

2011



**FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES A TRABAJADORES AFECTADOS
POR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO Y EMPRESAS EN CRISIS
OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
2001-2010**



**FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES A
TRABAJADORES AFECTADOS POR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN
DE EMPLEO Y EMPRESAS EN CRISIS OTORGADAS POR LA
ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

EJERCICIOS 2001 - 2010

(JA 11/2011)

SEVILLA, OCTUBRE 2012

Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía. Ejercicios 2001 - 2010

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 18 de octubre de 2012, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar por unanimidad el informe “Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía. Ejercicios 2001-2010”, a excepción de los puntos que se encuentran afectados por el voto particular, que se aprueban por mayoría de cuatro votos a favor y tres en contra.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL TRABAJO	3
2.1 Objetivos	3
2.2 Alcance	4
3. LIMITACIONES AL ALCANCE DEL TRABAJO.....	6
4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES	7
4.1 Naturaleza Jurídica de las Ayudas	7
4.2 Instrumentos Jurídicos de colaboración Intra Administrativa.....	8
4.3 Competencias de la Consejería de Empleo por razón de la materia	11
4.4 Competencias de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.....	12
5. PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	12
5.1 Transferencias de financiación	12
5.2 Encomiendas de gestión	15
5.3 Consecuencias de la tramitación presupuestaria.....	16
5.4 Modificaciones presupuestarias	18
6. FISCALIZACIÓN PREVIA Y CONTROL FINANCIERO DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS	20
7. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES.....	23
7.1. Aspectos generales	23
7.2. Ayudas sociolaborales a la prejubilación	25
7.3. Ayudas a empresas	38
7.4. Otros pagos realizados con cargo al programa 31L.....	43
8. REVISIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PERIODO 2001-2010	44
8.1 La revisión de las ayudas sociolaborales	44
8.2. La revisión de las ayudas a empresas.....	48
9. EXPEDIENTES DE REFINANCIACIÓN.....	48
9.1. Suspensión de pagos de las pólizas refinanciadas	53

10. ACCIONES ADMINISTRATIVAS PARA LA RESTITUCIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS	54
11. CONCLUSIONES.....	55
12. ANEXOS.....	58
13. VOTO PARTICULAR.....	71
14. ALEGACIONES	80

ABREVIATURAS

BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CAA	Comunidad Autónoma de Andalucía
CCA	Cámara de Cuentas de Andalucía
CE	Consejería de Empleo
CMAC	Centro de Mediación, Arbitraje y Conciliación
DGTySS	Dirección General de Trabajo y Seguridad Social
ERE	Expediente de Regulación de Empleo
IDEA	Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía
IFA	Instituto de Fomento de Andalucía
IGJA	Intervención General de la Junta de Andalucía
JA	Junta de Andalucía
LGHPCAA	Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía
LAJA	Ley de la Administración de la Junta de Andalucía
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
PAIF	Programa de Actuación, Inversiones y Financiación
SAE	Servicio Andaluz de Empleo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLGHP	Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública

1. INTRODUCCIÓN

- 1 La Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 5 de abril de 2011, se pronunció en sentido favorable en relación con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 8 de febrero de 2011 de: “Solicitar de la Cámara de Cuentas de Andalucía la fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2001 a 2010” .

En la misma sesión también se debatió y aprobó por la Comisión una iniciativa fiscalizadora en los siguientes términos: “El Parlamento de Andalucía solicita a la Cámara de Cuentas la realización de un informe de fiscalización de carácter integral de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2001 y 2010, ambos inclusive”.

Para atender a las dos iniciativas, el Pleno de la Cámara de Cuentas acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2011, la realización del informe “*Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2001 y 2010, ambos inclusive*”.¹

- 2 Tradicionalmente, y conforme a las políticas diseñadas por los sucesivos gobiernos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA) en el ámbito laboral y de la cohesión social, la Administración de la Junta de Andalucía ha venido ejecutando programas presupuestarios en materia de relaciones laborales, entre cuyos objetivos se encuentran el fomento del empleo estable y la inserción laboral, el mantenimiento del tejido productivo y del empleo en empresas en crisis, contemplándose en dichos programas la posibilidad de gestionar subvenciones². Dichos programas han estado siempre encuadrados dentro del grupo de función dedicado a la protección social.
- 3 Tal actividad se enmarca plenamente en el ámbito de las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía³ reconoció a la CAA en relación con la planificación económica, y la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. Dichas previsiones estatutarias fueron materializadas por los Reales Decretos de transferencias 4043/1982, 4103/1982, 2417/1983 y 1035/1984.

¹ Punto modificado por la alegación presentada.

² Consultados los antecedentes obrantes en esta Institución, al menos desde 1997 los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía contemplan el programa presupuestario “*Administración de Relaciones Laborales*”, bajo la codificación 22E. Posteriormente, a partir de 2002, dicho programa se clasifica con el código 31L.

³ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 2/2007 de 19 de marzo de reforma del Estatuto se ha proporcionado una regulación más detallada de las competencias que se asumen por la CAA en relación con estas materias.

- 4 Igualmente, corresponde a la CAA el ejercicio de la actividad de fomento en las materias de su competencia, configurándose como una competencia exclusiva de carácter transversal; a tal efecto, la Administración autonómica podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión (art. 45.1 Ley 2/2007).
- 5 Este conjunto de competencias que ha asumido la Comunidad Autónoma en el amplio espectro de las Relaciones Laborales son gestionadas por la Consejería a la que sucesivamente le ha sido atribuida la materia relativa a Empleo. Al objeto de adaptarse y dar respuesta a las necesidades, prioridades y requerimientos del mercado de trabajo, esta Consejería ha tenido diversas modificaciones en su estructura orgánica durante el periodo 2001/2010, aprobadas en los sucesivos decretos de reestructuración (§Anexo 1).
- 6 Según se establece en los decretos de estructura orgánica, las competencias en materia de relaciones laborales tanto individuales como colectivas, la realización de estudios de viabilidad de empresas, análisis de productividad y la resolución de los expedientes de regulación de empleo, corresponden a la Dirección General de Trabajo (§Anexo 2).

También las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y las ayudas a empresas otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, se han gestionado durante el periodo 2001/2010 por esta Dirección General.

- 7 Los créditos destinados a su ejecución se han encuadrado funcionalmente en el programa presupuestario "Administración de las Relaciones Laborales" -en adelante, el programa 31L-; económicamente, aparecen clasificados junto al resto de transferencias del presupuesto de la Consejería, en los capítulos IV "Transferencias Corrientes" y VII "Transferencias de Capital" (§Anexos 3).
- 8 Este programa ha estado dotado con un conjunto de créditos vinculados al mantenimiento del empleo y al fomento del tejido productivo andaluz, abordando su consecución desde el ámbito de las relaciones laborales individuales y colectivas y la gestión de subvenciones y ayudas. Entre sus objetivos pueden destacarse los siguientes:
 - Mantenimiento del empleo y del tejido productivo andaluz,
 - La gestión del conocimiento e investigación en el ámbito de las relaciones laborales,
 - Gestión de subvenciones,
 - Estudios de proyectos de viabilidad, etc.
- 9 Según los datos ofrecidos por los distintos sistemas de gestión e información presupuestaria, los importes de los créditos definitivos y pagos directamente vinculados a las ayudas sociolaborales, realizados con cargo al programa 31L durante el periodo fiscalizado, han sido los recogidos en el cuadro nº 1:

€		
CREDITOS PROGRAMA 31L PERIODO 2001/2010 AYUDAS SOCIOLABORALES	CREDITO DEFINITIVO	TOTAL DOCUMENTOS OP
Ayudas de gestión directa por la Consejería	13.406.382	4.888.780
Transferencias finalistas desde la Consejería de Empleo a IFA/IDEA (servicio 18)	16.000.000	12.000.000
Transferencias de financiación de capital desde la Consejería de Empleo a IFA/IDEA	9.526.039	9.526.039
Transferencias de financiación corrientes desde la Consejería de Empleo a IFA/IDEA	641.136.008	641.136.008
Encomienda de gestión a IFA/IDEA (ejercicio 2010)	54.164.366	54.164.366
TOTAL 31L 2001/2010	734.232.795	721.715.193
Fuente: Cuenta General de la JA ejercicios 2001-2010		Cuadro nº1

- 10 Como puede observarse, la práctica totalidad de la ejecución del programa 31L, destinado a la gestión de ayudas sociolaborales se ha realizado a través del ente instrumental IFA/IDEA. En el Anexo 4 se exponen el total de créditos del programa 31L transferidos al ente instrumental en cada uno de los ejercicios objeto de fiscalización, desglosando los créditos iniciales, sus modificaciones y los créditos definitivos.
- 11 El Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), se creó por la Ley 3/1987, de 13 de abril, como ente de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, correspondiéndole con carácter general, la promoción y desarrollo de la actividad económica en Andalucía.

