

*RESOLUCIÓN de 3 de noviembre de 1998, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al informe de fiscalización de las primas a la Construcción Naval.*

**INFORME**



## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS PRIMAS A LA CONSTRUCCIÓN NAVAL

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de mayo de 1998, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS PRIMAS A LA CONSTRUCCIÓN NAVAL. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

### ÍNDICE

#### I. INTRODUCCIÓN

- A. Antecedentes de la fiscalización
- B. Sistema de primas a la construcción naval
- C. Unidades y órganos intervinientes en la gestión de las primas
- D. Objetivos y alcance de la fiscalización
  - *Objetivos*
  - *Alcance*
- E. Estructura del Informe y principales conclusiones
- F. Tratamiento de las alegaciones

- II. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO
- A. Ejecución presupuestaria en el período 1985/1994
- B. Presupuesto funcional. Objetivos e indicadores
- III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LA CONCESIÓN Y DEVENGO DE LAS PRIMAS
- A. Normativa y objeto subvencionable
- B. Estructura de las primas
- C. Procedimiento de concesión
- D. Determinación del valor base
- IV. GESTIÓN DE LOS FONDOS Y DE LAS PRIMAS RETENIDAS
- A. Primas de ajuste financiero
- B. Primas de ajuste laboral
- C. Fondo de I+D
- D. Fondo de Reestructuración  
 — *Gestión del fondo*  
 — *Rendimientos financieros del Fondo de Reestructuración*
- V. AYUDAS AL AJUSTE LABORAL
- A. Medidas de carácter laboral
- B. Subvención para facilitar el ajuste laboral de las empresas del subsector de pequeños y medianos astilleros
- C. Ayudas laborales con cargo al Fondo de Reestructuración
- VI. ÓRGANOS DE GESTIÓN
- A. Gerencia del Sector Naval  
 — *Naturaleza jurídica y competencias*  
 — *Financiación*  
 — *Análisis del balance y la cuenta de resultados*
- B. PYMAR  
 — *Naturaleza y objeto social*  
 — *Balance al 31/12/1994*  
 — *Rendimientos financieros de los fondos depositados*  
 — *Conclusión*
- VII. RECONVERSIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL EN EL PERÍODO 1984/1994
- A. Introducción
- B. Primera fase. Reconversión 1984/1986  
 — *Plan de bases para la reconversión del sector de la construcción naval*  
 — *Objetivos de la reconversión del sector de la construcción naval*  
 — *Consecución de los objetivos*
- C. Segunda fase. Reestructuración 1987/1990
- D. Tercera fase. Reestructuración 1991/1994
- E. Situación a partir de 1994
- VIII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO POR LOS ASTILLEROS DE LOS PROGRAMAS DE RECONVERSIÓN O ACTUACIÓN
- A. Programas empresariales de reconversión o actuación
- B. Sistemas establecidos para el seguimiento de los programas
- C. Cumplimiento de los programas
- IX. CONCLUSIONES
- A. Respecto del análisis del presupuesto
- B. Respecto del procedimiento establecido para la concesión y devengo de las primas
- C. Respecto de la gestión de los fondos y de las primas retenidas
- D. Respecto de las ayudas al ajuste laboral
- E. Respecto de los órganos de gestión  
 — *Gerencia del sector naval*  
 — *PYMAR*
- F. Respecto de la reconversión y reestructuración del sector de la construcción naval en el período 1984/1994
- G. Respecto de los programas empresariales de reconversión o actuación
- X. RECOMENDACIONES
- ANEXOS
- ABREVIATURAS
- ÍNDICE DE CUADROS

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 21 de septiembre de 1994, aprobó incluir la presente fiscalización en el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1995». Estas actuaciones figuran dentro del apartado IV.3 «Informes especiales o extraordinarios a realizar por iniciativa del propio Tribunal».

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 1995.

### B. Sistema de primas a la construcción naval

1.3 Las primas a la construcción naval (en adelante, primas <sup>1</sup>) constituyen un sistema de ayudas que se conceden a las empresas del sector de la construcción naval, por el Ministerio de Industria y Energía (MINER), con cargo a los créditos del programa 723B «Reconversión y reindustrialización» de los Presupuestos Generales del Estado.

1.4 La configuración de las primas en los ejercicios fiscalizados y en la actualidad data de 1984, año en que se declaró en reconversión el sector de la construcción naval <sup>2</sup>. Esta declaración se realizó por el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización.

1.5 El citado Real Decreto 1271/1984 estableció además los siguientes aspectos derivados de la declaración: los objetivos de la reconversión del sector de la construcción naval; los procedimientos y órganos de control, seguimiento y gestión; y las medidas aplicables a las empresas que se acogiesen a la reconversión. Entre estas medidas figuran las «de ayuda a la producción» a las que denominó, con carácter general, primas. La vigencia de este Real Decreto finalizó a los tres años de su publicación. Con posterioridad y hasta 1994 se han ido dictando otras disposiciones, con la doble intención de: a) adecuar las primas a las necesidades reales del sector de la construcción naval; y b) adaptar la legislación española a las pautas marcadas por las sucesivas directivas del Consejo de las Comunidades Europeas sobre ayudas a la construcción naval. Dichas normas fueron los Reales Decretos 1433/1987, de 25 de noviembre; 826/1991, de 24 de mayo; y 442/1994, de 11 de marzo.

<sup>1</sup> Cuando se emplea este término en el Informe, se refiere a todos los tipos de primas y al sistema global de primas a la construcción naval.

<sup>2</sup> Conviene precisar, no obstante, que con la misma denominación de primas a la construcción naval se veían concediendo con anterioridad diversas ayudas a los astilleros.

Por su parte, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establece, en su disposición cuadragésima sexta, que, dentro del primer semestre de 1998, el Gobierno adoptará las iniciativas necesarias para establecer un sistema de ayudas a la construcción naval sustitutivo de las primas.

1.6 En el ejercicio de 1994 las obligaciones reconocidas por primas a la construcción naval ascendieron a 32.760 millones de pesetas. Por su parte, desde 1985, primer ejercicio en que se reconocieron las primas en su configuración actual, hasta 1994 el volumen de las obligaciones reconocidas ascendió a 284.129 millones de pesetas.

### C. Unidades y órganos intervinientes en la gestión de las primas

1.7 La Dirección General de Industria del MINER (DGI) es el centro directivo que concede las ayudas y las abona con cargo a sus créditos presupuestarios. Dentro de ella, corresponde a la Subdirección General de Industrias Navales <sup>3</sup> la gestión, el control y seguimiento de la cesión y el libramiento de las primas.

1.8 Además, como órganos técnicos y de gestión, creados conforme a lo previsto en el Real Decreto-Ley 8/1983, figuran:

a) La Gerencia del Sector Naval (GSN), entidad con personalidad jurídica pública no sujeta a la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen de las Entidades Estatales Autónomas, que es el órgano técnico del Plan de reconversión. Sus competencias son: determinar el valor base de las construcciones y transformaciones de los buques, en función del cual se fija el importe de las primas <sup>4</sup>; proponer al MINER las primas a conceder en cada caso; y gestionar la aplicación de los fondos creados con determinadas primas.

b) La Sociedad de reconversión «Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión, S.A.» (PYMAR), sociedad privada constituida, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1271/1984, por las empresas del subsector de pequeños y medianos astilleros acogidas a la reconversión. Es un órgano de gestión que recibe las primas y las canaliza a las empresas beneficiarias, además de ser depositaria de los fondos antes citados.

c) La División de Construcción Naval del Instituto Nacional de Industria <sup>5</sup> (DCN). De acuerdo con lo previsto en el artículo 10.2 del Real Decreto 1271/1984, es el órgano de gestión para el subsector de grandes astilleros.

<sup>3</sup> Subdirección General de Industrias de la Construcción Naval a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1335/1994, de 20 de junio, que modificó la estructura orgánica del MINER. Esta Subdirección fue, a su vez, suprimida por el Real Decreto 1889/1996, de 2 de agosto, por el que se aprobó la vigente estructura orgánica del citado Ministerio, que asigna la gestión de las primas a la Subdirección General de Análisis y Programas Industriales.

<sup>4</sup> En el subapartado III.D se analiza detalladamente el concepto de valor base.

<sup>5</sup> Actualmente, Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.

Realiza, por tanto, en lo que se refiere al citado subsector, las mismas funciones que PYMAR.

#### D. Objetivos y alcance de la fiscalización

##### —Objetivos

1.9 La fiscalización se ha planteado con una doble óptica: como una fiscalización de regularidad, en lo que se refiere a las primas concedidas, y como una fiscalización operativa en lo que respecta a la reconversión. En cada caso, las actuaciones se han acomodado a los objetivos marcados en las Directrices Técnicas. En términos generales, éstos fueron los siguientes:

- a) Verificación del cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos<sup>6</sup>.
- b) Evaluación de los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados.
- c) Evaluación del grado de consecución de los objetivos de la reconversión del sector de la construcción naval.

##### —Alcance

1.10 Las actuaciones fiscalizadoras han tenido por objeto las siguientes materias:

- a) La ejecución presupuestaria de la partida del MINER con cargo a la cual se conceden las primas.
- b) Los expedientes de concesión de las primas.
- c) La gestión de las primas retenidas por los órganos de gestión subsectoriales (PYMAR y DCN), así como de las subvenciones recibidas por PYMAR en 1985 para facilitar el ajuste laboral de las empresas del subsector de medianos y pequeños astilleros. Las actuaciones fiscalizadoras referidas a la DCN se han limitado al análisis del ejercicio por la DGI de sus funciones de control y supervisión sobre la actuación, como órgano gestor, de la DCN.
- d) Las cuentas anuales de PYMAR y de la GSN. El alcance de la fiscalización de las cuentas se ha limitado a la actuación de estas entidades en la gestión de las primas y, más concretamente en el caso de PYMAR, a su actuación como entidad canalizadora y depositaria de fondos públicos.
- e) Los informes elaborados por la GSN y la DGI acerca de la situación del sector de la construcción naval.
- f) La información relativa a los programas empresariales de reconversión o actuación disponible en la GSN y en la DGI.

1.11 El periodo fiscalizado ha sido el ejercicio de 1994. No obstante, el plazo se ha ampliado hasta cubrir

el periodo 1984/1994 en las actuaciones referidas a los siguientes aspectos: a) la generación y empleo de los distintos fondos creados con determinadas primas; b) el cumplimiento de los programas de reconversión o actuación de los astilleros; y c) el grado de consecución de los objetivos de la reconversión del sector de la construcción naval.

1.12 Las actuaciones fiscalizadoras se han llevado a cabo en la Subdirección General de Industrias Navales de la DGI, en la GSN y en PYMAR; en esta última, en su calidad de órgano depositario y canalizador de fondos públicos.

1.13 No se han presentado limitaciones al alcance de la fiscalización.

#### E. Estructura del Informe y principales conclusiones

1.14 Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe distribuidos en los nueve apartados que siguen a este primero, de carácter introductorio. En el segundo se incluye el análisis de las partidas presupuestarias con cargo a las cuales se concedieron las primas. El apartado tercero se dedica al análisis del procedimiento establecido para la concesión y devengo de las primas, en general. En el apartado cuarto se realiza un análisis específico de la gestión de los fondos creados con determinadas primas y de las primas retenidas por los órganos de gestión subsectoriales. El apartado quinto se dedica a las ayudas al ajuste laboral, mientras que el sexto se refiere a la actividad de los órganos de gestión GSN y PYMAR. Los apartados séptimo y octavo tienen por objeto exponer los resultados de la fiscalización operativa de la reconversión del sector naval; dedicándose el séptimo, en concreto, a analizar la consecución por el sector de los objetivos de la reconversión y el octavo a evaluar el cumplimiento por los astilleros de los programas empresariales. Por último, los apartados noveno y décimo contienen, respectivamente, las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización y las recomendaciones formuladas por este Tribunal.

1.15 Con independencia del análisis más detallado de los resultados de la fiscalización que se recoge en los próximos apartados de este Informe (y, de manera más sintética, en el apartado IX «Conclusiones»), se anticipa aquí un resumen de los resultados más importantes:

a) En todos los ejercicios del periodo 1985/1994 se ha incumplido el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, al haberse trasladado a ejercicios posteriores el reconocimiento de ciertas primas devengadas en cada ejercicio.

b) El modelo empleado para la gestión de las primas de las empresas del subsector de pequeños y medianos astilleros se ha basado en la asignación a la sociedad PYMAR de una función intermediaria entre la Administración que concede las primas y los astilleros que las reciben. El Tribunal considera, sin embargo, que habría

<sup>6</sup> En especial, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

sido más adecuado que todas las ayudas aprobadas por la Administración hubiesen sido abonadas directamente a los beneficiarios finales cuando éstos estuvieran en condiciones de devengarlas<sup>7</sup>.

c) En cualquier caso, el modelo de gestión empleado con los fondos y primas retenidas debería haberse visto acompañado de unos procedimientos de control más eficaces.

d) No se considera adecuado el sistema de libramiento a PYMAR en 1985 de dos subvenciones para facilitar el ajuste laboral de las empresas del subsector, ya que las subvenciones han permanecido sin aplicar durante un periodo de tiempo muy largo. En concreto, de los 6.150 millones de pesetas recibidos por PYMAR en 1984 quedaba aún sin aplicar al 31/12/1994 un remanente de 617,4 millones.

e) Los órganos de gestión subsectoriales (PYMAR y DCN) han incumplido diversas normas reguladoras de las primas que retuvieron y de los fondos constituidos con las mismas.

f) Las cuotas de examen de los expedientes de solicitud de primas, una de las principales fuentes de financiación de la Gerencia del Sector Naval, son prestaciones patrimoniales de carácter público. Por ello, no puede considerarse suficiente sustento normativo de las mismas su regulación por real decreto.

g) Cuando se liquide, PYMAR deberá reintegrar al Tesoro los depósitos, fondos y reservas generados por recursos públicos que mantenga pendientes de aplicación.

h) En 1994, transcurridos diez años desde el inicio del proceso de reconversión, no se había cumplido el objetivo general de la reconversión y reestructuración del sector, al no alcanzarse los deseados niveles de competitividad (en los términos del Real Decreto 1271/1984).

## F. Tratamiento de las alegaciones.

1.16 De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto del presente Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Director General de Industria (Presidente, a su vez, de la GSN) y al Presidente de PYMAR. Asimismo, fue puesto de manifiesto a los dos responsables de la DGI en el periodo al que se refieren las actuaciones de fiscalización practicadas. Todos han formulado alegaciones, que se acompañan al Informe. Los escritos de alegaciones fueron presentados en el plazo establecido, tras la concesión por el Tribunal de Cuentas de una prórroga solicitada en tiempo y forma oportunos por todos los alegantes.

<sup>7</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI.

1.17 El método que se seguirá en el Informe para comentar las alegaciones, siempre que no sean meras confirmaciones de lo señalado en el mismo, consistirá en insertar la opinión del Tribunal respecto de su contenido a continuación de los párrafos a los que aquéllas se refieren. En los casos en que ha parecido oportuno modificar la redacción, como consecuencia de lo indicado en las alegaciones, se informará de esta circunstancia, bien en el propio texto, bien mediante notas a pie de página. Las alegaciones formuladas por quienes fueron Directores Generales de Industria, en el periodo al que se refieren las actuaciones de fiscalización practicadas, suscriben las formuladas por el actual Director General de Industria, con algunos elementos complementarios o matizaciones que no han supuesto modificación alguna en el Informe. Por ello, las referencias en el texto del Informe a las alegaciones se limitan a las formuladas por la DGI y por PYMAR.

## II. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

### A. Ejecución presupuestaria en el periodo 1985/1994

2.1 Como ya se ha señalado en el punto 1.5, el Real Decreto 1271/1984 incluyó las primas entre las medidas aplicables a las empresas que se acogieran a la reconversión. En consecuencia, en los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1985 y siguientes figura una partida específica, denominada primas a la construcción naval, en el artículo 77 «Transferencias a empresas privadas» del programa presupuestario 723B «Reconversión y reindustrialización»<sup>8</sup>. Los créditos definitivos y las obligaciones de dicha partida en el periodo 1985 a 1994 se recogen en el cuadro 1.

2.2 Del análisis de los datos contenidos en el citado cuadro se derivan las siguientes consideraciones:

a) Las obligaciones reconocidas de este periodo, que sumaron 284.129 millones de pesetas, no correspondieron en su totalidad a las primas concedidas con arreglo a las normas de reconversión. En efecto, un total de 17.785 millones de pesetas correspondió a primas concedidas con arreglo a la normativa anterior a la reconversión. Por este motivo, no debieron haberse imputado al programa presupuestario de reconversión y reindustrialización. Tampoco debieron imputarse al artículo 77 «Transferencias a empresas privadas» las primas que se destinaron a astilleros públicos, las cuales representan una parte significativa del total de las obligaciones reconocidas (por ejemplo, 23.659 millones de pesetas en 1994). Estas primas debieron haber sido imputadas al artículo 74 «Transferencias a empresas públicas».

<sup>8</sup> En los ejercicios de 1985 a 1987 la denominación del programa era B11A «Reconversión industrial y reindustrialización».

## CUADRO 1

## Ejecución presupuestaria de las «primas a la construcción naval». 1985/1994

(millones de pesetas)

Año	CRÉDITOS INFI- MPTROS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS			REMANENTES (D)-(E)-(F)	PRIMAS PEGMEN- TIB AL 30/12
		NORMATIVA AN- TERIOR RECON- VICIACIÓN	NORMATIVA RE- CONVERSIÓN	TOTAL (G)=(B)+(C)+(D)		
	(D)	(B)	(C)	(G)	(E)	(F)
1985	11.000	10.357	643	11.000	0	6.574
1986	10.689	2.793	7.896	10.689	0	10.739
1987	11.384	1.475	9.909	11.384	0	13.011
1988	27.330	112	20.135	20.247	7.083	13.771
1989	44.480	1.157	39.998	41.155	3.325	15.577
1990	41.190	301	40.889	41.190	0	18.840
1991	49.124	1.521	35.603	37.124	12.000	20.067
1992	47.356	0	36.071	36.071	11.285	38.077
1993	43.507	69	42.440	42.509	998	27.727
1994	32.760	0	32.760	32.760	0	17.434
<b>TOTAL</b>	<b>318.820</b>	<b>17.785</b>	<b>266.344</b>	<b>284.129</b>	<b>34.691</b>	

Fuente: Dirección General de Industria.

b) De los datos de las columnas 5 y 6 del cuadro 1 se deducen dos circunstancias aparentemente contradictorias. Por un lado, que en cinco años del periodo no se agotaron los créditos presupuestarios, presentándose remanentes de crédito al cierre del ejercicio. Por otro, que en todos los ejercicios figuran al final del año unas primas devengadas cuyas obligaciones no fueron reconocidas en el propio ejercicio. Esta segunda circunstancia supone un incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria (establecido en el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria -TRLGP-, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre) y provocó que los presupuestos de todos los ejercicios de 1986 a 1994 soportasen gastos de ejercicios anteriores. La existencia de remanentes en diversos ejercicios significa, además, que en esos años existía crédito suficiente para permitir el reconocimiento de obligaciones en esas cuantías y la aplicación al Presupuesto de, al menos, una parte de las primas devengadas no imputadas. Por otra parte, las Leyes de Presupuestos de 1988, 1989, 1991 y 1992 declararon ampliables los créditos destinados a las primas, por lo que, de acuerdo con el artículo 66 del TRLGP, los respectivos créditos podían haber sido ampliados hasta cubrir el reconocimiento de las correspondientes obligaciones específicas

de cada ejercicio. Según las comprobaciones que el Tribunal de Cuentas realizó en su día respecto de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado (en el marco de los Informes Anuales y las Declaraciones Definitivas sobre las Cuentas Generales del Estado de cada ejercicio), los remanentes de 1991, 1992 y 1993 obedecen a las medidas adoptadas por el Gobierno para la contención del gasto público; medidas por las que se declararon no disponibles determinados créditos y se limitó el reconocimiento de obligaciones. Por su parte, las alegaciones de la DGI señalan que los remanentes de 1988 y 1989 obedecieron también a las medidas adoptadas para la contención del gasto público<sup>9</sup>.

2.3 En relación con la ejecución presupuestaria del ejercicio de 1994, cabe señalar que el crédito inicial de 35.068 millones de pesetas fue minorado en 2.308 millones de pesetas, como consecuencia de dos transferencias a otras partidas presupuestarias del MINER cuya ejecución se consideró prioritaria. Por otro lado, y en línea con lo señalado en el punto 2.2 b), entre las obligaciones

<sup>9</sup> Como ha indicado el Tribunal de Cuentas en diversas Declaraciones Definitivas, estas medidas no tuvieron como efecto final, en líneas generales, una limitación del gasto real, sino un aplazamiento hasta los ejercicios siguientes de la contabilización del gasto.



reconocidas en el ejercicio de 1994 figuran 28.167 millones de pesetas correspondientes a primas devengadas en los ejercicios de 1992 y 1993; mientras que al cierre de ese mismo ejercicio de 1994 quedaron pendientes de imputar al Presupuesto unas primas por importe de 17.434 millones de pesetas.

2.4 Al 31/12/1994 se habían comprometido gastos con cargo a ejercicios posteriores por un importe de 36.661 millones de pesetas. En el cuadro 2 figura la distribución por años de estos compromisos, correspondientes a resoluciones de concesión de primas dictadas hasta octubre de 1994. A partir de esta fecha, no se dictaron nuevas resoluciones, por falta de cobertura presupuestaria en el ejercicio de 1994. Por ello, no se dictaron las resoluciones de concesión de otros 22 expedientes cuyo importe, según la propuesta de la GSN, ascendía a 13.673 millones de pesetas.

CUADRO 2

Compromisos de gasto al 31/12/1994  
con cargo a ejercicios posteriores

(millones de pesetas)	
AÑO	IMPORTE
1995	17.260
1996	13.958
1997	5.443
TOTAL	36.661

Fuente: DGI.

### B. Presupuesto funcional. Objetivos e indicadores

2.5 De acuerdo con las descripciones que figuran en las Memorias de los programas presupuestarios, que acompañaron a los Presupuestos Generales del Estado para 1994, el programa 723B tenía como meta «garantizar, a medio plazo, la competitividad de la industria española en la perspectiva de su apertura al espacio económico internacional, por medio del redimensionamiento y la modernización de los sectores en crisis, así como la canalización simultánea de los recursos liberados hacia nuevas actividades productivas con futuro». El programa tenía dos únicos objetivos, uno relacionado con el sector siderúrgico y otro con el sector de la construcción naval. Este último aparecía definido de la siguiente manera: «continuar el proceso de reestructuración de forma que, en el horizonte de 1994 pueda conseguirse el necesario ajuste laboral y de productividad para que el sector de construcción naval pueda competir con el resto de los astilleros comunitarios».

2.6. Los indicadores establecidos en el programa de 1994 para medir la consecución del objetivo citado se detallan en el cuadro 3. En él se presentan, asimismo, los

valores realizados, tal como aparecen reflejados en los documentos de elaboración del presupuesto para 1996. Del análisis de los indicadores<sup>10</sup> se deducen las siguientes consideraciones:

a) El indicador número 3 refleja únicamente la ejecución presupuestaria, por lo que no es adecuado para medir la consecución del objetivo del programa en la forma en que éste fue definido, según se recoge en el punto 2.5.

b) Tampoco es relevante, en relación con dicho objetivo, el indicador número 4. En efecto, este indicador refleja el porcentaje de las primas respecto del valor de construcción; porcentaje que, como se verá más adelante, se establece en la normativa específica para cada periodo.

c) Los indicadores números 1 y 2, por el contrario, estaban relacionados con la naturaleza y los fines del objetivo. Su realización en 1994 indica que se logró el ajuste de plantillas en la medida programada, pero que la contratación de obras de construcción y transformación de buques fue bastante inferior a la prevista<sup>11</sup>.

CUADRO 3

Indicadores de seguimiento. Presupuesto de 1994

Nº	INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1	Plantillas <sup>10</sup>	Nº personas	14.500	14.133
2	Contenencia	TRBC <sup>10</sup>	390/400.000	310.000
3	Primas liberadas	10 <sup>6</sup> pesetas	93.068	32.760
4	Primas/valor construcción	%	25	ND
5	Préstamos concedidos	10 <sup>6</sup> pesetas	11.000	8.973

(1) En términos de reducción de plantillas.

(2) Toneladas Registro Bruto Compensado.

### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LA CONCESIÓN Y DEVENGO DE LAS PRIMAS

#### A. Normativa y objeto subvencionable

3.1 El cuadro 4 recoge las distintas normas reguladoras de las primas, en el periodo 1984/1994, y sus reglamentos. Como ya se ha indicado en el punto 15, las normas reguladoras de la reconversión y reestructuración del sector naval han sido cuatro reales decretos (publicados en 1984, 1987, 1991 y 1994). Cada uno de ellos marcó el inicio de las sucesivas fases del proceso de reconversión naval, habiéndose acompañado tres de ellos del correspondiente reglamento configurador de la tramitación de las primas. Para el periodo 1987/1990, sin embargo, el MINER no dictó ninguna norma especí-

<sup>10</sup> Excluido el indicador n.º 5, no relacionado con el objetivo de la fiscalización.

<sup>11</sup> En el subapartado VII.D se analizará en detalle el grado de consecución de los objetivos generales de la reconversión naval en el periodo 1991-1994.

fica regulando la tramitación de las primas, según se refleja en el cuadro 4. Y ello a pesar de que la disposición final 2.ª del Real Decreto 1433/1987 le facultaba para dictar las normas necesarias para su tramitación, devengo, libramiento y control. Ante la inexistencia de reglamento, la gestión de las primas en dicho periodo se llevó a cabo conforme a las siguientes disposiciones: el reglamento del periodo precedente; las instrucciones emitidas por la GSN relativas a las solicitudes de primas presentadas al amparo del Real Decreto 1433/1987; y las resoluciones de concesión dictadas por la DGI, que abarcaron en ese periodo diversos aspectos relativos a la tramitación de las primas.

3.2 De acuerdo con lo establecido por las diferentes normas reguladoras, las primas se concedían a las empresas titulares de astilleros que cumplieran determinados requisitos. Los objetos subvencionables eran las construcciones y transformaciones<sup>12</sup> que los astilleros realizasen, con las características y limitaciones que se definieron en las distintas normas reguladoras.

#### CUADRO 4

Normativa reguladora de las primas en el periodo 1984/1994

PERIODO	NORMA REGULADORA	REGLAMENTO
1/1/1984 a 31/12/1986	Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio	Orden <sup>a</sup> de 26/5/1984
1/1/1987 a 31/12/1989	Real Decreto 1433/1987, de 25 de noviembre	
1/1/1991 a 31/12/1993	Real Decreto 436/1991, de 26 de mayo	Orden <sup>aa</sup> de 2/6/1991
1/1/1994 a 31/12/1997	Real Decreto 663/1994, de 11 de mayo <sup>a</sup>	Orden <sup>a</sup> de 26/9/1994

<sup>a</sup> Del Ministerio de Industria y Energía.

<sup>aa</sup> Del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

#### B. Estructura de las primas

3.3 Las primas constituyen un sistema de ayudas con distinta finalidad, cuyo contenido se analiza en los puntos 3.6 a 3.9. Su aprobación se realiza de forma conjunta para cada obra de construcción o transformación de un buque y su importe se fija mediante la aplicación de diferentes porcentajes sobre el valor base de la construcción o transformación subvencionada.

3.4 Desde 1956 venían concediéndose unas ayudas que se denominaban primas y que tenían por objeto compensar el efecto, en el coste de fabricación de los buques, de los aranceles que protegían determinados materiales y equipos importados. A partir de 1979, ante la difícil situación del sector de la construcción naval, se amplió el concepto de primas. Desde entonces, las primas se contemplaron como un instrumento positivo de política comercial, siguiendo el modelo de los principales países constructores de buques. Bajo esta óptica, la prima a la

compensación de aranceles se complementó con una prima a la producción ligada a determinadas contrataciones.

3.5 La misma denominación de primas se mantuvo cuando en 1984 se estableció un nuevo sistema de ayudas a la construcción naval, que se reguló por el citado Real Decreto 1271/1984. Sin embargo, el nuevo sistema se diferenciaba sustancialmente del anterior. En efecto, las primas reguladas por dicho Real Decreto tenían dos componentes claramente diferenciados: uno de ellos venía constituido por las primas tradicionales (a la compensación de aranceles y a la producción); el otro consistía en las ayudas destinadas a alcanzar los objetivos de la reconversión (ajustes financiero y laboral y desarrollo tecnológico). Éste es el esquema que se ha mantenido, con posterioridad, en las diferentes normas reguladoras de las primas, si bien con modificaciones en el tipo y la cuantía de las mismas. El anexo I resume el sistema de primas y los correspondientes porcentajes de aplicación para el periodo 1984/1994. A lo largo de estos años, el sistema se ha basado en cuatro tipos de ayudas: de compensación de aranceles, a la producción, al ajuste financiero y a la reestructuración. Los dos primeros tipos se corresponden con las primas tradicionales, ligadas al contrato de construcción, y los dos últimos con las ayudas destinadas a facilitar a las empresas el logro de los objetivos de la reconversión. Cada uno de ellos se analiza en los puntos que siguen.

