación de las disposiciones de los artículos 4 y 5 del Reglamento (CEE) 565/80, la concesión de la prefinanciación exige la constitución de una fianza por el 115% del importe prefinanciado. Por último, el

Reglamento (CE) 800/1999 contempla el anticipo de la restitución cuando se aporte la prueba de que los productos han sido depositados en locales sometidos a control aduanero, para el avituallamiento en la Comunidad de buques, aeronaves y plataformas de explotación, en las condiciones que el Reglamento contempla.

Los productos agrarios sujetos a las restituciones por su exportación en el año 2004 se recogen en el Reglamento (CE) 2180/2003. Los modelos de solicitud de la restitución y la documentación a presentar ante el FEGA para la tramitación de las ayudas figuran en la Orden de 24/6/1999.

Durante 2004 se presentaron en el FEGA 41.749 solicitudes de restituciones a la exportación. En ese periodo se pagaron 37.673 ayudas, por un importe total de 115.792 miles de €, con el siguiente desglose por productos e importe:

<b>PRODUCTO</b>	(miles de €)
<b>PRODUCTO</b>	<b>IMPORTE</b>
Cereales, harinas y sémolas	567
Arroz	2.675
Azúcar y jarabes	22.442
Frutas y hortalizas frescas	7.298
Frutas y hortalizas transformadas	1.935
Vinos y mostos	10.330
Leche y productos lácteos	37.551
Carne de vacuno y animales vivos	19.373
Carne de porcino	2.641
Carne de aves	54
Huevos	241
Productos agrícolas transformados (PAT)	10.685
<b>TOTAL</b>	<b>115.792</b>

Atendiendo a la modalidad de pago de la restitución, de los 37.673 expedientes pagados en 2004, 35.680 expedientes (42.862 miles de €) fueron pagos definitivos. De los 1.993 expedientes restantes, 1.275 expedientes (65.486 miles de €) se pagaron como anticipo, y 718 expedientes (7.444 miles de €) como prefinanciación.

El Reglamento (CE) 800/1999 prevé diversas sanciones e intereses de demora por incumplimientos de los beneficiarios. Estas sanciones e intereses, cuya imposición y cobro corresponde al FEGA, son recursos del FEOGA que se declaran junto con las recuperaciones de ayudas indebidamente pagadas.

En el transcurso de la fiscalización se han realizado diversas pruebas con la finalidad de evaluar la calidad y el funcionamiento efectivo de los procedimientos establecidos en el FEGA para la gestión de ayudas por restituciones a la exportación, incluyendo la comprobación, a través de muestras selectivas, del correcto importe de las restituciones pagadas, y del correcto importe de los reintegros, sanciones e intereses exigidos en la recuperación de los importes indebidamente pagados. La conclusión general es que dichos procedimientos son adecuados, y se aplican de conformidad con la normativa vigente al respecto.

#### **IV.2.2. Régimen Específico de Abastecimiento a las Islas Canarias (REA)**

La UE integra a las Islas Canarias en el territorio aduanero de la Comunidad mediante el Reglamento 1911/1991, sin perjuicio de su condición de región ultraperiférica y su régimen económico y fiscal histórico.

A efectos de paliar los problemas derivados del alejamiento, las regiones ultraperiféricas (además de las Islas Canarias lo son las Islas Azores, la de Madeira, y los departamentos franceses de ultramar) gozan de regímenes de exención de los derechos de importación de terceros países, y de ayudas que faciliten su abastecimiento con productos comunitarios, todo ello referido a unos productos determinados (comunitarios o de terceros países), y conforme a unos planes de previsión de abastecimiento que se establecen anualmente. Las disposiciones para la aplicación de los regímenes de abastecimiento a las regiones ultraperiféricas en el ejercicio fiscalizado son las contenidas en el Reglamento (CE) 20/2002.

Para las Islas Canarias, los productos que se benefician de las ayudas REA, se recogen en el Reglamento (CE) 1454/2001, y son: cereales y productos a base de cereales destinados a la alimentación animal y humana, arroz, aceites vegetales, productos transformados a base de frutas y hortalizas, azúcares, lúpulo, patatas de siembra, carne de vacuno y porcino, carne y huevos de aves de corral, leche y productos lácteos, animales vivos de la especie bovina, animales reproductores de especie porcina y animales de avicultura y cunicultura. El plan de previsión de abastecimiento para el año 2004 es el que figura en el Reglamento (CE) 14/2004.

La presente fiscalización sólo ha incluido el examen de las ayudas por abastecimiento con productos comunitarios previstas en el régimen específico de abastecimiento de las Islas Canarias, no ha incluido, por tanto, el examen de las exenciones aduaneras cuya gestión es ajena al FEGA.

La normativa reguladora de las ayudas se recoge en los Reglamentos comunitarios ya citados, y en la Orden del MAPA de 31/8/1992.

En aplicación de la Orden del MAPA de 31/8/1992, la tramitación de las propuestas de pago de las ayudas se realiza por el Gobierno de Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Economía y Hacienda (Decreto 13/1995, del Presidente del Gobierno de Canarias).

En 2004 se concedieron 40.660 ayudas por importe conjunto de más de 68 millones de €.

Las comprobaciones realizadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias que merezcan destacarse. No obstante, de acuerdo con documentación no oficial de los Servicios del Gobierno Canario, obtenida en el FEGA, parece que, en ocasiones, se producen retrasos en el pago de las ayudas a los beneficiarios, lo que podría dar lugar a correcciones financieras<sup>24</sup> por importes de en torno al millón de € en 2004.

---

<sup>24</sup> Conforme al Reglamento (CE) 20/2002, el pago de la ayuda se debe producir, salvo excepciones, dentro de los 60 días siguientes a la presentación del documento "certificado de ayuda". El pago fuera de plazo puede originar las reducciones previstas en el art. 4.2 del Reglamento (CE) 296/1996.

### **IV.2.3. Ayudas al desarrollo rural, y a las organizaciones de productores en el sector de frutas y hortalizas**

#### **IV.2.3.1. AYUDAS AL DESARROLLO RURAL**

Son ayudas para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias cofinanciadas por el FEOGA, el MAPA y las Comunidades Autónomas, dentro de los Programas Operativos aprobados por la Comisión Europea. La normativa que las regula es el Reglamento (CE) 1257/1999 (normativa comunitaria), y el RD 613/2001 (normativa nacional). La aportación comunitaria, a través del FEOGA-Garantía, para el periodo de programación 2000-2006 se estableció por Decisión de la Comisión de 26/6/2000, que ha sido objeto de revisiones posteriores. La asignación, revisada, para España, ejercicio FEOGA 2004, ascendió a 514,70 millones de €.

La tramitación de las ayudas corresponde, en general, a las Comunidades Autónomas, y el pago de la parte cofinanciada por el FEOGA, a los organismos pagadores de dichas Comunidades. Por excepción, la tramitación de determinadas inversiones del Plan Nacional de Regadíos, sujetas a ayudas al desarrollo rural, corresponde al MAPA, al que también corresponde, conforme a lo dispuesto en el RD 613/2001, el pago de ayudas concretas que se especifican en dicha norma. En estos casos, el pago de la parte cofinanciada por el FEOGA, corresponde al FEGA (OP), que tiene delegada mediante encomienda de gestión suscrita con la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA, la tramitación y el pago material de las ayudas (puntos 4 y 4 bis del Anexo al Reglamento (CE) 1663/1995).

En el año 2004, los gastos declarados por España en relación con las ayudas al desarrollo rural ascendieron a 507,46 millones de €. De ellos, 475,14 millones por organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, y 32,32 millones por el FEGA (OP).

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización sobre los gastos declarados por el FEGA (OP), no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención. Dichos gastos corresponden fundamentalmente a las obras en regadíos, programa "Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales" (15,31 millones de €) que se ejecutaron en su totalidad por TRAGSA y por la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias del Nordeste SA, y al programa "Inversiones en explotaciones agrícolas" (13,98 millones). El pago se efectuó por el MAPA en las obras ejecutadas por TRAGSA y en el programa "Inversiones en explotaciones agrícolas", y por el FEGA (OP) en las obras ejecutadas por la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias del Nordeste. Los pagos efectuados por el MAPA se hicieron con créditos de su presupuesto, por lo que el FEGA (OP) ingresó en el Tesoro Público, con aplicación al presupuesto del Estado, el importe del pago delegado.

#### **IV.2.3.2. AYUDAS A LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN EL SECTOR DE FRUTAS Y HORTALIZAS**

Las ayudas a estas organizaciones ocupan el segundo lugar, en cuanto a importancia económica, entre las pagadas por el FEGA (OP) en el año 2004. Su importe fue de 97,06 millones de €, principalmente en las líneas de "Fondos operativos de organizaciones de productores" (54,94 millones de €), "Medidas especiales para los frutos secos" (39,52 millones).

La normativa básica que regula las ayudas a “Fondos operativos de organizaciones de productores” está constituida en el periodo fiscalizado por los Reglamentos (CE) números 2200/1996 y 1433/2003. El FEGA (OP) ha venido pagando estas ayudas en el caso de organizaciones de productores con explotaciones ubicadas en territorio de al menos dos Comunidades Autónomas (OM del MAPA de 11/9/2002) y en las ubicadas en Canarias, Cantabria y Castilla-La Mancha; en caso contrario, el pago de las ayudas era competencia de los organismos pagadores de las Comunidades. El RD 2320/2004, de 17 de diciembre, que se aprobó con la finalidad básica de clarificar cuál debía ser el organismo pagador de las ayudas, establece que a partir de la anualidad de 2005 sean sólo los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas los que las satisfagan, siendo competente aquél en cuyo territorio se ubique el domicilio social de la organización de productores perceptora de la ayuda.

Las ayudas están destinadas a organizaciones de productores que cuenten con un programa operativo, aprobado por el MAPA, sobre las actuaciones que van a desarrollar en el periodo de vigencia del programa (entre tres y cinco años). El programa se financia con la constitución anual de un fondo operativo formado por las aportaciones de los productores miembros de la organización, y por la ayuda comunitaria. El fondo operativo, además de financiar el programa, puede financiar también retiradas específicas de productos del mercado.

La ayuda comunitaria es igual al importe de las contribuciones financieras abonadas a la constitución del fondo operativo por los productores asociados. Dicho importe está limitado hasta el 50% de los gastos reales efectuados para la financiación del programa operativo. Además, se establece como límite máximo de la ayuda el 4,1 % del valor de la producción comercializada por la organización durante el año anterior. El Reglamento (CE) 1433/2003 recoge los casos en que procede la recuperación de las ayudas por incumplimientos de los beneficiarios, así como las sanciones e intereses de demora a aplicar.

Además de los controles administrativos sobre la documentación presentada por los solicitantes de las ayudas, el Reglamento (CE) 1433/2003, dispone la obligación de controles anuales “in situ” sobre una muestra de las organizaciones de productores solicitantes de las ayudas, y de al menos un control de cada organización a lo largo de su programa operativo. En la fiscalización se observa que si bien los controles se han realizado, sus resultados no se han explotado, o al menos no lo han sido suficientemente. Según manifiesta el FEGA en su escrito de alegaciones, va a proceder a una revisión de los informes efectuados y, en el caso de detectarse ayudas indebidamente pagadas, iniciar los expedientes de recuperación de esas ayudas.

La otra ayuda analizada es la de “Medidas especiales para los frutos secos”, que tiene su origen en la precaria situación (baja productividad y escasa competitividad) que estaba padeciendo el sector de los frutos de cáscara (almendra, nuez, avellana y pistacho), y algarrobas, en el mercado internacional. La normativa reguladora se contiene en el Reglamento (CEE) 789/1989, que modificó, introduciendo el título II bis, el Reglamento (CEE) 1035/1972, y en el Reglamento (CEE) 2159/1989, de desarrollo. En España, la OM del MAPA de 18/7/1989.