En el momento de su creación, el IFA se adscribió a la Consejería de Trabajo e Industria, que tenía atribuida las competencias en materia fomento del empleo y de la actividad económica. A partir de la reorganización de la Administración de la Junta de Andalucía y la separación de las competencias entre Empleo e Innovación en el ejercicio 2004, el IFA pasó a denominarse Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA)⁴ y quedó adscrito a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (§Anexo 1).⁵

2. OBJETIVOS Y ALCANCE

2.1. Objetivos

- 12 El objetivo principal de este informe ha sido la fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo u otro tipo de despido (en adelante, ayudas sociolaborales), y de las ayudas destinadas a las empresas en crisis (en lo sucesivo, ayudas a empresas) concedidas por la Administración de la Junta de Andalucía, con el fin de verificar si los procedimientos seguidos en la concesión, tramitación, justificación y pagos realizados se han efectuado de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

⁴ Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

⁵ Punto modificado por la alegación presentada.

Este objetivo se concreta en:

1. Opinar sobre el cumplimiento de la legalidad aplicable, por parte de la Consejería de Empleo, en la gestión de los fondos públicos destinados al programa 31.L.

Para la consecución de este objetivo, los procedimientos de auditoría aplicados se han dirigido a obtener las evidencias que permitan:

- Evaluar los procedimientos seguidos para la concesión y gestión de las ayudas.
 - Comprobar que los beneficiarios seleccionados reúnen los requisitos legalmente establecidos para recibir las ayudas.
 - Evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestaria en relación con la dotación y ejecución de estos créditos en el presupuesto de la Consejería de Empleo.
 - Comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable en la tramitación de las órdenes de pago a IFA/IDEA.
2. Verificar los procedimientos seguidos por el ente instrumental para la ejecución material del pago de las ayudas y opinar acerca de si cumple con su normativa interna y con las exigencias legales establecidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma que le resulte de aplicación.
 3. Comprobar el cumplimiento de la finalidad de las ayudas concedidas.
 4. Cuantificar la totalidad de los créditos que han sido destinados a la financiación de estas ayudas, así como los compromisos adquiridos por la Consejería de Empleo, con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el otorgamiento de las mismas durante el periodo objeto de fiscalización.

2.2. Alcance

- 13 El alcance de la actuación fiscalizadora se ha limitado a las ayudas sociolaborales y ayudas a empresas concedidas por la Consejería de Empleo ejecutadas mediante transferencias de financiación y encomiendas de gestión a través del ente instrumental IFA/IDEA, durante los ejercicios 2001 a 2010, ambos inclusive.
- 14 Los trabajos de campo se han realizado en la sede de la Consejería de Empleo y han consistido en el examen de los expedientes seleccionados, mediante la verificación y comprobación de toda la documentación y justificantes contenidos en los mismos.
- 15 Por otra parte, se ha examinado toda la información disponible en el ente instrumental relacionada con la ejecución material del pago de las subvenciones. Además, se han analizado los procedimientos de gestión y de control implantados tanto en la Consejería como en el IFA/IDEA, y el reflejo contable de los hechos económicos objeto de fiscalización en cada uno de los ejercicios del periodo analizado.

- 16 Dado que la Consejería no dispone de sistemas de información sobre la totalidad de las subvenciones concedidas (§ epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo), la muestra de expedientes para el trabajo de fiscalización se ha obtenido a partir de los registros facilitados por la agencia IDEA sobre los expedientes tramitados y pagados por este ente instrumental.
- 17 La selección de expedientes se ha realizado por muestreo estadístico mediante el método de acumulado monetario. Además, se han incluido determinados expedientes seleccionados con criterios subjetivos. En el Anexo 5 aparecen detallados la totalidad de expedientes analizados y su importe.
- 18 Los expedientes de ayudas gestionadas en el ámbito del programa 31L se han clasificado en tres grupos:

1. Ayudas sociolaborales a la prejubilación que han sido concedidas a los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo u otro tipo de despido.

Dada la importancia económica de estos expedientes de gastos y la complejidad que supone su tramitación, en el Anexo 6 se describen sucintamente los distintos procesos que aunque independientes, están relacionados con el concepto de ayudas a la prejubilación.

2. Ayudas destinadas a empresas para la financiación de planes de viabilidad, inversiones en infraestructura, mantenimiento del empleo y de la capacidad productiva, pago de nóminas, etc.

EXPEDIENTES DE AYUDAS SEGÚN INFORMACIÓN DE PAGOS DE IDEA				€	
TIPO DE AYUDA	POBLACIÓN		MUESTRA ⁶		
	Nº EXPEDIENTES	PAGADO	Nº EXPEDIENTES	PAGADO	
SOCIOLABORALES PREJUBILACIÓN	126	582.189.272	82	550.866.557	
EMPRESAS Y OTROS	275	127.761.211	166	89.540.029	
TOTAL	401	709.950.483	248	640.406.586	

Fuente: Datos elaborados a partir de la información facilitada por la Agencia IDEA

Cuadro nº 2

3. Por último, se ha analizado la tramitación por la Consejería de Empleo de un tercer grupo que corresponde a los denominados “expedientes de refinanciación” y que se tratan en el epígrafe 9 de este informe.

- 19 Los trabajos de fiscalización se han desarrollado de acuerdo con los principios y normas de auditoría aplicables al sector público y se han efectuado todas aquellas pruebas y aplicado los procedimientos de auditoría necesarios para soportar las conclusiones de este informe. Los trabajos de campo concluyeron el 23 de abril de 2012.

⁶ Se incluyen en la muestra expedientes detectados a lo largo del trabajo de campo y que no han sido pagados a través de IFA/IDEA (\$206).

- 20 La comprensión adecuada del presente informe requiere una lectura global del mismo. Cualquier conclusión sobre un párrafo o epígrafe pudiera no tener sentido aisladamente considerada.

3. LIMITACIONES AL ALCANCE DEL TRABAJO

- 21 El alcance de las pruebas de auditoría se ha visto condicionado por las siguientes limitaciones al alcance:

- La Consejería de Empleo no ha contado con un sistema de información que permita conocer el número de solicitudes de ayudas presentadas, las desestimadas, las concedidas, su seguimiento y justificación, así como el control de beneficiarios.
- No se ha dispuesto de sistemas de información, registro y control presupuestario que hayan permitido conocer los compromisos adquiridos con cargo al crédito anualmente disponible para la aprobación de gastos por subvenciones (§104).

Por tanto, no hay garantías sobre la totalidad de expedientes y documentos que, en su caso, puedan suponer para la Administración Autonómica compromisos de gastos frente a terceros por subvenciones sociolaborales y ayudas a empresas concedidas (§105).

- En los expedientes no consta ninguna documentación en relación con los estudios actuariales realizados para el cálculo de los importes de la prima única, por lo que no ha sido posible valorar la racionalidad de los importes contratados. Casi todas las pólizas tienen suplementos en las que se incrementan las prestaciones de los asegurados y consecuentemente las primas iniciales, sin que se motiven estos suplementos (§118).
- En 23 expedientes de la muestra de ayudas sociolaborales a extrabajadores no consta la documentación correspondiente al ERE u otro tipo de despido y no se ha podido comprobar si los beneficiarios cumplen los requisitos exigidos para ostentar esta condición (§§ 133 y 138).
- La Consejería de Empleo no disponía de información sobre la composición del concepto “prima única inicial” de las pólizas de seguro contratadas para abonar las ayudas sociolaborales. Por tanto, esta información ha sido solicitada a las distintas compañías a través de la Viceconsejería de Empleo⁷, a instancia de esta Cámara de Cuentas (§150).

A la fecha de cierre de este informe, se ha recibido información del 58% de las pólizas solicitadas, por un importe de 764.672.883€ que supone el 69% del coste total de las primas (§151).

⁷ Excepto a las compañías APRA LEVEN NV por su situación de intervenida por el Estado belga y FORTIA VIDA que también se encuentra intervenida.

- Se ha solicitado confirmación de las ayudas recibidas a un total de 132 empresas y/o entidades públicas que han sido beneficiarias durante el periodo 2001/2010. En el 69% de los casos no se han obtenido respuesta (en el 18% de los casos el destinatario era desconocido o estaba ausente, y no se ha obtenido respuesta en el 51% de las confirmaciones solicitadas).

De las 41 empresas que han enviado la información requerida, 15 son entidades públicas (diez ayuntamientos, una mancomunidad de municipios, una universidad y tres empresas públicas).

4. REGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS SOCIOLABORALES

4.1 Naturaleza jurídica de las ayudas

- 22 Se entiende como subvención o ayuda pública toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público, así como cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía^{8, 9}.
- 23 En el periodo 2001/2010, el Programa 31L de la Consejería de Empleo ha dispuesto de un conjunto de créditos cuya ejecución ha supuesto la realización de aportaciones dinerarias de carácter gratuito que han estado vinculadas al cumplimiento de objetivos, a la ejecución de proyectos, a la realización de actividades o a la concurrencia de situaciones, con una vocación de utilidad pública, de interés social o de promoción de una finalidad pública.

Por tanto, las actividades financiadas con cargo a este programa reúnen las características propias de los gastos de naturaleza subvencional (gratuidad, afectación y vocación de utilidad pública), lo que supone que el examen de los expedientes ha de realizarse a la luz de la normativa reguladora de este tipo de gastos.

- 24 El régimen jurídico aplicable a las subvenciones y ayudas públicas, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, durante el periodo objeto de fiscalización, ha estado delimitado por las siguientes normas:
- Título VIII de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los Procedimientos para la Concesión de Subvenciones y Ayudas Públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico.
 - Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

⁸ Artículo 103 LGHPCAA, artículo 3 Decreto 254/2001, artículo 2.1 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Las Leyes de Presupuestos Anuales y las leyes de acompañamiento.¹⁰

- 25 Atendiendo al procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas públicas, éstas se clasifican en *regladas o de concesión directa*.

Dentro de las subvenciones de concesión directa se encuentran las subvenciones excepcionales que son aquellas en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas, que dificulten su convocatoria pública¹¹.

- 26 Las ayudas objeto de la fiscalización se han concedido sin la cobertura de unas bases reguladoras y sin convocatoria pública; por tanto, su análisis se ha realizado desde la perspectiva de las subvenciones de concesión directa o excepcional.¹²

4.2. Instrumentos jurídicos de colaboración intra administrativa

- 27 Los instrumentos jurídicos de colaboración entre la Consejería de Empleo y el IFA/IDEA para la gestión de las ayudas del programa 31L durante el periodo fiscalizado han sido:
- El Convenio Marco de Colaboración de fecha 17 de julio de 2001.
 - Los Convenios particulares para la materialización del pago de ayudas.
 - Las Encomiendas de Gestión formalizadas en virtud de las Órdenes de 30 de diciembre de 2008 y 27 de abril de 2010.
- 28 El 17 de julio de 2001, la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el IFA rubricaron un *“Convenio Marco de Colaboración para la materialización de ayudas en materia de Trabajo y Seguridad Social”*, con un plazo de vigencia que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2003. El Presidente del IFA informó al Consejo Rector de su suscripción en sesión ordinaria celebrada el día 23 de julio de 2001. El acta de dicha sesión fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo Rector de 25 de septiembre de 2001.
- 29 Este Convenio Marco se otorgó sobre la base de las competencias atribuidas a la Consejería por el Decreto 244/2000, de 31 de mayo, y de las funciones que le correspondían al IFA como ente instrumental dependiente de aquélla en el momento de la firma, entre las que figuraba la de *“cooperar con otros entes, públicos o privados, que realicen funciones de promoción económica”*¹³.

¹⁰ Punto modificado por la alegación presentada.

¹¹ Artículo 22.2.c) Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

¹² Punto modificado por la alegación presentada.

¹³ Artículo 5. h) del Decreto 122/1987, de 6 de mayo por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Instituto de Fomento de Andalucía.

- 30 La Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico formalizó dicho documento, según su expositivo cuarto, *“con la finalidad de recibir asistencia técnica, de coordinar las actuaciones de promoción en las empresas de Andalucía y de agilizar el pago de las ayudas a otorga (sic), en su caso, por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social”*.

Para alcanzar dicho fin, la estipulación primera del Convenio Marco concretó su objeto, consistente en que el IFA prestara *“asistencia técnica permanente a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, coordinando sus actuaciones y materializando las ayudas que en su caso otorgue, a las empresas u otros entes públicos o privados, la Consejería de Empleo, a través de ese centro Directivo”*.

Y finalmente, la estipulación segunda refería la forma en que este acuerdo habría de llevarse a cabo, estableciendo que *“la asistencia técnica genérica y la materialización de las ayudas serán objeto de convenios particulares de colaboración. Estos convenios podrán ser suscritos con el Instituto de Fomento de Andalucía por el Director General de Trabajo y Seguridad Social en representación y por delegación del Consejero”*. Asimismo, dicha estipulación contenía las especificaciones o extremos que, como mínimo, los convenios particulares debían de contener.

- 31 ¹⁴

- 32 ¹⁵

- 33 No consta a la Cámara de Cuentas que los convenios particulares analizados y firmados con anterioridad a la encomienda de diciembre 2008, se hubieran publicado en el Diario Oficial correspondiente, en este caso el BOJA, tal como establece el artículo 15.3 de la Ley 30/1992.¹⁶
- 34 En diciembre de 2008 se aprobó la Orden de Encomienda por la que la Consejería de Empleo *“ordena a IDEA la gestión de acciones de carácter social, garantes de un nivel mínimo de ingresos para aquellas personas trabajadoras que, teniendo al menos cumplidos 53 años de edad, presenten mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad”*.¹⁷
- 35 La financiación de estas ayudas se realizaba a través del Servicio de *“Otros gastos financiados con ingresos finalistas”* (servicio 18), y guardaba conexión directa con las actuaciones financiadas en el «Plan para la mejora de la competitividad y el desarrollo de la Bahía de Cádiz», aprobado por el Consejo de Gobierno, el 27 de noviembre de 2007, como línea de intervención del ejecutivo andaluz en la zona.
- 36 Los encargos de ejecución y las encomiendas de gestión se regulan en los artículos 15 de la Ley 30/1992, el artículo 4.1.n) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, el artículo 24 de la misma norma, los artículos 105 y 106 de la LAJA y 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la CAA para 2008.

¹⁴ Punto suprimido por la alegación presentada.

¹⁵ Punto suprimido por la alegación presentada.

¹⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

¹⁷ Orden publicada en el BOJA número 22 de 3 de febrero de 2009.

El artículo 4.1.n) de la LCSP excluye del ámbito de la propia Ley, los negocios jurídicos en cuya virtud se encarga una determinada prestación a una entidad que conforme al artículo 24.6 tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo.

La LCSP establece dos figuras diferenciadas: una regulada en el artículo 4.1.n) que se configura como un negocio jurídico excluido de la LCSP y otra de ejecución de obras y servicios y fabricación de bienes muebles por la Administración regulados en el artículo 24, figura que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LCSP.

La ejecución, empleando exclusivamente medios propios, constituye un negocio jurídico excluido del ámbito de aplicación de la LCSP siempre que se encargue a una entidad que, conforme a lo establecido en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio.

El régimen del artículo 4.1.n) presenta las siguientes características: el encargo puede hacerlo cualquier ente del sector público que sea poder adjudicador; el encargo puede tener por objeto cualquier prestación incluida dentro del ámbito de aplicación de la LCSP; en la contratación con terceros estos pueden asumir la totalidad de la prestación, la actuación se produce a cambio de una contraprestación.

En este contexto podría considerarse la existencia de un encargo de ejecución, puesto que de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la CAA, la financiación de la actividad de las empresas de la Junta de Andalucía con cargo a aportaciones del Presupuesto, podrá realizarse a través de una serie de instrumentos, uno de los cuales es la realización de obras o servicios por administración, que sean encomendados cuando actúan como medio propio de la Administración.

- 37 Con fecha 27 de abril de 2010 el Consejero de Empleo aprobó una orden de encomienda a IDEA que tenía por objeto *“...la ejecución material y técnica de la materialización de pagos de ayudas excepcionales y sociolaborales a empresas situadas en Andalucía, con dificultades económicas transitorias, en aras a evitar el cese de la actividad productiva y, por extensión, sus negativas repercusiones en el empleo facilitando la reestructuración de las mismas y garantizando la correspondiente viabilidad”*¹⁸.

El coste económico de las actuaciones objeto de esta encomienda de gestión ascendía a la totalidad del crédito definitivo del programa 31L aprobado para el ejercicio 2010. El pago al ente instrumental se preveía mensualmente con justificación diferida hasta el 31 de diciembre de 2010.

38 ¹⁹

- 39 En lo que se refiere a la encomienda o encargo de gestión de fecha 27 de abril de 2010, debió remitirse por la Consejería de Empleo al Consejo de Gobierno para su aprobación por razón de la cuantía del importe del gasto.

¹⁸ Orden publicada en el BOJA número 90 de 11 de mayo de 2010.