3.6 Como se ha señalado, las primas de compensación de aranceles representan una restitución parcial de los derechos arancelarios aplicables a los materiales y equipos para buques. Por este motivo, su evolución en el periodo 1984/1994 guarda paralelismo con la registrada por los derechos arancelarios citados. Inicialmente, estas primas se situaron en el 5,5% del valor base de construcciones y transformaciones. A partir de 1987, este porcentaje se fue reduciendo cada año, de acuerdo con el ritmo de supresión de los derechos arancelarios establecido en el Tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea, hasta desaparecer en 1993.

3.7 Las primas a la producción son ayudas de carácter general a los astilleros destinadas a contrarrestar el efecto, sobre el precio final de los buques, de los apoyos que se conceden en otros países, a fin de situar los precios de la producción española a niveles competitivos. Inicialmente, el Real Decreto 1271/1984 fijó su importe en el 9,5% del valor base, que se complementaba con una prima de hasta el 5% en función de la calificación tecnológica de la construcción y su grado de nacionalización<sup>14</sup>. En las normas posteriores, que se adaptaron a las directivas comunitarias sobre ayudas a la construcción naval, se establecieron porcentajes variables en función de la cuantía del valor base. Además, el Real Decreto 1433/1987 previó también una prima espe-

<sup>12</sup> En el periodo 1984/1986 también se incluían las grandes reparaciones.

<sup>13</sup> Las modificaciones parciales a esta norma introducidas por los Reales Decretos 1395/1995, de 4 de agosto, y 1562/1997, de 10 de octubre, no han afectado en lo esencial a la regulación de las primas.

<sup>14</sup> El porcentaje de esta prima se calculaba en función del grado de avance tecnológico de la construcción, valor que era corregido por un coeficiente variable en función de la proporción de las importaciones sobre el coste del buque.

cífica, con un importe máximo del 5%, cuya finalidad era incentivar las contrataciones que, por sus características, contribuyesen especialmente a la realización de los objetivos de competitividad<sup>15</sup>.

3.8 Las primas al ajuste financiero tienen por finalidad conseguir una estructura financiera adecuada de las empresas, que era uno de los objetivos de la reconversión. El Real Decreto 1271/1984 estableció con este objeto una prima del 2,5% del valor base. Por su parte, el Real Decreto 1433/1987 estableció que podía ser destinado al ajuste financiero hasta un 50% de la prima específica a que se ha hecho referencia en el punto anterior. Al amparo de esta norma, el Comité de la GSN acordó en 1988 destinar, con carácter general, el 50% de la prima específica devengada por los barcos nacionales al ajuste financiero, mientras que en la devengada por los barcos destinados a la exportación el porcentaje se reducía al 25%.

3.9 Por lo que se refiere, finalmente, a las ayudas de reestructuración, en su comienzo, el Real Decreto 1271/1984 estableció una prima del 2% del valor base, destinada al ajuste laboral, y otra del 0,5%, que tenía por objeto financiar proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D). A partir de 1987 se estableció una prima única, del 5%<sup>16</sup>, denominada de reestructuración y destinada a facilitar el conjunto de las acciones de esta naturaleza (ajuste laboral, inversiones que no supusieran un aumento de la capacidad global de construcción y proyectos de I+D).

3.10 Todas las primas son abonadas a los órganos de gestión subsectoriales (PYMAR y DCN), según el subsector al que pertenece el astillero para el cual se aprueban. Una vez recibidas por dichos órganos, el destino de las primas varía conforme a la naturaleza de cada una de ellas. Así, se pueden establecer cuatro modelos distintos de instrumentación del apoyo (véase el anexo II):

a) Mediante la entrega inmediata por dichos órganos al astillero que las solicitó. Éste es el caso de las primas a la producción y las de compensación de aranceles. Unas y otras se recogen bajo la denominación de primas ligadas al contrato.

b) Mediante la entrega inmediata por los órganos subsectoriales al Fondo de Promoción de Empleo del sector de la construcción naval (FPE). Es el caso de las primas de ajuste laboral del Real Decreto 1271/1984, establecidas como contribución solidaria a la solución de los problemas de excedente de personal de los astilleros.

c) Mediante la entrega al astillero solicitante cuando cumpla determinadas condiciones. Éste es el modelo utilizado con las primas de ajuste financiero.

d) Mediante la creación de unos fondos destinados a la concesión de ayudas a los astilleros en general. Es el modelo aplicado con las primas de I+D del Real Decreto

1271/1984 y las de reestructuración establecidas en las normas posteriores.

### C. Procedimiento de concesión

3.11 A pesar de las modificaciones normativas, a las que se ha hecho referencia anteriormente, el procedimiento de concesión, tramitación y devengo de las primas no se modificó sustancialmente en el periodo 1984/1994. Las principales fases de esta tramitación, cuyo esquema se recoge en el citado anexo II, son las siguientes:

a) Los astilleros presentan las solicitudes de las primas a la DGI a través de la GSN. Ésta evalúa las peticiones, determina el valor base de la construcción y el importe de las primas a conceder y eleva a la DGI la propuesta de concesión de primas, una vez que el astillero le ha comunicado de forma fehaciente la entrada en vigor del contrato de construcción.

b) Las primas se devengan en tres plazos<sup>17</sup>, en función del grado de avance de la construcción. Los dos primeros se consideran entregas a cuenta y las solicitudes de pago se presentan por los astilleros cuando disponen de la documentación justificativa. La DGI verifica los documentos y procede a ordenar el pago.

c) La liquidación final se produce cuando se entrega el buque, entendiéndose por tal la firma del acta de recepción por el armador. La documentación remitida por el astillero es analizada por la GSN, que emite un informe y lo comunica a la DGI con objeto de que este centro directivo proponga a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (DGTPF) el pago de las primas. Por su parte, la DGI, a través de la Subdirección General de Industrias Navales, verifica el cumplimiento de la actuación subvencionada y comprueba que la subvención se aplica a la concreta finalidad para la que fue concedida.

d) Por último, la DGTPF libra las primas a los órganos de gestión subsectoriales, quienes las aplican a su destino definitivo conforme a lo detallado en el punto 3.10.

3.12 Como se ha señalado en el punto anterior, las primas se devengan a lo largo de la construcción del buque que, normalmente, se prolonga durante varios años. Consecuentemente, el pago de las primas se realiza en distintos ejercicios; alguno de los cuales, en ocasiones, son posteriores a la vigencia de las normas reguladoras de las primas. Por este motivo, tal como se recoge en el cuadro 5, las obligaciones reconocidas en 1994 correspondieron a primas devengadas al amparo de los Reales Decretos de 1984, 1987 y 1991 (si bien fueron debidas, en su mayor parte, a las devengadas al amparo

<sup>15</sup> La GSN estableció las condiciones y los porcentajes de esta ayuda y, a partir de 1 de enero de 1989, limitó el importe máximo al 3%.

<sup>16</sup> Las variaciones en los porcentajes de esta prima en el periodo 1987/1994 son analizadas detalladamente en los puntos 4.26 y 4.27.

<sup>17</sup> Excepto las que obedecen a obra de transformación, que se devengan en un solo plazo al final de la obra.

del Real Decreto 1433/1987). De lo cual se deduce que el grueso de las construcciones que dieron lugar a las primas imputadas al presupuesto de 1994 se iniciaron entre el 1 de enero de 1987 y el 31 de diciembre de 1990.

#### CUADRO 5

Detalle de las obligaciones reconocidas en el ejercicio de 1994

(miles de pesetas)

PREMIAS DEVENGADAS AL AMPARO DE	OBLIGACIONES RECONOCIDAS
Real Decreto 1.271/1984	291.199
Real Decreto 1.433/1987	30.990.675
Real Decreto 826/1991	1.478.404
TOTAL	32.760.278

3.13 Con objeto de determinar el plazo medio empleado en la tramitación de las primas y las causas de las posibles demoras, el Tribunal ha analizado los plazos de tramitación de los 41 expedientes de construcciones cuya liquidación final se pagó en el ejercicio de 1994. El resultado de este análisis se resume en el cuadro 6, donde figuran las principales fases de tramitación de las primas, desde su solicitud hasta la percepción por los órganos subsectoriales del importe de la liquidación final de las primas. A este respecto, conviene señalar que durante la 3.ª fase del cuadro se produce (antes de la solicitud de la liquidación final que cierra la misma) el pago a los astilleros de las cantidades devengadas en los dos primeros plazos (el 25% y el 50%, respectivamente).

#### CUADRO 6

Plazos de tramitación de las primas

(días)

FASE	PLAZO MEDIO	MINOR PLAZO	MAYOR PLAZO
1ª Desde la solicitud de las primas por el astillero hasta la admisión de la propuesta por la GSN o la DCN	330	30	400
2ª Desde la propuesta de la GSN hasta que la DGI da su resolución de admisión	93	1	140
3ª Desde la resolución de admisión hasta la solicitud por el astillero de la liquidación final	400	17	1.061
4ª Desde la solicitud de la liquidación final hasta la emisión del informe por la GSN	143	5	1.114
5ª Desde el informe de la GSN hasta la emisión de la propuesta de pago	233	20	400
6ª Desde la propuesta del pago al astillero por los órganos subsectoriales de la liquidación final	27	7	92
TRAMITACIÓN COMPLETA	1.405	398	3.505

Fuente: Base de datos de la DGI.

3.14 Como puede apreciarse en el cuadro 6, el plazo medio transcurrido desde la solicitud de las primas por el astillero hasta el cobro del tercer plazo (o liquidación final) por los órganos de gestión subsectoriales es de 1.493 días (algo más de cuatro años). El expediente de

mayor duración tardó en tramitarse cerca de diez años y el de menor poco más de uno. Adicionalmente, según se libren desde PYMAR o desde la DCN, los astilleros tardan una media de 3 ó 13 días en recibir las primas ligadas al contrato (las calificadas en el punto 3.10 como primas de entrega inmediata al astillero).

3.15 Las principales causas aducidas por la DGI para explicar la duración de estos plazos, así como algunas adicionales observadas por el Tribunal en el curso de la fiscalización, son las siguientes:

a) Según la DGI, en la 1.ª fase recogida en el cuadro, además del tiempo necesario para que la GSN estudie el expediente y valore la solicitud, se producen demoras en la aportación por los astilleros de la documentación requerida por la Gerencia y retrasos en la entrada en vigor del contrato. Por otro lado, del análisis de ocho expedientes llevado a cabo en la fiscalización se deduce que, en ocasiones, se producen también modificaciones en el contrato que afectan al armador, al astillero o a las características del buque, lo que demora su entrada en vigor<sup>18</sup>.

b) La larga duración de la 3.ª fase obedecen, según la DGI, al largo periodo de construcción de los buques. Con independencia de ello, de la muestra analizada se deducen además otras circunstancias que retrasan la conclusión de esta fase. Entre ellas, cabe citar las siguientes: un cambio de armador; la interposición de recursos por los astilleros contra la resolución dictada por la DGI; o la paralización de la construcción de un buque durante cierto tiempo.

c) Para explicar la duración de la 4.ª fase, la DGI destaca que la demora en la presentación por los astilleros de la documentación preceptiva, sobre todo el detalle de cierre contable, alarga los plazos de tramitación.

d) A juicio de la DGI, la causa de las demoras en las fases 2.ª y 5.ª radica, fundamentalmente, en la insuficiencia de los créditos presupuestarios a que se ha hecho referencia en el subapartado IIA.

#### D. Determinación del valor base

3.16 Como se indica en el punto 3.3, el importe de las primas se fija mediante la aplicación de los porcentajes que corresponden en cada caso al «valor base» de las construcciones y transformaciones. El Real Decreto 1271/1984 estableció, como valor base de las construcciones destinadas a un armador nacional, el resultado de sumar los dos conceptos siguientes<sup>19</sup>:

a) El coste de la construcción, según el contrato firmado entre el armador y el constructor.

b) Los costes a los que tuviera que hacer frente el armador durante el periodo de construcción.

<sup>18</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI.

<sup>19</sup> Para las construcciones destinadas a la exportación, el Real Decreto estableció que el valor base se determinara a partir de la licencia de exportación.

3.17 Posteriormente, el Real Decreto 1433/1987 estableció que el valor base sería determinado por la GSN tomando como referencia el «valor contractual antes de las ayudas». Las directivas comunitarias sobre ayudas a la construcción naval, por su parte, definen el valor contractual antes de la ayuda como «el precio previsto en el contrato más cualquier ayuda que haya sido concedida directamente al astillero».

3.18 En consecuencia, el valor base, tanto en la forma definida por el Real Decreto 1271/1984 como en la definida por el Real Decreto 1433/1987, viene determinado por el importe fijado en el contrato; importe que incluye el «precio del contrato» y los «gastos de armador».

3.19 La determinación de las primas en función del importe fijado en el contrato comporta el riesgo de que las partes contratantes eleven ficticiamente el precio del contrato y, por tanto, el importe de las subvenciones a percibir. Por ello, la GSN, en aplicación de las competencias que le atribuyó el artículo 30.3 del Real Decreto 1271/1984, diseñó unos procedimientos de control que tenían por objeto «lograr relaciones transparentes entre armador-astillero que aseguren la bondad del sistema de valoración del valor base». Sin embargo, aun cuando la DGI comunicó en octubre de 1985 a los órganos de gestión subsectoriales la implantación de dichos procedimientos, éstos no llegaron a ponerlos en práctica por razones no justificadas documentalmente.

Comentarios a las alegaciones. Las alegaciones de PYMAR señalan que las razones por las que no se implantaron fueron: en primer lugar, que el sistema diseñado por la GSN era de muy difícil aplicación; y en segundo lugar, que PYMAR, junto a los astilleros, elaboró un sistema de control alternativo, constituido por los informes anuales de auditoría a los que se hará referencia en los puntos siguientes, que fue aceptado por todos los miembros de la Administración presentes en el Consejo de PYMAR y por la Gerencia. Sin embargo, ni en el curso de los trabajos de fiscalización ni en el trámite de alegaciones se ha aportado documentación que acredite la conformidad expresa de la DGI o de la GSN con la sustitución de los procedimientos de control que diseñó esta última por el sistema de informes anuales de auditoría diseñado por PYMAR.

3.20 Las comprobaciones finalmente implantadas fueron de dos tipos:

a) Comprobaciones «a priori» de la GSN, órgano encargado de la determinación del valor base, realizadas a partir de su conocimiento del sector de la construcción naval y de los precios normales de los distintos buques. Así, a partir de 1988, la GSN fijó unos porcentajes máximos, por tipo de construcción, de los gastos de armador<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Estos porcentajes se fijaron inicialmente tomando como referencia los gastos medios de los expedientes tramitados, y fueron disminuidos en 1991.

b) Comprobaciones «a posteriori» de la GSN, mediante controles de carácter financiero estructurados en torno a una doble fuente de información: los informes anuales de auditoría de las empresas y los «detalles de cierre contable de la obra de construcción del buque» que se exigieron para la liquidación final de las primas desde la aprobación del Real Decreto 1433/1987.

3.21 Del análisis de los controles «a posteriori» se deducen las siguientes observaciones:

a) Los informes anuales de auditoría son un dictamen sobre la fiabilidad de los estados financieros. Dichos informes, por su alcance y objetivos, no pueden verificar la inexistencia de posibles prácticas que afecten a la correcta determinación del valor base. Por ello, en ningún caso suponen una alternativa equiparable a la constituida por los procedimientos de control diseñados en su día por la GSN, a los que se refiere el punto 3.19. A este respecto, las alegaciones de la DGI señalan que estos informes son utilizados en muy raras ocasiones por la Gerencia para controlar la correcta determinación del valor base.

b) Los «detalles de cierre contable» son unos informes certificados por un auditor registrado, en los que se acredita la liquidación de la construcción entre el armador y el astillero. Informan, entre otros aspectos, acerca de si se ha producido el pago por el armador del precio convenido en el contrato, aspecto que constituía uno de los extremos a vigilar por los procedimientos de control diseñados por la GSN. No obstante, el hecho de no haberse efectuado un seguimiento de los importes que, según dichos certificados, estaban pendientes de pago, resta validez a este control. A este respecto, conviene señalar que, revisada una muestra del 20% de los expedientes con liquidación final en el ejercicio, tres de los diez expedientes analizados recogían importes pendientes de pago, sin que la GSN hubiera realizado el seguimiento acerca de su cobro final por el astillero<sup>21</sup>.

Comentarios a las alegaciones. Las alegaciones de la DGI justifican la falta de seguimiento de los pagos pendientes, por las siguientes razones: en primer lugar, porque es poco corriente que existan liquidaciones con pagos pendientes; en segundo lugar, porque, cuando existen, los pagos pendientes son cantidades insignificantes respecto del valor base; y por último, porque, de los tres expedientes de la muestra analizada por el Tribunal se puede concluir que la existencia de los pagos pendientes está suficientemente justificada o el pago está sustentado por letras o pagarés garantizados, en ocasiones, por la constitución de una hipoteca naval. Sin embargo, el Tribunal considera que la existencia de pagos pendientes en tres de los diez expedientes analiza-

<sup>21</sup> A instancias del equipo de fiscalización, y en relación con uno de estos tres expedientes, la GSN solicitó del astillero la confirmación del pago posterior por el armador.

dos permite estimar que no trata de una práctica inusual. Además, la deuda pendiente del expediente a que se refiere la nota a pie de página 17 no estaba sustentada por pagarés aceptados, como afirman las alegaciones, sino por un «Documento de Reconocimiento de Deuda», tal como certifica el auditor en el detalle de cierre contable del citado expediente. No puede, por ello, aceptarse la argumentación ofrecida por las alegaciones para justificar la falta de seguimiento de los pagos pendientes.

3.22 En consecuencia, los procedimientos de control implantados no proporcionaban suficiente seguridad sobre la ausencia de elevaciones ficticias de los precios fijados en los contratos. Cabe concluir, por ello, que no queda debidamente asegurado que el principal factor para calcular el importe de la prima fuese determinado de forma correcta:

#### IV. GESTIÓN DE LOS FONDOS Y DE LAS PRIMAS RETENIDAS

4.1 Como se ha señalado en el punto 3.10, las primas no ligadas al contrato de construcción -esto es, las que se recogen en los incisos b), c) y d), destinadas a facilitar a las empresas el logro de los objetivos de la reconversión- no son abonadas de forma inmediata a los astilleros, sino que son retenidas transitoriamente por los órganos de gestión subsectoriales (PYMAR y DCN). El cuadro 7 recoge el detalle de las primas retenidas en el periodo 1985/1994, que ascendieron a 51.321,6 millones de pesetas, lo que representa un 18,1% del total de las primas reconocidas en dicho periodo. Por sus especiales características y la problemática que presentan, el presente apartado se dedicará a analizar la gestión de las ayudas de este tipo.

CUADRO 7

Primas retenidas por los órganos de gestión subsectoriales durante el periodo 1985/1994

(Miles de pesetas)

PRIMAS	PYMAR	DCN	TOTAL
Ajuste financiero	8.387.711	4.326.919	12.714.630
Ajuste laboral	3.820.112	1.327.231	5.147.343
I+D	955.096	331.808	1.286.904
Reestructuración	18.092.036	14.080.716	32.172.752
<b>TOTAL</b>	<b>31.254.955</b>	<b>20.066.674</b>	<b>51.321.629</b>

4.2 Los órganos de gestión retienen las primas no ligadas al contrato de construcción hasta su aplicación definitiva. La forma en que se aplica cada prima varía en función de su naturaleza, como se ha indicado en el punto 3.10; pudiendo consistir en el ingreso de las pri-

mas en el FPE, en el pago de la primas a los astilleros tras el cumplimiento de ciertos requisitos o en su traspaso a algún Fondo (como el de Reestructuración) del que también son depositarios los mismos órganos. La existencia de un desfase temporal entre la recepción de las primas por estos órganos de gestión y su pago a los destinatarios finales, unido a la disponibilidad líquida de los citados Fondos, ha permitido a dichos órganos obtener una rentabilidad financiera a través de su colocación en inversiones financieras temporales. Sin embargo, la DGI no ha dictado instrucciones que regularan la aplicación y el destino de estos rendimientos, si se exceptúan las normas referidas a los derivados del Fondo de Reestructuración.

4.3 La DGI tampoco ha dictado instrucciones o normas de control que le permitan tener un conocimiento puntual de la situación de las primas retenidas, exceptuando también en este caso las primas de reestructuración. No obstante, PYMAR informaba a la citada Dirección General de los ingresos de fondos que realizaba al FPE por las primas de ajuste laboral y acompañaba justificación documental de los mismos. Además, una o dos veces al año, PYMAR remitía a la DGI información de las aplicaciones de las primas de ajuste financiero. La DCN, por su parte, no remitía información alguna de las primas retenidas, a excepción de la establecida para el Fondo de Reestructuración.

##### A. Primas de ajuste financiero

4.4 El artículo 12 del Real Decreto 1271/1984 estableció que los programas de reconversión presentados por las empresas debían prever un plan de saneamiento y capitalización que les permitiera alcanzar un nivel de capitalización adecuado. Se perseguía que, al final del periodo de la reconversión, las empresas presentasen una estructura de pasivo adecuada; situación que se entendía conseguida cuando el importe de los fondos propios fuera igual al valor del inmovilizado neto. Asimismo, el citado artículo disponía que el plan de capitalización contaría, entre otras medidas, con la prima de ajuste financiero y con aportaciones de capital equivalentes, como mínimo, a la cuantía de dicha prima.

4.5 Por su parte, como se ha indicado en el punto 3.8, el Comité de la GSN acordó en 1988, al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 1433/1987, destinar al ajuste financiero de los astilleros el 50% de la prima específica devengada por los barcos nacionales y el 25% de la devengada por los barcos destinados a la exportación.

4.6 Las primas de ajuste financiero devengadas en aplicación de cada uno de los dos Reales Decretos citados en los dos puntos anteriores son equivalentes en su finalidad. Sin embargo, unas y otras difieren en las condiciones exigidas para su percepción. Así, el Real Decreto 1271/1984 establecía dos requisitos para la percepción de la prima de ajuste financiero: a) la existencia de un

desequilibrio financiero, en los términos que acaban de definirse a «sensu contrario» en el punto 4.4; y b) la realización por el astillero, con anterioridad a la percepción de la prima, de una ampliación de capital equivalente, como mínimo, al importe de la misma. El Real Decreto 1433/1987, por su parte, no estableció condición alguna respecto a la prima específica destinada al ajuste financiero. Los requisitos para poder percibir este tipo de ayudas se determinaron en las resoluciones de la DGI por las que se autorizaba el pago de estas primas. En dichas resoluciones se exigió, por similitud con las devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984, que el astillero ampliase su capital por un importe equivalente, como mínimo, al de la prima a percibir. No se establecieron, sin embargo, condiciones previas respecto de la situación financiera del astillero. Ahora bien, se autorizaba a las empresas que presentaban equilibrio financiero a realizar la ampliación de capital con cargo a reservas, mientras que si presentaban desequilibrio la ampliación debía hacerse mediante aportaciones patrimoniales de los accionistas.

4.7 También eran diferentes los procedimientos aplicados para la tramitación de estas primas. En las devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984, los órganos de gestión subsectoriales debían pagar las primas a los astilleros después de comprobar el cumplimiento por éstos de las condiciones señaladas en el punto anterior. En las devengadas al amparo del Real Decreto 1433/1987 se requería una resolución de la DGI, a propuesta de la GSN, que autorizase el pago de las primas de ajuste financiero a los astilleros.

4.8 El cuadro 8 presenta el importe de las primas de ajuste financiero devengadas en el periodo 1985/1994 al amparo de cada uno de los dos Reales Decretos, las cantidades aplicadas (bien sea por entrega a los astilleros o por traspaso al Fondo de Reestructuración) y el saldo pendiente de aplicar al 31/12/1994. Puede entenderse, por tanto, que el cuadro resume en cierto modo la gestión realizada por los dos órganos subsectoriales (PYMAR y DCN) con las primas de ajuste financiero retenidas por ambos.

CUADRO 8

Primas de ajuste financiero durante el periodo 1985/1994

(Mmiles de pesetas)

PRIMAS	PYMAR		DCN		TOTAL
	R.D. 1271/1984	R.D. 1433/1987	R.D. 1271/1984	R.D. 1433/1987	
I. Recibidas	4.775.481	3.612.230	1.659.039	2.667.880	12.714.630
II. Pagadas a los astilleros	3.271.645	3.091.317	1.658.223	2.261.037	10.282.222
III. Traspasadas al Fondo de Reestructuración	1.390.876	1.189	—	—	1.392.065
IV. Pendientes al 31/12/94 (IV)=(I)-(II)-(III)	112.960	519.724	816	406.843	1.040.343

4.9 Como puede apreciarse en el cuadro 8, de las primas de ajuste financiero devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984, PYMAR traspasó al Fondo de Reestructuración un importe de 1.390,9 millones de pesetas. Este traspaso obedeció a dos razones:

a) Por una parte, al cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1433/1987. Dicho precepto establecía que a la entrada en vigor del Real Decreto (noviembre de 1987) las primas de ajuste financiero devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984 y no aplicadas hasta entonces se incorporasen al Fondo de Reestructuración.

b) Por otra, al traspaso de primas devengadas con posterioridad a noviembre de 1987 que correspondían a astilleros que presentaban equilibrio financiero y que, de acuerdo con los requisitos establecidos para el cobro de estas primas (detallados en el punto 4.6), no tenían dere-

cho a la percepción de las mismas de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1271/1984.

4.10 Las Resoluciones de la DGI de 15 de diciembre de 1988 y de 29 de noviembre de 1991, por las que se aprobaron las normas del Fondo de Reestructuración (que serán analizadas en los puntos 4.22 y 4.23), establecieron los plazos para traspasar al citado Fondo las primas de ajuste financiero devengadas a partir de noviembre de 1987 al amparo del Real Decreto 1271/1984 y no aplicadas. Sin embargo, el criterio adoptado por PYMAR fue mantener las primas de ajuste financiero en cuentas independientes. En efecto, del análisis del saldo pendiente de aplicar al 31/12/1994 (que ascendía a 113 millones de pesetas, según puede verse en el cuadro 8) se concluye que un total de 82,5 millones de pesetas debería haber sido traspasado a dicha fecha al Fondo de Reestructuración. Este importe, indebidamente retenido por PYMAR, se compone de:

a) Primas, por valor de 56,6 millones de pesetas, retenidas en espera de que tres astilleros realizasen la correspondiente ampliación de capital. De este importe, un valor total de 52,6 millones de pesetas había sido librado a PYMAR en los ejercicios de 1988 a 1990 y correspondían a astilleros que en 1994 no tenían actividad.

b) Primas, por un importe de 25,9 millones de pesetas, devengadas por tres astilleros que a la fecha de devengo de las mismas se encontraban en situación de equilibrio financiero y, por tanto, no tenían derecho a su percepción de acuerdo con el Real Decreto 1271/1984.

4.11 En relación con el saldo pendiente de estas primas, la DGI comunicó a PYMAR, en febrero de 1995, que «en defecto de plazos establecidos en la normativa específica»<sup>22</sup> era de aplicación el artículo 46 del TRLGP. La DGI interpretó este precepto en el sentido de que si transcurridos cinco años desde el devengo de la prima el astillero no había realizado la ampliación de capital, PYMAR debía traspasar las primas al Fondo de Reestructuración. Sin embargo, de acuerdo con la documentación analizada por el Tribunal, esta comunicación no fue tenida en cuenta por PYMAR. En vista de ello, en junio de 1996 la DGI dictó nuevas instrucciones para regularizar el saldo pendiente de aplicar. Las alegaciones de PYMAR señalan que, como consecuencia del proceso de regularización, esa sociedad traspasó en 1997 al Fondo de Reestructuración unas primas de ajuste financiero devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984, por importe de 83,7 millones de pesetas. Sin embargo, de las primas cuantificadas en el inciso a) del punto anterior, no se habían traspasado las de un astillero que sumaban 3,9 millones de pesetas.