Los destinatarios de la ayuda son las organizaciones de productores de frutos de cáscara y algarrobas, reconocidas por el MAPA (ámbito superior al de una Comunidad Autónoma), o por las Comunidades Autónomas (ámbito de la Comunidad), que constituyan un fondo de

rotación<sup>25</sup> financiado al 45% por la organización. El 55% restante se financia en un 45% por el FEOGA, a través del FEGA (OP), y en un 10% por el MAPA. La duración de la ayuda es por 10 años.

Aunque el Reglamento (CE) 2200/1996 derogó el Reglamento (CEE) 1035/1972, mantuvo, sin embargo, la vigencia de todos los derechos adquiridos por las organizaciones de productores hasta la expiración del plazo de la ayuda.

Las funciones de elaboración de propuestas de pago y servicio técnico están delegadas, mediante encomienda de gestión, en la Dirección General de Agricultura del MAPA.

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención.

#### **IV.2.4. Intervención de mercados y ayudas a las personas más necesitadas**

Las OCM están orientadas al cumplimiento de los objetivos de la PAC, en particular, a estabilizar los mercados, a garantizar a los agricultores un nivel de vida adecuado, y a incrementar la productividad de la agricultura. A estos fines, algunas OCM establecen precios garantizados, o precios de intervención de productos agrícolas, que son aquellos, que de no alcanzarse, obligan a los organismos de intervención designados por los Estados miembros a realizar intervención pública de mercados bajo el régimen de almacenamiento público, en el que los organismos de intervención están obligados a comprar las cantidades producidas y a almacenarlas. Debido al alto coste del almacenamiento público, en otros casos, la intervención pública de retirada de productos para la estabilización de los mercados se realiza en régimen de almacenamiento privado, por el que se conceden ayudas a los productores que almacenen ellos mismos los productos hasta que la Comisión Europea decida su comercialización. Todas estas intervenciones se financian por el FEOGA, bien como gastos de segunda categoría, en la intervención pública de mercados bajo el régimen de almacenamiento público, bien como gastos de primera categoría en las intervenciones en régimen de almacenamiento privado.

En las intervenciones en régimen de almacenamiento público, los Estados miembros anticipan los fondos para la compra de los productos, que quedan almacenados hasta que la Comisión decida si se destinan a la venta, a su desnaturalización, o a su utilización con fines humanitarios mediante planes de ayuda a las personas más necesitadas de la UE. La venta de los productos es siempre por subasta.

El coste de las intervenciones en régimen almacenamiento público tiene financiación del FEOGA por los siguientes conceptos:

- Gastos técnicos (operaciones materiales). Incluyen los gastos de entrada del producto en el almacén, los gastos de almacenamiento y conservación y los que se produzcan a la salida del producto.

---

<sup>25</sup> El fondo de rotación sirve para que la organización de productores financie el almacenamiento, selección, cascado y presentación.

- Gastos financieros. Los de financiación de los importes anticipados por el Estado miembro en la compra de los productos.
- Otros gastos. Comprenden la diferencia de los importes pagados por el Estado miembro a la compra de productos y los importes que resulten de la venta o de otras salidas, y las depreciaciones.

Los gastos cubiertos por el FEOGA no son los reales que haya soportado el Estado miembro, sino que se calculan conforme a los procedimientos establecidos por el Reglamento (CEE) 1883/1978 y sus Reglamentos de desarrollo<sup>26</sup>.

En España, el organismo designado para las operaciones de intervención de mercados en almacenamiento público es el FEGA (OP), que en 2004 recibió financiación del FEOGA por importe de 78,82 millones de €. Además, en dicho año, el FEOGA financió operaciones de ayuda a las personas más necesitadas por importe de 40,53 millones, la financiación correspondió principalmente al FEGA por utilización de productos de intervención y otros gastos.

En el almacenamiento privado, la competencia para el pago de las ayudas es del FEGA (OP) y de las Comunidades Autónomas. La financiación del FEOGA en 2004 fue de 33,43 millones de €, de los cuales, 2,68 millones se pagaron a través del FEGA (OP) y, el resto, a través de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas.

#### IV.2.4.1. OPERACIONES DE INTERVENCIÓN DE MERCADOS EN RÉGIMEN DE ALMACENAMIENTO PÚBLICO

El organismo de intervención de mercados es el FEGA (OP), pero la gestión de las operaciones se realiza por las Comunidades Autónomas que tienen encomienda de gestión para esa finalidad (en 2004 todas las Comunidades, con excepción de Cantabria, Canarias, y Castilla-La Mancha), o por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, en el resto del territorio, por delegación de funciones aprobada por Resolución del presidente del FEGA de 2/12/1997.

Para el almacenaje público de los productos de intervención, el FEGA contaba con una red de unidades de almacenamiento, con una capacidad total de 1.152 miles de toneladas. Como consecuencia de encomiendas de gestión, gran parte de las unidades de almacenamiento están cedidas en uso, en unos casos, o han sido traspasadas, en otros, a las Comunidades Autónomas.

En el año 2004, las principales operaciones de intervención de mercados en almacenamiento público realizadas por el FEGA lo han sido sobre el arroz cáscara, mantequilla, y alcohol. Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización sobre las operaciones de compras y ventas no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención. El control de existencias en almacenes se realiza por la IGAE en el contexto de su auditoría anual de las cuentas del FEOGA, sin que tampoco en este aspecto señale incidencias importantes en su informe.

<sup>26</sup> En el periodo fiscalizado los Reglamentos (CEE) números 411/1988, 1643/1989, 2734/1989, 3492/1990, 3597/1990, 147/1991, y 2148/1996, derogados por el Reglamento (CE) 884/2006. La valoración de las salidas con destino a ayuda humanitaria se recoge en el Reglamento (CEE) 3149/1992.

En arroz se compraron 42.609 toneladas, y se dio salida a 60.830 toneladas. De las salidas, 16.355 toneladas se vendieron en el mercado interior, el resto, se destinó a fines humanitarios (programas de ayuda a las personas más necesitadas) en España y en Portugal.

En mantequilla se compraron 8.860 toneladas y se dio salida a 13.487 toneladas. Las ventas en el mercado interior fueron de 1.740 toneladas y el resto se destinó a fines humanitarios en España y en Polonia.

Las operaciones relativas al alcohol corresponden a compras procedentes de destilaciones obligatorias y ventas con destino a uso de boca o a su transformación en carburante (bioetanol). En 2004 se compraron 54,48 millones de litros y se dio salida a 73,24 millones de litros para transformación en bioetanol.

Entre los productos de intervención pública almacenados por el FEGA a 31/12/2004, figuran 9.591.000 latas de carne de vacuno en conserva de 1 Kg. cada una, sin valor contable. El producto procede de la adquisición en el mercado español, entre julio de 2001 y marzo de 2002, de 17.664.262 Kg. de carne de ganado vacuno de más de 30 meses, al amparo del Reglamento (CE) 690/2001, sobre medidas especiales para paliar los efectos de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB, conocida también como enfermedad de las "vacas locas").

El Reglamento (CE) 690/2001 estableció la financiación comunitaria del 70% del coste de adquisición de la carne, corriendo a cargo del Estado miembro la financiación de 30% restante, así como los gastos derivados de un conjunto de operaciones, que se detallan en el Reglamento, previas a la destrucción de la carne, o a su destino a otros fines previstos en el Reglamento. El Tribunal de Justicia Europeo, sentencia de 30/9/2003, anuló la disposición relativa a la financiación del 30% por los Estados miembros, pasando a ser de financiación comunitaria el 100% del coste de adquisición de la carne.

España no consideró conveniente la destrucción de la carne, por lo que se optó inicialmente por su congelación hasta decidir su destino final. Sin embargo, el alto coste del arrendamiento de depósitos frigoríficos (569.849 €/mes), hizo que se reconsiderara la decisión inicial. Así, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18/7/2003, se autorizó al FEGA a transformar la totalidad de la carne en producto de conserva. El FEGA convocó en 2003 el concurso de transformación, que se adjudicó a varias empresas. La transformación se realizó entre noviembre de 2003 y agosto de 2004, y de ella se obtuvieron 9.639.000 lata de conserva de 1 Kg. cada una.

Por Decisión de la Comisión Europea de 2/2/2004, se autorizó a España para dar salida a una cantidad de hasta 10.000 toneladas de la carne en conserva con destino a Irak. Esta Decisión se modificó posteriormente autorizando salidas de hasta 200 toneladas a diversos países afectados por el huracán "Ivan" en 2004. Sin embargo, la operación en Irak no llegó a iniciarse debido a la situación de ese país, y a la retirada de las tropas españolas, y la operación en los otros países sólo dio salida a 48 toneladas a través de la AECL.

A solicitud del FEGA, la Comisión modificó nuevamente en octubre de 2005 su Decisión de 2/2/2004, autorizando la salida de 4.591 toneladas para ayuda a las personas más necesitadas en España, y otras 5.000 toneladas en el marco del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Como se ha indicado, la compra de la carne se financió al 100% por el FEOGA, no así los gastos posteriores de almacenamiento, de transformación, de enlatado, etc., que a 31/12/2005 ascendían a más de 41 millones de €, de coste conjunto acumulado.

#### IV.2.4.2. AYUDAS A LAS PERSONAS MÁS DESFAVORECIDAS DE LA UE

Se regulan por los Reglamentos (CEE) 3730/1987 y 3149/1992. Son ayudas de carácter social, mediante las cuales se ponen a disposición de las organizaciones que designen los Estados miembros productos de las existencias de intervención en almacenamiento público<sup>27</sup>, para que, una vez transformados en alimentos, se distribuyan entre las personas más necesitadas de la UE, de manera gratuita o a un precio que nunca podrá ser superior al que justifiquen los gastos en que estas organizaciones hayan incurrido a la hora de aplicar este tipo de medidas.

Los productos se entregan gratuitamente por los organismos de intervención a las organizaciones designadas. El FEOGA financia a los organismos de intervención el valor de los productos entregados, y financia también a las organizaciones designadas, previa justificación, los gastos de transporte en el interior del Estado miembro y los gastos de administración hasta un máximo del 1% del valor de los productos de intervención recibidos.

La Comisión Europea, a partir de la información de necesidades remitida por los Estados miembros interesados, elabora anualmente un plan de asignación de recursos para distribución de alimentos, que se hace público mediante Decisión de la Comisión.

Para la ejecución del plan anual, la autoridad competente del Estado miembro puede convocar, o hacer convocar, una licitación para determinar las condiciones más ventajosas para la realización de los suministros. Antes del 31 de marzo del año siguiente al que se trate, el Estado miembro debe remitir a la Comisión un informe sobre la ejecución del plan del año anterior.

El plan de asignación de recursos para 2004 se aprobó por Decisión de la Comisión de 10/12/2003, modificada por Decisión de 21/6/2004. Los recursos financieros asignados a España ascendieron a 41,12 millones de €, e implicaban la retirada de existencias de intervención de cereales (70.000 toneladas), de arroz cáscara (27.975 toneladas), y de mantequilla (7.230 toneladas). La Decisión dispuso que las existencias de cereales se movilizaran desde almacenes de intervención en Francia, y también que se movilizaran hacia Portugal y Polonia, desde almacenes de intervención en España, 16.500 toneladas de arroz (Portugal), y 4.257 toneladas de mantequilla (Polonia).

La organización designada en España para la gestión del plan 2004, fue Cruz Roja Española (CRE), que venía ejerciendo esa función en años anteriores<sup>28</sup>. En el convenio de colaboración suscrito entre el FEGA y CRE, se encargó a ésta la convocatoria de las licitaciones para determinar las condiciones más ventajosas para la realización de los suministros. Entre otros extremos, el convenio establece, como dispone el Reglamento (CEE) 3149/1992, que el suministro de alimentos por las adjudicatarias lo sea en alimentos del mismo grupo de las existencias de intervención retiradas, y que el pago de suministros

<sup>27</sup> Excepcionalmente pueden incluir otros productos.

<sup>28</sup> Sustituida a partir de 2006 por la Federación Nacional Española de Bancos de Alimentos (FESBAL).

lo fuera con dichas existencias de productos de intervención. Como resultado de las convocatorias se adjudicaron un total de 12 concursos.