¹⁹ Punto suprimido por la alegación presentada.

4.3. Competencias de la Consejería de Empleo por razón de la materia

- 40 La competencia administrativa es la aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar (territorio), la materia y la jerarquía. Los actos dictados por los órganos administrativos en uso de sus competencias son válidos, cuando confluyen en ellos este triple requisito, territorial, material y jerárquico.
- 41 El Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la CAA, como administración territorial, competencias en las materias sobre las que ha sido proyectado el programa 31L (§§ 3 y 4).
- 42 En el análisis de las materias atribuidas a la Consejería por los decretos de estructura orgánica, es posible establecer dos periodos claramente diferenciados:

El primero concluyó con la promulgación del Decreto 203/2004, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (en adelante, Consejería de Empleo), y que hasta entonces se había denominado Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (§Anexo 2). En este periodo se le atribuyen competencias relacionadas con las *“condiciones de trabajo, relaciones laborales, fomento del empleo, industria, minas, fomento de la actividad económica y de la cultura emprendedora”*, como instrumento de fomento de la inversión empresarial en materia tecnológica.

- 43 Por tanto, puede concluirse que la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, hasta la aprobación del Decreto 203/2004 era competente, por razón de la materia para establecer las medidas de fomento a través de la Secretaria General de Empleo y la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y que tenían como destinatarios tanto a trabajadores como a empresas.
- 44 El segundo periodo se inició con la aprobación del Decreto 203/2004, de 11 de mayo. A partir de su entrada en vigor, las competencias que atribuyen a la Consejería de Empleo los distintos decretos de estructura orgánica están referidas al ámbito de las relaciones laborales (individuales o colectivas), condiciones de trabajo y de autoridad laboral; mediación, arbitraje y conciliación, fomento, promoción y regulación del empleo.

Esta Consejería es competente por razón de la materia para conceder ayudas sociolaborales instrumentadas por pólizas de prejubilaciones, destinadas a trabajadores que perdieron su puesto de trabajo con motivo de la realización de Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) o despidos colectivos.

- 45 Al margen de estas competencias quedarían aquellas ayudas concedidas para la realización de proyectos empresariales, para empresas con dificultades coyunturales, para actividades de promoción de ayuntamientos u otros entes, que no tengan vinculación con las finalidades pretendidas con el programa, ni con las competencias atribuidas en ese momento a la Consejería de Empleo.

4.4 Competencias de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social

- 46 El Reglamento 254/2001²⁰ considera como órganos competentes para conceder subvenciones y ayudas públicas, previa consignación presupuestaria para este fin, a los titulares de las Consejerías y a los presidentes o directores de los Organismos Autónomos.
- 47 Hasta la publicación de la Orden de 3 de marzo de 2010, no consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencias con los requisitos que exigen los artículos 13 de la Ley 30/1992 y 101 y 102 de la Ley 9/2007* del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario 31.L.²¹
- 48 El trabajo de fiscalización realizado ha puesto de manifiesto que durante el periodo fiscalizado ha sido el titular de la DGTySS el encargado de conceder las ayudas y subvenciones correspondientes al citado programa, y que en las resoluciones administrativas adoptadas no se hacía indicar expresamente que actuaba por delegación.
- 49 No consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencia, según se establece en el artículo 13 de la Ley 30/1992. No obstante, el dilatado periodo de tiempo en el cual la asignación de la responsabilidad de la gestión y ejecución del programa presupuestario 31L ha recaído en la DGTySS y el hecho de que el órgano competente participaba en los órganos de gobierno del ente instrumental (según información contenida en las actas del Consejo Rector IFA/IDEA), pone de manifiesto el conocimiento de la gestión llevada a cabo por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.²²

5. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

5.1. Transferencias de financiación

- 50 Durante el periodo 2001-2010, el 90% de los créditos aprobados en los presupuestos de gasto de la Consejería de Empleo para la ejecución de las ayudas sociolaborales con cargo al programa 31L, han sido clasificados y tramitados al IFA/IDEA como transferencias de financiación. De éstas, el 89% corresponden a “Transferencias de Financiación Corrientes” y el 1% a “Transferencias de Financiación de Capital” (Ver cuadro nº 3).

²⁰ Reglamento 254/2001, por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico.

* Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

²¹ Punto modificado por la alegación presentada.

²² Punto modificado por la alegación presentada.

€			
PRESUPUESTOS 2001-2010	CREDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITO DEFINITIVO
Total Ayudas Sociolaborales	597.536.659	136.696.136	734.232.795
Transferencias Financiación Corrientes	522.094.293	119.041.715	641.136.008
Transferencias Financiación Capital	2.700.000	6.826.039	9.526.039
Total Transferencias de Financiación	524.794.293	125.867.754	650.662.047

Fuente: Cuenta General ejercicios 2001-2010.

Cuadro nº 3

- 51 Desde un punto de vista técnico, se consideran transferencias de financiación aquellas aportaciones dinerarias entre la Administración de la Junta de Andalucía y otras administraciones públicas o entes públicos, así como las que se realicen entre los distintos agentes de la Administración de la Junta de Andalucía cuyos presupuestos se integren en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, siempre que, en todos los casos, se destinen a financiar globalmente la actividad del ente receptor de la transferencia, sin contrapartida directa de éste y no resulten de una convocatoria pública.²³
- 52 Según el artículo 18 de la Ley 15/2001²⁴, las cantidades percibidas con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para financiar el presupuesto de explotación, tendrán la naturaleza de transferencias de financiación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio en el que fueron otorgadas o para enjugar pérdidas de ejercicios anteriores. Las transferencias de capital deberán aplicarse en el ejercicio en el que fueron concedidas o en el inmediato siguiente. Los importes excedentarios deberán reintegrarse a la Tesorería de la Junta de Andalucía.
- 53 La Instrucción 1/2003 de la IGJA (vigente hasta la publicación de la Instrucción 2/2009, de 16 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos), establece el régimen presupuestario de esta figura. El tratamiento contable en la entidad que recibe los fondos debe ser el establecido en la normativa contable de aplicación²⁵.
- 54 Las transferencias de financiación se identifican a favor de la entidad de que se trate mediante una codificación específica en la clasificación económica de los estados de gastos del Presupuesto, y se abonan en función del calendario de pagos aprobado por la Consejería de Economía y Hacienda.

²³ Punto modificado por la alegación presentada.

²⁴ Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social.

²⁵ Resolución de 4 de marzo de 2002, de la Intervención General, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad aplicable a las Sociedades Mercantiles y Entidades de Derecho Público referidas en los apartados a) y b) del artículo 6.1 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Resolución de 2 de octubre de 2009, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas.

- 55 Si las Consejerías envían fondos al ente instrumental mediante la tramitación de un expediente administrativo de gasto de “*transferencia de financiación*”, se entiende que los fondos se destinan a equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias (transferencias de explotación) o para financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa (transferencias de capital).
- 56 Sin embargo, en el análisis de los expedientes de gastos se ha podido comprobar que los fondos remitidos al IFA/IDEA con la codificación presupuestaria de transferencias de financiación, han sido destinados a un fin concreto y previamente determinado por el órgano gestor del gasto, cual es la *materialización del pago de las subvenciones y ayudas excepcionales concedidas por la Consejería de Empleo a través de la Dirección General de Trabajo*, y por tanto, ajeno a la *financiación genérica de la actividad propia del ente instrumental o de su estructura fija*.
- 57 En el PAIF que el ente instrumental suscribe con la Consejería de Empleo, se establece como destino de las transferencias el programa 31L, cuya gestión depende de la Consejería, evidenciando que no se dirigen a financiar la actividad genérica propia del ente instrumental.
- 58 Confirmando lo anteriormente expuesto, el IFA/IDEA ha contabilizado las transferencias recibidas en función del destino real de los fondos, con independencia de los expedientes administrativos de gasto tramitados, en cuentas financieras sin afectar ni a la cuenta de resultados, ni a las cuentas patrimoniales. Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto en los informes de control financiero permanente de la IGJA.
- 59 Por otro lado, la realidad de la gestión de las subvenciones no concuerda con la definición técnica de las transferencias de financiación, debiéndose examinar dicha discrepancia a la luz del contenido y la documentación que se acompaña a los presupuestos de la Comunidad Autónoma.²⁶
- 60 Conforme a los artículos 35.5 y 36 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el TRLGHP, se remitirá como documentación anexa, primero al Consejo de Gobierno como anteproyecto de Ley de Presupuesto (artículo 35.5) y posteriormente al Parlamento como proyecto de Ley de Presupuesto (artículo 36), la Memoria, el Informe Económico Financiero y la clasificación por programas. Las transferencias de financiación aparecen en los distintos presupuestos anuales.²⁷
- 61 En la Memoria del Presupuesto para 2002 aparece el Programa 31L “Administración de Relaciones Laborales”, dedicado a potenciar acciones tendentes a la prevención, aumentando la asistencia técnica.