4.12 Por su parte, las resoluciones de la DGI por las que se autorizaba el pago de las primas devengadas al amparo del Real Decreto 1433/1987 establecieron un plazo, en general de seis meses, para que el astillero realizase la ampliación de capital. Si ésta no se producía al cabo de ese tiempo, los órganos de gestión subsectoriales debían traspasar automáticamente las primas al Fondo de Reestructuración. Según puede verse en el cuadro 8, el saldo pendiente de aplicar por PYMAR como consecuencia de las primas concedidas al amparo del Real Decreto 1433/1987 alcanzaba un importe de 519,7 millones de pesetas al término de 1994 (el 14,4% del total de las primas recibidas). Dicho saldo estaba compuesto por:

a) Un total de 117,5 millones de pesetas (el 22,6% del saldo), que había sido recibido por PYMAR en el propio ejercicio de 1994, por lo que procedía su solicitud por el astillero y su pago al mismo en 1995.

<sup>22</sup> Aunque los plazos sí figuraban en las Resoluciones de la propia DGI citadas en el punto 4.10.

b) Un importe de 66,7 millones (el 12,8%), que se había recibido en ejercicios anteriores a 1994 y correspondía a astilleros que se encontraban dentro del plazo concedido para realizar la ampliación de capital.

c) Un importe de 8,6 millones de pesetas (el 1,7%) correspondiente a primas devengadas en 1989 y 1990 por un astillero sin actividad en 1994 y que ni siquiera contaba con resolución de la DGI autorizando el pago de las primas. De acuerdo con la información facilitada por PYMAR en sus alegaciones, estas primas fueron traspasadas al Fondo de Reestructuración en julio de 1997.

d) Un total de 317,4 millones de pesetas (el 61,1%) correspondiente a primas devengadas por cuatro astilleros que al 31/12/1994 habían superado el plazo establecido en las correspondientes resoluciones para realizar la ampliación de capital. PYMAR abonó en 1995 las primas correspondientes a dos astilleros y traspasó al Fondo de Reestructuración las de un tercero. Las primas del cuarto, que sumaban 254,8 millones de pesetas, continuaban pendientes de pago en febrero de 1998, según se confirma en las alegaciones de PYMAR.

e) Un importe de 9,5 millones de pesetas (el 1,8%) correspondiente a primas asignadas en 1992 y 1993, por resolución de la DGI, a cuatro astilleros que a la fecha de la asignación tenían ampliación de capital suficiente, por lo que procedía el pago. En 1995 y 1996 se pagaron las primas de tres astilleros, mientras que en febrero de 1998 continuaba pendiente el pago al cuarto, sin que se haya determinado por la DGI la causa de estas demoras.

Comentarios a las alegaciones. Las alegaciones de PYMAR señalan que no coinciden las cifras expuestas en este punto de Informe con los apuntes contables de la sociedad. El saldo pendiente de aplicar al 31/12/1994 sí coincide, sin embargo, con el que figura en la contabilidad de PYMAR, tal como puede apreciarse en la documentación adjunta a las alegaciones. Por lo que se refiere a las discrepancias en el desglose del saldo efectuado en los distintos incisos de este punto, los datos del Informe están soportados por la documentación (Resoluciones de la DGI y detalle de las ampliaciones de capital realizadas por los astilleros) facilitada en el curso de los trabajos de la fiscalización, más fiable que los cuadros elaborados por PYMAR que acompañan a las alegaciones. En estos cuadros, por citar un ejemplo, se atribuye un valor de 240,9 millones de pesetas al concepto referido en el inciso a) de este punto, frente a los 117,5 millones allí recogidos. La diferencia se explica porque PYMAR ha incluido en ese importe primas del astillero Naval de Gijón recibidas en 1992 y 1993 por importes de 61,8 y 61,6 millones de pesetas, respectivamente.

4.13 De lo expuesto en el punto anterior se deduce que:

a) Al igual que sucedió con las primas devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984, PYMAR ha incumplido los plazos establecidos para traspasar al



Fondo de Reestructuración las primas de ajuste financiero devengadas al amparo del Real Decreto 1433/1987 y no aplicadas.

b) La DGI no ha efectuado un adecuado seguimiento de estas primas, cuyo saldo pendiente se veía también afectado por las instrucciones de regularización referidas en el punto 4.11. Al 31/12/1994, los únicos traspasos realizados por PYMAR de las primas devengadas al amparo del Real Decreto 1433/1987 habían sido ordenados por la DGI y ascendían a 1,2 millones de pesetas. Ésta, sin embargo, no había ordenado el traspaso del resto de las primas que permanecían indebidamente retenidas al 31/12/1994.

c) Se han realizado pagos de primas de ajuste financiero a astilleros que habían ampliado su capital fuera de los plazos concedidos en las correspondientes resoluciones.

d) Se han producido importantes demoras en el pago a los astilleros de estas primas, sin justificación aparente.

Comentarios a las alegaciones.—PYMAR indica en sus alegaciones que, de las primas pendientes de pago al 31/12/1994, sólo ha podido constatar la existencia de demoras en el pago de una prima de 7,8 millones de pesetas. Este importe, en realidad, corresponde a las primas de tres astilleros. En cualquier caso, debe reiterarse que el Tribunal ha detectado las demoras en el pago de las primas que se detallan en el inciso e) del punto 4.12 de este Informe.

4.14 Como se observa en el cuadro 8, la DCN no ha efectuado traspasos de las primas de ajuste financiero al Fondo de Reestructuración. Al 31/12/1994, el saldo pendiente de las primas devengadas al amparo del Real Decreto 1271/1984 ascendía a 0,8 millones de pesetas y correspondía a primas que le habían sido libradas, en enero de 1990, desconociéndose los motivos por los que no se pagaron a los astilleros. Por su parte, el saldo pendiente de las primas devengadas al amparo del Real Decreto 1433/1987 (406,8 millones) correspondía a primas libradas en 1994 cuya solicitud y pago se realizó en 1995.

#### B. Primas de ajuste laboral

4.15 Como se ha señalado en el punto 3.9, esta prima está regulada por el Real Decreto 1271/1984, que dispuso que se ingresara en el FPE como contribución solidaria a la solución de los problemas de excedentes de personal. Conforme a lo previsto en el reglamento de las primas, los órganos de gestión subsectoriales debían transferir al FPE las primas de ajuste laboral que les libraba el MINER con esta finalidad (véase el anexo II).

4.16 Hasta el 31 de diciembre de 1994, el importe de las primas de ajuste laboral libradas a los órganos de gestión ascendía, según datos de la DGI, a 5.147,3 millo-

nes de pesetas, con el desglose que figura en el cuadro 9. Los registros contables de PYMAR reflejan, sin embargo, como recibido del MINER por este concepto 3.820,4 millones de pesetas (0,3 millones más, por lo tanto, de lo que consta en la DGI), sin que haya sido posible explicar esta diferencia.

#### CUADRO 9

Primas de ajuste laboral durante el periodo 1985/1994  
(Miles de pesetas)

PRIMAS	PYMAR	DCN	TOTAL
Recibidas	3.820.112	1.327.231	5.147.343

4.17 Todas las primas remitidas en el periodo 1985/1994 a los órganos de gestión subsectoriales fueron transferidas por éstos al FPE antes del 31/12/1994. Lo habitual ha sido que los traspasos se produjeran de un modo inmediato al ingreso de las primas por los órganos de gestión.

4.18 En 1994, únicamente se libraron primas de ajuste laboral a PYMAR. Las primas libradas ascendieron en total a 25,2 millones de pesetas, que se transfirieron por PYMAR al FPE de forma inmediata<sup>23</sup>.

#### C. Fondo de I+D

4.19 El Real Decreto 1271/1984 estableció una prima de desarrollo tecnológico destinada a constituir un fondo para financiar proyectos de I+D referidos al proceso productivo, a las construcciones y a sus equipos y servicios. La gestión del Fondo de I+D era competencia de la GSN, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del citado Real Decreto. Éste atribuyó a dicho órgano la coordinación y aprobación de los proyectos que le fueran propuestos por las empresas, las agrupaciones de empresas y los órganos de gestión. Esta actividad gestora se rigió por las denominadas «Normas de aplicación de las primas I+D», aprobadas por el Comité de la GSN el 17 de febrero de 1986 y modificadas el 28 de septiembre de 1988. Conforme a lo previsto en estas normas, el Comité de la GSN era el órgano competente para decidir la aprobación y cuantía de la subvención a conceder en cada caso. Asimismo, la GSN comprobaba el cumplimiento por el beneficiario de las condiciones establecidas para el cobro de la ayuda, comunicándolo a la DGI para que este centro directivo ordenara el pago de las ayudas a los órganos de gestión subsectoriales, depositarios del Fondo de I+D.

<sup>23</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de PYMAR.

## CUADRO 10

Fondo de I+D al 31/12/1994

(Miles de pesetas)

PRIMAS	PYMAR	DCN	TOTAL
I. Recibidas	955.096	331.808	1.286.904
II. Aplicadas	709.012	225.422	934.434
III. SALDO(I-II)	246.084	106.386	352.470

4.20 El cuadro 10 recoge el importe de las primas de I+D remitidas a los órganos de gestión subsectoriales e incorporadas al Fondo de ese mismo nombre, el de las aplicadas (ayudas abonadas) y el saldo pendiente al 31/12/1994. Las primas aplicadas incluyen un importe de 20,5 millones de pesetas (16,5 millones por PYMAR y 4 por la DCN) que fue abonado a la GSN en concepto de cuotas de examen de expedientes (estas cuotas se analizarán en el punto 6.9).

## D. Fondo de Reestructuración

*Gestión del Fondo*

4.21 Como se ha señalado en el punto 3.9, el Real Decreto 1433/1987 estableció una prima que se denominaba de reestructuración. Dicha prima estaba destinada a facilitar a los astilleros, mediante la concesión de ayudas, la consecución de una estructura adecuada que les permitiera alcanzar unos niveles de productividad que les hiciera competitivos. Con los importes de la prima se creaba un Fondo de igual nombre que, conforme a lo establecido en el citado Real Decreto, se destinaría, fundamentalmente, a contribuir a la culminación del proceso de reestructuración.

4.22 De acuerdo con las previsiones contenidas en dicho Real Decreto, la DGI, mediante Resolución de 15 de diciembre de 1988, aprobó a propuesta de la GSN el documento titulado «Constitución, distribución y normas para la tramitación del Fondo de Reestructuración» y dictó las normas de aplicación del citado Fondo. En ellas se estableció que PYMAR y la DCN actuarían como depositarios del Fondo y que las solicitudes de ayuda con cargo al mismo se aprobarían por la DGI a propuesta de la GSN. Conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1433/1987, se preveían tres tipos de ayudas: al ajuste laboral; a inversiones que no supusieran un aumento de la capacidad global de construcción; y a proyectos de I+D. Las mismas normas previeron, sin embargo, que estas últimas ayudas se concederían con cargo al Fondo de I+D, analizado en el subapartado anterior, que se mantendría como fondo independiente. Con ello se incumplió la disposición adicional primera del Real Decreto 1433/1987, que establecía la incorporación al Fondo de Reestructuración de las primas de I+D no aplicadas a la fecha de su entrada en vigor.

Comentarios a las alegaciones. Las alegaciones de la DGI justifican esta falta de incorporación por el hecho

de que en aquel momento existía un proyecto subvencionable con el Fondo de I+D cuyas necesidades eran imprevisibles. No puede aceptarse este argumento de las alegaciones ya que, entre los tipos de ayudas a conceder con cargo al Fondo de Reestructuración, el Real Decreto 1433/1987 preveía, como se ha indicado, las ayudas correspondientes a proyectos de I+D. Esta previsión posibilitaba que el proyecto al que se refieren las alegaciones hubiera sido subvencionado con cargo al Fondo de Reestructuración.

4.23 Las normas de aplicación del Fondo de Reestructuración fueron modificadas por la Resolución de la DGI de 29 de noviembre de 1991, como consecuencia de la presentación por los astilleros de los programas de actuación establecidos en el Real Decreto 826/1991. Estos programas incluían determinadas actuaciones que permitían a los astilleros solicitar ayudas con cargo al Fondo de Reestructuración. Por ello, se amplió el tipo de apoyos financieros pasando a considerarse subvencionables, además de los ajustes laborales y los proyectos de I+D, los cierres totales y parciales, las inversiones en inmovilizado material, las mejoras organizativas de gestión y tecnológicas, y los planes de formación y salud laboral. Aunque estas normas establecieron que el Fondo de I+D desaparecería como fondo independiente y se integraría en el Fondo de Reestructuración, dicha integración no se había producido al 31/12/1994. Por el contrario, las ayudas a proyectos de I+D continuaron siendo concedidas con cargo al fondo del mismo nombre (analizado en el anterior subapartado IV.C), que se mantuvo como fondo independiente.

4.24 El cuadro 11 recoge el importe de las primas incorporadas al Fondo de Reestructuración, el de las ayudas abonadas con cargo al mismo (primas aplicadas) y el saldo pendiente de cada órgano subsectorial al 31/12/1994. Dentro del importe correspondiente a las primas incorporadas por PYMAR se incluyen 1.392,1 millones de pesetas correspondientes a las primas de ajuste financiero traspasadas al Fondo de Reestructuración, como se comenta en el subapartado IV.A (véase también el cuadro 8).

## CUADRO 11

Fondo de Reestructuración al 31/12/1994

(Miles de pesetas)

PRIMAS	PYMAR	DCN	TOTAL
I. Incorporadas	19.484.101	14.080.716	33.564.817
II. Aplicadas	20.285.404	14.080.679	34.366.083
III. SALDO(I-II)	(106.306)	37	(801.266)

4.25 Como puede apreciarse en el cuadro 11, al 31/12/1994 PYMAR había abonado a los astilleros ayudas por un importe que superaba en 801,3 millones de pesetas al de las primas de reestructuración incorporadas por ella misma al Fondo. PYMAR cubrió esta dife-

rencia con los rendimientos financieros obtenidos por el Fondo de Reestructuración<sup>24</sup>, sin que conste que la DGI autorizase la aplicación de estos rendimientos al pago de ayudas. Por otro lado, la DGI había ordenado a PYMAR y a la DCN el pago de ayudas devengadas con cargo al Fondo de Reestructuración, sin que éste hubiese sido hecho efectivo por falta de disponibilidad en el fondo correspondiente. Al 31/12/1994, el importe de las ayudas devengadas y no satisfechas, a pesar de haberse ordenado el pago, ascendía a 3.017,5 millones de pesetas en el caso de la DCN y a 903,3 millones de pesetas en el de PYMAR. El montante adeudado por la DCN correspondía a dos expedientes de ayudas laborales, que fueron abonadas a los astilleros en diciembre de 1995 y julio de 1996. Por su parte, PYMAR abonó a lo largo del ejercicio de 1995 las ayudas pendientes al 31/12/1994.

4.26 La situación deficitaria del Fondo de Reestructuración se generó en el periodo 1991/1993, como consecuencia de una serie de factores que provocaron que las aplicaciones (ayudas) aprobadas en dicho periodo con cargo al Fondo de Reestructuración fueran superiores a las primas de reestructuración ingresadas por PYMAR y la DCN. En efecto, los importes de las ayudas aprobadas con cargo al Fondo y los de las primas ingresadas en el mismo diferían porque éstos últimos se fijaban en fun-

ción del volumen de contratación de buques, mientras que las ayudas se fijaban en función de las actuaciones de reestructuración contempladas en los programas empresariales aprobados por la DGI. En concreto, los factores que provocaron la situación deficitaria del Fondo en el periodo 1991/1993 fueron:

a) La posibilidad, admitida por la DGI en los términos señalados en el punto 4.23, de subvencionar nuevas actuaciones con cargo al Fondo de Reestructuración; posibilidad que fue aprovechada por las empresas en los programas de actuación del periodo 1991/1993 que presentaron y les fueron aprobados por la DGI.

b) La escasa contratación de buques en el citado periodo, que condujo a un descenso en el volumen de primas de reestructuración entregadas a los órganos de gestión subsectoriales.

c) La reducción del importe de las primas de reestructuración, desde el 5% del valor base de la construcción establecido en el Real Decreto 1433/1987 hasta el 3% del Real Decreto 826/1991.

4.27 Con objeto de cubrir el déficit comentado en los dos puntos anteriores, el Real Decreto 442/1994 incrementó transitoriamente el valor de la prima de reestructuración del 3% al 20%<sup>25</sup>.

#### CUADRO 12

Detalle de las aplicaciones del Fondo de Reestructuración hasta el 31/12/1994

(Miles de pesetas)

ÓRGANO	PRIMAS APLICADAS			
	AYUDAS A LA INVERSIÓN	AYUDAS LABORALES	OTRAS AYUDAS	TOTAL
PYMAR	6.960.526	11.956.343	1.368.535	20.285.404
DCN	14.080.679	---	---	14.080.679
<b>TOTAL</b>	<b>21.041.205</b>	<b>11.956.343</b>	<b>1.368.535</b>	<b>34.366.083</b>

4.28 El detalle, por tipos de ayuda, de las aplicaciones efectuadas hasta el 31/12/1994 con cargo al Fondo de Reestructuración se recoge en el cuadro 12. En relación con los datos contenidos en el mismo, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) El montante de ayudas a la inversión incluye, además de las concedidas por inversiones en inmovilizado material, el importe de las subvenciones que se destinaron, a partir de 1991, tanto a mejoras organizativas, de gestión y tecnológicas como a formación profesional, salud laboral y seguridad e higiene en el trabajo.

b) Las ayudas laborales abonadas por PYMAR serán analizadas con cierto detalle en el subapartado V.C. La DCN, por su parte, no había efectuado al 31/12/1994 aplicación alguna por este tipo de ayudas. Como ya se ha señalado en el punto 4.25, este órgano de gestión tenía pendiente a esa fecha el pago de ayudas laborales por un importe de 3.017,5 millones de pesetas.

c) La rúbrica de «Otras ayudas» recoge, fundamentalmente, las ayudas al cierre abonadas por PYMAR a cuatro astilleros, por un importe de 1.185,8 millones de pesetas. Dicha cuantía se destinó a subvencionar los cos-

<sup>24</sup> En los puntos 4.34 a 4.38 se analizarán los rendimientos financieros obtenidos por PYMAR como órgano depositario del Fondo de Reestructuración.

<sup>25</sup> De acuerdo con la información facilitada por la DGI, el porcentaje se ha reducido al 10% a partir del 1 de enero de 1997.

tes extraordinarios relacionados con las bajas del inmovilizado y el desmantelamiento de gradas.

4.29 Conviene señalar, por último, que hasta 1993 no se exigió, a los astilleros perceptores de ayudas a cargo del Fondo de Reestructuración, que acreditaran el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y para con la Seguridad Social. A los perceptores de ayudas laborales esta acreditación no se exigió hasta 1995. Se incumplió con todo ello el artículo 81.7 del TRLGP.

#### *Rendimientos financieros del Fondo de Reestructuración*

4.30 La Resolución de 15 de diciembre de 1988, a la que se ha hecho referencia en el punto 4.22, dispuso que cada uno de los dos órganos de gestión subsectoriales actuaría como depositario de la parte respectiva del Fondo de Reestructuración (la constituida por las primas correspondientes a los astilleros de cada subsector). A estos efectos, cada órgano debería mantener una cuenta específica denominada «fondo de reestructuración». En dicha Resolución no se contemplaba el tratamiento a seguir con los rendimientos financieros que los órganos de gestión pudieran obtener aprovechando el desfase temporal entre la recepción del importe de las primas de reestructuración (esto es, su incorporación al Fondo) y su aplicación definitiva al pago de las ayudas a los astilleros. Por ello, la DGI, mediante un escrito de 11 de octubre de 1990, comunicó a los órganos de gestión subsectoriales que debían incorporar semestralmente los rendimientos financieros que obtuvieran del Fondo de Reestructuración a una cuenta separada e informarle, con la misma periodicidad, de la evolución de dicho Fondo y sus rendimientos.

4.31 Estas instrucciones sólo fueron cumplidas por la DCN, que mantuvo abiertas dos cuentas bancarias para recoger las operaciones efectuadas con el Fondo de Reestructuración. En una se recogían las aportaciones y los pagos con cargo al Fondo de Reestructuración y en la otra los rendimientos acumulados de éste. De acuerdo con la documentación analizada en la fiscalización, los intereses de la primera cuenta se han ido traspasando mensualmente a la cuenta de rendimientos, cuyo importe se ha ido incrementado, además, con los intereses generados por la propia cuenta. Por otra parte, la DCN ha informado semestralmente a la DGI de la evolución del Fondo de Reestructuración y de sus rendimientos.

4.32 PYMAR, por el contrario, no mantuvo cuentas bancarias específicas para recoger las operaciones efectuadas con el Fondo de Reestructuración. Además de este incumplimiento de lo ordenado por la Resolución y el escrito de la DGI mencionados en el punto 4.30, la Sociedad no comunicó a esta Dirección General, como se le pedía, la evolución del Fondo de Reestructuración y su rendimiento. La única información suministrada a este respecto fue la que figuraba en el informe de auditoría de las cuentas anuales de la sociedad que remitía a la DGI.

Comentarios a las alegaciones. Las alegaciones de PYMAR a este punto defienden que no se ha producido un incumplimiento de las normas de la DGI, ya que interpretan que éstas obligaban a los órganos de gestión subsectoriales a mantener el Fondo de Reestructuración en una «cuenta contable» específica y no en una cuenta bancaria. Esta consideración se fundamenta, a su vez, en que el mantenimiento del Fondo de Reestructuración en una cuenta bancaria independiente (que PYMAR identifica con una cuenta a la vista) «evitaría su inversión y, por tanto, perjudicaría sus rendimientos». En opinión del Tribunal, tanto la Resolución de 15 de diciembre de 1988 como el escrito de 11 de octubre de 1990 obligaban a los órganos de gestión subsectoriales a llevar cuentas bancarias independientes para depositar el Fondo de Reestructuración y sus intereses. Esta conclusión viene reforzada por el hecho de que la obligación de contabilizar los depósitos recibidos por la sociedad en las cuentas correspondientes viene establecida en el Plan General de Contabilidad, sin necesidad de normas especiales de la DGI. Como se analizará más adelante, PYMAR registraba en cuentas de la rúbrica «Fianzas y Depósitos» todos los depósitos recibidos (véase cuadro 18), sin necesidad de que la DGI hubiera dictado instrucciones al respecto. Así, el Fondo de I+D, de naturaleza análoga al Fondo de Reestructuración y constituido antes que éste, figura registrado en una cuenta independiente de la contabilidad sin que para ello fuera necesaria norma o instrucción alguna de la DGI.

4.33 PYMAR ha realizado inversiones financieras temporales con recursos procedentes de todos los Fondos de los que era depositario, como se comentará en el subapartado VI.B. Al no tener desagregadas contablemente, en 1990, las inversiones financieras correspondientes a cada Fondo, PYMAR no podía calcular de forma directa los rendimientos financieros atribuibles a cada uno. Por este motivo, en respuesta al escrito de la DGI al que se ha hecho referencia en el punto 4.30, PYMAR propuso, el 19 de noviembre de 1990, el siguiente procedimiento para calcular y contabilizar los rendimientos específicos del Fondo de Reestructuración: a) aplicar, excepcionalmente para 1990, el porcentaje de rentabilidad media obtenido en el conjunto de sus inversiones financieras temporales al saldo diario del Fondo de Reestructuración; y b) segregar, a partir de 1991, las inversiones financieras correspondientes de forma específica al Fondo de Reestructuración. Sin embargo, este último cálculo sólo se efectuó en el ejercicio de 1991. A partir de 1992, PYMAR procedió a calcular los rendimientos del Fondo de Reestructuración de la misma forma que para el ejercicio de 1990; esto es, aplicando el porcentaje de rentabilidad media de sus inversiones financieras temporales al saldo diario del Fondo de Reestructuración. Con independencia de ello, y a pesar de lo manifestado por PYMAR en sus alegaciones, no hay constancia de que ninguna de estas estimaciones fuera puesta en conocimiento de la DGI.

4.34 El cuadro 13 recoge, para el periodo 1990/1994, los rendimientos financieros generados por el Fondo de Reestructuración depositado en cada uno de los órganos de gestión, las aplicaciones efectuadas con cargo a dichos rendimientos y el saldo al 31 de diciembre de cada año. Los datos referentes a PYMAR se han obtenido de sus registros contables. Éstos recogen el resultado de aplicar, al final de cada ejercicio, el procedimiento de estimación de los rendimientos financieros del Fondo de Reestructuración descrito en el punto anterior. El traslado del impor-

te resultante a la cuenta «Fondo de Reestructuración-intereses» no se realizó, sin embargo, hasta el momento de contabilizar la distribución de beneficios (por tanto, en el ejercicio siguiente). Por este motivo, los rendimientos obtenidos en el ejercicio de 1990 no se incorporaron a la contabilidad hasta 1991; razón que explica asimismo la no inclusión en el cuadro 13 de los rendimientos correspondientes al ejercicio de 1994 (incorporados en 1995, una vez aprobada por la Junta General de accionistas la distribución de beneficios del año anterior).

## CUADRO 13

Rendimientos del Fondo de Reestructuración durante el periodo 1990/1994

(Miles de pesetas)

AÑO	PYMAR(1)			DCN(2)		
	GENERADOS	APLICADOS	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE	GENERADOS	APLICADOS	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE
1990				111.437		111.437
1991	202.421		202.421	68.814		180.251
1992	364.002	44.958	521.465	35.634	111.788	104.097
1993	386.488	356.054	551.899	19.415	79.448	44.064
1994	65.679	548.340	69.238	9.570		53.634
<b>TOTAL</b>	<b>1.018.590</b>	<b>949.352</b>		<b>244.870</b>	<b>191.236</b>	

(1) Fuente: Registros contables de PYMAR.

(2) Fuente: Extracto bancario.

4.35 El procedimiento utilizado para estimar los rendimientos generados por el Fondo de Reestructuración depositado en PYMAR infravalora su importe, al no haber tenido en cuenta, si se exceptúa el ejercicio de 1993, los rendimientos generados por el propio «Fondo de Reestructuración-intereses». El saldo de este último Fondo a 31 de diciembre durante el periodo 1991/1994 se refleja en el cuadro 13.

4.36 En el ejercicio de 1994, el cálculo de los rendimientos del Fondo de Reestructuración siguiendo el procedimiento utilizado por PYMAR arrojó un valor negativo por importe de 70,1 millones de pesetas. Esta rentabilidad negativa se obtuvo como resultado de aplicar el porcentaje de rentabilidad media en 1994 de las inversiones financieras temporales de PYMAR (7,75%) a dos conceptos:

a) El saldo diario del Fondo de Reestructuración, que en 1994 fue negativo (el déficit del Fondo ascendió a 801,3 millones de pesetas al 31/12/1994, como se ha indicado en el cuadro 11). De esta aplicación resulta, por tanto, un rendimiento negativo de 46,9 millones de pesetas. No obstante, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Tribunal, si PYMAR hubiera tenido en cuenta en el cálculo los rendimientos generados en 1994 por el «Fondo de Reestructuración-intereses», los rendimientos

del Fondo de Reestructuración en su conjunto habrían registrado un valor positivo de 20,8 millones de pesetas.

b) Un anticipo de 300,2 millones de pesetas, concedido por PYMAR a un astillero para el pago de determinadas ayudas laborales, conforme a las instrucciones recibidas de la DGI. De esta aplicación resulta un rendimiento negativo para PYMAR de 23,2 millones de pesetas. Aunque la DGI, por Resolución de 17 de marzo de 1993, autorizó la concesión del anticipo con cargo al Fondo de Reestructuración, PYMAR lo registró en la cuenta de «Créditos a corto plazo», no figurando entre las aplicaciones del Fondo de Reestructuración recogidas en el cuadro 12. PYMAR consideró la citada rentabilidad negativa (los indicados 23,2 millones de pesetas) como ingresos que había dejado de percibir y que debían serle reintegrados por el Fondo de Reestructuración. Por ello, en la distribución de beneficios del ejercicio de 1994 minoró el «Fondo de Reestructuración-intereses» en 23,2 millones de pesetas.

4.37 El escrito de la DGI, al que se ha hecho referencia en el punto 4.30, no reguló las aplicaciones que podían llevarse a cabo con cargo a los rendimientos del Fondo de Reestructuración. Siguiendo las instrucciones de la DGI, los órganos de gestión subsectoriales abonaron a la GSN, con cargo a estos rendimientos, las cuotas de examen de

expedientes de actuaciones de reestructuración (que se analizarán en los puntos 6.10 y 6.11). PYMAR y la DCN pagaron por este concepto unos importes de 143,9 y 191,2 millones de pesetas, respectivamente. Además, como se ha señalado en el punto 4.25, PYMAR destinó un importe de 801,3 millones de pesetas del «Fondo de Reestructuración-intereses» al pago de ayudas del Fondo de Reestructuración, sin que constase autorización de la DGI para ello. Según se indica en las alegaciones de PYMAR, estos pagos se realizaron con cargo al «Fondo de Reestructuración-intereses» mientras el Fondo de Reestructuración registraba déficit. Conseguido el equilibrio contable de este último, el importe de la «dotación» (utilizando la terminología de las alegaciones) fue retornada según PYMAR al «Fondo de Reestructuración-intereses».