La transformación de existencias de productos intervenidos en alimentos resultante de los concursos adjudicados tiene el siguiente detalle:

<b>PRODUCTOS DE INTERVENCIÓN ENTREGADOS</b>	<b>ALIMENTOS RECIBIDOS</b>	
	<b>Toneladas</b>	<b>Kilogramos</b>
Cereales	70.000	8.049.360
Arroz	27.975	4.223.316
Mantequilla	7.490	13.418.410
<b>Total</b>	<b>105.465</b>	<b>25.691.086</b>

El informe sobre la ejecución del plan 2004 se remitió por el FEGA a la Comisión el 22/3/2005, dentro del plazo establecido. El coste financiero que figura<sup>29</sup> en el informe fue de 41,11 millones de € (prácticamente el 100% de los recursos asignados a España), con la siguiente composición:

	(miles de €)
Valor de los productos de intervención	40.021,53
Gastos de administración de CRE (1%)	400,21
Gastos de transportes internos	684,81
<b>TOTAL</b>	<b>41.106,55</b>

El valor de los productos figura al precio de intervención, según dispone el Reglamento (CEE) 3149/1992, e incluye el de las 70.000 toneladas de cereales recibidos gratuitamente de Francia. Para conseguir la neutralidad en la financiación del FEOGA, las declaraciones de gastos pagados del FEGA incluyen una declaración positiva por el valor de los cereales, y una declaración negativa por el mismo importe en operaciones de intervención de mercados. Las entregas de mantequilla, aunque superaron las autorizadas por la Comisión, el exceso fue inferior al límite del 5% previsto en el Reglamento (CEE) 3149/1992.

El valor de las existencias de arroz y mantequilla del FEGA movilizadas a Portugal y Polonia para ayuda humanitaria se compensaron por el FEOGA vía depreciación de existencias.

El informe de ejecución del plan no incluye los gastos, pagados por el FEGA, del transporte intracomunitario del cereal recibido de Francia, que se declararon en el ejercicio FEOGA 2005.

El gasto declarado por el FEGA (OP) en el año 2004 ascendió a 40,53 millones de €, e incluye 39,17 millones por el valor de los productos intervenidos utilizados en el plan 2004, 1,34 millones por gastos de transporte por la movilización de cereales del plan 2004, y 0,02

<sup>29</sup> Declarado en los ejercicios FEOGA 2004 y 2005, ya que la ejecución del plan comprende parte de ambos ejercicios.

millones por gastos administrativos del plan 2003. En el estado de diferencias entre el gasto declarado y las cuentas anuales del ejercicio FEOGA 2004, que acompaña a las cuentas anuales del FEOGA remitidas a la Comisión Europea, figura una por 0,85 millones para corregir la declaración del valor de los productos de intervención que no incluyó el exceso de mantequilla entregada.

El resto de los gastos del plan 2004 (administrativos y de transporte interno) se declararon por el FEGA en 2005, dentro del ejercicio FEOGA 2005.

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención.

### **IV.3. TASA LÁCTEA**

El Reglamento (CEE) 856/1984 estableció un régimen de tasa suplementaria en el sector de la leche de vaca y los productos lácteos derivados, que comenzó a aplicarse a partir del 2 de abril de 1984. Este régimen, que se ha prorrogado varias veces, se regula en el periodo fiscalizado y en lo que corresponde a la normativa de la UE por el Reglamento (CE) 1788/2003 y sus disposiciones de desarrollo, principalmente el Reglamento (CE) 595/2004, de aplicación a partir del 1 de abril de 2004 y con vigencia para 11 periodos consecutivos de tasa láctea. El periodo de tasa láctea comienza el 1 de abril de cada año y finaliza el 31 de marzo del siguiente. La tasa láctea, como recurso del presupuesto comunitario, grava las cantidades de leche de vaca y otros productos lácteos que se comercialicen en el periodo de que se trate cuando sobrepasen la cantidad de referencia asignada a cada país miembro de la UE.

En la normativa española, el régimen de tasa láctea, en el periodo fiscalizado, se recoge fundamentalmente en el RD 291/2004<sup>30</sup>, de 20 de febrero, que regula, junto con la gestión de la tasa propiamente dicha, el conjunto de obligaciones contables, registrales, y de otra índole exigidas a los partícipes en el mercado de la leche de vaca.

El RD 291/2004 define la tasa láctea como una exacción parafiscal de las previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, que se gestiona y controla por el FEGA, Organismo al que corresponde también su recaudación en periodo voluntario, siendo competencia de la AEAT la recaudación ejecutiva.

El hecho imponible se define en el artículo 3.2 del RD 291/2004. En él se distinguen varios supuestos que determinan, en función de cuál de ellos se produzca, el destino del producto de la tasa al presupuesto de la UE, o al presupuesto español.

El primer supuesto, que es propiamente el que origina la exigencia de la tasa conforme a las disposiciones de la UE y cuyo producto constituye un recurso del presupuesto comunitario, grava la producción y comercialización de leche por los productores cuando se cumplan las dos siguientes condiciones:

---

<sup>30</sup> Derogado por el RD 754/2005, que establece un nuevo marco de asignación de funciones entre las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y el MAPA, pero mantiene en su articulado, si bien en algunos casos con número distinto, las disposiciones que se citan en este Informe en relación con el RD 291/2004.

- a) Que la cantidad producida y comercializada por el conjunto de productores sobrepase la cantidad de referencia asignada a España por la UE para el correspondiente periodo de tasa láctea.

La cantidad de referencia nacional está distribuida en función del destino inicial de la leche, que puede ser para venta directa por los propios productores, o para venta (entregas) a los compradores autorizados<sup>31</sup>. A su vez, dichas cantidades se reparten en referencias individuales de los productores, y en la denominada reserva nacional.

- b) Que la cantidad producida y comercializada por cada productor supere a su referencia individual (cantidad de leche asignada por la Administración).

Como se puede observar, la primera condición es la determinante real de la existencia o no de hecho imponible en España, mientras que la segunda condición esta destinada a concretar qué productores serán afectados.

Los sujetos pasivos contribuyentes son los productores que dispongan de cantidad de referencia individual, bien para ventas directas, bien para entregas. En el caso de entregas, el comprador autorizado es el sujeto pasivo sustituto del contribuyente.

El devengo se produce al fin de cada periodo de tasa láctea (el 31 de marzo de cada año), aunque el RD 291/2004 establece un mecanismo de retenciones a cuenta a los productores con referencia individual para entregas (10% del tipo de gravamen de la tasa), que se aplica desde el momento en que las entregas de dichos productores excedan de su referencia individual asignada, y sobre las cantidades que la excedan. La retención se practica por los compradores y se ingresa en cuenta bancaria del FEGA.

Finalizado el periodo de devengo, los productores con cantidad de referencia individual para venta directa y los compradores autorizados en relación con las compras efectuadas a los productores con cantidad de referencia individual para entregas, deben presentar una declaración anual de las compraventas. A partir de esas declaraciones se conoce si se ha producido o no hecho imponible, esto es, si la producción y comercialización de leche, corregida en grasa, ha sobrepasado o no la cantidad de referencia asignada por la UE para ese periodo de tasa láctea, en cualquiera de sus dos tipos: venta directa o entregas.

Al margen del cálculo que realiza el FEGA, cada año, antes del 1 de septiembre, debe remitirse a la Comisión Europea un cuestionario -anexo 1 del Reglamento (CE) 595/2004- con los datos necesarios para el cálculo por ésta de la tasa que, en su caso, habría que pagar. El citado Reglamento prevé el envío de actualizaciones de los datos del cuestionario cuando se produzcan modificaciones como consecuencia de las actuaciones de control que establece el Reglamento, u otras causas. En el supuesto de que las actualizaciones pusieran de manifiesto diferencias en cantidad de leche entregada o vendida superiores en el 10% de las inicialmente comunicadas, se establece una penalización por el importe que resulte de aplicar el tipo de gravamen de la tasa a un rebasamiento teórico que se fija en el 0,05% de la cantidad de referencia global.

Si no se produce hecho imponible se procede, en el caso de entregas, a la devolución de retenciones a cuenta practicadas. Si se produce hecho imponible, y puesto que se conoce también la cuota que corresponde pagar a España (aplicación del tipo de gravamen a la

---

<sup>31</sup> Cualquier persona física o jurídica que pretenda comprar leche a los productores debe estar previamente autorizada. La autorización se concede por el FEGA en los términos y a quienes reúnan las condiciones establecidas al efecto.

cantidad sobrepasada), continúa la gestión de la tasa conforme al RD 291/2004 para repartir esa cuota nacional entre los productores sujetos pasivos, por entregas, o por venta directa.

A estos efectos, la base liquidable se determina en cada grupo (entregas y venta directa) como el exceso de leche corregido en grasa, entregada (vendida) durante el período de tasa láctea por cada productor, respecto de la cantidad de referencia individual, después de aplicar un sistema de compensaciones del exceso de leche de los productores con entregas superiores a su referencia individual, con el defecto (entregas inferiores a su referencia individual) del resto de productores y con la reserva nacional no asignada. Finalmente, la tasa se liquida aplicando el tipo de gravamen sobre el exceso de la referencia individual de cada productor, una vez deducidas las compensaciones citadas.

En el caso de producirse hecho imponible, España, como Estado miembro, es la obligada a ingresar en la UE el importe de la tasa, con independencia de su necesaria repercusión a los productores. El ingreso se debe producir antes del 1 de octubre siguiente al periodo de tasa láctea de que se trate, y por el 99% del importe de la tasa, atendiendo el 1% restante a los riesgos de quiebra u otras posibles causas de impago de los productores.

El Reglamento (CE) 595/2004, en su redacción inicial, no preveía ingresos complementarios al de la tasa que se hubiera ingresado conforme a lo descrito en el párrafo anterior. Esta situación se ha modificado por el Reglamento (CE) 1468/2006, de 4 de octubre, que obliga al ingreso de la tasa complementaria que resulte de las actualizaciones, consecuencia de actuaciones de control, u otras, del cuestionario del anexo 1 del Reglamento (CE) 595/2004, antes comentado.

El resto de supuestos a que se refiere el hecho imponible gravan la no declaración de leche cuando se esté obligado a declararla, y la comercialización de leche sin autorización o sin acreditar su origen o su destino. Se trata pues de incumplimientos de la norma, que se ponen de manifiesto como consecuencia de las actuaciones de control del FEGA, que dan lugar a la exacción de la tasa, al margen del régimen de infracciones y sanciones regulado en el RD 291/2004 y en el artículo 97 de la Ley 50/1998.

En estos supuestos, y si no ha existido rebasamiento de la cuota nacional, el producto de la exacción es un ingreso no comunitario de carácter finalista, del presupuesto español. Los sujetos pasivos contribuyentes son quienes realizan el hecho imponible, y la base liquidable es el total de leche no declarada, comercializada sin autorización, o no acreditada en su origen o destino.

El Reglamento (CE) 595/2004 obliga a los estados miembros de la UE a la implantación de planes de control, de características determinadas, para cada periodo de tasa láctea. Asimismo, el RD 291/2004 destina parte de su articulado a regular los controles sobre la tasa, tanto de los incluidos en planes de control, como de otros que pudieran realizarse fuera de dichos planes.

En cumplimiento de las normas citadas, y para el periodo (2004/2005) de tasa láctea, que es el que se examina en el presente procedimiento fiscalizador, el FEGA elaboró el "Plan general de control de las entregas de los productores y del transporte de leche en el periodo 2004/2005, y de las declaraciones anuales del periodo 2003/2004", aprobado por el Presidente del FEGA el 8/11/2004. La ejecución de las actuaciones de control incluidas

en el Plan corresponde a las Comunidades Autónomas por encomienda de gestión. Los resultados de las actuaciones, una vez concluidas, deben remitirse al FEGA.

Los controles efectuados por el mencionado Plan han dado lugar a la incoación de expediente a 12 compradores de leche.