La Memoria del Presupuesto para 2003 describe los objetivos del Programa 31L que son: mantener las políticas de ayudas a prejubilaciones en empresas con dificultades, atender a las necesidades públicas de mantenimiento del empleo y del tejido productivo andaluz, a través

²⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

²⁷ Punto modificado por la alegación presentada.

de los acuerdos con el IFA para subvención y ayuda de sectores y empresas con dificultades financieras que pudieran verse afectadas por la crisis.

En el informe económico financiero se dispone que para mantener el empleo continuará en vigor el Convenio Marco de 17 de julio de 2001 referido a la ayuda a las empresas para prejubilaciones, expedientes de regulación de empleo, etc.

Los créditos para transferencias de financiación desde la Consejería de Empleo a través del IFA, incluidos en el Programa 31L, conceptualmente debían financiar la actividad propia del IFA, pero en realidad tenían la finalidad prevista en los propios Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

En el Presupuesto para 2004 el programa 31L aparece adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y dentro del mismo se incluye la aplicación 440.51 denominada Transferencia de Financiación al IFA. El crédito está sometido a las finalidades contenidas en el Programa y estas finalidades no son otras que atender a las necesidades públicas de mantenimiento del empleo y del tejido productivo andaluz a través de acuerdos con el IFA, para la subvención y ayuda de sectores y empresas con dificultades financieras que pudieran verse afectadas por las distintas crisis. En el Informe Económico Financiero se incluye el Programa presupuestario 31L.

Los Presupuestos para 2005 y 2006 contienen el programa 31L con las mismas finalidades y objetivos. En el Estado de Gastos permanece la imputación presupuestaria 440.51 Transferencia de financiación al IFA.

Los Presupuestos de los años 2007, 2008 y 2009 incluyen el programa 31L (Programa Administración de Relaciones Laborales), del que se hace responsable a la DGTYS y cuyos objetivos son el mantenimiento del empleo y tejido productivo andaluz. En los mismos se fijan como actividades: Transferir a IDEA para el mantenimiento del tejido productivo, ayudas a prejubilaciones, etc. En los Estados de Ingresos y Gastos aparece la aplicación presupuestaria "440.51 Transferencia de financiación a IDEA".

En la Memoria del Presupuesto de 2009 se establecen los mismos fines a conseguir continuando la línea de colaboración con IDEA, en aplicación del concierto de ayudas para el mantenimiento del empleo y tejido productivo andaluz en vigor desde 2001.

5.2. Encomiendas de gestión

- 62 En el ejercicio 2010, con la publicación de la orden de encomienda en el mes de abril, se regularizó el procedimiento administrativo y presupuestario utilizado hasta ese momento.²⁸

Los créditos no finalistas tramitados a través de encomiendas de gestión han sido los recogidos en el cuadro nº 4:

²⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

	€		
PRESUPUESTOS 2001-2010	CREDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITO DEFINITIVO
Total Ayudas Sociolaborales	597.536.659	136.696.136	734.232.795
Encomienda de Gestión (Corriente) (ej.2010)	52.464.366	(+)20.000.000 (-)20.000.000	52.464.366
Encomienda de Gestión (Capital) (ej.2010)	1.700.000	-	1.700.000
Total Encomiendas de Gestión	54.164.366	-	54.164.366

Fuente: Liquidaciones de Presupuestos de la Consejería de Empleo

Cuadro nº4

- 63 En la orden quedaba expresamente recogido que la encomienda no se extendería a la concesión de las ayudas que se articulaban bajo los programas sociolaborales, siendo esta función responsabilidad exclusiva de la Consejería de Empleo. De esta forma, la participación de la instrumental únicamente se circunscribía a la materialización del pago de las ayudas, y a *“aquellas otras funciones no contempladas que aprobara el Comité de Seguimiento”*.
- 64 A través de esta encomienda se gestionó la totalidad del crédito definitivo correspondiente al ejercicio 2010. Presupuestariamente para poder contraer las obligaciones y tramitar la remisión de los fondos a favor de la instrumental, el órgano gestor debería haber acreditado que las ayudas habían sido efectivamente concedidas mediante el adecuado expediente administrativo de concesión de ayuda excepcional.
- 65 En este esquema, los compromisos presupuestarios y la remisión de los fondos a favor de IFA/IDEA se deberían haber realizado a medida que las ayudas se iban otorgando, según el contenido de la propia orden de encomienda. Sin embargo, la contracción del gasto (documento contable AD) se tramitó por la totalidad del crédito presupuestario del ejercicio en un único expediente, sin que conste que se hayan incorporado al mismo las resoluciones de concesión de las ayudas al que dicho crédito iba destinado. A pesar de ello, la fiscalización previa de dicho documento se realizó de conformidad (§87).²⁹

Por tanto, la tramitación presupuestaria descrita ha seguido un procedimiento idéntico al utilizado en ejercicios anteriores cuando se recurría al instrumento presupuestario de *“transferencias de financiación”*.

5.3 Consecuencias de la tramitación presupuestaria

- 66 Al no tener que aportarse al expediente administrativo instruido al efecto la documentación acreditativa de la concesión de las ayudas, éstas no han quedado sujetas al control previo exigible conforme a su naturaleza. Todo ello sin perjuicio del control financiero a posteriori realizado por la IGJA sobre las cuentas de IFA/IDEA (§88).
- 67 En las sucesivas leyes de presupuestos de la CAA, antes reseñadas, se ha utilizado de forma inadecuada la figura de las transferencias de financiación con las siguientes consecuencias:

²⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

- En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería y de modificación de los mismos, se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación” del programa 31L lo que en realidad eran créditos destinados a subvenciones que se iban a conceder por la Consejería.
 - En el proceso de ejecución presupuestaria se han tramitado como transferencias de financiación expedientes de gasto de subvenciones excepcionales, obviando el procedimiento administrativo legalmente previsto para gastos de esta naturaleza.
 - Concretamente, en su otorgamiento y materialización se han vulnerado los artículos 18.1 y 18.2 de la Ley 15/2001, el Título VIII de LGHPCAA y la Ley 38/2003 General de Subvenciones.
- 68 La mayor parte de estas ayudas, pese a incorporar compromisos de gasto de carácter plurianual, se han concedido sin articular los expedientes de gastos de tal naturaleza, incumpliendo lo establecido en la normativa específica de subvenciones y en la general de la Ley General de Hacienda Pública de la CAA e incumpliendo, así mismo, el Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras.

La asunción de compromisos de gasto sin el adecuado control y al margen de la necesaria cobertura presupuestaria plurianual ha dado lugar al impago reiterado de los calendarios de pagos, con la consiguiente generación de intereses de demora por incumplimiento, y a la necesidad de alcanzar acuerdos de refinanciación parciales, que han generado a su vez el devengo de intereses por aplazamiento y refinanciación de la deuda.

- 69 El trabajo de fiscalización ha permitido constatar que la práctica de tramitar a través de IFA/IDEA gastos predeterminados por el órgano gestor, financiados mediante la figura presupuestaria de transferencias, se sigue al menos desde el ejercicio 2000, al tener acceso a dos convenios particulares firmados entre la Consejería de Empleo y el IFA para la materialización del pago de ayudas sociolaborales concedidas por la Consejería a extrabajadores afectados por un Expediente de Regulación de Empleo³⁰. En el texto de uno de los convenios se hace constar que los fondos se tramitarían al ente instrumental articulando un expediente de gastos con cargo a la aplicación presupuestaria 740 “Transferencias de Capital”. En el otro convenio la aplicación presupuestaria determinada es la 440 “Transferencias Corrientes”. Se debe tener en cuenta que, aunque en el ejercicio 2000 no estaba definida aún la figura presupuestaria de la “Transferencia de Financiación”, ya aparece en la Ley de 28 de diciembre del Presupuesto de la CAA para el año 2000, si bien no es definida ni regulada hasta la Ley 15/2001.³¹

³⁰ Son el “Convenio de Colaboración entre la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el Instituto de Fomento de Andalucía, por el que se encomienda la gestión del otorgamiento de ayudas a ex-trabajadores de la empresa Hijos de Andrés Molina S.A”, de fecha 2 de mayo de 2000; y el “Convenio de Colaboración entre la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el Instituto de Fomento de Andalucía, por el que se encomienda la gestión del otorgamiento de ayudas a ex-trabajadores de la empresa Jerez Industrial, S.A”. de fecha 28 de junio de 2000.