4.38 Por último, en 1993 PYMAR cargó indebidamente al «Fondo de Reestructuración-intereses» 4,2 millones de pesetas correspondientes a intereses abonados a la Tesorería General de la Seguridad Social por el aplazamiento del pago de un expediente. Esta deficiencia fue puesta de manifiesto en el curso de los trabajos de fiscalización y subsanada por la sociedad en mayo de 1996.

## V. AYUDAS AL AJUSTE LABORAL

### A. Medidas de carácter laboral

5.1 El proceso de reconversión y reestructuración del sector de la construcción naval trajo consigo un profundo ajuste laboral, que tuvo como resultado una reducción de 23.103 trabajadores en las plantillas de los astilleros entre 1984 y 1994. Como resultado del ajuste, al término de ese periodo las plantillas contaban con algo más de un tercio del número de trabajadores empleados en su comienzo.

5.2 Para los trabajadores afectados por el ajuste laboral como consecuencia de la reconversión, el Real Decreto-Ley 8/1983 previó la aplicación de diversas medidas laborales, que se recogieron posteriormente en el Real Decreto 1271/1984. La vigencia de estas medidas fue prorrogada para determinados astilleros hasta diciembre de 1987, por el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (ACD-GAE) de 26 de noviembre de 1987. En síntesis, las prestaciones a los trabajadores afectados por el ajuste laboral consistieron en:

a) La ampliación extraordinaria de las prestaciones por desempleo, de forma que se abonarían por el periodo máximo legal con independencia de las cotizaciones previas.

b) La mejora de las prestaciones de desempleo a través del FPE, creado al amparo del Real Decreto-Ley 8/1983. El FPE mejoró las prestaciones económicas por desempleo de los trabajadores incorporados al mismo, en la cuantía que establecieron las distintas normas reguladoras.

c) Unas ayudas equivalentes a la jubilación anticipada para los trabajadores mayores de 60 años, hasta

alcanzar la edad fijada para la jubilación con plenos derechos en el Régimen General de la Seguridad Social.

5.3 La financiación de las medidas descritas en el punto anterior se ha realizado con cargo a:

a) Los créditos contemplados al efecto en la Sección 19 «Ministerio de Trabajo y Seguridad Social»<sup>26</sup>. De acuerdo con lo señalado en el punto 1.10, la presente fiscalización no se ha extendido a la gestión de estos créditos.

b) Las primas de ajuste laboral establecidas por el Real Decreto 1271/1984 (analizadas en el anterior subapartado IV.B), que se ingresaban en el FPE.

5.4 Los programas empresariales de reconversión o actuación (que se contemplarán con cierto detalle en el subapartado VIII.A) contenían, conforme a la normativa aplicable en cada periodo, las medidas de ajuste laboral a emprender en las distintas fases de la reconversión (periodos 1984/1986, 1987/1990 y 1991/1994). Por su parte, las resoluciones por las que se aprobaron dichos programas establecieron las diferentes clases de ayudas y complementos aplicables. Estas ayudas, que subvencionaban parte del coste empresarial del ajuste laboral, se financiaron con cargo a:

a) Dos subvenciones, por un importe de 6.150 millones de pesetas, concedidas por el MINER a PYMAR en 1985, con cargo a los créditos de la reconversión industrial, destinadas a facilitar el ajuste laboral del subsector de pequeños y medianos astilleros. Estas subvenciones serán analizadas en el próximo subapartado V.B.

b) La aplicación de parte del Fondo de Reestructuración, en la forma que se analizará en el subapartado V.C. Como se ha indicado en el punto 4.28, el importe del Fondo de Reestructuración destinado por PYMAR al pago de ayudas laborales ascendía al 31/12/1994 a 11.956,3 millones de pesetas.

### B. Subvenciones para facilitar el ajuste laboral de las empresas del subsector de pequeños y medianos astilleros

5.5 En las resoluciones aprobatorias de los programas de reconversión presentados en 1984 por las empresas del subsector de pequeños y medianos astilleros se concedía, en determinados casos, una subvención a fondo perdido y sin cuantificar para facilitar las medidas de ajuste laboral previstas en los programas. Por su parte, la Resolución del MINER de 30 de abril de 1985, que reguló el procedimiento de concesión a PYMAR de las distintas clases de subvenciones, autorizó a esta sociedad a recibir, con cargo a la partida destinada a la reconversión industrial del Presupuesto del MINER, la subvención concedida a las empresas para facilitar el ajuste laboral hasta un límite de 5.100 millones de pesetas. Este importe incluía también, según señalaba la propia Resolución, los fondos necesarios para permitir otros ajustes

<sup>26</sup> Actualmente, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

laborales, por la vía de jubilaciones anticipadas, no contemplados en las resoluciones aprobatorias antes mencionadas y cuya realización se encomendase a PYMAR. Asimismo, en la Resolución de 30 de abril de 1985 se estableció que la subvención se distribuiría por PYMAR proporcionalmente al coste real de cada una de las empresas, de acuerdo con los criterios que estableciera el Consejo de Administración de la sociedad.

5.6 Del mismo modo, la citada Resolución autorizó a PYMAR a recibir otra subvención de hasta 1.050 millones de pesetas. Su finalidad era hacer frente a los complementos que, en exceso de las prestaciones amparadas en la normativa laboral de la reconversión, habían sido establecidos en el acuerdo socio-laboral suscrito el 7 de diciembre de 1984 entre las centrales sindicales y seis astilleros del subsector de pequeños y medianos astilleros, al que se adhirieron posteriormente otros astilleros.

5.7 Ambas subvenciones fueron libradas a PYMAR en 1985 por el límite fijado en la Resolución de 30 de abril de 1985 (esto es, un total de 6.150 millones de pesetas), con cargo a los créditos de la reconversión industrial del MINER<sup>27</sup>. El gasto fue autorizado por sendos Acuerdos del Consejo de Ministros, que dispusieron que las subvenciones serían aplicables a las finalidades establecidas en la citada Resolución.

5.8 De acuerdo con lo establecido en la misma Resolución, el Consejo de Administración de PYMAR definió en 1985 los conceptos o tipos de indemnizaciones y complementos a los que tenían que hacer frente las empresas para llevar a cabo el ajuste laboral previsto en los programas de reconversión. Asimismo, estableció los criterios de prioridad para el pago de las ayudas con cargo a las dos subvenciones. Posteriormente, en junio de 1993, la DGI encomendó a PYMAR, al amparo de lo previsto en la citada Resolución de 30 de abril de 1985, que, con cargo a la subvención destinada a facilitar el ajuste laboral (de 5.100 millones de pesetas), dispusiera las cantidades necesarias para hacer frente a las ayudas relativas a las prejubilaciones del periodo 1991/1993. Según había acordado el Comité de la GSN el 6 de julio de 1992, el 80% del coste empresarial de dichas prejubilaciones se subvencionaría con cargo al Fondo de Reestructuración. No obstante, la situación deficitaria del Fondo, comentada en los puntos 4.25 y 4.26, aconsejaba, en opinión de la DGI, recurrir a otra fuente de recursos, como la citada subvención.

5.9 El único control del MINER sobre la aplicación por PYMAR de estas subvenciones, esto es, sobre el destino concedido finalmente a las mismas, es el que podía ejercer a través de su presencia en el Consejo de Administración de PYMAR. La DGI no contaba con información de las aplicaciones realizadas<sup>28</sup> ni del saldo pendiente, si bien esta última información figuraba en los

informes de auditoría de las cuentas anuales de PYMAR que se remitían a la DGI<sup>29</sup>.

5.10 PYMAR registró en una sola cuenta, denominada «Subvención laboral en depósito», las dos subvenciones recibidas. Al 31/12/1994 dicha cuenta presentaba un saldo de 617,4 millones de pesetas, como diferencia entre el importe recibido por las dos subvenciones y lo aplicado hasta esa fecha (5.532,6 millones de pesetas). El detalle de las aplicaciones, según los distintos conceptos registrados en la contabilidad de PYMAR, se recoge en el cuadro 14.

5.11 El importe contabilizado como aplicaciones incluye, sin embargo, 589,3 millones de pesetas que, al 31/12/1994, estaban pendientes de abonar a la Tesorería General de la Seguridad Social, por haberse acogido PYMAR al pago fraccionado de las prejubilaciones. En consecuencia, de los 6.150 millones de pesetas recibidos en 1985, PYMAR no había hecho efectivo al 31/12/1994 un importe total de 1.206,7 millones de pesetas (resultado de añadir los 589,3 millones citados al saldo de 617,4 millones que figuraba al 31/12/1994).

5.12 En opinión del Tribunal de Cuentas, el sistema de libramiento de estas subvenciones por el MINER no fue adecuado, ya que los fondos librados permanecieron en poder de PYMAR pendientes de aplicación durante un periodo de tiempo muy dilatado. Hubiera sido más correcto que el MINER librara las subvenciones a medida que fueran a ser aplicadas y utilizara, en todo caso, las facultades que le permite el artículo 61 del TRLGP para comprometer gastos que se extienden a ejercicios posteriores.

#### CUADRO 14

Aplicaciones realizadas por PYMAR, hasta el 31/12/1994, de las subvenciones para facilitar el ajuste laboral

(Miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
Rescisión FPE	1.353.265
Suspensión FPE	360.584
Rescisión empresa	52.424
TGSS complementos prejubilados	1.660.854
Seguridad Social prejubilados	592.750
Coberturas adicionales FPE	823.753
Complementos prejubilación empresa	678.622
Subvención imputada pendiente de liquidar	10.299
<b>TOTAL</b>	<b>5.532.551</b>

5.13 Los pagos de los complementos fijados en el acuerdo socio-laboral que se comenta en el punto 5.6 aparecen recogidos en el cuadro 14 dentro de los conceptos «coberturas adicionales FPE» y «complementos prejubilación empresa». En total, dichos pagos ascendían, al 31/12/1994, a 1.502,4 millones de pesetas. Esta cantidad

<sup>27</sup> Esta partida presupuestaria es diferente a la que recogía las primas y, por tanto, sus importes no están incluidos en el cuadro 1.

<sup>28</sup> La única información al respecto procedía de 1985.

<sup>29</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI y de PYMAR.

es superior a los 1.050 millones de pesetas recibidos por PYMAR para hacer frente a estos complementos. Dado que los fondos salieron de la cuenta única denominada «Subvención laboral en depósito» (ver punto 5.10), PYMAR financió este exceso con cargo a la otra subvención recibida para facilitar el ajuste laboral (de 5.100 millones de pesetas). La sociedad incumplió, por tanto, lo previsto en la Resolución del MINER de 30 de abril de 1985 por la que se concedieron ambas subvenciones.

5.14 El Tribunal considera que no procedía el pago, con cargo a la cuenta denominada «Subvención laboral en depósito», de las coberturas y complementos adicionales, una vez superado el importe recibido por PYMAR para estos complementos. Para atender a estos gastos, PYMAR podía haber utilizado el Fondo Laboral, fondo estatutario constituido para contribuir a facilitar el ajuste laboral de las empresas que eran sus accionistas. Esta actuación de PYMAR, en cualquier caso, no debe suponer un perjuicio para los caudales públicos dado que, como se indicará en el punto 6.35, la sociedad deberá reintegrar al Tesoro, cuando se liquide, tanto el remanente pendiente de aplicar de los depósitos recibidos (es el caso de la citada subvención) como todas las reservas y fondos propios constituidos que han sido generados con fondos públicos (caso del Fondo Laboral).

5.15 PYMAR abonó con cargo a la cuenta «Subvención laboral en depósito»<sup>30</sup> ayudas correspondientes a las prejubilaciones del periodo 1987/1990 destinadas a compensar el coste empresarial relativo a los trabajadores que, por tener 60 años en 1988, accedieron directamente al sistema de jubilación anticipada. Sin embargo, estas ayudas, que sumaron un total de 82,7 millones de pesetas, no estaban contempladas en las correspondientes resoluciones aprobatorias de los programas de actuación del cuatrienio 1987/1990, ni se ha aportado por PYMAR cobertura normativa que ampare la concesión de las mismas. Al igual que en el caso señalado en el punto anterior, PYMAR podía haber abonado estas ayudas con cargo al Fondo Laboral. Son también aplicables a este caso, por tanto, las conclusiones expuestas en el citado punto.

### C. Ayudas laborales con cargo al Fondo de Reestructuración

5.16 Como se ha señalado en el punto 4.28, PYMAR aplicó una parte del Fondo de Reestructuración a satisfacer ayudas laborales destinadas a compensar el coste empresarial de las medidas de ajuste laboral llevadas a cabo a partir de 1987 (con excepción de las prejubilaciones comentadas en los puntos 5.8 y 5.15 que se imputaron a la «Subvención laboral en depósito»). Las ayudas laborales abonadas con cargo al Fondo de Reestructuración hasta el 31/12/1994 ascendieron a 11.956,3

millones de pesetas, según la contabilidad de PYMAR. El cuadro 15 presenta la distribución de este importe entre los distintos conceptos de ayuda.

CUADRO 15

Ayudas laborales abonadas por PYMAR con cargo al Fondo de Reestructuración hasta el 31/12/1994

(Miles de pesetas)

TIPOS DE AYUDA	SALDO AL 31/12/94
Indemnizaciones al FPE	1.781.672
Complemento prestación FPE	344.206
Bajas incentivadas	8.353.448
Regulación temporal de empleo (excedentes coyunturales)	1.209.722
Regulación temporal de empleo (excedentes estructurales; prejubilados 3.ª fase)	170.052
Costos de recuperación (prejubilados 3.ª fase)	97.243
<b>TOTAL</b>	<b>11.956.343</b>

5.17 Al igual que para las demás ayudas concedidas con cargo al Fondo de Reestructuración, los tipos de ayudas laborales a conceder figuraban en la correspondiente resolución por la que la DGI, a propuesta de la GSN, aprobaba los programas de actuación empresariales. Una vez aprobados, ni la DGI ni la GSN eran informadas de los pagos realizados por PYMAR, hasta que terminaba el proceso. De este modo, hasta que no concluyeron en julio de 1994 las bajas incentivadas del periodo 1991/1993 (que sumaban 6.824 millones de pesetas), no se presentaron en el Comité de la GSN, para su elevación a la DGI, las propuestas individuales de resolución de aplicación de estas ayudas.

5.18 El acuerdo del Comité de la GSN de 6 de julio de 1992, referente a las prejubilaciones del periodo 1991/1993, dispuso que podían acceder al sistema de jubilación anticipada determinados trabajadores<sup>31</sup> de los astilleros que no pudieron realizar prejubilaciones en el periodo 1987/1990. El procedimiento acordado tenía dos fases: a) en el momento de cumplir 57 años, los trabajadores pasarían a regulación temporal de empleo; y b) cuando llegaran a los 60 años, se integrarían en el sistema de jubilación anticipada. La ayuda del Fondo de Reestructuración cubría el 80% del coste empresarial en estas dos fases. Sin embargo, los trabajadores que se acogieron a esta medida y se encontraban, por tanto, en regulación temporal de empleo, se reincorporaron a las empresas con 59 años y medio, para pasar a los 60 al sistema de jubilación anticipada. En estos seis meses que estuvieron en activo, PYMAR abonó a las empresas, con

<sup>30</sup> Inicialmente abonó estas ayudas con cargo al Fondo de Reestructuración y posteriormente las trasladó a la «Subvención laboral en depósito».

<sup>31</sup> Aquellos que cumplieran 57 años en 1992 y 1993 y cuya retribución bruta no superase tres millones de pesetas anuales.



cargo al Fondo de Reestructuración, el 80% del sueldo y la cuota empresarial de Seguridad Social de estos trabajadores, sin que conste autorización de la DGI para el pago de estas ayudas, denominadas «costos de recuperación». El importe de las mismas al 31/12/1994 ascendió, como puede apreciarse en el cuadro 15, a 97,2 millones de pesetas. La DGI señala en sus alegaciones que no había tenido conocimiento de estos pagos hasta que recibió el anteproyecto de Informe. Informa, además, de que, una vez conocida su existencia, ha remitido un escrito a PYMAR comunicándole que debe hacer las gestiones oportunas para lograr la inmediata recuperación de las cantidades abonadas a los astilleros. En el citado escrito se señala que esta recuperación debe incluir todos los pagos efectuados por este concepto hasta la finalización, en diciembre de 1996, de la primera fase de estas prejubilaciones. Siguiendo instrucciones de la DGI, PYMAR ha reclamado a siete astilleros, el 19 de febrero de 1998, la devolución de 172,1 millones de pesetas. Los hechos descritos presentan indicios de constituir un pago indebido con perjuicio para los caudales públicos, por lo que en el caso de que no se obtuviera el reintegro de las cantidades abonadas, el Tribunal iniciaría las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidad contable, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

5.19 Al contrario que PYMAR, la DCN no había abonado al 31/12/1994 ayudas laborales con cargo al Fondo de Reestructuración, ya que los costes empresariales del ajuste laboral del subsector de los grandes astilleros fue financiado en su totalidad, hasta 1993, por el Instituto Nacional de Industria. Por otra parte, en 1994 se aprobaron sendas ayudas con cargo al Fondo de Reestructuración, por un importe conjunto de 3.017,5 millones de pesetas, para compensar el coste empresarial de dos expedientes de bajas incentivadas. Sin embargo, como se ha señalado en el punto 4.25, al 31/12/1994 no se habían hecho efectivas estas ayudas por falta de disponibilidad en el Fondo de Reestructuración del subsector de grandes astilleros.

## VI. ÓRGANOS DE GESTIÓN

### A. Gerencia del Sector Naval

#### *Naturaleza jurídica y competencias*

6.1 El artículo 7.1 del Real Decreto-Ley 8/1983, de reconversión y reindustrialización, estableció que el correspondiente real decreto de reconversión sectorial podría establecer una Gerencia, como órgano técnico del plan de reconversión. Ésta gozaría de personalidad jurídica pública<sup>32</sup>, podría contratar en régimen de derecho privado y se financiaría con los recursos que estableciera el real decreto.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Más adelante, la Ley 27/1984, de 26 de julio, de reconversión y reindustrialización, precisó que las Gerencias no estarían sujetas a la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen de las Entidades Entadales Autónomas.

<sup>33</sup> Las normas de creación de la Gerencia no establecieron el período de vigencia de la misma, que se entiende ligada a la reconversión del sector de la

6.2 Al amparo de dicho artículo, el Real Decreto 1271/1984 creó la Gerencia del Sector Naval (GSN), como órgano de gestión del Plan de reconversión del sector de la construcción naval, y la adscribió al MINER. Asimismo, estableció que se financiaría con cargo a las partidas asignadas para la reconversión industrial en los presupuestos del citado Departamento ministerial y con los ingresos derivados de la prestación de sus servicios. Posteriormente, el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (ACDGAE) de 26 de noviembre de 1987 permitió la continuidad de los órganos de gestión del plan de reconversión y autorizó al MINER a desarrollar las normas de funcionamiento de la GSN. Estas normas fueron aprobadas por la Orden comunicada de 1 de febrero de 1988 del Ministro de Industria y Energía.

6.3 Las competencias de la GSN se encuentran reguladas en tres disposiciones: el artículo 30 del Real Decreto 1271/1984; el ACDGAE antes citado; y la Orden comunicada de 1 de febrero de 1988. Consisten, básicamente, en:

- a) La determinación del valor base y de las primas correspondientes (véase, a este respecto, el punto 3.11 a).
- b) La determinación del importe máximo del crédito a conceder a los armadores nacionales para la construcción o transformación de buques, de acuerdo con lo que establece la legislación vigente.
- c) La gestión de la aplicación del Fondo de I+D, con atribuciones para coordinar y aprobar los proyectos que le sean propuestos.
- d) La elaboración de informes y propuestas al MINER acerca de la distribución y aplicación del Fondo de Reestructuración.
- e) El análisis técnico de la evolución y el cumplimiento de los programas de actuación y de los objetivos que se marquen a las empresas para el desarrollo del sector.
- f) La promoción de cuantas acciones se consideren oportunas para el desarrollo del sector; pudiendo requerir, a tal fin, la colaboración de los órganos de gestión subsectoriales a efectos de obtener la máxima coordinación en la elaboración de las medidas que se propongan.
- g) La recopilación y publicación, en su caso, de los datos referentes al sector de la construcción naval en España, en coordinación con el resto de las entidades relacionadas con el mismo.

6.4 El órgano colegiado de gobierno de la GSN es su Comité. Este órgano está presidido por el Director General de Industria y en 1994 formaban parte del mismo representantes, con rango de Director General, de los Ministerios de: Economía y Hacienda; Trabajo y Seguridad

construcción naval. No obstante, de continuar vigente en 1999, la Gerencia deberá adaptarse a lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Por ello, en cumplimiento de la disposición transitoria tercera de esta norma, deberá adecuarse antes de mayo de 1999, mediante Ley, a la forma jurídica de entidad pública empresarial.

Social; Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; y Agricultura, Pesca y Alimentación. Asimismo, cada una de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) afectadas en los términos previstos en la Ley 27/1984 (País Vasco, Galicia y Andalucía) tenían un representante en el Comité. El órgano ejecutivo es la Secretaría Técnica, a cargo de la cual se encuentra el Secretario Técnico designado por el Comité, con dependencia directa del Presidente. En 1994, la GSN contaba con diez empleados.

#### Financiación

6.5 Tal como se ha señalado en el punto 6.2, el Real Decreto 1271/1984 estableció que la GSN se financiaría con cargo a las partidas asignadas para la reconversión industrial en los presupuestos del MINER y con los ingresos derivados de la prestación de sus servicios. Posteriormente, el ACDGAE de 26 de noviembre de 1987 estableció que la GSN se financiaría con aportaciones voluntarias de entes públicos o privados y con los ingresos por la prestación de servicios específicos derivados de sus competencias.

6.6 Del análisis de la documentación contable de la GSN se deduce que la Gerencia sólo recibió subvenciones con cargo a los créditos de la reconversión industrial en 1985. Dichos créditos se destinaron a la puesta en marcha de la GSN, financiándose a partir de entonces con los ingresos derivados de la prestación de servicios (examen de expedientes) y con los rendimientos financieros de sus inversiones.

6.7 Como se ha señalado en el punto 3.11 a), la GSN analiza los expedientes de solicitud de primas, con objeto de determinar el valor base de las construcciones y transformaciones y elevar a la DGI la propuesta de concesión de las primas. Asimismo, como se ha señalado en los puntos 4.19 y 4.22, corresponde a la GSN el análisis de los expedientes de las ayudas concedidas con cargo a los Fondos de I+D y de Reestructuración. Por el análisis de los tres tipos de expedientes, la GSN ha percibido unas cuotas de examen que son analizadas en los puntos siguientes.

6.8 El Comité de la GSN, en su reunión de 10 de enero de 1985, estableció una cuota de examen de expedientes de solicitud de primas cuyo importe se fijó en función de la cuantía del valor base. La cuota sería abonada a la GSN por los astilleros solicitantes y se devengaría en dos partes: a) por un lado, la denominada «cuota de solicitud» (el 25% de la cuota de examen), que se pagaría en el momento de presentación por el astillero del expediente de solicitud y no sería recuperable si la prima no era finalmente aprobada; b) por otro, la «cuota de entrada en vigor» (el 75% restante de la cuota de examen), que se devengaría si el contrato de construcción entraba en vigor<sup>34</sup> y en el momento que este hecho ocurriera. Según se acordó en el citado Comité, la justifica-

ción del pago de estas cuotas sería condición previa para la concesión de las primas. Estas cuotas participan, en opinión del Tribunal de Cuentas, de la naturaleza jurídica de «prestaciones patrimoniales de carácter público», sometidas al principio de reserva legal. Por ello, no puede considerarse suficiente sustento normativo de dichas cuotas lo establecido en el Real Decreto 1271/1984, debiendo ser reguladas por una norma con rango de Ley.

Comentarios a las alegaciones. Las alegaciones de la DGI manifiestan que las cuotas citadas tienen el carácter de contraprestación por las actividades que realizan y los servicios que prestan las Entidades u Organismos públicos que actúan según normas de derecho privado. Por ello, en su opinión, estas cuotas no están sujetas a los preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. El Tribunal considera, por el contrario, que esta norma, interpretada de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 1995, refuerza la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público, sometidas a reserva de Ley, de todas aquellas prestaciones de la Administración en las que la misma actúa en una situación de monopolio de hecho o de derecho; situación que sin duda concurre en las cuotas cobradas por la Gerencia con motivo del análisis de los expedientes de solicitud de primas.

6.9 Por su parte, la «cuota de examen de proyectos de I+D» fue aprobada por el Comité de la GSN en su reunión del 7 de abril de 1988. Su importe se fijó en el 3% de la ayuda concedida y se le abonaría con cargo al Fondo de I+D. Como se ha señalado en el punto 4.20, los pagos a la GSN por este concepto ascendieron al 31/12/1994 a 20,5 millones de pesetas<sup>35</sup>.

6.10 En la misma reunión, el Comité aprobó también el establecimiento de una «cuota de examen de expedientes de actuaciones de reestructuración». El Comité, no obstante, aplazó la aplicación de la cuota debido a que, en aquel momento, el valor del «Fondo social» de la GSN ascendía a 100 millones de pesetas y la Gerencia no precisaba de nuevos ingresos. Posteriormente, el 27 de diciembre de 1990, el Comité aprobó la aplicación de una cuota con cargo al Fondo de Reestructuración del 0,75% del presupuesto aceptado de cada expediente (excluidos los de ajuste laboral), sin que se especificara en el acuerdo adoptado el momento de devengo de la cuota. Ésta debía ser satisfecha a la GSN por los órganos de gestión subsectoriales, como depositarios del Fondo de Reestructuración. Más adelante, la DGI comunicó a dichos órganos que la abonasen con cargo a los rendimientos financieros del Fondo de Reestructuración, en el mismo momento y proporción en que fueran realizando los pagos de las ayudas a los astilleros. El pago de la cuota fue suspendido temporalmente por el

<sup>34</sup> Condición necesaria para conceder las primas.

<sup>35</sup> Pírrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI.

Comité de la GSN, en su reunión de 27 de diciembre de 1993, debido al déficit del Fondo de Reestructuración (comentado en los puntos 4.25 y 4.26) y a la abundancia de recursos de la GSN.

6.11 Como se ha señalado en el punto 4.37, el importe abonado a la GSN por estas cuotas de expedientes de reestructuración hasta el 31/12/1994 ascendió a 335,1 millones de pesetas. Este importe corresponde a las liquidaciones giradas por la DGI a PYMAR y la DCN hasta marzo de 1993. La DGI, sin embargo, no aplicó el criterio de devengo de estas cuotas establecido por ella misma (es decir, girar las cuotas a los órganos subsectoriales en el momento de pago de las ayudas a los astilleros, según se ha señalado en el punto anterior). En su lugar, giró las cuotas en un momento previo; concretamente, en la fecha de aprobación de los expedientes. A efectos contables, sin embargo, la GSN imputó las cuotas a su cuenta de resultados de acuerdo con el criterio de devengo establecido por la DGI. En el cuadro 16 se comparan los importes de estas cuotas cobradas por la GSN, según se atiende al criterio de devengo dispuesto por la DGI (y aplicado en su contabilidad por la GSN) o a la fecha de su cobro efectivo por la GSN.

6.12 Como puede apreciarse, el efecto final del criterio aplicado para la liquidación de las cuotas ha sido que la GSN las ha recibido antes de lo previsto en la comunicación de la DGI. Dado que estas cuotas se detraen de los rendimientos del Fondo de Reestructuración, la consecuencia de este adelanto en el pago ha sido una minoración de los rendimientos financieros de éste.

6.13 Por último, cabe señalar que el procedimiento de recurrir a los Fondos de I+D y de Reestructuración para financiar la GSN no resulta adecuado, ya que dicha financiación no está prevista entre los fines para los que fueron creados estos fondos.

CUADRO 16

Cuotas de examen de expedientes de reestructuración cobradas por la GSN

AÑO	(Miles de pesetas)	
	DEVENGO	COBRO
1991	71.072	—
1992	67.415	232.442 (1)
1993	53.302	79.448
1994	64.762	23.240 (2)
<b>TOTAL</b>	<b>256.551 (3)</b>	<b>335.130</b>

- (1) La primera liquidación, girada en enero de 1992 por importe de 156.746 miles de pesetas, correspondía a los expedientes aprobados desde 1989 hasta diciembre de 1991.
- (2) PYMAR no ingresó hasta marzo de 1994 la liquidación girada en marzo de 1993.
- (3) Los ingresos no devengados al 31/12/1994, 78.579 miles de pesetas, figuraban registrados en la cuenta «Ingresos a distribuir en varios ejercicios».