#### **IV.3.1. La tasa como recurso comunitario**

El Reglamento (CE) 1788/2003 asignó a España, para el periodo 2004/2005, una cantidad de referencia de 6.116.950.000 Kg de leche con un contenido en materia grasa de 36,37 gr/Kg. El Reglamento (CE) 490/2005 distribuyó esa cantidad de referencia entre los dos tipos: entregas (6.045.387.486 Kg), y ventas directas (71.562.514 Kg).

La normativa prevé la posibilidad de que durante un periodo de tasa láctea se puedan producir trasvases temporales de cuota. Como resultado de esos trasvases, la cantidad de referencia española quedó en 6.051.829.827 Kg para entregas a compradores autorizados, y en 65.120.173 Kg para ventas directas.

El tipo de gravamen fijado por el Reglamento (CE) 1788/2003 para el periodo 2004/2005 fue de 33,27 € por cada 100 Kg de leche.

##### **1.- Ventas directas**

El censo de productores con cantidad de referencia individual para ventas directas era de 671, de los cuales, 670 presentaron declaración anual. Además presentaron dicha declaración otros 22 productores que no tenían asignada cantidad de referencia.

El total declarado (692 declaraciones) ascendió a 64.700.759 Kg, sin ajuste en materia grasa, que no es aplicable a las ventas directas (art. 12.3 Reglamento (CE) 1788/2003). En consecuencia, no se produjo hecho imponible al no haberse rebasado la cantidad de referencia asignada a España (65.120.173 Kg).

Según el art. 3.4. del RD 291/2004, tendrán la consideración de sujetos pasivos contribuyentes y vendrán obligados al pago de la tasa los productores por toda la leche producida y comercializada sin tener asignada cantidad de referencia individual. Sin embargo, al no haberse producido hecho imponible, no se liquidó tasa a los 22 productores sin cantidad de referencia, tampoco se les sancionó ya que, de hecho, habían solicitado cantidad de referencia para el periodo 2005/2006. Tampoco se sancionó al productor que no presentó declaración, ya que había presentado solicitud de baja voluntaria y se estaba tramitando en la Comunidad Autónoma de su residencia.

##### **2.- Entregas**

Para el periodo de tasa láctea 2004/2005, estaban autorizados 576 compradores, cuya relación se publicó en el BOE de 31/3/2004. De dicha relación se produjeron bajas autorizadas (con efecto del último día del periodo de tasa láctea anterior) de 40 compradores, resultando pues un total 536 compradores obligados a presentar declaración anual. De éstos, 518 presentaron declaración, algunos fuera de plazo, sancionados con importes proporcionales a la cantidad de leche declarada, y 18 compradores no presentaron declaración, 17 de ellos porque apenas ejercieron la actividad en el periodo,

se les retiró la autorización, y no solicitaron la nueva autorización prevista en la disposición transitoria primera del RD 291/2004 para los periodos 2005/2006, y siguientes. El último comprador que no presentó declaración, tiene instruido expediente, y ha presentado diversos recursos que al cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización se sustancian en la Audiencia Nacional.

Las declaraciones presentadas por los 518 compradores autorizados por las compras efectuadas a los productores con referencia individual para entregas, arrojó un total de 6.000.895.658 Kg, con un promedio ponderado de contenido en materia grasa de 37,54 gr/Kg. A efectos de determinar el peso equivalente al contenido en materia grasa asignado a España (36,37 gr/Kg) se aplicó el coeficiente de corrección previsto en el Reglamento (CE) 595/2004, recogido también en el RD 291/2004, dando como resultado un total de 6.120.043.047 Kg y, por tanto, un exceso de 68.213.220 Kg que constituye el hecho imponible de la tasa, cuya cuota ascendió a 22,69 millones de €.

Producido el hecho imponible, el reparto de la cuota entre los productores se realizó aplicando el tipo de gravamen (33,27 € por cada 100 Kg de leche) a sus correspondientes bases liquidables.

El número de productores con base imponible positiva -exceso de leche corregido en grasa, entregada durante el período de tasa láctea por cada productor, respecto de su cantidad de referencia individual- fue de 20.534, con un exceso conjunto de 305.073.284 Kg. En estas cifras se incluyen 18 productores que no disponían de cantidad de referencia en el periodo y que entregaron un total de 54.064 Kg, se les liquidó tasa, pero no se les sancionó ya que, de hecho, habían solicitado cantidad de referencia para el periodo 2005/2006.

A efectos de determinar la base liquidable, la base imponible se debe reducir en las cantidades que corresponden a productores con entregas inferiores a su cantidad de referencia (176.889.552 Kg), a productores que no han realizado (o declarado) entregas pese a tener cantidad de referencia (16.612.014 Kg), y a la reserva nacional no asignada (43.358.498 Kg). La reducción individual que se imputa a cada productor con base imponible positiva, resulta de la aplicación del sistema de compensaciones previsto en el RD 291/2004. De acuerdo con la normativa, a los productores que realizan entregas sin disponer de cantidad de referencia no tienen derecho a compensación alguna.

Conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del RD 291/2004, el sistema de compensaciones aplicado al período de tasa láctea 2004/2005, fue el establecido por el RD 1486/1998. Dicho sistema contempla dos compensaciones, una a nivel de cada comprador y en relación con los productores a los que adquiere leche, y otra a nivel nacional que realiza el FEGA. El resultado de practicar las compensaciones se ofrece en el siguiente cuadro:

(miles de €)

<b>PRODUCTORES CON BASE LIQUIDABLE POSITIVA</b>					
	<b>NUMERO</b>	<b>TM</b>	<b>TASA</b>	<b>RETENCIONES</b>	<b>A INGRESAR/DEVOVER</b>
Cuota a ingresar	8.775	66.758	22.210	6.731	15.479
Cuota a devolver	3.275	1.455	484	868	-384

El ingreso de la tasa láctea a la UE se realizó deduciendo (declaración negativa) su importe, 22,47 millones de € (99% de 22,69 millones), de la declaración de gastos pagados correspondiente a septiembre de 2005. El procedimiento supone que el Tesoro Público prefinancia el importe de la tasa láctea que no ha sido objeto de retención a cuenta (las retenciones practicadas a los productores con base liquidable positiva, netas de devoluciones, se ingresan en el Tesoro), esto es, 15,26 millones de €, a recuperar cuando se ingresen las cuotas liquidadas.

El FEGA liquidó la tasa a los productores con cuota a ingresar a través de los compradores autorizados, como sujetos pasivos sustitutos. No se liquidó la tasa a los productores afectados por el denominado "ajuste administrativo", esto es, a aquellos cuya cuota a ingresar resulta igual o inferior a 300 €. Esta práctica, que supone que el Estado asume las cuotas no liquidadas, no está soportada por disposición alguna en la que se haya aprobado dicha exoneración. Según manifiesta el Organismo en sus alegaciones, el producto de la recaudación sería reducido en relación con el esfuerzo administrativo que sería necesario realizar.

El "ajuste administrativo" se aplicó a 3.593 productores con una cuota conjunta de 0,43 millones de €. El resto de la cuota a ingresar (15,05 millones) se liquidó a los productores a través de los compradores autorizados, como sujetos pasivos sustitutos. Al cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización y como consecuencia de recursos interpuestos, la cuota a ingresar quedó fijada en 14,74 millones de €, se habían ingresado 11,44 millones, se habían concedido aplazamientos por 3,19 millones y, el resto, se encontraba en recaudación por vía ejecutiva, o tenía avalado el importe de la deuda.

La devolución de las retenciones a cuenta de la tasa láctea afectó a 11.212 productores, bien por presentar base liquidable negativa, o cuota a devolver, con un montante conjunto a devolver de 2.719.930,23 €. Al cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización se había devuelto el 100%.

Desde el punto de vista contable, el FEGA registra las operaciones de tasa láctea a través de cuentas del subgrupo "Deudores y acreedores por administración de recursos de otros entes públicos", pero la operativa contable sólo se realiza cuando se produce recaudación y, en consecuencia, las cuotas liquidadas y no ingresadas no tienen reflejo en la contabilidad del FEGA; su control se lleva únicamente de forma extracontable.

Como se ha comentado en el epígrafe III.4, la recaudación por los diversos conceptos de tasa láctea (retenciones y cuotas liquidadas) se ingresan en la cuenta restringida de recaudación del FEGA. El saldo de esta cuenta, dada su naturaleza, se transfiere periódicamente al Tesoro Público, para su posterior transferencia por éste a la cuenta operativa del FEGA en el Banco de España, desde la cual, según proceda, o se devuelven las retenciones, o se ingresan en el Tesoro junto con la recaudación de las cuotas que éste ha prefinanciado. El ingreso en el Tesoro de las cuotas lo es por el total recaudado, incluidos intereses y otros recargos, lo que es incorrecto desde el punto de vista contable - en puridad son "Otros ingresos financieros" del FEGA- pero razonable habida cuenta de que es el Tesoro quien soporta el coste de la prefinanciación.

A 31/12/2004, el Tesoro Público había prefinanciado, y tenía pendientes de recuperar, cuotas de tasa láctea liquidadas por el FEGA, pendientes de ingreso por los productores, correspondientes a diversos periodos de tasa láctea comprendidos entre los años 1993 y 2000, por un importe conjunto de 29,14 millones de €.

### **IV.3.2. La tasa como recurso del presupuesto español**

Hasta la aprobación del RD 291/2004, los ingresos relacionados con el régimen de tasa láctea provenían exclusivamente de las sanciones por infracciones administrativas previstas en los artículos 97 y 98 de la Ley 50/1998. Es este Real Decreto el que introduce la tasa láctea como un recurso tributario español, cuando se producen determinados supuestos del hecho imponible como son, la no declaración de leche cuando se esté obligado a declararla, y la comercialización de leche sin autorización o sin acreditar su origen o su destino, siempre que no haya existido rebasamiento de la cantidad de referencia nacional en el periodo de tasa láctea a que se refieran. Como se ha comentado anteriormente, estos supuestos del hecho imponible son propiamente incumplimientos de la norma cuya puesta de manifiesto no tiene el origen típico de la declaración o autoliquidación del sujeto pasivo, sino que surgen como consecuencia de las actuaciones de control del FEGA.

Los controles efectuados por el “Plan general de control de las entregas de los productores y del transporte de leche en el periodo 2004/2005, y de las declaraciones anuales del periodo 2003/2004”, no dieron lugar a liquidaciones por tasa láctea del presupuesto español, aunque sí dieron lugar a la incoación de expedientes sancionadores a 12 compradores de leche.

El régimen de infracciones y sanciones en materia de tasa láctea se regula en el RD 291/2004 y en los artículos 97 y 98 de la Ley 50/1998. El órgano competente para la imposición de sanciones es el Presidente del FEGA (la autoridad competente de la Comunidad Autónoma en el RD 754/2005), y el procedimiento para dicha imposición es, en el caso de infracciones de naturaleza tributaria, el establecido en el RD 1930/1998, hasta su derogación y sustitución por el RD 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se desarrolla el régimen sancionador tributario, o el establecido en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el RD 1398/1993, en el caso de infracciones administrativas. El RD 754/2005, ha introducido también las normas autónomas reguladoras de los procedimientos sancionadores.

El FEGA ha seguido la práctica de registrar contablemente las sanciones sólo en el momento en que se recaudan, lo que incumple los principios contables públicos en materia de ingresos, que establecen que las multas y sanciones pecuniarias deben reconocerse en cuentas no sólo cuando se cobren, sino también cuando se disponga de título ejecutivo para su recaudación. Dicho título se adquiere bien porque el infractor no haya interpuesto recurso en el plazo concedido para ello, bien por haber sido desestimados sus recursos en vía administrativa.

Las cuentas anuales de 2004 incluyen ingresos en concepto de sanciones cobradas en dicho ejercicio por importe de 0,14 millones de €. No se ha dispuesto de información suficiente para determinar el importe de las sanciones no cobradas a 31/12/2004, que deberían haber lucido en cuentas a dicha fecha conforme a lo indicado en el párrafo anterior.