³¹ Punto modificado por la alegación presentada.

5.4. Modificaciones presupuestarias

- 70 Durante el periodo fiscalizado, los créditos iniciales asignados a las transferencias de financiación afectos a este programa se modificaron teniendo un incremento neto de 125.867.754,13 €, un 24% sobre el conjunto de los créditos inicialmente presupuestados. En el cuadro nº 5, se muestra el desglose de importes por figuras modificativas y su ponderación sobre el total modificado.

MODIFICACIONES DE CRÉDITO PERIODO 2001-2010				€
Generaciones (I5)	Transferencias (+)	Transferencias (-)	Total modificado	
58.027.719	71.514.155	-3.674.120	125.867.754	
46%	57%	-3%	100%	

Fuente: Cuentas Generales 2001-2010 Cuadro nº 5

- 71 Respecto a los créditos modificados, se han analizado 14 expedientes de modificaciones presupuestarias que totalizan un importe neto de 101.242.865,84 €; lo que supone un 80,44% del total autorizado en el periodo. De éstos, 12 han sido aprobados por el Consejo de Gobierno y 2 por el Titular de la Consejería de Hacienda³².
- 72 La tramitación formal de los expedientes de modificaciones presupuestarias se ha de ajustar a las previsiones de la LGHP (art 40) y a las Instrucciones que a tal efecto han venido dictando los Centros Directivos competentes de la Consejería de Hacienda. Así, todos los expedientes han de tener una Memoria justificativa de la propuesta de modificación, explicitar el impacto en los objetivos de los programas afectados y han de aportar los informes preceptivos en función de la naturaleza y financiación de los créditos afectados, así como del órgano competente para su autorización.
- 73 En el caso de los revisados, de competencia del Consejo de Gobierno y del Titular de la Consejería de Hacienda, los expedientes deben tener la conformidad de la Dirección General de Presupuestos e incluir el informe favorable de la Intervención General de la Junta de Andalucía, además de aquéllos otros que correspondan por la naturaleza de los créditos a modificar.
- 74 En todos los expedientes se cumplen estas previsiones y, salvo en dos casos, en los expositivos que justifican las propuestas de modificación se explicita como causa que motiva el incremento de las transferencias de financiación al IFA/IDEA, en estos términos o en similares, la de *“atender necesidades derivadas de prejubilaciones, expedientes de regulación de empleo y proyectos de viabilidad de pequeñas, medianas y grandes empresas e incentivar la*

³² De conformidad con el artículo 48 LGHP, al Consejo de Gobierno le compete autorizar, a propuesta de la Consejería de Hacienda, entre otras propuestas, las transferencias de créditos que excedan de 3.000.000 €, sin perjuicio de las competencias asignadas a los titulares de la Consejería proponente, o de la de Hacienda (art. 46 y 47 LGHP), y las siguientes generaciones de créditos:

- . Por derechos reconocidos o compromisos de ingresos, distintos de los previstos en los estados de ingresos, derivados de los diferentes instrumentos de financiación de los servicios ya transferidos a la CAA o que sean objeto de asunción por la misma.
- . Por los resultados positivos y no aplicados de liquidaciones de presupuestos de ejercicios anteriores, o por créditos declarados no disponibles respecto al reconocimiento de obligaciones.

consolidación económica en aquellas empresas con dificultades de mantenimiento del empleo y del tejido productivo andaluz y asumir nuevas ayudas a empresas”.

- 75 Asimismo, se expone que conforme a las previsiones de la Ley de Presupuesto anual sobre el Régimen de financiación de la actividad de las empresas de la Junta de Andalucía con cargo a aportaciones de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, se adaptaran los presupuestos de explotación del IFA/IDEA y los objetivos del Programa de Actuación, Inversión y Financiación.
- 76 Con carácter general, las sucesivas leyes de Presupuestos han venido determinando que las partidas de gastos en las que se incluyan las transferencias de financiación podrán ser objeto de modificación, de acuerdo con las siguientes reglas:
- Cuando la modificación comporte una alteración que incremente o disminuya en más del 20% el presupuesto de explotación o de capital de la entidad, la modificación presupuestaria deberá acordarla el Consejo de Gobierno.
 - En caso contrario, se aplicará el régimen ordinario de competencias en materia de modificaciones presupuestarias.
 - El órgano que apruebe la modificación deberá pronunciarse sobre la alteración que la misma provoca en el correspondiente presupuesto de explotación o de capital y en el programa de actuación, inversión y financiación de la entidad.
- 77 Las actuaciones descritas en los expositivos de estos expedientes son concordantes con la actividad subvencionadora que le compete a la Consejería de Empleo, a través de la Dirección General de Trabajo, en cumplimiento de los objetivos del programa 31L. Sin embargo, los créditos que se modifican -Transferencias de Financiación- no se corresponden con la naturaleza económica de los gastos propuestos, aunque en las sucesivas leyes de presupuestos, como ya se ha mencionado, recogían para el programa presupuestario 31L unas finalidades y objetivos concretos.
- 78 Hay dos expedientes que no incluyen como causa los motivos anteriores relativos al cumplimiento de los objetivos del programa 31L. Uno afecta a una minoración de las transferencias para gastos de personal de las Delegaciones Provinciales, y el otro, que supone un aumento de las transferencias al IFA/IDEA, con baja en la partida de transferencia corrientes a particulares e instituciones sin ánimo de lucro, concepto 486.00, *Acciones que generan empleo del mismo programa*, tiene una exposición sucinta y poco explicativa que concluye con *“...adecuar los créditos a las necesidades surgidas en la gestión”.*
- 79 Además de los expedientes citados se han revisado otros dos expedientes correspondientes al año 2010, que han afectado a una de las aplicaciones presupuestarias (concepto 476.47) determinadas en la Orden de Encomienda, de 27/04/2010, ambos autorizados por el Consejo de Gobierno y cada uno de ellos por importe de 20.000.000 € (Ver cuadro nº 6).

Orden de Encomienda de 27 de abril de 2010				€
Aplicación	Crédito Inicial	Generaciones (I5)	Transferencias (-)	Crédito Definitivo
Transferencias corrientes	52.464.366	20.000.000	-20.000.000	52.464.366
Transferencias de capital	1.700.000	0	0	1.700.000
Total importe encomienda	54.164.366	20.000.000	-20.000.000	54.164.366
Fuente: Cuenta General 2010				Cuadro nº 6

- 80 El primero de ellos, consistente en una generación de créditos financiada con cargo a créditos declarados no disponibles para el reconocimiento de obligaciones por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de mayo de 2010 autorizado el 09/12/2010.

Esta modificación que aumenta las transferencias corrientes (concepto 476.47, Ayudas Sociales) se justifica en que, *“... la coyuntura económica afecta a las relaciones socio laborales y, en que una vez revisadas las previsiones de compromisos adquiridos y no previstos al principio del ejercicio, en cuanto a las ayudas socio laborales al colectivo de trabajadores y ex trabajadores con problemas en el mercado laboral, la DGTySS requiere un incremento de los créditos para financiar las ayudas dirigidas a dicho colectivo.”*

- 81 Posteriormente, con fecha 28/12/2010, con cargo a esa misma partida presupuestaria (476.47) del programa 31L, se autoriza por el Consejo de Gobierno una transferencia negativa por el mismo importe de la generación anterior (20.000.000€), cuyo destino en aumento es una transferencia corriente de financiación al IFA/IDEA (concepto 440.51) del programa 32A, Servicios Generales y Acciones integradas de empleo.
- 82 En la exposición de motivos se cita que se propone la modificación para que *“a través de la Agencia IDEA se concedan ayudas socio laborales previas a la jubilación de los trabajadores y extrabajadores vinculados a empresas con dificultades económicas y asimilables a trabajadores desempleados, con el objeto que aquella puedan financiar su posicionamiento económico para garantizar su viabilidad y mejorar su competitividad. Se hace constar, que los créditos que causan baja no serán necesarios en el ejercicio actual con la finalidad para la que fueron autorizados inicialmente”*.
- 83 En abril de 2011, a petición motivada de la propia Consejería de Empleo, se barraron los documentos de pago de los créditos remanentes de esta aplicación por importe de 20.000.000€, anulándose el efecto de la modificación presupuestaria en las transferencias de financiación al IFA/IDEA del programa 32A.