### Análisis del balance y la cuenta de resultados

6.14 El anexo III recoge el balance de la GSN al 31/12/1994. Destaca, en el activo, el valor de las inversiones financieras temporales en las que se encontraban invertidos los remanentes de tesorería (630,5 millones de pesetas, que suponen el 92% del activo).

6.15 Por su parte, del análisis de las cuentas de resultados del periodo 1985/1994 se deducen las siguientes consideraciones:

a) La GSN ha obtenido superávit en todos los ejercicios, con un importe acumulado al 31/12/1994 de 574,8 millones de pesetas.

b) Este superávit se ha destinado, fundamentalmente, a la dotación del «Fondo social», que alcanzaba al 31/12/1994 un importe de 500,2 millones de pesetas.

c) Hasta 1991, los resultados de explotación fueron positivos, cambiando de signo en el trienio 1992/1994.

6.16 El cuadro 17 resume la cuenta de resultados de la GSN en el ejercicio de 1994. Al igual que en los dos ejercicios precedentes, los ingresos de explotación en dicho año (derivados sólo de las cuotas de examen de expedientes y por un importe de 95,9 millones de pesetas) no cubrieron los gastos de explotación del ejercicio (que ascendieron a 112,1 millones de pesetas). Se produjo, en consecuencia, un resultado de explotación negativo de 16,2 millones. Sin embargo, el elevado volumen de los resultados financieros obtenidos del rendimiento de las inversiones financieras temporales invirtió el signo de la cuenta de resultados, hasta alcanzar un beneficio final de 32,4 millones de pesetas.

CUADRO 17

Cuenta de resultados de la GSN. Ejercicio de 1994

(Miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
Resultados de explotación	(16.208)
Resultados financieros	48.456
Resultados extraordinarios	181
<b>TOTAL</b>	<b>32.429</b>

### B. PYMAR

#### Naturaleza y objeto social

6.17 PYMAR es una sociedad anónima constituida en 1985 de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto 1271/1984. Esta norma obligó a las empresas del subsector de medianos y pequeños astilleros acogidas a la reconversión a constituir una sociedad de reconversión, con los requisitos establecidos en el Real Decreto-Ley 8/1983.

6.18 Conforme a lo previsto en este Real Decreto-Ley, sólo pueden ser socios de PYMAR las empresas acogidas a la reconversión. No obstante, también están representadas en los órganos de la sociedad la Administración del Estado y las CC.AA. afectadas en los términos previstos en la Ley 27/1984. Así, la mitad de los veinte consejeros que formaban el Consejo de Administración de PYMAR en 1994 había sido nombrada en representación de la Administración del Estado y de las CC.AA. Esta representación estaba integrada por: dos representantes del MINER; dos del Ministerio de Economía y Hacienda; dos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Secretario Técnico de la GSN; el Consejero Apoderado de PYMAR y dos representantes de las CC.AA. (uno de Galicia y otro del País Vasco). Según los estatutos de PYMAR, estos consejeros asistían a las Juntas Generales de la sociedad con voz pero sin voto. Además, toda decisión social que afectase a las previsiones del Plan de reconversión debía contar con la aprobación de los representantes de la Administración del Estado<sup>36</sup>.

6.19 El Real Decreto-Ley 8/1983 limita el objeto social de las sociedades de reconversión al cumplimiento de los fines asignados en los planes de reconversión. En consonancia con ello, los estatutos de PYMAR (aprobados, como es preceptivo, por el MINER) establecen que su objeto social se limita al cumplimiento de los fines asignados en el Plan de bases para la reconversión del sector de la construcción naval y en el Plan subsectorial de pequeños y medianos astilleros. Estos planes, sin embargo, no dicen nada respecto de la asignación de fines a la sociedad. Los que se recogen en los estatutos de PYMAR (con carácter meramente enunciativo, según se indica en los mismos) son:

- a) Controlar la fiel ejecución por las empresas asociadas de sus programas empresariales de reconversión, conforme hayan sido aprobados por el órgano administrativo competente.
- b) Canalizar y coordinar la distribución de las subvenciones, créditos, primas, avales y otras ayudas del sector público que puedan concederse a las empresas accionistas para la reconversión, como consecuencia de los programas empresariales de reconversión legalmente aprobados.
- c) Establecer un sistema de avales y garantías en general que, con criterios objetivos, coadyuve y facilite una adecuada financiación de las empresas accionistas para el cumplimiento de sus programas de reconversión.
- d) Promover y participar en planes de I+D destinados tanto a la mejora de la tecnología de la producción como al desarrollo de proyectos de tecnología avanzada.

<sup>36</sup> Las alegaciones de PYMAR señalan, en diversas ocasiones, que la presencia de representantes de la Administración en su Consejo garantiza el control de la DGI sobre la actuación de la sociedad. Las actuaciones fiscalizadoras han puesto de manifiesto, sin embargo, que el control realizado por esta vía ha sido insuficiente. Esta conclusión es aceptada, por otra parte, en las alegaciones de la DGI, que anuncia un cambio en el sistema de control de PYMAR con el objetivo de corregir las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas.

e) Promover una competencia libre y transparente entre las empresas del subsector de astilleros medianos y pequeños, desarrollando las acciones pertinentes que, a la vez, contribuyan a potenciar la demanda en ese subsector.

f) Proponer y desarrollar cuantas medidas contribuyan a la promoción y diversificación industrial, colaborando con las entidades públicas o privadas dedicadas a estos fines.

g) Coordinar, controlar, desarrollar y ejecutar cuantas medidas se consideren adecuadas para el buen fin de la reconversión del subsector.

h) Promover cuantas actividades contribuyan a fomentar la construcción naval y a facilitar la contratación de estas construcciones y, en particular, la de afianzar ante toda clase de entidades de crédito, públicas o privadas, en cualesquiera formas admitidas en Derecho y tanto con garantía personal como real, directamente o a través de terceras personas, los préstamos y demás modos de financiación que se articulen y se obtengan a favor de los titulares de las construcciones navales o de terceras personas interesadas en los mismos<sup>37</sup>. A tal efecto, se podrán constituir fondos patrimoniales que garanticen dichos afianzamientos en el seno de la sociedad.

6.20 El Real Decreto-Ley 8/1983 no establece previsión alguna respecto a la disolución de las sociedades de reconversión. Por su parte, en los estatutos de PYMAR la única referencia a su propia disolución es la contenida en el artículo 32, que establece que la Junta General dispondrá lo concerniente a la liquidación de la sociedad y que ésta se disolverá por las siguientes causas:

- a) Por acuerdo de la Junta General adoptado con los requisitos del artículo 103 de la Ley de Sociedades Anónimas.
- b) Por las demás causas previstas en las leyes y, en particular, en las disposiciones vigentes en materia de reconversión industrial.
- c) Por real decreto u otra disposición administrativa de carácter general dictada por el órgano competente, según las leyes, en materia de reconversión industrial.

6.21 La Resolución del MINER de 30 de abril de 1985 autorizó a PYMAR a recibir el montante de las primas a que tienen derecho las empresas accionistas de la sociedad y las subvenciones para facilitar el ajuste laboral (analizadas en el subapartado V.B). Ello significó que PYMAR se convirtiera en un intermediario de la Administración para la tramitación del pago al subsector de pequeños y medianos astilleros de las primas y de las ayudas al ajuste laboral.

*Balance al 31/12/1994*

6.22 El anexo IV recoge el balance de PYMAR al 31/12/1994. Del análisis de las partidas integrantes del mismo se desprenden las siguientes observaciones:

<sup>37</sup> Fia social introducido en los estatutos en 1987.

a) En el activo del balance destaca el elevado importe de la cartera de valores a corto plazo (7.575,3 millones de pesetas, que representa el 85% del activo).

b) El capital social ascendía a 21,5 millones, de los que 1 millón se encontraba pendiente de desembolso por los accionistas.

c) El resultado positivo del ejercicio de 1994 ascendió a 464,4 millones de pesetas.

d) Los estatutos de PYMAR señalan que sus beneficios no pueden repartirse entre los accionistas, por lo que se destinan en su totalidad a la constitución de reservas. Éstas alcanzaban al 31/12/1994 un importe de 2.834,7 millones de pesetas.

6.23 Dentro de la rúbrica «Otros fondos propios» figura el Fondo Patrimonial de Garantías, que se constituyó al amparo de la disposición adicional del Real Decreto 1239/1987, de 31 de julio, sobre medidas financieras de apoyo a la demanda de buques. Esta norma dispuso que las empresas titulares de los astilleros podían constituir un Fondo de Garantías en una sociedad. Su finalidad era prestar fianzas y garantías a los astilleros miembros del mismo, así como a los armadores que contratasen con ellos. Las normas de funcionamiento del Fondo Patrimonial de Garantías establecen que, en caso de disolución del mismo, su haber repartible se distribuirá entre los astilleros y otros posibles partícipes del mismo, en proporción a sus aportaciones. Al 31/12/1994 el saldo del citado Fondo alcanzaba un importe de 3.190,4 millones de pesetas y registraba las aportaciones realizadas por:

a) Los astilleros partícipes del Fondo. Según el balance de PYMAR, estas aportaciones ascendían a 1.051,9 millones de pesetas. No obstante, la opinión de auditoría del informe sobre las cuentas anuales de 1994, realizado por auditores independientes, señala como salvedad a dicho balance la contabilización, como aportación de los astilleros, de 575 millones de pesetas, con contrapartida en la rúbrica de «Deudores». Dicha cifra correspondía al importe máximo al que ascendía el compromiso contraído por los astilleros partícipes, cuyo cumplimiento podría serles exigido bajo determinadas condiciones. Dado que esas condiciones no se habían producido, los saldos registrados en «Deudores» y en el Fondo deberían ser disminuidos en el importe señalado, a juicio del auditor.

b) PYMAR, por un importe de 1.598 millones de pesetas. De esta cifra, 1.000 millones correspondieron a una «aportación de patrocinio» y el resto a la aplicación a dicho Fondo de una parte de la distribución de los beneficios de los ejercicios 1985 a 1993, en la forma que se indicará en el punto 6.28 b).

c) La Junta de Galicia, por un importe de 540,5 millones de pesetas. Esta aportación fue realizada en virtud del convenio de colaboración suscrito el 19 de octubre de 1992 entre la Junta y el Fondo Patrimonial de Garantías.

6.24 En la rúbrica de «Acreedores a largo plazo» figura registrada únicamente la partida «Fianzas y depósitos a largo plazo», cuyo detalle se recoge en el cuadro 18.

CUADRO 18

Fianzas y depósitos a largo plazo de PYMAR al 31/12/1994

(Miles de pesetas)

CUENTA		IMPORTE
FONDOS EN DEPÓSITO		771.293
Fondo de Reestructuración	0	
Fondo de I+D	182.019	
Fondos prejubilación	589.274	
SUBVENCIÓN LABORAL EN DEPÓSITO		617.449
PRIMAS EN DEPÓSITO		696.749
de I+D	64.065	
de ajuste financiero R.D. 1271/1984	112.960	
de ajuste financiero R.D. 1433/1987	519.724	
OTROS DEPÓSITOS *		4.186
TOTAL		2.089.677

Fuente: Contabilidad de PYMAR.

Estos depósitos corresponden, en su práctica totalidad, a cantidades libradas por el MINER y depositadas en PYMAR. El análisis de las mismas se ha realizado en los siguientes pasajes del presente Informe:

a) El «Fondo de Reestructuración» en el subapartado IV.D. Conviene precisar, a este respecto, que el «Fondo de Reestructuración-intereses» (con un saldo al 31/12/1994 de 69,2 millones de pesetas) figura contabilizado en «Otras Provisiones».

b) El «Fondo de I+D» en el subapartado IV.C. La diferencia con el importe que figura en el cuadro 10 como saldo del Fondo de I+D radica en que PYMAR contabiliza la cantidad pendiente de abono por proyectos ya aprobados en la cuenta «Primas en depósito de I+D».

c) Los «Fondos prejubilación» en el punto 5.11.

d) «La Subvención laboral en depósito» en el subapartado V.B.

e) Las primas de ajuste financiero en el subapartado IV.A.

#### Rendimientos financieros de los fondos depositados

6.25 Como se ha indicado en apartados anteriores de este Informe, PYMAR recibía las primas destinadas al subsector de medianos y pequeños astilleros, retenien-

do transitoriamente una parte de las mismas. Asimismo, recibió en 1985 las subvenciones para facilitar el ajuste laboral analizadas en el subapartado V.B. Sin embargo el MINER no dictó normas o instrucciones que regularan el empleo por PYMAR de estas subvenciones mientras permanecieran pendientes de aplicar en poder de la sociedad. No existían, por tanto, normas que regularan el destino de los rendimientos financieros que PYMAR pudiera obtener por la inversión de los fondos recibidos en depósito. Resulta ilustrativo señalar, a este respecto, que de los 6.150 millones de pesetas recibidos por PYMAR en 1985 para atender a ayudas al ajuste laboral, al 31/12/1994 le quedaban todavía por satisfacer 617,4 millones de pesetas. Tampoco se dictaron por la DGI instrucciones relativas a los rendimientos de los fondos y primas retenidas que se analizan en el apartado IV. A finales de 1990, sin embargo, la DGI dictó determinadas instrucciones, relativas únicamente a los rendimientos del Fondo de Reestructuración.

6.26 PYMAR ha considerado como ingresos de su actividad ordinaria los rendimientos financieros obtenidos por la colocación temporal de las cantidades recibidas en depósito por los distintos conceptos señalados en el punto anterior. Ello ha generado resultados positivos en su cuenta de pérdidas y ganancias desde el primer año de funcionamiento. Como los beneficios de la sociedad no son repartibles, tal como se ha indicado en el punto 6.22 d), se han destinado a la constitución de reservas, que han incrementado la capacidad de PYMAR para obtener rendimientos.

6.27 Del análisis de la evolución de la cuenta de resultados de PYMAR entre 1985 y 1994 se deduce que los beneficios obtenidos (que sumaron en el periodo, después de impuestos, 7.350,2 millones de pesetas) se derivaron de los rendimientos financieros. En efecto, tan sólo en cuatro años del periodo citado (los comprendidos de 1987 a 1989 y 1993) los ingresos de explotación (fundamentalmente, cuotas estatutarias) fueron superiores a los gastos de explotación<sup>38</sup>. De este modo, para el conjunto del periodo 1985/1994, la diferencia entre los ingresos y los gastos de explotación fue negativa, por un importe acumulado de 267 millones de pesetas<sup>39</sup>.

6.28 El anexo VI presenta el detalle de la distribución de beneficios realizada por PYMAR en el periodo 1985/1994. Respecto de una parte de la misma, que asciende a 5.786,1 millones de pesetas, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) Un total de 4.783,3 millones de pesetas (el 65% de los beneficios acumulados del periodo) se destinó a dotar los Fondos previstos en el artículo 29 de sus estatutos (esto es, el laboral, el financiero y el de reconversión).

b) Un importe de 924 millones de pesetas se destinó al Fondo Patrimonial de Garantías; distribución que no estaba prevista en los estatutos de la sociedad.

c) Un importe de 78,8 millones de pesetas fue destinado a la dotación de la Reserva Legal y otros tipos de reservas.

6.29 El resto de los beneficios (1.564,1 millones de pesetas, que representan el 21% del total), se distribuyó de la siguiente forma:

a) Los beneficios atribuibles al Fondo de Reestructuración se destinaron, como se ha señalado en el punto 4.35, a la cuenta de «Fondo de Reestructuración-intereses» (por 872,7 millones de pesetas)<sup>39</sup>.

b) Los atribuibles al Fondo Patrimonial de Garantías se destinaron a la dotación de la «Reserva para responsabilidad del Fondo Patrimonial de Garantías» (por 656,2 millones). Con ello se incrementó el valor del citado Fondo a efectos del establecimiento de garantías.

c) Los beneficios atribuibles a la aportación de la Junta de Galicia al Fondo Patrimonial de Garantías (35,2 millones de pesetas) se destinaron al incremento del valor de la citada aportación.

6.30 De lo expuesto en el punto anterior se deduce que PYMAR, antes de proceder a la distribución de los beneficios, debía estimar los rendimientos financieros derivados de la colocación del Fondo de Reestructuración, del Fondo Patrimonial de Garantías y de la aportación de la Junta de Galicia. Ahora bien, para el cálculo de estos rendimientos, PYMAR no aplicó procedimientos homogéneos. En efecto, los beneficios atribuibles en cada ejercicio al Fondo de Reestructuración y a la aportación de la Junta se calcularon aplicando la rentabilidad media de las inversiones financieras temporales al saldo diario en el ejercicio de cada uno de ellos. En cambio, los correspondientes al Fondo Patrimonial de Garantías reflejan el rendimiento real de las inversiones financieras afectas al citado Fondo (3.186,4 millones de pesetas al 31/12/1994). Como excepción, los beneficios de 1991 correspondientes al Fondo de Reestructuración responden también a la aplicación de este último criterio.

6.31 Hasta el 31/12/1994, PYMAR había efectuado aplicaciones de los Fondos estatutarios por valor de 2.516,5 millones de pesetas (fundamentalmente, con cargo al Fondo Financiero y al de Reconversión). Según los estatutos de PYMAR, el Fondo Financiero tenía como finalidad colaborar en la consecución de una estructura financiera adecuada de las empresas que participaban en su capital (finalidad similar a la de las primas de ajuste financiero, analizadas en el subapartado IV.A).

<sup>38</sup> Así ocurrió en el ejercicio de 1994, en el que, como puede apreciarse en el anexo V que recoge la cuenta de pérdidas y ganancias de PYMAR, se produjeron unas pérdidas de explotación de 53,4 millones de pesetas.

<sup>39</sup> El importe de los intereses generados por el Fondo de Reestructuración que figura en el cuadro 13 (1.018,6 millones de pesetas) difiere del que figura en la columna 1 del anexo VI en 75,7 millones de pesetas. Esta diferencia se explica por las cuentas abonadas a la GSN que se minoraron directamente de la distribución de beneficios del ejercicio de 1992.

Con cargo a dicho Fondo Financiero, PYMAR abonó en 1991 a los astilleros 427,5 millones de pesetas. Además, en ese mismo año, les abonó otros 400 millones de pesetas para compensarles por la demora en el cobro de las primas amparadas por el Real Decreto 1433/1987<sup>40</sup>, cantidad que se complementó con otros 500 millones de pesetas en 1992. Por su parte, el Fondo de Reconversión tenía como objeto facilitar los recursos económicos precisos para la consecución de aquellos fines que, estando dentro del marco del objeto social de PYMAR, no estuvieran cubiertos por otros fondos o recursos de la compañía. Con cargo al mismo se hizo la aportación de patrocinio de PYMAR al Fondo Patrimonial de Garantías por un importe de 1.000 millones de pesetas.

### Conclusión

6.32 La sociedad privada PYMAR ha dispuesto, durante periodos de tiempo muy prolongados, de un volumen considerable de fondos públicos pendientes de aplicación definitiva. La inexistencia de normas reguladoras ha otorgado a PYMAR amplia libertad de decisión sobre la posibilidad de obtener una rentabilidad de estos fondos públicos. A juicio del Tribunal de Cuentas, desde la perspectiva de una ortodoxa gestión presupuestaria y financiera de los fondos públicos, habría sido más adecuado que la DGI librara las subvenciones a sus destinatarios finales de forma directa, por las cuantías exactas que se correspondieran con la actuación subvencionada y en el momento en que los astilleros estuvieran en condiciones de devengarlas (según las normas y los programas empresariales que fueran aplicables en cada caso). A esta misma conclusión había llegado el Tribunal de Cuentas en el epígrafe II.2.5 del Informe Anual de 1986.

6.33 Por otra parte, la actuación de PYMAR en la gestión de estos fondos públicos ha producido también algunos efectos no deseados. Así, por ejemplo, PYMAR mantenía un elevado volumen de fondos colocados en inversiones financieras temporales (7.575,3 millones de pesetas al 31/12/1994), al tiempo que suspendía el abono a los astilleros de ciertas ayudas devengadas con cargo al Fondo de Reestructuración (que sumaban 903,3 millones de pesetas al 31/12/1994), a causa del déficit del citado Fondo (véase el punto 4.25).

6.34 Con independencia de lo señalado en los dos puntos anteriores, la decisión de asignar a PYMAR, entre otras funciones, la de sociedad intermediaria entre la Administración que concede las primas y los astilleros que las reciben, debería haber venido acompañada, a juicio del Tribunal de Cuentas, del establecimiento por el MINER de mecanismos de control más eficaces. Esta conclusión figuraba también en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas correspondiente a 1986<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Esta demora estuvo motivada por el retraso en la aprobación por la Comisión Europea de las ayudas reguladas por dicho Real Decreto.

<sup>41</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI.

6.35 Si se exceptúan el capital social de PYMAR aportado por sus accionistas (20,5 millones de pesetas desembolsados al 31/12/1994), y las aportaciones de los astilleros partícipes en el Fondo Patrimonial de Garantías (1.051,9 millones de pesetas a la misma fecha<sup>42</sup>), los recursos de la sociedad proceden de fondos públicos. Por ello, cuando PYMAR se liquide (previsiblemente, cuando finalice el proceso de reestructuración del sector naval), deberá reintegrar al Tesoro tanto el remanente de los depósitos recibidos como las reservas y fondos propios generados con fondos públicos y pendientes de aplicación definitiva. Asimismo, PYMAR deberá reintegrar a la Junta de Galicia y a los astilleros partícipes la parte proporcional, no aplicada, de su aportación al Fondo Patrimonial de Garantías.

## VII. RECONVERSIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL EN EL PERIODO 1984/1994

### A. Introducción

7.1 En el decenio 1963/1973 la capacidad de construcción naval en España experimentó un fuerte crecimiento, pasando de 200.000 a más de 1.000.000 Toneladas de Registro Bruto Compensado (TRBC) anuales. Este incremento fue paralelo al registrado a nivel mundial. Sin embargo, en 1975 comenzó un proceso de reducción de la producción y de la capacidad en el mundo, como consecuencia de la crisis de la construcción naval provocada, fundamentalmente, por la crisis del petróleo de 1973. Como resultado, las plantillas del sector de la construcción naval en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se redujeron en un 50% entre 1976 y 1984; porcentaje muy similar al de la caída en la capacidad de producción del área.

7.2 España, sin embargo, mantuvo su capacidad de producción durante el periodo 1976/1984, habiéndose reducido el número de empleados de los astilleros en sólo un 15%, aproximadamente. Esto dio origen a un fuerte desequilibrio entre la capacidad de producción del sector y la producción real que trajo consigo un serio deterioro económico y tecnológico en el mismo. Por ello, el Gobierno en 1984 se planteó la necesidad de emprender un proceso intensivo de reconversión del sector naval (al amparo de lo previsto en el Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización, que estableció un nuevo marco legal para la reconversión industrial).

7.3 El proceso de reconversión iniciado en 1984 finalizó en 1986. No obstante, el principal objetivo de la reconversión del sector de la construcción naval (esto es, operar competitivamente en el mercado) no pudo alcanzarse. Dicha circunstancia aconsejó continuar el proceso

<sup>42</sup> Con la salvedad señalada en el punto 6.23 a).

de reestructuración del sector a partir de 1987, coincidiendo con la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y con la aprobación de la Directiva (87/167/CEE) del Consejo (véanse los puntos 7.22 a 7.24). Este proceso no había concluido todavía en 1994.

7.4 En los apartados anteriores de este Informe se ha analizado la gestión económico-financiera de las primas, principal instrumento financiero de apoyo a la reconversión y reestructuración del sector de la construcción naval. En el presente apartado VII se analizará el grado de eficacia alcanzado por dichos fondos públicos, medido por el nivel de cumplimiento de los objetivos de los sucesivos planes y programas globales de reconversión y reestructuración del sector. Para facilitar el análisis, se presenta en el anexo IX un resumen de la evolución en el periodo 1984/1994 de los principales parámetros del sector de la construcción naval.

#### B. Primera Fase. Reconversión 1984/1986

##### *Plan de bases para la reconversión del sector de la construcción naval*

7.5 El Real Decreto-Ley 8/1983 reguló, entre otros aspectos, el procedimiento a seguir para la declaración por el Gobierno de un sector industrial en reconversión, cuando padeciese una crisis de especial gravedad y su recuperación fuera considerada de interés general. Conforme a lo previsto en dicha norma, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) aprobó el 12 de marzo de 1984 la constitución de la Comisión negociadora del Plan de reconversión del sector de la construcción naval, con participación de representantes de la Administración, los sindicatos y los empresarios. Los miembros de dicha Comisión suscribieron, el 11 de abril de 1984, el Plan de bases para la reconversión del sector de la construcción naval, que fue aprobado por la CDGAE el 28 de mayo de 1984. Finalmente, el Real Decreto 1271/1984, de 13 de junio, declaró en reconversión el sector de la construcción naval, constituido por las empresas autorizadas para la construcción de buques de casco de acero de más de 100 Toneladas de Registro Bruto (TRB).

7.6 El citado Real Decreto dividió el sector en dos subsectores: los grandes astilleros (los que disponen de autorización administrativa para construir buques de más de 15.000 TRB) y los pequeños y medianos astilleros (el resto). Asimismo, encomendó la elaboración de los Planes de reconversión subsectoriales, enmarcados en el Plan de bases, a la DCN para el subsector de grandes astilleros y a la Sociedad de Reconversión Naval (SORENA)<sup>43</sup> para el de pequeños y medianos astilleros. Estos Planes fueron aprobados por la CDGAE el 1 de octubre de 1984 y el 3 de septiembre de 1984, respectivamente.

<sup>43</sup> Esta sociedad se creó al amparo del Real Decreto 736/1983, de 30 de marzo, para impulsar y coordinar las operaciones de reconversión del subsector de pequeños y medianos astilleros y fue disuelta al crearse PYMAR en 1985.

##### *Objetivos de la reconversión del sector de la construcción naval*

7.7 La finalidad de la reconversión del sector de la construcción naval, tal como aparece definida en el Plan de bases y recogida en el Real Decreto 1271/1984, era «llegar a disponer de una industria capaz de competir con éxito en las condiciones cambiantes del mercado y de captar la mayor cuota posible de mercado». A estos efectos, tanto el Plan de bases como el citado Real Decreto enumeraron los siguientes objetivos básicos:

a) Alcanzar una estructura empresarial adecuada, capaz de adaptarse con flexibilidad a las diferentes situaciones coyunturales. Esto debería conseguirse a través de: una estructura financiera equilibrada; unos costes competitivos, a precios normales de mercado; y unas plantillas dimensionadas de acuerdo con los objetivos de producción y niveles de productividad previstos en los programas que se aprobasen.

b) Promover una competencia transparente entre las empresas, evitando posibles discriminaciones en los apoyos y medidas de carácter público, favoreciendo la especialización y la coordinación a través de los órganos de gestión y adecuando el sistema de valoración de las construcciones. Todo ello con el fin de asegurar la rentabilidad de las operaciones.

c) Conseguir la mayor participación posible en el mercado internacional, mediante una actuación coordinada entre el sector y la Administración, e impulsar una demanda interior orientada hacia buques apropiados para lograr un desarrollo armónico de la flota mercante que permitiera incrementar su participación en el mercado exterior de fletes.

d) Incentivar la construcción de buques y artefactos de alto contenido tecnológico y promover, mediante la asignación de los recursos adecuados, programas de I+D relacionados con el buque, sus equipos y su proceso de producción.

7.8 Los Planes subsectoriales, por su parte, concretaron los objetivos específicos de cada subsector para el periodo previsto de la reconversión (esto es, hasta el 31 de diciembre de 1986). Dichos objetivos se resumen en los anexos VII y VIII de este Informe.

7.9 Las empresas afectadas por el Plan subsectorial de grandes astilleros fueron dos Sociedades Estatales: Astilleros Españoles, S.A. (AESA), con factorías en Sestao, Olaveaga, Sevilla, Cádiz, Puerto Real y Manises; y Astilleros del Noroeste, S.A. (ASTANO), con factoría en El Ferrol.

7.10 Las previsiones de contratación para 1984 y 1985 en que se basaba el citado Plan subsectorial, junto con la cartera de pedidos existente, conducían a estimar en 250.000 TRBC la carga de trabajo por nuevas construcciones para el subsector de grandes astilleros en 1986 (aproximadamente el 50% de la capacidad histórica máxima del trienio 1973/1975). Se preveía además que a



esta carga de trabajo se añadiría en dicho año alrededor de un millón de horas directas por trabajos denominados «de off-shore»<sup>44</sup>. La consecución de esta contratación era el objetivo comercial fijado en el Plan.