## V. CONCLUSIONES

### V.1 EN RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES

1.- La conclusión principal está relacionada con la representatividad de las cuentas rendidas por el FEGA para al ejercicio 2004. Dichas cuentas, a juicio del Tribunal, reflejan, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiero-patrimonial, de los resultados de sus operaciones y de la liquidación de sus presupuestos correspondientes a dicho año, con excepción del efecto de las salvedades que se describen en el epígrafe II.2 y principalmente de la relacionada con unos dividendos a favor del FEGA, por 18,13 millones de €, devengados en 2003, pero que no se habían reconocido en cuentas a 31/12/2004 (epígrafe II.3).

2.- En materia del inmovilizado material, el inventario de bienes carece de la necesaria información sobre localización, fecha de compra, marca, modelo, serie, etc. de los elementos que contiene. Por otra parte, los edificios recogidos en la cuenta de construcciones se presentan sin la debida separación de los valores del suelo en el que se ubican, y se han activado en el inmovilizado inmaterial partidas que deberían haberse considerado como gastos del ejercicio en que se realizan (epígrafe III.1.1).

3.- El balance fiscalizado no incluye el importe prefinanciado por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera por cuotas de tasa láctea liquidadas por el FEGA, pendientes de ingreso por los productores. El importe pendiente de ingreso a 31/12/2004 asciende a 29,14 millones de €, y debería registrarse simultáneamente en cuentas de “Deudores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos” y de “Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos” (epígrafe III.3).

4.- La Inspección de Tributos ha venido realizando actuaciones de comprobación de las liquidaciones del IVA por el periodo 1986 a 2004. Las liquidaciones practicadas como consecuencia de las actuaciones inspectoras están recurridas ante el Tribunal Económico Administrativo Central, que ha estimado parcialmente las alegaciones del FEGA, por lo que se deben emitir nuevas liquidaciones que todavía no habían sido notificadas al Organismo al cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización. Como consecuencia de ello, a 31/12/2004 el FEGA tenía pendientes de devolución 55,66 millones de € por cuotas de IVA a devolver resultantes de las liquidaciones presentadas por el Organismo por los ejercicios 1996 a 2004; sobre ese importe tenía dotada una provisión por 18,75 millones, además de otra provisión para responsabilidades de 3,96 millones (epígrafe III.3.3).

Las principales diferencias con la Inspección de Tributos están relacionadas con las ayudas percibidas del FEOGA por gastos de segunda categoría, que la Inspección considera subvenciones ligadas al precio, sujetas a IVA; con operaciones realizadas a través de las Comunidades Autónomas en régimen de encomienda de gestión; y con operaciones de entrega de alimentos a las personas más necesitadas, en las que la Inspección considera que se producen varias operaciones sujetas al Impuesto (epígrafe III.3.3).

Al margen de cual sea el resultado final de estas actuaciones, la fiscalización pone de manifiesto otros aspectos que tienen efecto en la propia legislación española sobre el IVA, y sobre la recuperación por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de los anticipos para compras y gastos de productos de intervención.

En lo que se refiere a la legislación del IVA, se estima inadecuada la normativa vigente sobre la inclusión en la base imponible de las subvenciones ligadas al precio, ya que con la redacción actual del Reglamento del Impuesto el IVA no se acaba repercutiendo, salvo excepción, sobre el consumidor final, que es quien debería soportar la totalidad de la carga, sino que, por el contrario, se elimina en la siguiente fase del proceso productivo en la medida en que el IVA de la subvención repercutido se deduce totalmente por el adquirente del producto subvencionado (epígrafe III.3.3).

En lo que respecta a la recuperación por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de los anticipos para compras y gastos de productos de intervención, el procedimiento previsto por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12/9/1996 deja sin cubrir la recuperación del importe de los anticipos afectados por el coste del IVA para el Organismo. La citada Orden dispone que la devolución al Tesoro debe tener lugar bien cuando se vendan los productos de intervención, si ese es el destino acordado por la Comisión Europea, bien cuando el FEOGA abone los gastos de segunda categoría, o el valor de los productos entregados para ayuda a las personas más desfavorecidas. Sin embargo, las ayudas del FEOGA no incluyen el coste del IVA, esto es, el Impuesto soportado en las compras y gastos no recuperado por el cobro del IVA repercutido en las ventas o por devoluciones de la Hacienda Pública, lo que sucede, por ejemplo, entre otros supuestos, en el IVA devengado por la consideración fiscal de autoconsumo de bienes en las entregas gratuitas de alimentos en programas de ayuda a las personas más desfavorecidas (epígrafe III.7.2).

5.- El FEGA mantenía abiertas en entidades de crédito privadas siete cuentas con un saldo conjunto de 34,03 millones de € a 31/12/2007. Dichas cuentas, que no tienen autorización de apertura en los términos que dispone el artículo 119 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (actualmente artículo 109 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria), se han utilizado para realizar las compras y ventas en las operaciones de intervención de mercados en las Comunidades Autónomas que no tenían en el ejercicio fiscalizado encomienda de gestión para dichas operaciones. En la práctica, las operaciones de intervención de mercado se han efectuado casi exclusivamente en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que a partir del año 2006 tiene ya suscrito un convenio de colaboración en esta materia. En consecuencia, el FEGA debería estudiar si conviene mantener abiertas estas cuentas bancarias (epígrafe III.4). Según manifiesta el Organismo en su escrito de alegaciones, las cuentas se han cancelado con fecha 30/6/2007 y se ha traspasado su saldo a una cuenta del FEGA en el Banco de España

6.- Se han venido pagando diversas ayudas nacidas en antiguos organismos que se integraron en el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), previamente a la refundición de éste con el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) para constituir el FEGA. En concreto, en 2004 se pagaron 310.000 € con cargo al concepto 165 "Pensiones de jubilación especial por convenio colectivo" del presupuesto de gastos del FEGA, por ayudas, complementarias a las pensiones satisfechas por la Seguridad Social, a pensionistas por viudedad procedentes del extinto Servicio Nacional del Trigo (8 personas) y a pensionistas por jubilación del extinto Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco (92 personas) (epígrafe III.9.2.1). Además, se han venido haciendo aportaciones anuales (en 2004 110.000 € en el concepto 481 "Ayuda a la Caja de Pensiones") a la Caja de Pensiones del Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, destinadas también al pago de ayudas, complementarias a las pensiones satisfechas por la Seguridad Social, a pensionistas sujetos al sistema de protección de la Caja de Pensiones (epígrafe III.9.3).

El FEGA no ha aportado soporte documental que acredite las obligaciones asumidas en relación con el Servicio Nacional del Trigo.

En relación con el Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco, el personal activo y pasivo protegido por la Caja de Pensiones se integró en 1987 en el Régimen General de la Seguridad Social. Según la información aportada por el FEGA, dicha integración afectó también a los pensionistas del Servicio acogidos a pensión de jubilación "especial", reconocida por el convenio colectivo sindical para 1971, e incompatible con la prevista en la Caja de Pensiones.

A la integración en el Régimen General en 1987, los entonces responsables de la Agencia Nacional del Tabaco (denominación del Servicio Nacional a partir del RD 573/1987) asumieron tanto frente a los pensionistas por jubilación especial, como frente a los protegidos por la Caja de Pensiones, el compromiso de realizar los trámites oportunos para incluir en el presupuesto del Organismo las partidas que fueran necesarias para complementar las pensiones, en el caso de que las concedidas por la Seguridad Social resultaran inferiores. A partir de 1988, en los presupuestos anuales de la Agencia Nacional del Tabaco, posteriormente en los del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), y en los del FEGA actualmente, han venido figurando dotaciones de crédito específicas para esa finalidad.

Del análisis de la información aportada, cabe entender que las cantidades pagadas por el FEGA a los pensionistas de jubilación especial tendría quizás su justificación, con independencia de la habilitación anual del presupuesto aprobado, en la figura de mejoras voluntarias previstas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en su modalidad de mejora directa gestionada por el propio FEGA (artículos 182 y 183 del Decreto 2065/1974, y artículos 192 y 193 del RD Legislativo 1/1999), que se asumieron en 1987 causando los inherentes derechos a favor de los pensionistas (epígrafe III.9.2.1).

Respecto a la Caja de Pensiones, no consta que se adaptase a la Ley 33/1984, lo que hubiera podido justificar, si hubiera reunido condiciones para ello, su pervivencia actual como mutualidad de la parte no sustitutoria de la Seguridad Social, una vez incorporada al Régimen General de la Seguridad Social, en 1987, la parte sustitutoria. Por otra parte, la única actividad de la Caja de Pensiones es la de gestionar la cuenta bancaria en Banco de España en la que el FEGA ingresa las aportaciones y a través de la que se realizan los pagos a los pensionistas.

En definitiva, se estima que la única justificación en la continuidad del pago de complementos a través de la Caja de Pensiones, radica en la habilitación que para cada año ha concedido el presupuesto aprobado. No obstante, el régimen de ayudas cabría quizás enmarcarlo, al igual que lo comentado para los pensionistas de jubilación especial, en la figura de mejoras voluntarias previstas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en su modalidad de mejora directa, que se asumieron a partir de 1987, causando los inherentes derechos a favor de los pensionistas. De cara al futuro, descartada la posibilidad de considerar a la Caja de Pensiones como mutualidad de previsión social, la gestión de la mejora debería realizarse directamente por el FEGA (epígrafe III.9.3).

7.- El FEGA tiene contratado con una empresa un servicio de grabación de datos. Un grupo de personas que prestaban el servicio a través de dicha empresa, ha interpuesto demandas ante los Juzgados de lo Social de Madrid, en unos casos en reclamación de

derechos y cantidades y, en otros casos, como consecuencia de despidos. La argumentación común de todas las demandas se fundamenta en que las características de su trabajo en el FEGA, que había comenzado entre los años 1999 y 2004, respondía al supuesto de cesión ilegal de trabajadores previsto en el art. 43 del Estatuto de los Trabajadores, por lo que, al amparo de dicho artículo, solicitaban ser considerados trabajadores del FEGA desde la fecha en que iniciaron su trabajo en el Organismo, con todos los derechos inherentes.

Las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Social hasta la fecha del cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización, han estimado las pretensiones de los trabajadores, habiéndose pronunciado en el mismo sentido el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los recursos de suplicación interpuestos por el FEGA (epígrafe III.9.2.3).

La negativa consecuencia de la contratación del FEGA, que está en el origen de estas sentencias, va a ser la provisión forzosa de puestos de trabajo por procedimientos distintos de los establecidos en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Como ya ha señalado el Tribunal de Cuentas en otras ocasiones, para evitar estas situaciones, debería estudiarse la conveniencia de que los servicios externalizados a través de este tipo de contratos sean prestados por personal y medios propios del Organismo, previo su incremento en la medida en que fuera necesario, a través de los procedimientos legalmente establecidos<sup>32</sup>.

## **V.2. EN RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN SEGUIDOS POR EL FEGA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES PRINCIPALES**

1.- Las principales funciones del FEGA están relacionadas con el papel que se le asigna en la ejecución de la política agraria común, especialmente en el entorno de la financiación a través de la sección Garantía del FEOGA.

El pago de los gastos que financia el FEOGA se realiza por los organismos pagadores autorizados en cada uno de los Estados miembros. En España, dada la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, existen 19 organismos pagadores autorizados: el propio FEGA, el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos, y los organismos pagadores que fueron designados a lo largo del año 1996 por las 17 Comunidades Autónomas.

El FEGA, además de ser organismo pagador, es el organismo de coordinación a efectos del Reglamento (CE) 1258/1999, y el coordinador del sistema de prefinanciación nacional. Todos estos aspectos se regulan en la normativa española por el RD 327/2003, que asigna también al FEGA la función de determinar las cantidades imputables por corresponsabilidad financiera a los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas. Junto a esas funciones, el RD 291/2004, de 20 de febrero, asigna al FEGA la gestión y control del régimen de tasa láctea (epígrafe IV).