6. FISCALIZACIÓN PREVIA Y CONTROL FINANCIERO DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS

- 84 La Consejería de Empleo está sometida a la fiscalización previa o crítica de los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

- 85 En la gestión del programa 31L hasta el ejercicio 2010, la Consejería de Empleo ha instruido los expedientes presupuestarios de gastos en concepto de “Transferencias de Financiación” a favor de IFA/IDEA.
- 86 El artículo 18 de la Ley 15/2001, regula la figura de transferencia de financiación. La fiscalización de conformidad de dichos expedientes ha requerido junto con la propuesta de resolución del órgano competente autorizándola, que se verifique su inclusión en los Presupuestos así como la existencia de crédito, y para su pago, el calendario aprobado por la Consejería competente en materia de Hacienda. (§§ 51 y 52)³³
- 87 Por otro lado, la Intervención ha fiscalizado como si se tratara de una transferencia de financiación la encomienda de gestión aprobada en el ejercicio 2010, aunque el expediente presupuestario presentado estaba codificado correctamente como transferencias corrientes y/o de capital. No consta en el expediente las resoluciones de concesión de las subvenciones cuyos pagos se estaban tramitando ni el trámite de autorización del gasto por el Consejo de Gobierno, requisito exigible en atención a la cuantía del compromiso de gasto³⁴.
- 88 Por su parte, el IFA quedó sometido a control financiero permanente, a partir de la entrada en vigor del Decreto 9/1999, de 19 de enero. Desde dicho ejercicio, IFA/IDEA siempre ha estado sujeto a este tipo de control financiero, en virtud de los sucesivos Acuerdos de Consejo de Gobierno que aprobaban el programa anual de control financiero permanente³⁵.
- 89 La IGJA ha emitido desde el ejercicio 2000 los correspondientes informes anuales de control financiero sobre cumplimiento de la legalidad, cuentas anuales e informe sobre la gestión de los programas asignados (PAIF), referidos a la actividad realizada por el ente instrumental.
- 90 Desde el ejercicio 2001, en todos los informes emitidos se han puesto de manifiesto conclusiones, salvedades e incluso epígrafes específicos denominados “hechos relevantes” y “párrafo de énfasis”, en los que la Intervención calificaba como incumplimiento y vulneración de los procedimientos establecidos, la tramitación por la vía de las transferencias de financiación de los expedientes de gastos en los que el destino de los fondos venía determinado por el órgano de gestión.³⁶

³³ Punto modificado por la alegación presentada.

³⁴ Artículo 21.1 Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

³⁵ Artículo 11.3 Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía: El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobará un programa anual de control financiero permanente de empresas públicas, en el que se establecerán las actuaciones de control a realizar durante el ejercicio.

Desde el ejercicio 1999 el Consejo de Gobierno ha aprobado los planes anuales de control financiero. El Acuerdo de 8 de mayo de 2007 establece el programa de control financiero permanente para dicho ejercicio y los siguientes, dotándolo de un carácter estable e indefinido, en lugar de tener vigencia anual.

³⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

- 91 En el ejercicio 2003 la IGJA realizó un examen de la documentación administrativa de las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo cuyos pagos se habían tramitado mediante la firma de convenios particulares^{37 38}.

La conclusión de la Intervención fue: *“Se han producido los siguientes incumplimientos, por parte del órgano gestor de los gastos, al financiar la actuación mediante transferencias de financiación corrientes, aplicación 440.51, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Ley 9/2002 de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el ejercicio 2003. Se vulnera asimismo el Título VIII de la Ley 5/1983 General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conceder subvenciones excepcionales prescindiendo de forma absoluta del procedimiento administrativo establecido en el artículo 107 de la misma. Se vulnera la instrucción sexta de las emitidas por la Intervención General nº 5/1997 de 6 de febrero que impide su tramitación por medio de entidad colaboradora”.*

- 92 Los resultados de la revisión realizada se presentaron como informe adicional que fue remitido a la Consejería de Empleo para el trámite de alegaciones.

La Consejería de Empleo, a través de la Viceconsejería, presentó un documento de alegaciones en el que se defendía la tramitación de los expedientes como “transferencias de financiación” como el procedimiento administrativo y presupuestario más adecuado pero no realizó alegación alguna sobre los pronunciamientos de la Intervención en relación con los incumplimientos de la normativa de subvenciones.

- 93 Tales alegaciones no fueron admitidas por la Intervención General pero ni la Consejería de Empleo, ni el IFA/IDEA adoptaron las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas³⁹.

- 94 Las irregularidades e incumplimientos siguieron poniéndose de manifiesto en los sucesivos informes de control financiero correspondientes a los ejercicios desde 2005 a 2009.

- 95 El artículo 12.4 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, de Régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, dispone que en el plazo máximo de seis meses desde la remisión de los informes definitivos, las empresas sometidas a control habrán de presentar, ante sus órganos superiores de administración, un informe sobre el grado de implantación de las recomendaciones propuestas en los informes elaborados por la Intervención General. De dicho informe se dará traslado igualmente a las Consejerías de que dependan y a la Consejería de Economía y Hacienda.

- 96 Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA,

³⁷ Tal actuación se realizó como seguimiento y comprobación de los convenios particulares, en los que se incluía con carácter general el siguiente texto: *“La documentación acreditativa obra en poder de esta Dirección General de Trabajo y Seguridad Social que es conforme con la misma, autorizando el pago de la mencionada ayuda”.*

³⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

³⁹ Competencia atribuida al Consejo Rector de IDEA según se establece en el artículo 10 d) del Decreto 26/2007, de 6 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.

ejercicio 2009 dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido, y al igual que en informes precedentes, se han puesto de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que competen a la Consejería de Empleo, y en concreto a la DGTySS.

Así se destacan, como incumplimientos, la generación de obligaciones de pago con terceros superando el límite de los créditos aprobados; la utilización inadecuada del procedimiento de transferencias de financiación y la gestión de la concesión de subvenciones excepcionales prescindiendo del procedimiento administrativo establecido. Se trata de anomalías que corresponde subsanar a la Consejería de Empleo.

- 97 Conforme al artículo 12.5 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, la Intervención General deberá emitir Informe de Actuación en aquellos casos que los responsables de la gestión controlada no adopten las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas y en aquellos casos en que se aprecien circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo en los fondos públicos. La falta de subsanación de las deficiencias advertidas en las auditorías debe referirse a deficiencias graves o, al menos, que la gravedad fuera equivalente al menoscabo de fondos públicos del segundo supuesto.

Este informe se remite al titular de la Consejería de que dependa la respectiva empresa y al de la Consejería de Economía y Hacienda para que manifiesten su conformidad con el contenido del mismo. En caso de conformidad, los responsables de la gestión de las respectivas empresas darán cumplimiento a las recomendaciones formuladas en los Informes de Actuación, y si hubiera disconformidad, el titular de la Consejería de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General, someterá las actuaciones a la consideración del Consejo de Gobierno para que resuelva lo procedente.

- 98 La ausencia de Informe de Actuación puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos.⁴⁰
- 99 Los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas han permitido comprobar que los gastos por subvenciones han sido tramitados y fiscalizados presupuestariamente como transferencias de financiación durante todo el periodo 2001/2010, sin que se adoptaran las medidas necesarias para solventar los incumplimientos que de manera reiterada habían sido manifestados en los informes de control financiero realizados al IFA/IDEA.

7. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

7.1. Aspectos generales

Los resultados obtenidos de la revisión de los expedientes se expondrán distinguiendo entre los distintos grupos que se indicaron en el punto 18 de este informe.

⁴⁰ Punto modificado por la alegación presentada.

- 100 Con independencia de los aspectos que ya han sido expuestos en el epígrafe de limitaciones al alcance del trabajo, se indican las siguientes incidencias que afectan en general a la totalidad de expedientes analizados.
- 101 La Consejería de Empleo no había procedido al diseño previo de las ayudas; así, no se establecieron los requisitos exigidos para ser beneficiarios, los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes; no se establecieron plazos de ejecución de las acciones a subvencionar, ni las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados.
- No obstante, se ha comprobado que las ayudas sociolaborales otorgadas tenían en general, como presupuesto previo para su concesión, la tramitación de expedientes de regulación de empleo o de otros procedimientos de despido.
- 102 Tampoco disponía de sistemas de control interno a fin de garantizar la correcta distribución y segregación de funciones en relación con el procedimiento administrativo de concesión y tramitación de subvenciones.
- 103 En la documentación contenida en los expedientes, no consta la participación de personal funcionario en el desempeño de las funciones de carácter técnico o administrativo relacionadas con el procedimiento de concesión y gestión de subvenciones.
- 104 No se ha dispuesto de un sistema de seguimiento presupuestario que permitiese conocer los créditos disponibles en cada ejercicio para contraer compromisos de gastos por la concesión de subvenciones (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).
- 105 No es posible garantizar la integridad de la documentación objeto de análisis, ni en relación con la totalidad de las ayudas sociolaborales o a empresas, ni al contenido de cada expediente en particular (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).
- 106 Los expedientes presentan importantes deficiencias de organización, control y custodia, (desorden cronológico, duplicidad de documentos, ausencia de firmas, etc.). Este hecho se agrava por la falta de sistemas de información y registro que permitan realizar un seguimiento de los expedientes iniciados así como de su tramitación y gestión.
- 107 Según confirmación recibida de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia⁴¹, no consta ninguna ayuda notificada a la Unión Europea para su autorización o comunicada a la misma conforme a un Reglamento de Exención a instancias de la Consejería de Empleo, durante el periodo 2001/2010.
- 108 En relación con la petición de información sobre procedimientos de investigación formal incoados, en su caso, sobre las ayudas concedidas desde la Consejería de Empleo durante el periodo fiscalizado, esa Secretaría General confirma que en la medida en que no ha

⁴¹ Según dispone el Decreto 85/2008, de 22 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, corresponde a la Secretaría de Acción Exterior la coordinación y asesoramiento general de las actuaciones de la Junta de Andalucía en el exterior, especialmente las derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea.

tenido constancia de notificación o comunicación, no han existido procedimientos de investigación formal de la Comisión Europea conforme al artículo 6 y 7 del Reglamento 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE⁴².