7.11 Con el propósito de adecuar la capacidad de producción a la contratación prevista, el Plan previó concentrar las nuevas construcciones en determinadas factorías y las reparaciones y trabajos «de off-shore» en otras. Al mismo tiempo, se estimaba necesario reducir la plantilla, entre el 1/1/1984 y el 31/12/1986, de 22.212 a 13.913 trabajadores.

7.12 Por su parte, el Plan subsectorial de pequeños y medianos astilleros afectó a 33 empresas (28 privadas y cinco públicas) y 36 astilleros, con una capacidad total de producción en el trienio 1973/1975 de 450.000 TRBC/año.

7.13 Con la previsión de la demanda interior y exterior y otras variables, el Plan de pequeños y medianos astilleros estimó que la producción (entregas) del subsector sería de 180.000 TRBC en 1986 y de 190.000 TRBC en 1987. Sin embargo, no fijó la capacidad global objetivo del subsector, descargando en cada una de las empresas la responsabilidad de establecer en sus programas de reconversión su objetivo de capacidad, el cual debía enmarcarse dentro de la reducción efectiva de capacidad prevista en el Plan de bases. Por último, el Plan establecía el objetivo genérico de conseguir unas plantillas dimensionadas a los objetivos de producción y a los niveles de productividad previstos en los programas empresariales.

7.14 Ambos Planes subsectoriales fijaban como objetivo mejorar la productividad hasta situarla en un índice de 33 Horas Directas por TRBC en los dos sectores y de 36,5 TRBC por hombre y año, además, para los medianos y pequeños astilleros. Igualmente, los dos Planes coincidían en el objetivo de mejorar la estructura financiera de las empresas, de forma que al término del

periodo de reconversión sus fondos propios fueran iguales al valor del inmovilizado neto. Por último, en ambos se establecía un conjunto de medidas (industriales, comerciales, de innovación tecnológica, productivas, financieras y organizativas) dirigidas a reforzar la competitividad de las empresas.

#### Consecución de los objetivos

7.15 En este epígrafe se evaluará el grado de consecución de los objetivos de la reconversión. El análisis se ha realizado a partir de los informes elaborados por la DGI y la GSN y se refiere a los principales objetivos cuantificables de los planes subsectoriales. Por la naturaleza de los mismos, no se han efectuado verificaciones adicionales relativas a los datos contenidos en dichos informes.

7.16 En lo que se refiere al objetivo de reducir la capacidad de producción, ésta se redujo en ambos subsectores hasta los niveles previstos en los correspondientes Planes subsectoriales. Ello supuso una caída de más del 50% respecto de la capacidad máxima histórica del sector, tal como se recoge en el cuadro 19. En el subsector de grandes astilleros, la reducción de capacidad se llevó a cabo mediante el cierre para nuevas construcciones de las factorías de Olaveaga, Cádiz y El Ferrol. Por su parte, en el subsector de medianos y pequeños las medidas consistieron en: a) el cierre de dos empresas que tenían un total de cuatro astilleros; b) la fusión de varios astilleros; y c) el cese en la actividad de nuevas construcciones en otros.

7.17 En lo que respecta al objetivo de reducción de plantillas, éstas disminuyeron hasta unos niveles próximos a los previstos en los Planes subsectoriales, tal como puede apreciarse en el cuadro 20.

CUADRO 19<sub>0</sub>

Cumplimiento del objetivo de reducción de capacidad en el periodo 1984/1986

SUBSECTOR	(TRBC ponderadas)			
	CAPACIDAD 1984 (1)	CAPACIDAD OBJETIVO (2)	CAPACIDAD REAL-1986 (3)	REDUCCIÓN REAL (4)=(1-3)/(1)
Grandes astilleros	550.000	255.000	255.000	54%
Medianos y pequeños astilleros	450.000	190.000	190.000	58%
TOTAL	1.000.000	445.000	445.000	55%

Fuente : Programa de actuación 1984/1990 presentado a la CEE.

<sup>44</sup> Se conocen con esta denominación «de off-shore» los buques o artefactos construidos para realizar trabajos en el mar.

## CUADRO 20

Cumplimiento del objetivo de reducción de las plantillas en el periodo 1984/1986

(Número de trabajadores)

SUBSECTOR	PLANTILLA 1984 (1)	PLANTILLA OBJETIVO (2)	PLANTILLA 31/12/1986 (3)	REDUCCIÓN REAL (4)=(1-3)/(1)
Grandes astilleros	22.212	13.913	14.100	36%
Medianos y pequeños astilleros	15.150	10.223	10.400	31%
<b>TOTAL</b>	<b>37.384</b>	<b>24.136</b>	<b>24.500</b>	<b>34%</b>

Fuentes: Planes subsectoriales y Programa de actuación 1984/1990.

No obstante, las plantillas no tuvieron plena ocupación, por lo que hubo de recurrirse a la regulación temporal de empleo. Además, al final de 1986 un total de 4.817 trabajadores permanecían en el FPE con el contrato suspendido temporalmente y con la posibilidad de

reincorporarse a sus empresas de origen si al término del periodo de permanencia en el FPE no habían sido recolocados. Si se tiene en cuenta la situación de estos trabajadores, la reducción real de la plantilla respecto de 1984 se limitaría a un 22%.

## CUADRO 21

Cumplimiento del objetivo de niveles de producción en nuevas construcciones en el periodo 1984/1986

(TRBC ponderadas)

SUBSECTOR	PREVISIÓN PLANES (1)	PRODUCCIÓN REAL (2)	CUMPLIMIENTO AL FINAL DEL PERIODO (1986) (3)=(2)/(1)
Grandes astilleros	255.000	44.822	18%
Medianos y pequeños astilleros	190.000	145.662	77%
<b>TOTAL</b>	<b>445.000</b>	<b>190.484</b>	<b>43%</b>

Fuente: Programa de actuación 1984/1990 presentado a la CEE.

7.18 En lo que al objetivo de producción global se refiere, puede apreciarse en el cuadro 21 que la producción de nuevas construcciones en el subsector de grandes astilleros fue muy inferior en 1986 a la prevista en su Plan subsectorial. Tampoco se alcanzó la carga de trabajo prevista para estos astilleros en otras actividades (reparaciones y «off-shore»). El subsector de medianos y pequeños astilleros consiguió, sin embargo, unas cifras de producción más aproximadas a las previstas en el correspondiente plan subsectorial. No obstante, la contratación en este subsector no se repartió de manera uniforme, sino que se concentró en los buques pesqueros. Cabe decir, por ello, que la falta de trabajo afectó a los grandes astilleros y al segmento alto del subsector de pequeños y medianos astilleros.

7.19 Según puede verse en el anexo IX, en 1986 la productividad había mejorado respecto a 1984, como se deduce del comportamiento del índice de productividad en nuevas construcciones que pasó entre esos años de 7,5 a 12,4 TRBC por persona y año. Dicha mejora no fue suficiente, sin embargo, para alcanzar los índices de productividad previstos (36,5 TRBC por persona y año para

el subsector de pequeños y medianos astilleros), como resultado de los bajos niveles de producción que se registraron en el periodo.

## CUADRO 22

Cumplimiento del objetivo de estructura financiera equilibrada al 31/12/1986

(Número de empresas)

ASTILLEROS	FONDOS PROPIOS NEGATIVOS	FONDOS PROPIOS INMOVILIZADO NETO/	
		Inferior a 1	Superior a 1
Grandes públicos	2		
Pequeños y medianos públicos	3	2	
Pequeños y medianos privados	5	8	9
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

Fuente: El proceso de reestructuración de la construcción naval en España. GSN, abril 1996.

7.20 Tampoco se consiguió el objetivo de alcanzar un equilibrio financiero, como puede apreciarse en el cuadro 22. Según se ha indicado, se pretendía alcanzar al final del periodo de reconversión una situación financiera de las empresas en la que la relación Fondos propios/Inmovilizado neto fuese mayor que 1. No obstante, a pesar del incremento general que se produjo en esta fase en los Fondos propios de las empresas, sólo nueve de ellas (todas del sector privado) se encontraban al 31/12/1986 en una situación financiera equilibrada. En otras diez (entre ellas, las dos Sociedades Estatales de grandes astilleros) los Fondos propios a esa fecha presentaban, incluso, valores negativos.

7.21 De lo expuesto en los cinco puntos anteriores se deduce que no puede decirse que, en esta primera fase, se alcanzara el objetivo general de conseguir una industria competitiva, en los términos del Real Decreto 1271/1984. Por el contrario, al final de 1986 la situación del sector naval, tras el proceso de reconversión, se caracterizaba por los siguientes rasgos:

a) La capacidad de producción de los astilleros y las plantillas se habían reducido hasta los niveles previstos en los correspondientes planes subsectoriales.

b) Los bajos niveles de contratación que se experimentaron en 1985 y 1986, especialmente en el subsector de los grandes astilleros, se tradujeron en unos niveles de producción muy reducidos en relación con los objetivos comerciales previstos en los Planes subsectoriales. Así, en conjunto, la producción de 1986 supuso sólo el 43% de la capacidad global del sector (capacidad que, por lo indicado en el inciso anterior, ya había sido reducida de forma notable). Este fenómeno se dejó sentir de forma particularmente aguda en el subsector de los grandes astilleros, donde la producción de 1986 sólo cubrió el 18% de su capacidad productiva.

c) Los bajos niveles de producción alcanzados impidieron a las empresas conseguir los índices de productividad previstos en los planes.

En definitiva, la primera fase de la reconversión se cerró con un bajo nivel de producción en relación con la capacidad del sector, unos índices de productividad muy inferiores a los previstos y una situación financiera desequilibrada en la mayor parte de las empresas.

### C. Segunda Fase. Reestructuración 1987/1990

7.22 La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y la aprobación de la Directiva (87/167/CEE) del Consejo, de 26 de enero de 1987, sobre ayudas a la construcción naval (en adelante 6.<sup>a</sup> Directiva) son los factores que determinaron el inicio de la segunda fase de la reestructuración del sector naval, que abarcó el periodo 1987/1990.

7.23 La citada Directiva reguló las ayudas a la construcción naval a conceder por los Estados miembros, de manera que pudieran ser compatibles con el mercado

común. A estos efectos se contemplaron, además de los apoyos concedidos indirectamente a través de terceros, dos tipos de ayudas a los astilleros: uno de ellos, dirigido a favorecer su reestructuración y, el otro, a facilitar su funcionamiento. Las ayudas a la reestructuración (dentro de las que se distinguieron tres categorías: a la inversión, al cierre<sup>45</sup>, y a la investigación y desarrollo) corresponden a las que se concedieron en España con cargo al Fondo de Reestructuración creado por el Real Decreto 1433/1987. Por su parte, las ayudas de funcionamiento contempladas por la Directiva eran de dos tipos: a) las ayudas a la producción ligadas a los contratos (equivalentes en España a las primas a la producción); y b) otras ayudas para facilitar el funcionamiento continuado de las empresas, incluidas las destinadas a la compensación de pérdidas (en España, las que se concedieron de este tipo a los astilleros públicos).

7.24 En relación con las ayudas de funcionamiento, el artículo 4 de la 6.<sup>a</sup> Directiva estableció que el conjunto de las que otorgaran los Estados miembros no podría superar un techo común máximo. No obstante, teniendo en cuenta que el proceso de reestructuración se encontraba en España menos avanzado que en los otros Estados miembros y que la aplicación inmediata de este techo podría causar ciertas dificultades, la Directiva estableció que no se le aplicaría el techo máximo común, siempre que:

a) Se emprendiese un programa de reestructuración sistemático y específico que incluyese reducciones de capacidad y que se considerase idóneo para permitir al sector de la construcción naval español operar competitivamente dentro de los cuatro años de vigencia de la 6.<sup>a</sup> Directiva (1987/1990).

b) Las ayudas fueran reduciéndose de manera progresiva.

7.25 En aplicación de lo establecido en la 6.<sup>a</sup> Directiva, el Gobierno español presentó ante la Comisión Europea, el 14 de noviembre de 1988, el «Programa de actuación para el periodo 1984/1990». Esta presentación se efectuó con un importante retraso respecto de la fecha inicialmente anunciada a la Comisión (diciembre de 1987), debido a que las negociaciones con las empresas y los sindicatos se alargaron hasta el verano de 1988. El programa presentaba los resultados de la primera fase de la reconversión y preveía continuar el ajuste, durante el periodo 1987/1990, para poder operar competitivamente a partir de 1991. Dicho proceso se dirigía a consolidar la reordenación industrial realizada en el periodo anterior y consistía, básicamente, en una reducción adicional de la capacidad de construcción, mediante el cierre de instalaciones y la disminución de las plantillas. Paralelamente a estas reducciones se esperaba mejorar la productividad del sector en la medida necesaria para alcanzar una situa-

<sup>45</sup> Incluyen costes laborales y otros.

ción competitiva en el horizonte de 1990. Con todo ello, se estimaba que, en 1990, la capacidad de construcción del sector se situaría entre 350.000 y 400.000 TRBC<sup>46</sup>. Por su parte, el objetivo de reducción de plantillas pretendía situarlas, al término de 1990, en 19.550 trabajadores. De esta cifra, 18.550 corresponderían a las plantillas de los astilleros y el resto a las de subcontratas<sup>47</sup>.

7.26 El referido programa de actuación detalló, además, las ayudas a conceder al sector de la construcción naval durante el período 1987/1990; apoyos que se concretaban en las ayudas recogidas en los Reales Decretos 1433/1987 y 1239/1987<sup>48</sup> y en la compensación de las pérdidas de los astilleros públicos. Para éstos el programa preveía que, a partir de 1991, fueran positivos al menos los resultados correspondientes a la explotación normal.

7.27 El programa presentado resultó insuficiente para la Comisión Europea ya que, a su entender, no bastaba para garantizar la competitividad del sector de la construcción naval español a partir de 1991. Tras diversas reuniones, el Gobierno español presentó, en julio de 1990, las medidas complementarias que tenía previsto adoptar en el período 1991/1992 para la reestructuración del sector. Dichas medidas se concretaban en el «Programa de actuación complementario para el sector de la construcción naval en el período 1991/1992», que se analizará en el próximo subapartado VII.D.

7.28 Con independencia de la presentación a la Comisión Europea del Programa de actuación, previamente se habían adoptado algunas medidas para poder llevar a cabo los ajustes necesarios y cumplir con las exigencias de la 6.ª Directiva. Así, el 26 de noviembre de 1987 la CDGAE autorizó diferentes medidas con objeto de culminar el proceso de reconversión de las empresas del sector de la construcción naval. Entre ellas se encontraba la prórroga de la aplicación de determinadas medidas, fundamentalmente de carácter laboral, a trece astilleros (siete públicos y seis privados)<sup>49</sup>.

7.29 En esta segunda fase se produjo una considerable mejora del sector de la construcción naval español respecto del período precedente. Sin embargo, a finales de 1990 el sector, en su conjunto, no había alcanzado el objetivo de operar de forma competitiva, en los términos del Real Decreto 1271/1984. En líneas generales, la situación del sector, al término del período 1987/1990, se caracterizaba por los rasgos siguientes<sup>50</sup>:

a) La capacidad de producción se había situado, finalmente, en 400.000 TRBC, tras el cierre definitivo de diversas instalaciones del sector público y del sector privado.

b) La plantilla del sector se situaba en 1990 en 18.003 trabajadores, habiéndose producido una reducción superior a la inicialmente prevista en el «Programa de actuación para el período 1984/1990».

c) La contratación de buques experimentó una considerable mejora a lo largo del período 1988/1990, lo que permitió conseguir unos niveles de producción en 1989 y 1990 cercanos a la capacidad del sector. Concretamente, en 1990 la producción ponderada ascendió a 370.037 TRBC, lo que supuso un porcentaje de ocupación del 92,5%.

d) El índice de productividad en nuevas construcciones alcanzó en 1990 un valor de 30 TRBC por persona y año, experimentando una importante mejora respecto del valor alcanzado en 1986 (12,4).

e) La situación económico-financiera del sector mejoró, si bien sólo once empresas habían alcanzado el equilibrio financiero al 31/12/1990, tal como se detalla en el cuadro 23. La práctica totalidad de los astilleros públicos, así como cuatro privados, presentaron pérdidas en 1990, lo que se tradujo en unos resultados negativos para el conjunto del sector de 12.806 millones de pesetas. Esta cantidad equivale, sin embargo, a un tercio de las pérdidas registradas en 1986.

CUADRO 23

Cumplimiento del objetivo de estructura financiera equilibrada al 31/12/1990

ASTILLEROS	FONDOS PROPIOS NEGATIVOS	(Número de empresas)	
		FONDOS PROPIOS INMOVILIZADO NETO/	
		Inferior a 1	Superior a 1
Grandes públicos		2	
Pequeños y medianos públicos		2	1
Pequeños y medianos privados	2	8	10
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>11</b>

Fuente: El proceso de reestructuración de la construcción naval en España. GSN, abril de 1996.

En resumen, la segunda fase de la reestructuración se cerró sin que el sector lograra el objetivo de alcanzar unos niveles competitivos. No obstante, sus resultados negativos disminuyeron notablemente por el incremento de la producción (hasta niveles muy cercanos a la capacidad potencial) y la reducción de plantillas, con el subsiguiente aumento en el índice de la productividad del sector.

<sup>46</sup> Como puede verse en los cuadros 19 y 21, la capacidad de construcción en 1986 se situaba en 445.000 TRBC, mientras que la producción real en dicho año había sido únicamente de 190.484 TRBC.

<sup>47</sup> Como puede observarse en el anexo IX, la plantilla total de astilleros y subcontratas se elevaba a 31.241 trabajadores en 1986.

<sup>48</sup> Real Decreto 1239/1987, de 31 de julio, sobre medidas de carácter financiero de apoyo a la demanda de buques.

<sup>49</sup> La prórroga se realizó al amparo de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, que amplió durante el año 1987 la vigencia de determinadas medidas de la reconversión.

<sup>50</sup> Véase el anexo IX.

#### D. Tercera Fase. Reestructuración 1991/1994

7.30 Finalizada la vigencia de la 6.<sup>a</sup> Directiva, se aprobó la Directiva (90/684/CEE) del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (en adelante, 7.<sup>a</sup> Directiva). El esquema de ayudas que ésta contempló es similar al establecido por la 6.<sup>a</sup> Directiva y eximió a España de la aplicación en 1991 del techo máximo común fijado para las ayudas de funcionamiento. No obstante, la 7.<sup>a</sup> Directiva condicionó esta exención al cumplimiento del Programa de actuación complementario para el periodo 1991/1992 al que ya se ha hecho referencia en el punto 7.27.

7.31 Dicho Programa previó una nueva reducción de plantillas, con el objetivo de situar en 17.143 el número de trabajadores en 1992 (de los que 10.730 correspondían a los astilleros públicos). Asimismo, contempló una mejora de la productividad, no sólo mediante la reducción de plantillas, sino también a través de mejoras organizativas, de gestión y tecnológicas, así como por medio de los correspondientes programas de formación, reciclaje y polivalencia del personal. Por último, el Programa previó una evolución decreciente de las pérdidas de los astilleros públicos, con el objetivo de alcanzar un resultado de explotación normal<sup>51</sup> positivo en 1992.

7.32 Conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la 7.<sup>a</sup> Directiva, el Gobierno español y la Comisión Europea encomendaron a un experto independiente la tarea de controlar la puesta en práctica del Programa de actuación en el periodo 1991/1992. El informe final elaborado por dicho experto, relativo a los aspectos financieros y económicos, valoró el desarrollo de los factores no técnicos para el sector de la nueva construcción pública, incluyendo las tres factorías principales de AESA y los dos astilleros públicos intermedios. Su dictamen fue que el programa de reestructuración, considerado en su totalidad, podía considerarse cumplido con éxito, en el sentido de que el sector público de nuevas construcciones, en conjunto, había obtenido un resultado positivo superior a lo esperado en operaciones normales. En opinión del experto, la situación conseguida a finales del periodo de reestructuración mostraba, sin embargo, junto a logros positivos en algunas áreas, resultados negativos en otras. Ello le permitía concluir que, al término del periodo de reestructuración, no podía hablarse de un completo cumplimiento de los objetivos del programa en todos los aspectos. Así, aunque a nivel global se habían logrado los grandes objetivos respecto al personal laboral, a los beneficios en las operaciones normales y a la reducción de costes, los resultados en cada uno de los astilleros individuales presentaban discrepancias.

7.33 En esta tercera fase de la reestructuración, el Real Decreto 826/1991 estableció como requisito para la percepción de las primas que las empresas presentasen un programa de actuación para el periodo 1991/1993 que

desglosase las mejoras de productividad a conseguir según los distintos factores de producción. Estos programas fueron actualizados conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 442/1994. Como consecuencia de la aplicación de los programas de actuación, en el periodo 1991/1994 se llevaron a cabo dos tipos de medidas:

a) Nuevos ajustes laborales, que redujeron las plantillas hasta situarlas, al finalizar 1994, en 14.038 trabajadores (desde 18.003 en 1990).

b) Las medidas de reestructuración previstas por las empresas en los programas de actuación, que se tradujeron en inversiones subvencionadas con cargo al Fondo de Reestructuración.

7.34 El descenso de la contratación a nivel mundial en el periodo 1991/1993, que tuvo su reflejo en la baja contratación española, deterioró, sin embargo, los logros obtenidos hasta 1990. De este modo, la situación a finales de 1994 puede describirse a través del comportamiento de las siguientes magnitudes<sup>52</sup>:

a) La producción del sector, que había alcanzado en 1993 el nivel más bajo desde 1985, 214.875 CGT<sup>53</sup>, se recuperó ligeramente en 1994. En este ejercicio, la producción alcanzó un valor de 224.076 CGT, muy por debajo de la cifra de 1990 (412.646 CGT) e incluso inferior a la de 1984 (238.899 CGT).

b) Como consecuencia de la disminución de la producción, se produjo también una reducción del índice de la productividad (desde 33,8 CGT por persona y año en 1990 hasta 24 CGT por persona y año en 1994).

c) También se produjo un deterioro financiero de los astilleros, cuyas pérdidas ascendieron en 1994, para el conjunto del sector, a 36.301 millones de pesetas (de los que 31.540 millones de pesetas correspondían a los astilleros públicos). Además, ese mismo año no se había conseguido el objetivo de capitalizar las empresas. En efecto, al término del mismo, sólo seis empresas privadas se encontraban en situación de equilibrio financiero, mientras que otras ocho tenían fondos propios negativos (con un notable deterioro respecto de la situación al 31/12/1990, detallada en el cuadro 23).

En definitiva, al finalizar 1994 el sector se encontraba de nuevo con unos niveles de producción muy bajos, un valor del índice de productividad inferior al registrado en 1990 y un acusado deterioro de su situación financiera.

7.35 Comparando las situaciones del sector de la construcción naval en 1984 y en 1994, a partir de los parámetros que figuran en el anexo IX, se obtienen las siguientes conclusiones:

<sup>52</sup> Véase el anexo IX.

<sup>53</sup> Compensated Gross Tonnage (Tonelaje Bruto Compensado). No se dispone del dato en términos de TRBC para el periodo 1991/1994.

<sup>51</sup> Excluidos los costes derivados de la reconversión.

- a) La capacidad de construcción de 1994 era el 40% de la existente en 1984.
- b) En 1994, la producción se mantuvo en niveles similares a los de 1984, aunque a lo largo de esos años alcanzó cifras muy superiores (sobre todo, en 1989 y 1990).
- c) Las plantillas se redujeron en casi dos tercios entre 1984 y 1994.
- d) El valor del índice de productividad, en términos CGT por persona y año, se multiplicó por tres a lo largo del periodo comprendido entre 1984 y 1994, habiendo alcanzado cifras muy superiores en 1990.
- e) Los resultados negativos de las empresas se redujeron un 37% entre 1984 y 1994. No obstante, en este último año la mayor parte de los astilleros se mantenían muy lejos del objetivo de equilibrio financiero fijado.

7.36 De los datos anteriores se deduce que la situación del sector en 1994 había mejorado respecto de la existente en 1984 (excepto en los niveles de producción), a pesar de haber experimentado un deterioro notable respecto de la alcanzada en 1990. En términos globales, no puede considerarse cumplido, sin embargo, el objetivo general de la reconversión y reestructuración del sector, ya que no había conseguido operar competitivamente, en los términos del Real Decreto 1271/1984. En lo que se refiere a los objetivos específicos, los incumplimientos más destacables fueron los siguientes:

- a) Los niveles de producción continuaban siendo muy inferiores a la capacidad potencial de construcción.
- b) Los valores del índice de productividad del sector se encontraban por debajo de lo previsto.
- c) La situación financiera distaba del saneamiento fijado como objetivo.

#### E. Situación a partir de 1994

7.37 El 21 de diciembre de 1994 y bajo los auspicios de la OCDE, la Unión Europea suscribió con otros miembros de dicha organización un acuerdo sobre las condiciones normales de competencia en el sector de la construcción y reparación comercial de buques. El objetivo de dicho acuerdo era eliminar la competencia desleal y crear condiciones de igualdad de trato por medio de la supresión de las ayudas a la construcción naval. La entrada en vigor del mismo se previó para el 1 de enero de 1996, una vez fuera ratificado por todas las partes firmantes.

7.38 El acuerdo previó determinadas exenciones para España y otros países. En concreto, autorizó a España a conceder, antes de 31 de diciembre de 1998, ayudas a los astilleros públicos por un importe de 179.014 millones de pesetas. De este importe, 89.104 millones correspondían a compensaciones de pérdidas de ejercicios anteriores que ya habían sido autorizadas, pero que se encontraban pendientes de pago por dificultades presupuestarias. Esta exención obligaba a España a presentar a

la Comisión Europea un Programa de actuación de los astilleros públicos para el periodo 1995/1998. El programa, denominado «Plan Estratégico de Competitividad», se preparó a finales de 1994 y fue suscrito en octubre de 1995 entre la Agencia Industrial del Estado y los sindicatos. Se presentó a la Comisión Europea el 6 de noviembre de 1995 y fue aprobado por ésta el 24 de abril de 1997.

7.39 Una vez aprobado el Plan, el Reglamento (CE) 1.013/97 del Consejo, de 2 de junio, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración, autorizó la concesión de nuevos apoyos para la reestructuración de los astilleros públicos españoles, por un importe de 135.028 millones de pesetas. El Gobierno español asumió el compromiso de reducir la capacidad de producción de estos astilleros en 30.000 TRBC, antes del 31/12/1997, y en 17.500 TRBC adicionales en los astilleros de titularidad privada. Con estas reducciones, la capacidad de producción española se situaría en 352.500 TRBC.

7.40 La falta de ratificación del Acuerdo de la OCDE por la totalidad de los países firmantes ha demorado su entrada en vigor, que no se ha producido aún a la fecha de aprobación de este Informe. En consecuencia, se ha ido prorrogando la vigencia de la 7.<sup>a</sup> Directiva<sup>54</sup> y posponiendo la aplicación del Reglamento (CE) 3.094/95 del Consejo, de 22 de diciembre, sobre ayudas a la construcción naval. Este último Reglamento, cuya entrada en vigor se encuentra vinculada a la del Acuerdo citado, estableció como únicas ayudas compatibles con el mercado común las siguientes: las sociales, las de I+D y determinadas ayudas indirectas (préstamos, garantías y ayudas al desarrollo). Ello supondrá, en definitiva, la desaparición de las primas en su configuración actual.

### VIII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO POR LOS ASTILLEROS DE LOS PROGRAMAS DE RECONVERSIÓN O ACTUACIÓN

#### A. Programas empresariales de reconversión o actuación

8.1 En el anterior apartado VII se ha analizado la eficacia lograda en la gestión de las primas, medida por el grado de cumplimiento de los planes y programas globales de reconversión del sector. En el presente apartado VIII se analizará dicha eficacia desde otra perspectiva: la que ofrecen los programas de reconversión y de actuación aprobados a cada empresa. Estos programas detallan los compromisos que adquiere cada sociedad en términos de producción, capacidad, plantillas y situación financiera, entre otros. Por su parte, las resoluciones del MINER por las que se aprobaron los programas detalla-

<sup>54</sup> Los Reglamentos (CE) 1.094/1996 del Consejo, de 27 de septiembre, y 2.600/1997, de 19 de diciembre, prorrogaron la 7.<sup>a</sup> Directiva hasta que entrara en vigor el Acuerdo OCDE, situando la fecha límite de vigencia de la citada Directiva en el 31/12/1997 y 31/12/1998, respectivamente.

ban las ayudas a percibir para el logro de esos compromisos. De este modo, los programas empresariales se constituyen en el eje de la gestión del proceso de reconversión y reestructuración al nivel individual de cada sociedad. Su grado de cumplimiento determina, en consecuencia, el de la eficacia alcanzada en el uso de los fondos públicos asignados a la ejecución del proceso.