2.- El sistema de prefinanciación nacional consiste, básicamente, en el adelanto de los recursos necesarios para el pago de los gastos FEOGA, que realiza el Estado miembro a

---

<sup>32</sup> En el epígrafe II.2.2.B.1 del Informe de Fiscalización de la Oficina Española de Patentes y Marcas, ejercicio 2002, se expone y valora una situación como la descrita aquí.

sus organismos pagadores autorizados, hasta tanto se abonen por la Comisión Europea. En el sistema español participa el Tesoro Público, que adelanta los recursos y es el receptor único de las aportaciones de la Comisión, el FEGA como Organismo de Coordinación, y los organismos pagadores. El sistema de prefinanciación se aplica a los organismos pagadores del ámbito de la Administración General del Estado y, con excepción del País Vasco, a los organismos pagadores del resto de las Comunidades Autónomas, que tienen suscrito convenio de colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para esa finalidad.

En la fiscalización se ha comprobado que el sistema de prefinanciación, en general, funciona adecuadamente (epígrafe IV.1.1).

3.- El FEGA, en su función de organismo de coordinación, es el responsable de remitir a la Comisión las declaraciones establecidas en la normativa comunitaria en relación con las operaciones de los distintos organismos pagadores.

El importe de los gastos declarados por España por el ejercicio FEOGA 2004 ascendió a 6.325,56 millones de €, resultado de deducir de los gastos declarados por el conjunto de los organismos pagadores (6.349,87 millones) las declaraciones negativas (24,31 millones).

Las declaraciones negativas recogen, por un lado, la liquidación contable del ejercicio FEOGA 2003, a favor de la Comisión por 1,99 millones de € y, por otro, los importes que resultan de Decisiones de la Comisión por las que se determinan gastos que deben excluirse de la financiación, al no haberse efectuado de conformidad con las normas comunitarias (22,32 millones).

En la fiscalización se ha comprobado que el FEGA ha efectuado en tiempo y forma las comunicaciones a la Comisión Europea previstas en la normativa comunitaria. Asimismo, se ha comprobado que dispone de mecanismos de control de límites de ejecución del presupuesto sobre las ayudas que tienen límite presupuestario (epígrafe IV.1.2.1).

4.- En relación con la liquidación contable del ejercicio FEOGA 2004, se ha comprobado que la cuenta anual de España se envió por el FEGA, en su función de organismo de coordinación, dentro del plazo previsto y acompañada de la documentación pertinente.

En el certificado de auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado, que acompaña a la cuenta, y de acuerdo con la opinión expresada por los organismos de certificación de los respectivos organismos pagadores, se manifiesta que la cuenta es íntegra, exacta y veraz, excepto por una limitación al alcance que afecta al organismo pagador de Madrid, y salvedades que afectan a los de Cataluña y Navarra.

La Comisión Europea, por Decisión 2005/385/CE, liquidó las cuentas de los gastos del ejercicio 2004 de los Estados miembros. En lo que respecta a España, liquidó las cuentas de todos los organismos pagadores españoles, con excepción del de Madrid, indicando que el organismo de certificación debía emitir un nuevo certificado, e informe complementario, con los resultados de las revisiones que quedaron pendientes. El nuevo certificado de auditoría y el informe complementario se emitieron con fecha 14/4/2005. A la fecha en que finalizaron los trabajos de la presente fiscalización (noviembre de 2006), la Comisión todavía no había adoptado Decisión sobre las cuentas del ejercicio 2004, de este organismo pagador.

Además, la Comisión Europea aplicó reducciones y suspensiones por importe neto de 7,92 millones de € sobre el gasto declarado. Las reducciones tienen su origen en incumplimientos de los términos y plazos de pago en las líneas de ayuda que tienen reglamentada fechas límite de pago.

La Decisión de liquidación de cuentas no obsta para que posteriormente la Comisión Europea pueda adoptar Decisiones, denominadas “ad hoc”, sobre gastos que deben excluirse de la financiación comunitaria (correcciones financieras) en cuentas ya liquidadas (epígrafe IV.1.2.2).

5.- Cuando la Comisión Europea aplica correcciones financieras bien por Decisiones “ad hoc”, bien por penalizaciones por pagos fuera de plazo, las cantidades anticipadas por el Tesoro Público se deben recuperar de los organismos pagadores atendiendo a su responsabilidad financiera, conforme dispone el art. 44 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre.

El RD 1441/2001, por el que se establece el Estatuto del FEGA, y el RD 327/2003, asignan al FEGA la función de determinar las responsabilidades financieras de los distintos organismos pagadores, y la Orden EHA 53/2006 de 13 de enero aprobó el procedimiento para que el Tesoro Público hiciera efectivas las compensaciones correspondientes. Sin embargo, según se ha comprobado en la fiscalización, a noviembre de 2006, ni el FEGA ha determinado las responsabilidades financieras de los organismos pagadores ni, por tanto, el Tesoro Público ha llevado a la práctica el procedimiento previsto en la Orden EHA 53/2006.

A 31/12/2004, el Tesoro Público tenía pendientes de compensar 160,34 millones de €, sin que el FEGA haya podido determinar la parte que corresponde a los diferentes organismos pagadores. Por otro lado, el Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación ha venido asumiendo con cargo a sus presupuestos, la cancelación parcial de anticipos no recuperados, no habiendo sido posible aclarar en qué medida esas cancelaciones corresponden a la parte de responsabilidad financiera que finalmente deberá asumir la Administración General del Estado (epígrafe IV.1.3).

6.- El FEGA, en su función de organismo de coordinación, es el encargado de recibir la información sobre irregularidades que le deben remitir los organismos pagadores, y de comunicar, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, las irregularidades a la Oficina Europea de Lucha Antifraude. Asimismo, el FEGA es el encargado de mantener actualizado el registro de irregularidades, y de remitir a la Comisión Europea los cuadros recapitulativos de deudores, por deudas a favor del FEOGA (principalmente por recuperación de irregularidades) de los organismos pagadores.

Las comprobaciones realizadas sobre estos aspectos, únicamente han puesto de manifiesto algunas incidencias menores que no requieren mención singularizada, salvo por lo que se menciona a continuación.

La Decisión de la Comisión Europea 2006/678/CE, que recoge el resultado de una misión de control sobre recuperación de fondos por irregularidades realizada en 2003, imputó a España falta de diligencia en la recuperación relativa a dos irregularidades por importe conjunto de 2,45 millones de € y, por tanto, le aplicó una corrección financiera por el mencionado importe. En la fiscalización se comprobó que el FEGA no había informado adecuadamente a la Comisión sobre la recuperabilidad de una de las deudas (importe de

1,49 millones), sobre la que el Tribunal de Cuentas había instruido procedimiento de reintegro y adoptado las medidas pertinentes para garantizar la recuperación del principal y de los intereses devengados. La alegación de estos hechos ante la Comisión, quizás hubiera conseguido modificar su Decisión (epígrafe IV.1.4).

7.- El FEGA, como organismo pagador del FEOGA, declaró, en el año natural 2004, gastos pagados por importe de 442,19 millones de € (el 6,56% del total gasto declarado al FEOGA en dicho año). Los principales conceptos de gasto están relacionados con las restituciones a la exportación, el Régimen Especial de Abastecimiento Islas Canarias, las ayudas al desarrollo rural y al sector de frutas y hortalizas, las intervenciones de mercado, y las ayudas a las personas más desfavorecidas.

La Subdirección General Económico-Financiera del FEGA, era la encargada, en el periodo fiscalizado, de las funciones del FEGA como organismo pagador a efectos del Reglamento (CE) 1258/1999, aunque las funciones de autorización de pagos y servicio técnico de la mayor parte de las ayudas gestionadas eran competencia de otras subdirecciones del Organismo, o estaban delegadas en otros centros directivos de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas.

En general, el FEGA como organismo pagador, ha cumplido regularmente con las funciones exigidas por la normativa comunitaria. Las cuentas anuales del FEGA como organismo pagador, correspondientes al ejercicio FEOGA 2004, se auditaron por el organismo de certificación, que emitió opinión sin salvedades sobre su integridad, exactitud y veracidad (epígrafe IV.2).

8.- Las restituciones a la exportación son ayudas que se otorgan a la exportación de determinados productos agrícolas desde el territorio aduanero comunitario, con el fin de facilitar su presencia en los mercados mundiales en condiciones competitivas.

El importe de las restituciones, que es igual para todos los países comunitarios, se publica con periodicidad variable, según las peculiaridades del mercado de los diferentes productos, mediante Reglamentos de la Comisión. Dicho importe se establece como diferencia entre los precios del mercado interior comunitario y el precio del mercado mundial.

Durante 2004 se pagaron por el FEGA más de 37.000 ayudas, por un importe total cercano a los 116 millones de €.

Las comprobaciones realizadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias que merezcan destacarse (epígrafe IV.2.1).

9.- El Régimen Específico de Abastecimiento a las Islas Canarias es el conjunto de ayudas, que se enmarcan en la política comunitaria de apoyo a las regiones ultraperiféricas, destinadas a facilitar su abastecimiento con productos comunitarios, a efectos de paliar los problemas derivados de su lejanía e insularidad. En el año 2004 se concedieron más de 40.000 ayudas por importe conjunto superior a 68 millones de €.

Las comprobaciones realizadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias que merezcan destacarse. No obstante, de acuerdo con documentación no oficial de los Servicios del Gobierno Canario, obtenida en el FEGA, parece que, en ocasiones, el pago

de las ayudas se realiza con retraso sobre los plazos establecidos, lo que podría dar lugar a las penalizaciones previstas en la normativa comunitaria (epígrafe IV.2.2).

10.- Las ayudas al desarrollo rural están destinadas a la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias. Se cofinancian por el FEOGA, el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, y las Comunidades Autónomas, dentro de los Programas Operativos aprobados por la Comisión Europea.

La tramitación de las ayudas corresponde, en general, a las Comunidades Autónomas, y el pago de la parte cofinanciada por el FEOGA a los organismos pagadores de dichas Comunidades. Por excepción, la tramitación de determinadas inversiones del Plan Nacional de Regadíos, corresponde al Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. En estos casos, el pago de la parte cofinanciada por el FEOGA, corresponde al FEGA como organismo pagador.

En el año 2004, los gastos declarados por España en relación con las ayudas al desarrollo rural ascendieron a 507,46 millones de €. De ellos, 475,14 millones fueron pagados por organismos pagadores de las Comunidades Autónomas y 32,32 millones por el FEGA.

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización sobre los gastos pagados por el FEGA no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención (epígrafe IV.2.3.1).

11.- Las ayudas a las organizaciones de productores en el sector de frutas y hortalizas ocupan el segundo lugar, en cuanto a importancia económica, entre las pagadas por el FEGA en el año 2004. Su importe fue de 97,06 millones de €, y corresponde principalmente a las líneas de “Fondos operativos de organizaciones de productores” (54,94 millones de €), y de “Medidas especiales para los frutos secos” (39,52 millones).

El FEGA ha venido pagando las ayudas a “Fondos operativos de organizaciones de productores” en el caso de organizaciones con explotaciones ubicadas en territorio de al menos dos Comunidades Autónomas, y en las ubicadas en Canarias, Cantabria y Castilla-La Mancha, en los demás casos, el pago de las ayudas era competencia de los organismos pagadores de las Comunidades. A partir de la anualidad de 2005, la competencia del pago es exclusiva de los organismos pagadores de las Comunidades Autónomas, siendo competente aquél en cuyo territorio se ubique el domicilio social de la organización de productores perceptora de la ayuda.

La ayuda comunitaria es igual al importe de las contribuciones financieras abonadas a la constitución del fondo operativo por los productores asociados. Dicho importe esta limitado al 50% de los gastos reales efectuados para la financiación del programa operativo.

Además de los controles administrativos sobre la documentación presentada por los solicitantes de las ayudas, la normativa comunitaria dispone la obligación de controles anuales “in situ”. En la fiscalización se observa que si bien los controles se han realizado, sus resultados no se han explotado, o al menos no lo han sido suficientemente. Según manifiesta el FEGA en su escrito de alegaciones, va a proceder a una revisión de los informes efectuados y, en el caso de detectarse ayudas indebidamente pagadas, iniciar los expedientes de recuperación de esas ayudas. (epígrafe IV.2.3.2).