8.2 El Real Decreto 1271/1984 establecía que, una vez aprobados los Planes subsectoriales de reconversión, las empresas debían presentar sus programas de reconversión a SORENA,<sup>55</sup> y a la DCN. Una y otra, después de verificar la adecuación de dichos programas a los Planes subsectoriales, los elevarían al MINER quien, previo informe de la Comisión de control y seguimiento, pro-

pondría su aprobación conjunta con los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social.

8.3 De las 35 empresas que en 1984 formaban el sector de la construcción naval declarado en reconversión, 34 presentaron los correspondientes programas empresariales. En ellos, se incluía la solicitud de dos fusiones (de tres y dos astilleros, respectivamente). Todos los programas se tramitaron conforme al procedimiento descrito en el punto anterior y, a excepción de dos, fueron aprobados. En consecuencia, el número total de empresas que se acogieron finalmente a la reconversión fue, después de las fusiones, de 29. El cuadro 24 recoge el número de programas empresariales aprobados en el periodo 1984/1994, clasificados en función de las distintas disposiciones reguladoras a las que se acogieron.

CUADRO 24

Programas empresariales aprobados en el periodo 1984/1994

SUBSECTOR	NORMA REGULADORA			
	R.D. 1271/1984	ACDGAE 26/11/1987	R.D. 826/1991	R.D. 442/1994
Grandes astilleros:				
Públicos	2	---	2	2
Medianos y pequeños astilleros:				
Públicos	5*	---	3	3
Privados	22	6	21	19
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>24</b>

\* Uno de estos astilleros fue posteriormente privatizado.

8.4 Concluida la vigencia de las normas de la reconversión, el ACDGAE de 26 de noviembre de 1987 autorizó (como se ha señalado en el punto 7.28) la aplicación prorrogada de determinadas medidas de la reconversión a trece empresas. Esta autorización se condicionaba a la presentación por éstas de un programa de actuación para el cuatrienio 1987/1990. Todas las empresas presentaron los correspondientes programas, que se sometieron a la aprobación de la Comisión interministerial creada conforme a lo dispuesto en el apartado segundo del citado Acuerdo. No obstante, los programas de las siete empresas públicas no llegaron a ser aprobados por la demora en la aprobación, por la Comisión Europea, del «Programa de actuación para el periodo 1984/1990»<sup>56</sup>. La citada Comisión interministerial aprobó por lo tanto seis programas, uno de los cuales contemplaba el cese de la actividad de la correspondiente empresa.

8.5 Posteriormente, el Real Decreto 826/1991 estableció, como condición previa para percibir las primas, que las empresas presentasen a la DGI, y ésta aprobara, un programa de actuación para el periodo 1991/1993. Tras los

cierres producidos en el periodo 1984/1990, el número de empresas en reconversión se había reducido a 25 en 1991. Todas ellas presentaron el correspondiente programa de actuación, que en el caso de los astilleros públicos fue conjunto. Además, presentaron programas de actuación otras tres empresas que, no habiéndose acogido a la reconversión en 1984, reunían los requisitos establecidos para la percepción de las primas en el Real Decreto 826/1991. Del total de programas presentados (que correspondían a 28 empresas), la DGI aprobó los de 26 sociedades.

8.6 Por su parte, el Real Decreto 442/1994 condicionó la percepción de las primas a la actualización por las empresas de los programas de actuación del periodo 1991/1993. Esta actualización fue presentada por 24 empresas, al haberse producido en el periodo 1991/1993 el cierre de dos astilleros. La DGI aprobó la actualización de los programas de 23 empresas y un plan de viabilidad presentado por otra a instancias de la GSN.

B. Sistemas establecidos para el seguimiento de los programas

8.7 El Real Decreto 1271/1984 dispuso que el incumplimiento de las obligaciones a las que se habían

<sup>55</sup> Sustituida por PYMAR en 1985.

<sup>56</sup> Analizado en los puntos 7.25 a 7.27.

comprometido las empresas en los programas de reconversión podía dar lugar a la pérdida total o parcial de los beneficios obtenidos y a una multa en función de la gravedad del incumplimiento. Esta disposición implicaba para la Administración la necesidad de establecer un sistema de seguimiento y control de la ejecución de dichos programas. Sin embargo, el Real Decreto no reguló de forma precisa ningún sistema de este tipo, ni definió de forma clara los órganos competentes para verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas a las empresas en las resoluciones aprobatorias de los programas.

8.8 En efecto, el Real Decreto 1271/1984 creó, conforme a lo previsto en el Real Decreto-Ley 8/1983, la Comisión de control y seguimiento del Plan de reconversión naval, integrada por representantes de la Administración del Estado, las CC.AA., los sindicatos y los órganos de gestión subsectoriales. Sin embargo, no determinó el sistema de seguimiento y control a realizar por dicha Comisión, ni la información que debían proporcionarle las empresas y los órganos de gestión subsectoriales (extremos que debían regular los reales decretos de reconversión sectorial, según dispuso el Real Decreto-Ley 8/1983). En su lugar, el Real Decreto 1271/1984 se limitó a señalar que la Comisión de control y seguimiento «tendrá la facultad de solicitar información detallada y por escrito sobre todas las materias contenidas en los programas (...) Todo ello para verificar las posibles desviaciones y determinar la naturaleza de sus causas». Además, estableció que la citada Comisión redactaría su reglamento de funcionamiento, sin que conste a este Tribunal que dicho reglamento haya sido elaborado y aprobado.

8.9 Por su parte, el artículo 44 del Real Decreto 1271/1984 obligó a las empresas con programas de reconversión aprobados a presentar anualmente, a la Administración del Estado, un informe comprensivo del estado de cumplimiento de todos los objetivos previstos y de los compromisos contraídos por las partes; con la motivación, en su caso, de las desviaciones producidas. Además, estableció que la Administración del Estado realizaría las inspecciones precisas para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos del programa y la exactitud de los datos suministrados por las empresas. Dicho artículo transcribió casi literalmente el artículo 33 del Real Decreto-Ley 8/1983, pero no determinó qué órgano de la Administración del Estado era competente para la recepción y verificación de los informes anuales y para la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos; extremos que tampoco se concretaron posteriormente.

8.10 Esta indefinición se mantuvo en el seguimiento de los programas de actuación del periodo 1987/1990. El ACDGAE de 26 de noviembre de 1987, norma reguladora del cuatrienio citado, mantuvo el «órgano que ha venido efectuando las funciones de control y seguimiento» (la Comisión de control y seguimiento del Plan de reconversión naval) y atribuyó a la GSN el análisis técnico de la evolución de los programas de actuación. Sin embargo, de acuerdo con la información facilitada por la

propia GSN, la Gerencia no efectuó el seguimiento sistemático de los programas de actuación hasta 1991.

8.11 Del análisis de la documentación facilitada se deduce que el seguimiento de la ejecución de los programas empresariales se realizó de la siguiente forma en el periodo 1984/1990:

a) El seguimiento de los programas fue realizado por los órganos de gestión subsectoriales (PYMAR y DCN). Es más, el control de la fiel ejecución de los programas empresariales de reconversión figura entre los fines cuyo cumplimiento constituye el objeto social de PYMAR (como se ha indicado en el punto 6.19). Sin embargo, no consta que las empresas hayan remitido a los órganos de gestión subsectoriales el informe anual al que se refiere al artículo 44 del Real Decreto 1271/1984 (citado en el punto 8.9). Tampoco hay constancia de las inspecciones que dichos órganos hubieran podido llevar a cabo para comprobar la veracidad de la información eventualmente facilitada por las empresas.

b) La Comisión de control y seguimiento del Plan de reconversión naval se reunió periódicamente hasta abril de 1989, mes en el que celebró su última reunión. Según se deduce de las actas de sus reuniones, dicha Comisión efectuó el seguimiento y la vigilancia de los programas empresariales a partir de los informes, en algunos casos verbales, de los órganos de gestión subsectoriales, sin que conste la existencia de documentos elaborados por la citada Comisión sobre el seguimiento individual de los programas empresariales.

c) Con la única salvedad de la penalización impuesta a un astillero por sobrepasar su capacidad productiva (que se analizará en el punto 8.17), no se tiene constancia de sanciones impuestas a las empresas por incumplimiento de los compromisos contraídos en los programas, o por el falseamiento, inexactitud u omisión en los datos por ellas suministrados. En el siguiente subapartado VIII.C se analizarán algunos casos de incumplimiento de los compromisos establecidos en los programas. No obstante, en todos los casos observados el incumplimiento ha sido debido a razones ajenas al astillero (excepto el ya citado de la penalización impuesta).

8.12 El seguimiento de los programas de actuación del periodo 1991/1994 se realizó por la GSN. El Real Decreto 826/1991 atribuyó a este órgano la competencia de definir, antes de la presentación de los programas, los parámetros relativos a la evolución prevista de los astilleros, tanto en el terreno económico-financiero como en el de la productividad. El seguimiento de estos parámetros se efectuó a partir de la información que los astilleros estaban obligados a remitir a la GSN y que se referían a: su situación de plantilla; la evolución de las actuaciones tecnológicas emprendidas; su cartera y producción; y su situación económico-financiera. No obstante, en la resolución por la que se aprobó el programa conjunto de los astilleros públicos se señalaba que el seguimiento y con-



trol de dicho programa en el periodo 1991/1992 se realizaría por el experto independiente elegido conjuntamente por la Comisión Europea y el Gobierno español, al que se ha hecho referencia en el punto 7.32.

8.13 No se tiene constancia de que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 826/1991, se haya procedido a la suspensión temporal del pago de las primas a alguna empresa, como consecuencia del incumplimiento manifiesto e injustificado del programa de actuación o por la falta de presentación en plazo de los informes y auditorías establecidos en la normativa. Debe señalarse, no obstante, que entre la documentación analizada por el Tribunal para evaluar el cumplimiento de los programas no se han observado casos de incumplimiento injustificado del programa de actuación y sólo se ha detectado que, en algunas ocasiones, los citados informes han sido presentados con retraso (como se señalará en el punto 8.23).

### C. Cumplimiento de los programas

8.14 En la fiscalización se seleccionó una muestra de tres astilleros con objeto de analizar el cumplimiento de los programas empresariales de reconversión o actuación en el periodo 1984/1994. Los astilleros seleccionados fueron: dos privados (uno pequeño, Astilleros ARMON, S.A., y otro mediano, Astilleros Reunidos del Nervión, S.A.<sup>57</sup>) y uno de los grandes astilleros públicos (ASTANO). Para realizar el análisis, se solicitó de la DGI y de la GSN la documentación relativa a: los programas presentados; las distintas resoluciones dictadas por el MINER en relación con dichos programas; y la información relativa a su cumplimiento. Esta información ha consistido, fundamentalmente, en los siguientes documentos:

- a) Los informes anuales de auditoría de las empresas, remitidos a la DGI a través de los órganos de gestión subsectoriales.
- b) Los informes elaborados por estos órganos, remitidos a la DGI acompañando a los anteriores (en los que analizan algunos de los objetivos de los programas empresariales de reconversión).
- c) Los informes elaborados por la GSN (que contienen la evolución, para todas las empresas del sector, de determinados parámetros desde el inicio de la reconversión).
- d) Adicionalmente, para una de las empresas, un informe elaborado por la GSN que resume la evolución de la empresa desde el inicio de la reconversión (informe elaborado con ocasión de las dificultades presentadas en el periodo 1991/1993 que culminaron, como se señalará más adelante, en el cierre de la empresa).

<sup>57</sup> Resultado de la fusión de tres empresas que presentaron por separado una correspondientes programas, en los cuales figuraba como uno de los objetivos, precisamente, la fusión.

8.15 En términos generales, la presentación, tramitación y aprobación de los programas se desarrolló de conformidad con las normas establecidas al efecto.

8.16 En los programas de reconversión del periodo 1984/1986 los compromisos asumidos por las empresas eran coherentes con los objetivos globales de los Planes subsectoriales. Por su parte, las resoluciones aprobatorias de estos programas, que establecían las condiciones a cumplir por las empresas para acceder a los beneficios y ayudas previstos en la normativa de reconversión, definían gran parte de estas condiciones en los términos en que lo hacían los objetivos contemplados en los Planes subsectoriales. Así ocurría, por ejemplo, con las condiciones de carácter industrial y organizativo (como «implantar o mejorar organigramas operativos») y las de carácter económico-financiero (como «alcanzar una estructura de pasivo adecuada»). En la medida en que gran parte de las condiciones establecidas en dichas resoluciones aprobatorias coincidían con los objetivos específicos de los Planes subsectoriales, el análisis del cumplimiento de aquéllas coincide con el análisis del grado de consecución de los objetivos del Plan de reconversión; análisis cuyos resultados se han presentado en el anterior subapartado VII.B. Así, por lo que se refiere a los programas analizados en la muestra citada en el punto 8.14, los dos astilleros de mayor tamaño redujeron su capacidad de producción y realizaron el ajuste laboral en los términos previstos en sus programas. Sin embargo, al no alcanzar la contratación prevista, no pudieron cumplir los siguientes compromisos: producir en condiciones competitivas, alcanzar los valores del índice de productividad previstos en sus programas y lograr una estructura financiera equilibrada.

8.17 Por lo que se refiere al astillero de menor tamaño, el cumplimiento del programa se produjo en los siguientes términos: superó la contratación y producción previstas; presentaba al 31/12/1986 una estructura financiera equilibrada; y su plantilla en esa fecha era superior a la prevista. La capacidad de producción asignada a este astillero en su programa de reconversión era de 2.500 TRBC por año, ampliada posteriormente a 5.000 y de un modo coyuntural a 8.000. Sin embargo, su producción fue muy superior a la capacidad asignada, llegando a 11.065 TRBC en 1986 y a 18.143 TRBC en 1987. El Comité de la GSN, en su reunión de 15 de diciembre de 1988, acordó que la DGI instara a PYMAR a que, en su calidad de órgano de gestión subsectorial, arbitrara una solución al problema planteado por este incumplimiento. PYMAR propuso, a modo de penalización, la renuncia por el astillero a las primas correspondientes a dos construcciones, que sumaban un importe de 37,3 millones de pesetas. El astillero aceptó esta medida.

8.18 Del resto de las condiciones incluidas en las resoluciones aprobatorias de los programas de reconversión de las empresas de la muestra, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) No se tiene constancia de que se cumpliera el compromiso de implantar o mejorar los organigramas operativos.

b) Las condiciones de carácter financiero impuestas a los dos astilleros privados (ampliación de capital, en un caso, y transformación de pasivo en créditos participativos o disminución equivalente en términos financieros, en el otro) fueron cumplidas.

c) El astillero de titularidad pública segregó los activos no afectados a la construcción naval, de acuerdo con lo previsto en el programa.

d) Se fusionaron, también de acuerdo a lo previsto, las tres empresas que constituyeron el astillero mediano.

e) No se realizaron por el astillero mediano las inversiones previstas en su programa de reconversión, que sumaban 1.100 millones de pesetas.

8.19 De los tres astilleros de la muestra, sólo uno, Astilleros Reunidos del Nervión, contaba con un programa de actuación aprobado para el periodo 1987/1990. La resolución aprobatoria de dicho programa concedió a la empresa la prórroga de los beneficios establecidos en la normativa reguladora de la reconversión, así como determinadas ayudas con cargo al Fondo de Reestructuración, al tiempo que estableció las condiciones a cumplir por la empresa antes de cobrar estas ayudas. En relación con el cumplimiento del programa, la empresa no concentró la producción en los términos previstos, al no cerrar en su totalidad la factoría cuya clausura estaba prevista. Tampoco realizó el ajuste laboral previsto y las inversiones se efectuaron con retraso.

8.20 Posteriormente, las tres empresas de la muestra presentaron programas de actuación para el periodo 1991/1993, así como su actualización para el ejercicio de 1994. Unos y otros fueron aprobados. Las resoluciones aprobatorias de estos programas detallaron las ayudas a conceder con cargo al Fondo de Reestructuración y establecieron las condiciones a cumplir por las empresas para el cobro de estas ayudas. Estas condiciones debían ser verificadas antes del pago de las correspondientes ayudas. La valoración efectuada por la GSN respecto del grado de cumplimiento por estos astilleros de su programa de actuación, para el periodo 1991/1993, se resume en los siguientes incisos:

a) Para el astillero público: el grado de cumplimiento se consideró aceptable.

b) Para el astillero de menor tamaño: el grado de cumplimiento mereció el calificativo de escaso en lo relativo al plan de actuaciones de inversión y a las mejoras organizativas, de gestión y tecnológicas, entre otros conceptos. Además, el astillero no cumplió la condición establecida para percibir las ayudas laborales (realizar al menos el 50% de las actuaciones tecnológicas previstas), por lo que no las recibió.

c) Para el astillero medio: el cumplimiento fue total en lo que se refiere al cierre de instalaciones y alcanzó

un alto grado en lo relativo al ajuste laboral. Sin embargo, como consecuencia de la falta de pago de tres buques por el armador, la empresa no cumplió el resto del programa. Ello llevó a la DGI a dictar en el periodo 1991/1994 hasta un total de cuatro resoluciones, que modificaban la resolución aprobatoria del programa de actuación. La última, de fecha 20 de julio de 1994, estableció que la empresa debía presentar antes de septiembre de ese año un plan de viabilidad o, alternativamente, uno de cierre. El plan de viabilidad presentado por la empresa fue aprobado el 12 de enero de 1996 pero, al no cumplirse la condición impuesta en su resolución aprobatoria (posibilidades ciertas de la inmediata entrada en vigor de los contratos necesarios), la empresa presentó un programa de cierre el 21 de mayo de 1996.

8.23 Por último, los astilleros de la muestra han cumplido, con carácter general, la obligación de informar sobre la evolución de sus programas de actuación, en los términos y plazos establecidos en las correspondientes resoluciones aprobatorias de los programas. No obstante, en algunas ocasiones esa información ha sido suministrada con retraso y tras un requerimiento de la GSN.

## IX. CONCLUSIONES

### A. Respecto del análisis del presupuesto

9.1 En el periodo 1985/1994 las obligaciones reconocidas por primas a la construcción naval, con cargo a los créditos del programa presupuestario de «Reconversión y reindustrialización» del MINER, ascendieron a 284.129 millones de pesetas. En la ejecución presupuestaria del periodo se ha incumplido el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, ya que se ha producido un desplazamiento temporal de la imputación del gasto. Este desplazamiento se ha debido, a su vez, a que al final de cada uno de los ejercicios existían primas devengadas y pendientes de reconocimiento que fueron imputadas al ejercicio siguiente. Esta irregularidad se produjo a pesar de que en diversos ejercicios no se agotaron todos los créditos presupuestarios y pese a que, para cuatro años del periodo, los correspondientes créditos habían sido declarados ampliables por la leyes de Presupuestos.

### B. Respecto del procedimiento establecido para la concesión y devengo de las primas

9.2 El plazo empleado en la tramitación de las primas ha sido excesivamente largo. En la muestra analizada en la fiscalización, se ha producido una media algo superior a los cuatro años, entre la presentación de la solicitud de las primas por los astilleros y el cobro por éstos de la liquidación final de las primas ligadas al contrato de construcción del buque. Entre las causas de estas demoras contrastadas por el Tribunal figuran: a) el largo periodo de construcción de los buques; b) el retraso en la presenta-

ción de los documentos pertinentes por los astilleros; y c) la insuficiencia de los créditos presupuestarios<sup>58</sup>.

9.3 Las primas se fijan en función del valor base de las construcciones y transformaciones de los buques correspondientes, valor que viene determinado por el importe fijado en el contrato de construcción. Ello comporta el riesgo de que las partes contratantes eleven ficticiamente el precio del contrato y, por tanto, el importe de las primas a percibir. Por ello, la GSN, en aplicación de las competencias que le atribuyó el Real Decreto 1271/1984, diseñó unos procedimientos de control que, sin embargo, no llegaron a ponerse en práctica por razones no justificadas documentalmente. A este respecto, los procedimientos de control implantados no proporcionan suficiente seguridad acerca de la ausencia de prácticas de este tipo, a pesar de lo que se indica en las alegaciones de la DGI.

#### C. Respecto de la gestión de los fondos y de las primas retenidas

9.4 Del importe total de las primas reconocidas en el periodo 1985/1994 que acaba de indicarse en el punto 9.1, un 18,1% no fue satisfecho con carácter inmediato a los astilleros. Conforme a la normativa reguladora, esta cuantía (51.321,6 millones de pesetas) fue retenida por los órganos de gestión subsectoriales (la Sociedad de Reconversión PYMAR, de la que son accionistas los astilleros pequeños y medianos, y la División de Construcción Naval del Instituto Nacional de Industria). Estos órganos retenían las primas hasta su aplicación definitiva, que podía consistir, según los casos, en: a) su ingreso en el Fondo de Promoción de Empleo del sector de la construcción naval; b) su traspaso a algún Fondo (como el de Reestructuración) del que eran depositarios los propios órganos; o c) su pago a los astilleros, tras el cumplimiento de ciertos requisitos.

9.5 El análisis de la gestión de las primas retenidas a que se refiere el punto anterior ha puesto de manifiesto la existencia de un deficiente control interno por parte de la Administración. En efecto, si se exceptúan las normas relativas a las primas de reestructuración, la Dirección General de Industria (DGI) no dictó normas o instrucciones de control que le permitieran tener un conocimiento puntual del estado de las primas retenidas. Por su parte, PYMAR ha incumplido las instrucciones de la DGI respecto a la obligación de: por una parte, depositar en cuentas bancarias específicas y distintas al Fondo de Reestructuración y sus rendimientos financieros y, por otra, la obligación de comunicar semestralmente a dicho centro directivo la evolución de ambas.

9.6 La gestión por PYMAR de las primas de ajuste financiero ha presentado las siguientes deficiencias:

a) El incumplimiento de los plazos establecidos para traspasar las primas no aplicadas al Fondo de Rees-

tructuración. El importe indebidamente retenido ascendía, al 31/12/1994, a 408,5 millones de pesetas.

b) El abono de las primas de ajuste financiero a astilleros que habían ampliado su capital fuera de los plazos establecidos en las correspondientes resoluciones de la DGI.

c) La existencia de demoras injustificadas en el pago de las primas a los astilleros.

9.7 Los órganos de gestión subsectoriales incumplieron la disposición adicional primera del Real Decreto 1433/1987, que establecía la incorporación al Fondo de Reestructuración de las primas de I+D no aplicadas a su entrada en vigor. Asimismo, dichos órganos incumplieron la Resolución de la DGI de 29 de noviembre de 1991, que establecía la desaparición del Fondo de I+D como fondo independiente y su integración en el Fondo de Reestructuración.

9.8 En el periodo 1991/1993 se registró un déficit en el Fondo de Reestructuración. Este déficit se produjo por la combinación de dos factores: por un lado, un incremento de las actuaciones subvencionables con cargo al Fondo de Reestructuración (actuaciones incluidas en los programas presentados por los astilleros al amparo del Real Decreto 826/1991 y aprobados por la Administración); por otro, el descenso del volumen de las primas de reestructuración aprobadas por la DGI y abonadas a los órganos subsectoriales (descenso motivado a su vez, en parte, por la disminución del volumen de contratación de buques).

9.9 En concreto, PYMAR abonó, hasta el 31/12/1994, ayudas a los astilleros por un importe que superaba en 801,3 millones de pesetas la cuantía de las primas de reestructuración recibidas de la DGI e ingresadas en el citado Fondo. Ante la insuficiencia de las primas recibidas de la DGI, PYMAR financió el exceso citado con los rendimientos financieros que obtuvo por la colocación del Fondo de Reestructuración en inversiones financieras temporales. No consta, sin embargo, que la DGI autorizara a PYMAR a destinar tales rendimientos al abono de ayudas a los astilleros.

9.10 En cualquier caso, el déficit del Fondo de Reestructuración motivó que, finalmente, los órganos de gestión subsectoriales suspendieran el abono a los astilleros de las ayudas con cargo al citado Fondo. Como consecuencia, al 31/12/1994, PYMAR y la DCN tenían pendientes de pago ayudas, cuyo abono a los astilleros ya había sido ordenado por la DGI, por unos importes respectivos de 903,3 y 3.017,5 millones de pesetas. Estas ayudas fueron abonadas a los astilleros a lo largo de 1995 y 1996.

#### D. Respecto de las ayudas al ajuste laboral

9.11 PYMAR recibió del MINER, en 1985, dos subvenciones para facilitar el ajuste laboral de las empresas del subsector de medianos y pequeños astilleros. El importe de estas subvenciones ascendió en conjunto a 6.150 millones de pesetas. De este importe, al 31/12/1994 PYMAR aún no había aplicado un total de 617,4 millones de pesetas. En opinión del Tribunal, el

<sup>58</sup> Párrafo modificando en función de las alegaciones de la DGI.

sistema de libramiento por el MINER de estas subvenciones fue inadecuado, ya que los fondos librados han estado sin aplicar durante un periodo de tiempo muy largo. Hubiera sido más correcto que el MINER librara las subvenciones a medida que fueran a ser aplicadas.

9.12 PYMAR incumplió lo previsto en la Resolución del MINER de 30 de abril de 1985, por la que se concedieron ambas subvenciones. En efecto, destinó un importe superior al de la subvención recibida al pago de los complementos fijados en un acuerdo socio-laboral entre los astilleros y los sindicatos. La diferencia (que ascendía al 31/12/1994 a 452,4 millones de pesetas) se financió con parte de la otra subvención, cuando PYMAR podía haber utilizado el Fondo Laboral para hacer frente a los pagos citados.

9.13 Asimismo, PYMAR ha abonado determinadas ayudas para jubilaciones del periodo 1987/1990 (por valor de 82,7 millones de pesetas) con cargo a las subvenciones a que se refiere el punto 9.11, sin que haya quedado acreditada la cobertura normativa que permitía su pago. Como en el caso anterior, PYMAR podía haber abonado estas ayudas con cargo al Fondo Laboral. Ello no implica, sin embargo, que se haya producido en ninguno de estos casos un perjuicio para los caudales públicos, ya que PYMAR deberá reintegrar al Tesoro, cuando se liquide la sociedad, todas las reservas y fondos propios constituidos que se han generado con recursos públicos.

9.14 Por último, PYMAR abonó, con cargo al Fondo de Reestructuración, el 80% del sueldo y la cuota empresarial de la Seguridad Social de los trabajadores de unos astilleros durante los seis meses que estuvieron en activo, después de pasar por regulación temporal de empleo y antes de entrar en el sistema de jubilación anticipada. No consta autorización de la DGI para el pago de estas ayudas, que sumaron 97,2 millones de pesetas, ni sus características se corresponden con el tipo de ayudas amparadas por la normativa reguladora de las medidas de ajuste laboral. La DGI señala en sus alegaciones que, habiendo tenido conocimiento de estos pagos por el anteproyecto de Informe, ha comunicado a PYMAR que debe hacer las gestiones oportunas para lograr la inmediata recuperación de las cantidades abonadas a los astilleros. Por su parte, PYMAR, siguiendo las instrucciones de la DGI, ha reclamado a siete astilleros la devolución de 172,1 millones de pesetas. En el caso de que no se obtuviera el reintegro de las cantidades abonadas, el Tribunal iniciaría las actuaciones previas para la exigencia de responsabilidad contable, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

#### E. Respecto de los órganos de gestión

##### *Gerencia del Sector Naval*

9.15 La Gerencia del Sector Naval (GSN) se ha financiado por una doble vía: con las subvenciones que recibió del MINER en 1985 para su puesta en marcha y, fundamentalmente, con las cuotas que ha venido percibien-

do por el examen de distintos tipos de expedientes que la normativa reguladora de las primas atribuye a la GSN. En opinión del Tribunal, las cuotas de examen de expedientes de solicitud de primas, que son abonadas por los astilleros solicitantes, participan de la naturaleza jurídica de «prestaciones patrimoniales de carácter público». Por ello, están sometidas al principio de reserva legal y, en consecuencia, no puede considerarse suficiente sustento normativo de las mismas lo establecido en el Real Decreto 1271/1984.

9.16 Por otra parte, el Comité de la GSN decidió cobrar unas cuotas de examen de proyectos de I+D y de expedientes de actuaciones de reestructuración. Según se estableció, estas cuotas fueron abonadas con cargo, respectivamente, a los Fondos de I+D y de Reestructuración. El Tribunal considera que esta forma de financiación de la GSN no es adecuada, ya que los citados Fondos no cuentan entre sus finalidades la de facilitarlas<sup>59</sup>.

##### *PYMAR*

9.17 El modelo diseñado para la reconversión del sector de la construcción naval incluyó la creación de PYMAR, sociedad constituida por los pequeños y medianos astilleros acogidos a la reconversión. Este modelo atribuyó a PYMAR competencias de gestión de las primas del subsector, incluyendo, como se ha indicado, la retención de algunas hasta su aplicación definitiva. En opinión del Tribunal, desde la perspectiva de una ortodoxa gestión presupuestaria y financiera de los fondos públicos habría sido más adecuado que la DGI librara las subvenciones a sus destinatarios finales de forma directa, por los importes exactos correspondientes y en el momento en que los astilleros estuvieran en condiciones de devengarlas<sup>60</sup>.

9.18 En cualquier caso, la configuración de PYMAR como intermediaria entre la Administración (concedente de las primas) y los astilleros (receptores últimos de las mismas) debería haber venido acompañada, a juicio del Tribunal, por el establecimiento por el MINER de unos mecanismos eficaces de control de su gestión. Sin embargo, los procedimientos de control implantados han sido insuficientes. Entre las carencias del sistema de control de la gestión de PYMAR por el MINER destacan las dos siguientes:

a) No se dictaron normas reguladoras del destino de los rendimientos financieros que PYMAR obtuviera de la colocación en inversiones financieras temporales de los fondos públicos retenidos. Sólo en 1990 se dictaron las relativas a los rendimientos del Fondo de Reestructuración.

b) Los estatutos de PYMAR, aprobados por el MINER, no contemplan de forma específica la obligación de que la sociedad reintegre al Tesoro, cuando se liquide, los depósitos, fondos y reservas constituidos a partir de fondos públicos. Con independencia de que no

<sup>59</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI.

<sup>60</sup> Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGI.

exista esta previsión específica, el Tribunal opina que el origen público de estos fondos obliga a que se reintegren al Tesoro cuando se liquide PYMAR.

F. Respecto de la reconversión y reestructuración del sector de la construcción naval en el periodo 1984/1994

9.19 El proceso de reconversión del sector de la construcción naval se inició en 1984 y finalizó en 1986. No obstante, al no haber alcanzado el sector en ese año el objetivo de operar competitivamente (en los términos del Real Decreto 1271/1984), se iniciaron a partir de 1987, coincidiendo con la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea y con un cambio de la normativa de la CEE al respecto, nuevos planes de reestructuración que continuaban vigentes, con diversas modificaciones, en 1994.

9.20 En el periodo 1984/1986 se llevó a cabo un profundo reajuste del sector, con una reducción de la capacidad productiva superior al 50% y una reducción de las plantillas del 22%. Sin embargo, los bajos niveles de producción del periodo en relación con los objetivos comerciales previstos (especialmente en el subsector de los grandes astilleros), impidieron al sector conseguir los valores del índice de productividad que se habían previsto, así como el saneamiento financiero programado para las empresas.

9.21 A partir de 1987 continuaron las medidas de ajuste del sector, con una reducción adicional de la capacidad de producción y del número de trabajadores. La producción se incrementó notablemente, hasta alcanzar en 1990 un nivel de ocupación del 93% de la capacidad. Se registraron en este periodo, asimismo, aumentos en el valor del índice de productividad y mejoras en la situación financiera de los astilleros. No se logró, sin embargo, el objetivo de que el sector alcanzara los niveles de competitividad establecidos.

9.22 El periodo 1991/1994 registró un retroceso en prácticamente todos los parámetros relevantes del sector. Así, en 1994 la producción fue incluso inferior a la de 1984, y la prolongación de las medidas de ajuste laboral no pudo impedir una caída de los valores en el índice de productividad ni el deterioro de la situación financiera de los astilleros.

9.23 Al término de 1994, el sector de la construcción naval no había conseguido el objetivo general de la reconversión formulado en 1984, esto es, operar competitivamente en el mercado, en los términos del Real Decreto 1271/1984. Después de diez años de ajustes, el sector no había podido: a) conseguir un grado de ocupación aceptable de la capacidad de producción; b) alcanzar los índices de productividad previstos; y c) sanear la situación económico-financiera de las empresas.

9.24 La Unión Europea suscribió, con otros miembros de la OCDE, un acuerdo orientado a eliminar la competencia desleal y a crear condiciones de igualdad de trato por medio de la supresión de las ayudas a la construcción naval. La falta de ratificación del acuerdo por la

totalidad de los países firmantes ha demorado, no obstante, su entrada en vigor, que no se ha producido aún a la fecha de aprobación de este Informe. En consonancia, se ha ido posponiendo la aplicación del Reglamento (CEE) 3.094/95 del Consejo, sobre ayudas a la construcción naval. La entrada en vigor de este Reglamento, que está vinculada a la del Acuerdo de la OCDE, supondrá la desaparición de las primas en su configuración actual.

G. Respecto de los programas empresariales de reconversión o actuación

9.25 La concesión de las primas requiere, como requisito previo, la presentación por los astilleros de un programa de reconversión o de actuación (según la normativa vigente en cada periodo) y su aprobación por la Administración. Las resoluciones aprobatorias de estos programas recogen, en síntesis, los compromisos de los astilleros y las ayudas que se aprueban para facilitar su cumplimiento. Según el Real Decreto 1271/1984, el incumplimiento de las condiciones impuestas a los astilleros podía dar lugar a la pérdida total o parcial de los beneficios obtenidos y a una multa que se determinaría en función de la gravedad del incumplimiento. Pese a ello, el Real Decreto no reguló de forma precisa el sistema de seguimiento y control de los programas, ni los órganos competentes para verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas a las empresas.

9.26 Del análisis realizado por el Tribunal se deduce que el control a que se refiere el punto anterior ha sido realizado, de forma combinada, por la GSN, PYMAR y la DCN. En el sistema de seguimiento utilizado se han observado, sin embargo, importantes carencias. Por otro lado, del análisis específico del cumplimiento de una muestra de programas empresariales se deduce que, en ciertos casos, los astilleros incumplieron sus compromisos. No obstante, y con la excepción de un caso (en el que se impuso una penalización), no se han observado incumplimientos injustificados de los programas.

X. RECOMENDACIONES

10.1 El Tribunal de Cuentas recomienda que, en tanto siga vigente el actual sistema de primas, se diseñen e implanten las medidas necesarias para fortalecer el control interno de estos fondos. En concreto, se recomienda implantar medidas de control más eficaces sobre la gestión por los órganos subsectoriales de las primas retenidas y, en particular, de la gestión por PYMAR de los fondos y reservas constituidos con fondos públicos.

10.2 Asimismo, se recomienda adoptar las acciones legales y administrativas oportunas para garantizar que, cuando se liquide, PYMAR reintegre al Tesoro todos los depósitos, reservas y fondos constituidos por recursos públicos.

Madrid, 27 de mayo de 1998.—El Presidente, Ubaldo Nieto de Alba.

**ANEXOS**

**Índice de anexos**

- I Sistema de primas a la construcción naval.
- II Procedimiento de concesión de las primas.
- III Balance de la Gerencia del Sector Naval al 31/12/1994.
- IV Balance de PYMAR al 31/12/1994.

- V Cuenta de pérdidas y ganancias de PYMAR. Ejercicio de 1994.
- VI Distribución de beneficios y valor fondos propios de PYMAR. 1985/1994.
- VII Plan subsectorial de reconversión de los grandes astilleros.
- VIII Plan subsectorial de reconversión de los medianos y pequeños astilleros.
- IX Evolución de los principales parámetros del sector de construcción naval.

**ANEXO I**

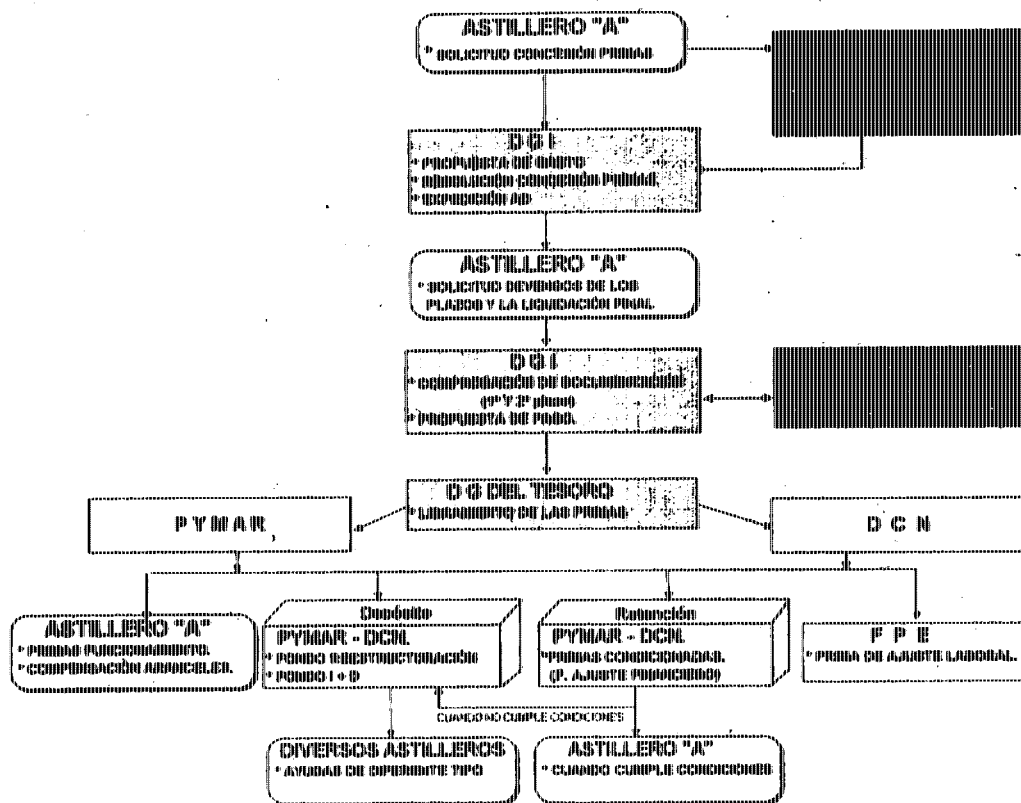
**SISTEMA DE PRIMAS A LA CONSTRUCCIÓN NAVAL**

Reales Decretos	Compensación Aranceles	Producción	Ajuste Financiero	Reestructuración
1.271/1984	Básica 5,5%	Adicional 9,5% Especificamáx. 5%	Ajuste financiero 2,5%	Ajuste laboral 2% I+D 0,5%
1.433/1987	Compensación aranceles 1987 4,25% 1988 3,45% 1989 2,60% 1990 1,95%	Producción 14%-23% Especificamáx. 5%	Hasta 50% de la específica.	Reestructuración 5%
826/1991	Compensación aranceles 1991 1,25% 1992 0,55% 1993 0%	Producción 9%-13%	Reestructuración 3%	
442/1994	---	Funcionamiento 4,5%-9%		Reestructuración 20%

La denominación de las primas es la que figura en los Reales Decretos. Los porcentajes se aplican sobre el valor base de las construcciones y transformaciones.

**ANEXO II**

**PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS PRIMAS**



- ANEXO III  
BALANCE DE LA GERENCIA DEL SECTOR NAVAL AL 31/12/1994  
(Miles de pesetas)

ACTIVO		PASIVO	
Inmovilizado	40.907	Fondo social	500.179
Deudores	8.454	Reservas	9.340
Inversiones financieras temporales	630.508	Beneficio del ejercicio	32.429
Tesorería	1.611	Ingresos a distribuir en varios ejercicios	78.652
Ajustes por periodificación	27	Provisiones para riesgos y gastos	50.619
		Acreeedores a corto plazo	10.288
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>681.507</b>	<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>681.507</b>

Fuente: Cuentas rendidas al Tribunal de Cuentas.

ANEXO IV  
BALANCE DE PYMAR AL 31/12/1994  
(Miles de pesetas)

ACTIVO		PASIVO	
<b>B) INMOVILIZADO</b>		<b>A) FONDOS PROPIOS</b>	
<b>III. INMOVILIZACIONES MATERIALES</b>		<b>I. CAPITAL SOCIAL</b>	21.500
1. Terrenos y construcciones	4.500	<b>IV. RESERVAS</b>	
3. Otras instalaciones, utillaje y mobiliario	31.212	1. Reserva legal	4.300
5. Otro inmovilizado	17.305	4. Reservas estatutarias	2.264.806
7. Amortizaciones	(32.517)	5. Otras reservas	565.626
	20.500		2.834.732
<b>IV. INMOVILIZACIONES FINANCIERAS</b>		<b>VI. PÉRDIDAS Y GANANCIAS (BENEFICIO)</b>	464.391
1. Participaciones en empresas del grupo	7.000	<b>TOTAL A)</b>	3.320.623
5. Cartera de valores a largo plazo	900	<b>B) OTROS FONDOS PROPIOS</b>	
7. Depósitos y fianzas constituidas a largo plazo	2.620	<b>I. OTRAS CUENTAS DE EXIGIBILIDAD CONDICIONADA</b>	
	10.520	Fondo Patrimonial de Garantías	3.190.357
<b>TOTAL B)</b>	<b>31.020</b>	<b>TOTAL B)</b>	3.190.357
<b>D) ACTIVO CIRCULANTE</b>		<b>TOTAL A) + B)</b>	<b>6.510.980</b>
<b>I. ACCIONISTAS POR DESEMBOLSOS EXIGIDOS</b>	1.000	<b>C) PROVISIÓN PARA RIESGOS Y GASTOS</b>	
<b>III. DEUDORES</b>		1. Provisiones para pensiones y obligaciones similares	26.487
2. Empresas del grupo deudores	92.702	3. Otras provisiones	69.238
4. Deudores varios	1.087.472	<b>TOTAL C)</b>	95.725
6. Administraciones Públicas	70.906	<b>D) ACREEADORES A LARGO PLAZO</b>	
	1.251.080	<b>IV. OTROS ACREEADORES</b>	
<b>IV. INVERSIONES FINANCIERAS TEMPORALES</b>		3. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo	2.089.677
5. Cartera de valores a corto plazo	7.575.307	<b>TOTAL D)</b>	2.089.677
7. Depósitos y fianzas constituidas a corto plazo	640	<b>E) ACREEADORES A CORTO PLAZO</b>	
	7.575.947	<b>IV. ACREEADORES COMERCIALES</b>	
<b>VI. TESORERÍA</b>	35.115	2. Deudas por compras o prestaciones de servicios	3.094
		<b>V. OTRAS DEUDAS NO COMERCIALES</b>	
<b>TOTAL D)</b>	<b>8.863.142</b>	1. Administraciones Públicas	12.268
<b>TOTAL ACTIVO (B+D)</b>	<b>8.894.162</b>	3. Otras deudas	182.418
		<b>TOTAL E)</b>	197.780
		<b>TOTAL PASIVO (A+B+C+D+E)</b>	<b>8.894.162</b>

Fuente: Informe de auditoría de las cuentas anuales. Ejercicio de 1994.

**ANEXO V**  
**CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE PYMAR. EJERCICIO DE 1994**  
(Miles de pesetas)

DEBE	HABER
<b>A) GASTOS</b>	<b>B) INGRESOS</b>
3. GASTOS DE PERSONAL	1. IMPORTE NETO DE LA CIFRA DE NEGOCIOS
a) Sueldos, salarios y asimilados 78.055	b) Prestaciones de servicios 100.548
b) Cargas sociales 18.192	4. OTROS INGRESOS DE EXPLOTACIÓN
4. DOTACIONES PARA AMORTIZACIONES DE INMOVILIZADO 4.343	a) Ingresos accesorios y otros de gestión corriente 8.381
6. OTROS GASTOS DE EXPLOTACIÓN	108.929
a) Servicios exteriores 61.192	
b) Tributos 503	
162.285	
7. GASTOS FINANCIEROS Y GASTOS ASIMILADOS 46.051	<b>I. PÉRDIDAS DE EXPLOTACIÓN 53.356</b>
	6. INGRESOS DE OTROS VALORES NEGOCIABLES Y CRÉDITOS DEL ACTIVO INMOVILIZADO
<b>II. RESULTADOS FINANCIEROS POSITIVOS 520.275</b>	c) De empresas fuera del Grupo 566.326
<b>III. BENEFICIOS DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS 466.919</b>	
13. GASTOS EXTRAORDINARIOS 11	13. INGRESOS EXTRAORDINARIOS 64
14. GASTOS Y PÉRDIDAS DE EJERCICIOS ANTERIORES 1.115	14. INGRESOS Y BENEFICIOS DE EJERCICIOS ANTERIORES 164
	<b>IV. RESULTADOS EXTRAORDINARIOS NEGATIVOS 898</b>
V. BENEFICIOS ANTES DE IMPUESTOS 466.021	
15. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES 1.630	
<b>VI. RESULTADOS DEL EJERCICIO (BENEFICIOS) 464.391</b>	

Fuente: Informe de auditoría de las cuentas anuales. Ejercicio de 1994.

**ANEXO VI**  
**DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y VALOR DE LOS FONDOS PROPIOS DE PYMAR. 1985/1994**  
(Miles de pesetas)

	DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS			Otras dotaciones (4)	Aplicaciones (5)	Saldo 31/12/94 (1+4-5)
	Hasta 1993 (1)	1994 (2)	Total (3)			
<b>RESERVAS</b>						
Fondo Laboral	882.951	1.000	883.951	---	81.116	801.835
Fondo Financiero	1.329.375	1.000	1.330.375	---	1.327.481	1.894
Fondo de Reconversión	2.568.979	---	2.568.979	---	1.107.902	1.461.077
Reserva para responsabilidad FPG	484.821	171.341	656.162	---	---	484.821
Reserva Legal y otras	78.810	---	78.810	6.295 <sup>(1)</sup>	---	85.105
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5.344.936</b>	<b>173.341</b>	<b>5.518.277</b>	<b>6.295</b>	<b>2.516.499</b>	<b>2.834.732</b>
<b>OTROS FONDOS PROPIOS</b>						
Fondo Patrimonial de Garantías	598.000	326.005	924.005	2.592.357 <sup>(2)</sup>	---	3.190.357
<b>OTROS</b>						
Fondo Reestructuración-intereses	942.893	(70.216)	872.677	---	---	---
Aportación Junta de Galicia (FPG)	---	35.261	35.261	---	---	---
<b>TOTAL</b>	<b>6.885.829</b>	<b>464.391</b>	<b>7.350.220</b>			

Fuente: Contabilidad de PYMAR. Elaboración del Tribunal de Cuentas.

(1) Procedentes del remanente no distribuido de SORENA: 5.734 miles de pesetas.

(2) Aportaciones de la Junta de Galicia por 540.503 miles de pesetas; aportaciones de los antilleros por 1.051.854 miles de pesetas; y aportación de patrocinio de PYMAR por 1.000 millones de pesetas.



**ANEXO VII**  
**PLAN SUBSECTORIAL DE RECONVERSIÓN DE LOS GRANDES ASTILLEROS**

Medidas de carácter(1)	No cuantificable	Cuantificable	Observaciones
Industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Diversificar la actividad industrial hacia los artefactos off-shore y la ingeniería oceánica concentrando esta actividad en Ferrol--Astano.</li> <li>-- Concentrar la capacidad de nuevas construcciones en las factorías de Sevilla, Sestao y Puerto Real.</li> <li>-- Concentrar la actividad de reparaciones en las factorías de Cádiz, Ferrol y Olaveaga, así como la fabricación de motores 2T en la de Manises.</li> <li>-- Segregar las actividades atípicas a la construcción naval.</li> </ul>	Dimensionar la capacidad de producción anual en nuevas construcciones a 250.000 TRBC en 1986.	
Comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Creación de la Oficina Comercial en el seno de la DCN.</li> <li>-- Intervención de la DCN en las fases de contacto comercial, evaluación y contratación de cualquier proyecto de producción.</li> <li>-- Elaboración y desarrollo de una política comercial conjunta cuya coordinación se hará a nivel de grandes astilleros por la DCN.</li> </ul>		
Innovación y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Elaboración de un catálogo de tecnología de que dispone actualmente el sector.</li> <li>-- Elaborar catálogo de prototipos de la producción.</li> <li>-- Llevar a cabo investigaciones conjuntas con armadores nacionales.</li> <li>-- Crear un Centro de Investigación aplicada.</li> <li>-- Acelerar aplicaciones de innovación en los diferentes procesos de producción.</li> </ul>		
Productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Reorganizar las empresas reduciendo gastos de administración.</li> <li>-- Acentuar estandarización de buques, equipos, componentes y procesos.</li> <li>-- Abaratar compras.</li> <li>-- Establecer a nivel central la política de precios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Promover mejoras de productividad hasta alcanzar un Índice de Productividad: 33 Horas Directas/ TRBC como media global.</li> <li>-- Adecuar la estructura de plantillas hasta alcanzar un ratio de Plantilla total / Plantilla directa = 1,6</li> </ul>	La plantilla de 22.212 personas a 1/1/1984 debe pasar a 31.913 personas al 31/12/1986.
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Reducir los costes financieros.</li> <li>-- Negociar con la Seguridad Social un sistema flexible de pago de la deuda pendiente. (30.000 millones de pesetas a final de 1983).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Recapitalizar las empresas hasta cubrir con fondos propios el 100% del inmovilizado neto.</li> </ul>	Esto supone 34.000 millones de pts. o un coste financiero actual equivalente a 6.100 millones pts./año.
Organizativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Tratamiento centralizado por la DCN de los aspectos comercial, de compras, financiero y laboral del sector de grandes astilleros, para lo cual se procederá a su reorganización.</li> </ul>		

(1) Tienen la consideración de objetivos particulares.

Fuente: Plan Subsectorial. Elaboración Tribunal de Cuentas.

**ANEXO VIII**  
**PLAN SUBSECTORIAL DE RECONVERSIÓN DE LOS MEDIANOS Y PEQUEÑOS ASTILLEROS**

Objetivos	No cuantificable	Cuantificable	Observaciones
De producción global		La actividad previsible del subsector al final del período se cifra en 190.000 TRBC	No se fija la capacidad de producción global del sector. Serán las empresas las que deban establecer en sus planes su capacidad objetivo, que debe enmarcarse dentro de la reducción efectiva de capacidad que representa el Plan de bases.
De competencia en el subsector y no discriminación de apoyos públicos en el sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>--- Contratación por encima de coste.</li> <li>--- Pautas de comportamiento comercial equitativas.</li> <li>--- Coordinación de la actuación comercial que evite la competencia destructiva entre los astilleros del subsector.</li> </ul>		
Tecnológicos y organizativos	<p>Área de organización. Implantación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--- Organigramas funcionales operativos.</li> <li>--- Sistemas de planificación de la producción.</li> <li>--- Sistemas de Control eficaces.</li> </ul> <p>Área tecnológica. Implantación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>--- Programa de aprovechamiento de las instalaciones existentes.</li> <li>--- Programa de desarrollo e implantación de nuevos equipos.</li> </ul>		<p>Los programas de las empresas deben recoger estos objetivos específicos con hitos comprobables y calendario de implantación.</p> <p>Aunque no es posible establecer un plan de inversiones industriales detallado que depende de los programas empresariales de ajuste que se elaboren, se apunta una cantidad global de inversiones industriales/tecnológicas del orden de 8.000/10.000 millones de ptas.</p>
De carácter industrial y de productividad		<p>Rotación de Instalaciones Buques entregados / Buques en construcción = 1,6 Productividad: valores medios para todo el sector 33 Horas Directas /TRBC 36,5 TRBC /hombre</p>	
De carácter comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>--- Fortalecimiento de la actividad comercial, especialmente en mercado exterior.</li> <li>--- Contratación sin pérdidas.</li> <li>--- Racionalización de todo el proceso relativo a la puesta en vigor de contratos.</li> </ul>		
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>--- Mejora de las condiciones actuales de trabajo desde el punto de vista de la seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--- Conseguir unas plantillas dimensionadas de acuerdo con los objetivos de producción y los niveles de productividad previstos en los planes que se aprueben.</li> <li>--- Conseguir que a partir de 1985 las horas de trabajo perdidas por absentismo y por</li> </ul>	Los programas empresariales aprobados prevén una reducción de plantillas desde 15.427 a 10.223 personas.

Objetivos	No cuantificable	Cuantificable	Observaciones
		<p>motivos de organización del trabajo sean como máximo del 10%, debiendo alcanzar este valor al final del periodo de reconversión.</p> <p>--- Adecuación de las estructuras de las plantillas al esquema organizativo de la empresa y a los medios tecnológicos.</p>	
Financieros		Conseguir al final del periodo de reconversión una estructura de pasivo adecuada estimando por tal aquella en que los Fondos Propios sean equivalentes al valor del Inmovilizado Neto.	

Fuente: Plan Subsectorial. Elaboración Tribunal de Cuentas.

**ANEXO IX**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PARÁMETROS DEL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN NAVAL**

	1984	1986	1990	1994
Capacidad de construcción naval (TRBC)(1)	1.000.000	445.000	400.000	400.000
Producción ponderada (TRBC)(2)	221.353	221.460	370.037	(4)
Producción ponderada (CGT)	238.899	252.591	412.646	224.076
Plantilla total astilleros(3) (n.o de trabajadores)	37.121	29.501	17.565	14.018
Plantilla astilleros+subcontratas (n.o de trabajadores)	40.337	31.241	18.003	14.038
Productividad global nuevas construcciones (TRBC/persona año)	7,5	12,4	30	(4)
Productividad global nuevas construcciones (CGT/persona año)	8,25	14,1	33,8	24
Resultados (millones pesetas)	(58.034)	(39.695)	(12.806)	(36.301)

Fuente: Gerencia del Sector Naval.

(1) Toneladas de Registro Bruto Compensado.

(2) Compensated Gross Tonnage (Tonelaje Bruto Compensado).

(3) Todas las actividades: nuevas construcciones, reparaciones, transformaciones y «off-shore».

(4) Datos no disponibles.

**ABREVIATURAS**

ACDGAE	Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.	FPE	Fondo de Promoción de Empleo del sector de la construcción naval.
AESA	Astilleros Españoles, S.A.	GSN	Gerencia del Sector Naval.
ASTANO	Astilleros del Noroeste, S.A.	I+D	Investigación y Desarrollo.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.	MINER	Ministerio de Industria y Energía.
CEE	Comunidad Económica Europea.	ND	No disponible.
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
CGT	Compensated Gross Tonnage (Tonelaje Bruto Compensado).	PYMAR	Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión, S.A.
DCN	División de Construcción Naval del Instituto Nacional de Industria.	SORENA	Sociedad de Reconversión Naval.
DGI	Dirección General de Industria.	TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
DGTPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera.	TRB	Toneladas de Registro Bruto.
		TRBC	Toneladas de Registro Bruto Compensado.
		TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Contenido	Página
1	Ejecución presupuestaria de las «primas a la construcción naval». 1985/1994 .....	78
2	Compromisos de gasto al 31/12/1994 con cargo a ejercicios posteriores .....	79
3	Indicadores de seguimiento. Presupuesto de 1994 .....	79
4	Normativa reguladora de las primas en el período 1984/1994 .....	80
5	Detalle de las obligaciones reconocidas en el ejercicio de 1994 .....	82
6	Plazos de tramitación de las primas .....	82
7	Primas retenidas por los órganos de gestión subsectoriales durante el período 1985/1994 .....	84
8	Primas de ajuste financiero durante el período 1985/1994 .....	85
9	Primas de ajuste laboral durante el período 1985/1994 .....	87
10	Fondo de I+D al 31/12/1994 .....	88
11	Fondo de Reestructuración al 31/12/1994 .....	88
12	Detalle de las aplicaciones del Fondo de Reestructuración hasta el 31/12/1994 .....	89
13	Rendimientos del Fondo de Reestructuración durante el período 1990/1994 .....	91
14	Aplicaciones realizadas por PYMAR, hasta el 31/12/1994, de las subvenciones para facilitar el ajuste laboral .....	93
15	Ayudas laborales abonadas por PYMAR con cargo al Fondo de Reestructuración hasta el 31/12/1994 .....	94
16	Cuotas de examen de expedientes de reestructuración cobradas por la GSN .....	97
17	Cuenta de resultados de la GSN. Ejercicio de 1994 .....	97
18	Fianzas y depósitos a largo plazo de PYMAR al 31/12/1994 .....	99
19	Cumplimiento del objetivo de reducción de capacidad en el período 1984/1986 .....	103
20	Cumplimiento del objetivo de reducción de las plantillas en el período 1984/1986 .....	104
21	Cumplimiento del objetivo de niveles de producción en nuevas construcciones en el período 1984/1986 .....	104
22	Cumplimiento del objetivo de estructura financiera equilibrada al 31/12/1986 .....	104
23	Cumplimiento del objetivo de estructura financiera equilibrada al 31/12/1990 .....	106
24	Programas empresariales aprobados en el período 1984/1994 .....	109