Las ayudas por “Medidas especiales para los frutos secos”, tienen su origen en la precaria situación que estaba padeciendo a finales de los años ochenta del pasado siglo el sector de los frutos de cáscara y las algarrobas, en el mercado internacional. Los destinatarios de las ayudas son las organizaciones de productores que hubieran constituido un fondo de rotación, financiado al 45% por la organización. De los 55 puntos porcentuales restantes, se financian 45 por el FEOGA, a través del FEGA como organismo pagador, y 10 por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La duración de la ayuda se extiende a lo largo de 10 años.

En 1996 se derogó la normativa de estas ayudas, aunque se ha mantenido la vigencia de todos los derechos adquiridos por las organizaciones de productores hasta la expiración del plazo de 10 años de las ayudas concedidas hasta la fecha de derogación.

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención (epígrafe IV.2.3.2).

12.- Las ayudas por operaciones de intervención de mercados están relacionadas con el establecimiento por alguna Organización Común de Mercado de precios garantizados, o precios de intervención de productos agrícolas, que son aquellos, que de no alcanzarse, obligan a los organismos de intervención designados por los Estados miembros a comprar determinadas cantidades producidas, y a almacenarlas.

En las intervenciones en régimen de almacenamiento público, los Estados miembros anticipan los fondos para la compra de los productos, que quedan almacenados hasta que la Comisión decide si se destinan a la venta, a su desnaturalización, o a su utilización con fines humanitarios mediante planes de ayuda a las personas más necesitadas de la Unión Europea.

El coste de las intervenciones en régimen almacenamiento público tiene financiación del FEOGA en concepto de gastos técnicos (almacenamiento y conservación, principalmente), gastos financieros (financiación de los importes anticipados por el Estado miembro en la compra de los productos), y otros gastos (diferencia de los importes de las compras de productos y los importes que resulten de la venta, o de otras salidas, y las depreciaciones). Los gastos cubiertos por el FEOGA no son los reales que haya soportado el Estado miembro, sino que se calculan conforme a los procedimientos establecidos en la normativa comunitaria.

En España, el organismo designado para las operaciones de intervención de mercados en almacenamiento público es el FEGA, como organismo pagador, que en 2004 recibió financiación del FEOGA por importe de 78,82 millones de €. Aunque el organismo de intervención de mercados es el FEGA la gestión de las operaciones se realiza por las Comunidades Autónomas que tienen encomienda de gestión para esa finalidad (en 2004 todas las Comunidades, con excepción de Cantabria, Canarias, y Castilla-La Mancha), o por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, en el resto del territorio, por delegación de funciones aprobada por Resolución del Presidente del FEGA.

Para el almacenaje público de los productos de intervención, el FEGA contaba con una red de unidades de almacenamiento, con una capacidad total de 1.152 miles de toneladas. Como consecuencia de encomiendas de gestión, gran parte de las unidades de almacenamiento están cedidas en uso, en unos casos, o han sido traspasadas, en otros, a las Comunidades Autónomas.

En el año 2004, las principales operaciones de intervención de mercados en almacenamiento público realizadas por el FEGA lo han sido sobre el arroz cáscara, mantequilla y alcohol. Las salidas de productos de intervención de arroz (60.830 toneladas) y mantequilla (13.487 toneladas) han tenido como destino fundamental su aplicación a fines humanitarios (programas de ayuda a las personas más necesitadas) en España y otros países de la Unión Europea. En operaciones de alcohol se compraron de 54,48 millones de litros y se dio salida a 73,24 millones de litros para transformación en bioetanol.

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización sobre las operaciones de compras y ventas de intervención no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención.

Aunque no formando parte propiamente de las operaciones de intervención pública, el FEGA tenía almacenados a 31/12/2004 9.591.000 latas de carne de vacuno en conserva de 1 Kg. cada una, sin valor contable. El producto procede de la adquisición en el mercado español, entre julio de 2001 y marzo de 2002, de 17.664.262 Kg. de carne de ganado vacuno de más de 30 meses, al amparo de la normativa comunitaria sobre medidas especiales para paliar los efectos de la encefalopatía espongiforme bovina.

De acuerdo con dicha normativa, la Unión Europea financió el 100% del coste de adquisición de la carne, no así los gastos derivados del conjunto de operaciones, que se detallan en la citada normativa, previas a la destrucción de la carne, o a su destino a otros fines allí previstos. España no consideró conveniente la destrucción de la carne, optando inicialmente por su congelación, y posteriormente su transformación en producto de conserva, para darle salida en operaciones de ayuda humanitaria.

La Comisión Europea autorizó a España en 2004 para dar salida a una cantidad de hasta 10.000 toneladas de la carne en conserva con destino a Irak, fundamentalmente, y a otros países. Sin embargo, la operación en Irak no llegó a iniciarse debido a la situación de ese país y a la retirada de las tropas españolas.

A solicitud del FEGA, a finales de 2005 la Comisión modificó su autorización, permitiendo la salida de 4.591 toneladas para ayuda a las personas más necesitadas en España, y otras 5.000 toneladas en el marco del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Los gastos de almacenamiento, de transformación, de enlatado, etc, ascendían a 31/12/2005 a más de 41 millones de €, de coste conjunto acumulado (epígrafe IV.2.4.1).

13.- Las ayudas a las personas más desfavorecidas de la Unión Europea se materializan en la puesta a disposición de las organizaciones que designen los Estados miembros de productos de las existencias de intervención en almacenamiento público, para que, una vez transformados en alimentos, se distribuyan entre las personas más necesitadas, de manera gratuita o a un precio que nunca podrá ser superior al que justifiquen los gastos en que estas organizaciones hayan incurrido a la hora de aplicar este tipo de medidas.

Los productos se entregan gratuitamente por los organismos de intervención a las organizaciones designadas. El FEOGA financia a los organismos de intervención el valor de los productos entregados, y financia también a las organizaciones designadas, previa justificación, un conjunto de gastos.

Los recursos financieros asignados a España en el plan de ayudas 2004, aprobado por Decisión de la Comisión europea, ascendieron a 41,12 millones de €, e implicaban la retirada de existencias de intervención de cereales (70.000 toneladas), de arroz cáscara (27.975 toneladas) y de mantequilla (7.230 toneladas). La Decisión dispuso que las existencias de cereales se movilizaran desde almacenes de intervención en Francia con destino a ayudas en España, y también que se movilizaran hacia Portugal y Polonia, desde almacenes de intervención en España, 16.500 toneladas de arroz (Portugal), y 4.257 toneladas de mantequilla (Polonia), para ayudas en esos países. La organización designada en España para la gestión del plan 2004 fue Cruz Roja Española, que venía ejerciendo esa función en años anteriores.

El informe sobre la ejecución del plan 2004 se remitió por el FEGA a la Comisión Europea dentro del plazo establecido al efecto. El coste financiero que figura en el informe fue de 41,11 millones de € (prácticamente el 100% de los recursos asignados a España).

Las comprobaciones efectuadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención (epígrafe IV.2.4.2).

14.- La tasa láctea es un recurso del presupuesto comunitario, que grava las cantidades de leche de vaca y otros productos lácteos que se comercialicen en el periodo de que se trate y sobrepasen la cantidad de referencia asignada a cada país miembro de la Unión Europea. En la normativa española que regula la tasa láctea, se la define como una exacción parafiscal cuyo producto puede ser también un recurso del presupuesto nacional, cuando no se produce sobrepasamiento de la cantidad de referencia asignada a España y se produzcan los supuestos del hecho imponible que originan su exigencia.

En la presente fiscalización se ha examinado la gestión de la tasa láctea del periodo 2004/2005 (inicio el 1/4/2004 y finalización el 30/3/2005). En dicho periodo, la cantidad de referencia asignada a España fue de 6.116.950.000 Kg de leche, con un contenido en materia grasa de 36,37 gr/Kg. La cantidad de referencia está distribuida entre los dos tipos de comercialización por los productores: entregas a compradores autorizados (6.051.829.827 Kg) y ventas directas (65.120.173 Kg).

El tipo de gravamen fijado por la normativa comunitaria fue de 33,27 € por cada 100 Kg de leche. En la modalidad de entregas a compradores autorizados, la normativa vigente establece un sistema de retenciones a cuenta a los productores, que se devuelven si no se produce hecho imponible o, si se produce, se deducen de la cuota resultante para cada uno de los productores.

En ventas directas, el total de las cantidades declaradas por los productores fue inferior a la cantidad de referencia española para este tipo de comercialización. En consecuencia, no se devengó tasa como recurso del presupuesto comunitario. Tampoco se produjeron supuestos del hecho imponible de la tasa como recurso español.

En entregas, las declaraciones presentadas por los compradores autorizados arrojó un total de 6.000.895.658 Kg, que una vez corregido en grasa, a efectos de determinar el peso equivalente al contenido en materia grasa asignado a España, dio un resultado total de 6.120.043.047 Kg y, por tanto, un exceso de 68.213.220 Kg, que constituye el hecho imponible de la tasa como recurso comunitario, con un importe a ingresar de 22,69 millones de €. Este importe podría verse incrementado si se pusieran de manifiesto cantidades de leche superiores en el expediente instruido, que se sustancia en la

Audiencia Nacional, a un comprador que no presento declaración, o como consecuencia de los expedientes derivados de las actuaciones de control del FEGA.

El reparto del importe de la tasa entre los productores requiere de una serie de cálculos, que se realizaron conforme a lo previsto en la normativa vigente. El resultado arrojó un total de 12.050 productores con base liquidable positiva. De ellos, 8.775 con cantidad a ingresar por 15,48 millones de € (la cuota resultante fue superior a las retenciones a cuenta), presentando el resto cantidad a devolver al ser superiores las retenciones a cuenta. Las retenciones a cuenta, netas de devoluciones, ascendieron a 7,21 millones.

De acuerdo con la normativa comunitaria, el ingreso de la tasa láctea al presupuesto de la Unión Europea debe ser por el 99% del importe que resulte, atendiendo el 1% restante a los riesgos de quiebra u otras posibles causas de impago de los productores.

El ingreso de la tasa láctea al presupuesto comunitario se realizó en el plazo y mediante el procedimiento establecido, deduciendo (declaración negativa) su importe, 22,47 millones de € (99% de 22,69 millones), de la declaración de gastos pagados correspondiente a septiembre de 2005. El procedimiento supone que el Tesoro Público prefinancia el importe la tasa láctea que no ha sido objeto de retención a cuenta (las retenciones practicadas a los productores con base liquidable positiva, netas de devoluciones, se ingresan en el Tesoro), esto es, 15,26 millones, a recuperar cuando se ingresen las cantidades liquidadas a los productores.

El FEGA liquidó la tasa a los productores con cantidad a ingresar, exceptuando de liquidación a los productores afectados por el denominado "ajuste administrativo", esto es, a aquellos cuya cantidad a ingresar resulte igual o inferior a 300 €. Esta práctica, que supone que el Estado asume las cantidades no liquidadas, no está soportada por disposición alguna en la que se haya aprobado dicha exoneración. Según manifiesta el Organismo en sus alegaciones, el producto de la recaudación sería reducido en relación con el esfuerzo administrativo que sería necesario realizar.

El "ajuste administrativo" se aplicó a 3.593 productores con una cuota conjunta de 0,43 millones de €. El resto de la cantidad a ingresar (15,05 millones) se liquidó a los productores a través de los compradores autorizados, como sujetos pasivos sustitutos. Al cierre del trabajo de campo de la presente fiscalización y como consecuencia de recursos interpuestos, la cuota a ingresar quedó fijada en 14,74 millones de €. A dicha fecha se habían ingresado 11,44 millones, se había concedido aplazamientos por 3,19 millones y, el resto, se encontraba en recaudación por vía ejecutiva, o tenía avalado el importe de la deuda.

Desde el punto de vista contable, el FEGA registra las operaciones de tasa láctea a través de cuentas del subgrupo "Deudores y acreedores por administración de recursos de otros entes públicos", pero la operativa contable sólo se realiza cuando se produce recaudación; en consecuencia, las cuotas liquidadas y no ingresadas no tienen reflejo en la contabilidad del FEGA y su control se lleva únicamente de forma extracontable.

Además de la tasa láctea propiamente dicha, su normativa incluye un régimen de infracciones y sanciones en la materia. El FEGA ha seguido la práctica de registrar contablemente las sanciones sólo en el momento en que se recaudan, lo que incumple los principios contables públicos en materia de ingresos. Las cuentas anuales de 2004 incluyen ingresos en concepto de sanciones cobradas en dicho ejercicio por importe de

0,14 millones de €. Debido a la práctica contable descrita, no se ha dispuesto de información suficiente para determinar el importe de las sanciones no cobradas a 31/12/2004, que deberían haber lucido en cuentas a dicha fecha conforme a lo indicado en el párrafo anterior (epígrafe IV.3).

## VI. RECOMENDACIONES

1.- Deberían iniciarse, en el menor plazo posible, las reformas necesarias para que el inventario de inmovilizado recoja información suficiente, y detalle de la ubicación, de los elementos en él incluidos. Las reformas deberían acompañarse del etiquetado, con etiqueta de inventario, de los bienes muebles, y el establecimiento de programas de revisiones físicas periódicas cuyo resultado debería ser plasmado por escrito y puesto en conocimiento de la Dirección del Organismo (epígrafe III.1.1).

2.- Deberían realizarse las consultas oportunas a fin de proceder a la regularización del sistema utilizado para el pago de las cantidades que se vienen satisfaciendo a pensionistas de diversos Organismos ya extinguidos (epígrafes III.9.2.1 y III.9.3).

3.- En los contratos de “consultoría y asistencia y de los servicios” para el desarrollo de tareas habituales del FEGA, tendría que evitarse que por su excesiva permanencia en el tiempo, continuidad de los mismos trabajadores y otras circunstancias, pudieran dar lugar a las consecuencias negativas puestas de manifiesto en la conclusión V.1.7 anterior, siendo recomendable en tal sentido que se estudie la conveniencia de que los servicios externalizados a través de este tipo de contratos sean prestados por personas y medios propios del Organismo, previo su incremento en la medida en que fuera necesario, a través de los procedimientos legalmente establecidos (epígrafe III.9.2.3).

4.- La presupuestación del capítulo 1 “Gastos de personal” debería adecuarse a las necesidades reales del Organismo ya que se observa una baja ejecución que además la produce todos los años (epígrafe III.10).

5.- Es necesario que, a la mayor brevedad posible, se adopten las medidas necesarias para determinar la responsabilidad financiera de los diferentes organismos pagadores del FEGA, que resulta de las correcciones financieras adoptadas por decisiones de los Órganos de la Unión Europea, y se proceda a efectuar las oportunas compensaciones (epígrafe IV.1.3).

Madrid, 17 de enero de 2008

EL PRESIDENTE



Manuel Núñez Pérez



## **ANEXOS**



## **ÍNDICE DE ANEXOS**

1. BALANCE DE SITUACIÓN
2. CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL
3. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO



**BALANCE DE SITUACIÓN**  
(Cifras expresadas en €)

I. ACTIVO			II. PASIVO		
	31/12/2004	31/12/2003		31/12/2004	31/12/2003
<b>A) INMOVILIZADO</b>	<b>226.255.701,58</b>	<b>199.718.192,06</b>	<b>A) FONDOS PROPIOS</b>	<b>228.651.586,23</b>	<b>206.474.140,47</b>
			I. Patrimonio	419.473.480,58	420.864.111,03
I. Inmovilizaciones inmateriales	68.912.351,01	46.101.007,24	a) Patrimonio propio	496.386.048,60	496.386.048,60
II. Inmovilizaciones materiales	25.435.647,70	24.924.913,52	b) Patrimonio recibido en adscripción	171.277,27	171.277,27
III. Invers.financieras permanentes	131.907.702,87	128.692.271,30	c) Patrimonio recibido en cesión	-77.083.845,29	-75.693.214,84
			II. Reservas	2.432.298,01	2.432.298,01
<b>B) ACTIVO CIRCULANTE</b>	<b>465.560.080,03</b>	<b>329.046.563,96</b>	III. Resultados de ejercicios anteriores	-	-
I. Existencias	96.307.759,99	115.933.296,38	IV. Resultados del ejercicio	23.568.076,21	52.025.135,70
II. Deudores	160.791.995,65	103.920.435,40			
III. Inversiones financieras temporales	56.965,87	47.115,90	<b>B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y</b>		
IV. Tesorería	208.403.358,52	109.145.716,28	<b>GASTOS</b>	<b>3.962.801,11</b>	<b>3.962.801,11</b>
			<b>C) ACREEDORES A CORTO PLAZO</b>	<b>459.201.394,27</b>	<b>318.327.814,44</b>
			I. Acreedores	459.201.394,27	318.327.814,44
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>691.815.781,61</b>	<b>528.764.756,02</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>691.815.781,61</b>	<b>528.764.756,02</b>

## CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL

(Cifras expresadas en €)

III. GASTOS			IV. INGRESOS		
	31/12/2004	31/12/2003		31/12/2004	31/12/2003
<b>GASTOS</b>	<b>6.909.972.333,88</b>	<b>6.835.043.133,79</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>6.933.540.410,09</b>	<b>6.887.068.269,49</b>
1. Aprovisionamientos	171.186.365,43	228.553.710,26	1. Ventas y prestac. servicios	98.777.660,86	161.434.114,32
2. Gtos func.servicios.y prest. soc.	109.726.020,28	163.894.041,98	2. Ingresos de gestión ordinaria	4.380,89	15.991,38
a) Gtos de personal y prest. soc.	16.036.461,72	16.517.379,92	a) Ingresos tributarios	4.380,89	15.991,38
b) Dotac.para amort.de inmóvil.	12.992.423,80	6.266.782,60	3. Otros ing. gestión ordinaria	37.961.711,59	22.023.499,49
c) Variación de provisiones y pérdidas créditos incobrables	-3.296.437,27	-20.387.916,88	a) Ing.financieros y asimilables	23.962.137,35	10.812.051,32
d) Otros gastos de gestión	81.275.657,81	87.517.423,60	b) Otros ingresos de gestión	13.999.574,24	11.211.448,17
e) Gtos financieros y asimilables	2.717.914,22	73.980.372,74	4. Transferencias y Subvenciones	6.796.676.610,45	6.648.123.129,52
3. Transferencias y Subvenciones	6.628.883.146,64	6.441.929.530,50	a) Transf. y subv.corrientes	6.251.143.694,29	6.106.362.816,34
a) Transf. y subv.corrientes	6.115.321.242,90	5.946.810.980,32	b) Transf. y subv.de capital	545.532.916,16	541.760.313,18
b) Transf. y subv.de capital	513.561.903,74	495.118.550,18	5. Ganancias e ingresos extraord.	120.046,30	55.417.534,78
4. Perdidas y Gastos extraordinarios	176.801,53	665.851,05			
<b>AHORRO</b>	<b>23.568.076,21</b>	<b>52.025.135,70</b>	<b>DESAHORRO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**  
**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INGRESOS**  
(Cifras expresadas en €)

<b>CAP</b>	<b>GASTOS</b>	<b>CDTOS INI./DEF.</b>	<b>OBLIGACIONES REC. NETAS</b>	<b>PAGOS REALIZADOS</b>	<b>OBLIGACIONES PENDIENTES</b>
1	Gastos de personal	21.504.020,00	16.036.461,72	15.976.824,75	59.636,97
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	5.988.990,00	4.378.229,93	3.136.670,80	1.241.559,13
3	Gastos financieros	11.047.590,00	2.717.914,22	2.536.190,45	181.723,77
4	Transferencias corrientes	6.176.073.100,00	6.115.321.242,90	6.085.673.781,37	29.647.461,53
6	Inversiones reales	42.425.300,00	39.253.175,50	18.192.754,67	21.060.420,83
7	Transferencias de capital	523.291.030,00	512.012.580,35	504.843.490,20	7.169.090,15
8	Activos financieros	139.430,00	76.176,33	76.176,73	-
9	Pasivos financieros	90.151.820,00	90.151.820,00	90.151.820,00	-
<b>TOTAL</b>		<b>6.870.621.280,00</b>	<b>6.779.947.601,35</b>	<b>6.720.587.708,97</b>	<b>59.359.892,38</b>
<b>CAP</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>PREVISIONES INI./DEF.</b>	<b>DERECHOS REC. NETOS</b>	<b>RECAUDACIÓN NETA</b>	<b>DERECHOS PENDIENTES</b>
3	Tasas, precios pub. y otros ing.	1.386.300,00	2.835.302,95	2.835.302,95	-
4	Transferencias corrientes	6.347.379.380,00	6.251.143.694,29	6.227.309.555,96	23.834.138,33
5	Ingresos patrimoniales	1.029.470,00	24.084.967,49	24.050.503,63	34.463,86
6	Enajenaciones de inversiones financieras	-	187.285,01	187.285,01	-
7	Transferencias de capital	557.462.560,00	545.531.416,16	543.278.936,34	2.252.479,82
8	Activos financieros	139.430,00	66.326,76	66.326,76	-
9	Pasivos financieros	90.151.820,00	90.151.820,00	90.151.820,00	-
<b>TOTAL</b>	<b>(- ARTS. 57 Y 58)</b>	<b>6.997.548.960,00</b>	<b>6.914.000.812,66</b>	<b>6.887.879.730,65</b>	<b>26.121.082,01</b>
57	Resultados de operaciones comerciales	-138.603.120,00	-	-	-
58	Variación de fondo de maniobra	11.675.440,00	-	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>6.870.621.280,00</b>	<b>6.914.000.812,66</b>	<b>6.887.879.730,65</b>	<b>26.121.082,01</b>

**ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO  
RESULTADO DE OPERACIONES COMERCIALES**  
(Cifras expresadas en €)

<b>DEBE</b>	<b>IMPORTE ESTIMADO</b>	<b>IMPORTE REALIZADO</b>	<b>HABER</b>	<b>IMPORTE ESTIMADO</b>	<b>IMPORTE REALIZADO</b>
VARIACIÓN DE EXISTENCIAS	-11.669.570,00	19.625.536,39	VENTAS NETAS	35.743.500,00	98.691.616,40
Mercaderías	-11.669.570,00	19.625.506,71	Mercaderías	35.743.500,00	60.705.610,31
Otros aprovisionamientos	-	29,68	Productos terminados	-	37.985.163,46
COMPRAS NETAS	172.037.000,00	151.560.829,04	Prestaciones de servicios	-	842,63
Mercaderías	172.037.000,00	102.723.395,71	INGRESOS COMERCIALES NETOS	-	10.944.581,49
Otros aprovisionamientos	-	48.837.433,33	RTDO NEGATIVO DE OPER. COMERCIALES	138.603.120,00	138.447.595,42
GASTOS COMERCIALES NETOS	13.979.190,00	76.897.427,88			
<b>TOTAL</b>	<b>174.346.620,00</b>	<b>248.083.793,31</b>	<b>TOTAL</b>	<b>174.346.620,00</b>	<b>248.083.793,31</b>

**RESULTADO PRESUPUESTARIO**

<b>CONCEPTOS</b>	<b>DERECHOS RECONOCIDOS NETOS</b>	<b>OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS</b>	<b>IMPORTES</b>
1. Operaciones no financieras	6.823.782.665,90	6.689.719.604,62	134.063.061,28
2. Operaciones con activos financieros	66.326,76	76.176,73	-9.849,97
3. Operaciones comerciales	109.732.624,48	228.554.683,51	-118.822.059,03
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1+2+3)	6.933.581.617,14	6.918.350.464,86	15.231.152,28
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	90.151.820,00	90.151.820,00	-
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I+II)	-	-	15.231.152,28