- 109 No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, se indica que la Secretaría General de Acción Exterior tuvo conocimiento de que una ayuda otorgada por la Consejería de Empleo había sido objeto de un procedimiento de investigación formal de la Comisión Europea en el marco de la notificación de una ayuda de estado concedida por la Agencia IDEA (Expediente C10/2010).

El citado expediente concluyó que la ayuda que había otorgado la Consejería de Empleo, en el año 2005 a la empresa A NOVO Comlink, por la que se efectúan pagos directos a determinados trabajadores hasta la incorporación de estos a un régimen de jubilación parcial a los 60 años, *“se realizó de conformidad con un régimen general de la Seguridad Social, y no puede considerarse ayuda estatal, de conformidad con los puntos 61 y 63 de las Directrices de Salvamento y Reestructuración”*.

- 110 Durante los trabajos de fiscalización realizados se ha constatado además otra ayuda sobre la que la Comisión inició procedimiento de investigación formal, en este caso a la empresa PICKMAN (Expediente C20/2007), que concluyó de forma favorable respecto a las ayudas concedidas.

7.2 Ayudas sociolaborales a la prejubilación

Consideraciones de carácter general

- 111 Este grupo de expedientes integra las ayudas que han sido concedidas a los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo u otro tipo de despido.

La finalidad pública que trata de abordarse con el otorgamiento de estas ayudas deriva de la situación en la que se encuentran los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo y que por razón básicamente de la edad, presentarían dificultades de integración en el mercado laboral; amortiguando de esta manera el impacto sociolaboral que pudieran causar las crisis de las medianas y grandes empresas radicadas en la CAA.

- 112 Según la información facilitada por la Agencia IDEA, los expedientes tramitados para la materialización del pago ascendieron a un importe de 571.771.347,28 € y el total pagado a 550.866.557,28 €⁴³ (Cuadro nº 7).
- 113 A partir de la información disponible se seleccionó una muestra de 102 expedientes de ayudas de esta naturaleza relativos a 64 razones sociales. Se ha considerado que cada expediente de ayuda está integrado por una póliza de seguro colectivo y los suplementos posteriores que

⁴² Actual artículo 108 TFUE.

⁴³ Información inicial facilitada por IDEA, que se ha visto considerablemente modificada a lo largo del trabajo de campo.

corresponden a cada una de éstas. Se seleccionaron además un grupo de expedientes registrados en la información facilitada por IDEA en el concepto de ayudas sociolaborales a extrabajadores y que no se correspondían, en principio, con ninguna razón social.

MUESTRA SELECCIONADA		€
CONCEPTO	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE PAGADO
Expedientes ayudas	551.128.527	530.223.737
Indemnización Trabajadores	15.146.836	15.146.836
Consortio seguros	1.115.761	1.115.761
Pago APRA LEVEN	2.999.999	2.999.999
Otros	1.380.224	1.380.224
TOTAL	571.771.347	550.866.557

Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 7

- 114 La falta de una definición previa por escrito de la ayuda por parte de la Administración ha provocado que las condiciones exigidas y el alcance de la misma hayan resultado diferentes en función de cada caso. Así, se han permitido prejubilaciones con distintos umbrales de edad, coberturas y condiciones (porcentaje de salario cubierto).
- 115 Respecto a la selección de las compañías aseguradoras, no se ha dispuesto de información alguna que documente la metodología y criterios utilizados para la selección, así como la solvencia de las que resultan adjudicatarias, pese a la importancia de los colectivos a asegurar y de las cuantías de las primas.
- 116 La concentración de pólizas por compañías en relación con la muestra seleccionadas es la que aparece en el cuadro nº 8:

CONCENTRACIÓN DE PÓLIZAS POR ASEGURADORA				
ASEGURADORA	PÓLIZA		COSTE PRIMA FINANCIADO	
	Nº	PORCENTAJE	IMPORTE	PORCENTAJE
GENERALI ⁴⁴	61	59%	838.483.047	75%
PERSONAL LIFE	12	12%	84.134.969	8%
BBVA	6	6%	83.502.741	7%
APRA LEVEN ⁴⁵	15	15%	61.198.504	6%
OTRAS	8	8%	45.354.709	4%
TOTAL	102	100%	1.112.673.970	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 8

- 117 Por otro lado, en el cuadro siguiente se exponen las empresas de la muestra analizada que han concentrado los mayores importes de ayudas sociolaborales a la prejubilación, alcanzando el 47% del importe total financiado por la Junta de Andalucía⁴⁶:

⁴⁴ En el grupo Generali se integran las aseguradoras La Estrella y Vitalicio Seguros tras un proceso de fusión.

⁴⁵ Según certificación emitida por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la entidad APRA LEVEN fue inscrita en el Registro administrativo de entidades aseguradoras como habilitada para el ejercicio de la actividad aseguradora en España en el ramo de vida en régimen de libre prestación de servicios con fecha 26 de octubre de 2005 y en derecho de establecimiento con fecha 22 de junio de 2009. Con fecha 4 de marzo de 2011 el órgano de control de Bélgica ha comunicado la revocación de la autorización administrativa para operar de la citada entidad.

⁴⁶ Cuadro modificado por la alegación presentada.

€		
EMPRESAS FINANCIADAS POR LA J.A.	COSTE PRIMA FINANCIADO JUNTA ANDALUCÍA	% COSTE PRIMA FINANCIADO JUNTA ANDALUCÍA
DELPHI	250.859.554	25%
FAJA PIRITICA	140.441.000	14%
SANTANA	82.709.675	8%
SUBTOTAL	474.010.229	47%
RESTO EMPRESAS	516.705.012	53%
TOTAL	990.715.241	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 9

- 118 En los expedientes no consta ninguna documentación en relación con los estudios actuariales realizados para el cálculo de los importes de la prima única por lo que no ha sido posible valorar la racionalidad de los importes contratados. Casi todas las pólizas tienen suplementos en las que se incrementan las prestaciones de los asegurados y consecuentemente las primas iniciales, sin que se motiven estos suplementos (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).
- 119 En determinados expedientes constan presupuestos calculados para un número superior de trabajadores de los que después resultan acogidos a las pólizas. Las autorizaciones para la suscripción de las pólizas se realizan por el importe de los presupuestos iniciales, sin corregir a la baja en función del número de trabajadores.
- 120 En cuanto a la documentación relativa a las pólizas revisadas y sus suplementos, se han detectado numerosos casos en los que los documentos adolecen de firmas, se observan errores de fechas, ausencias de condiciones generales y/o los particulares de los contratos de pólizas, así como de certificados o boletines individuales de los beneficiarios.
- 121 Otras incidencias detectadas en determinados expedientes han sido las siguientes:
- Se han observado casos en los que no se documenta la causa de la firma de pólizas asociadas a despidos por un ERE diferidas en el tiempo (hasta 5 años después del ERE), ni la inclusión como beneficiario de sólo una parte de los trabajadores afectados.
 - Se han constatado otros supuestos en los que, mediante la contratación de pólizas, se han abonado indemnizaciones por despidos objetivos acordados en el acto de conciliación en el CMAC entre la empresa y el trabajador, diferencias salariales entre régimen de financiación de seguridad social (régimen agrario y sistema general), planes de pensiones, indemnizaciones por despidos de directivos⁴⁷, etc.
 - En el análisis de expedientes se han detectado beneficiarios que por distintos motivos no cumplen los requisitos exigidos. Los resultados en relación con estos casos se desarrollan en los puntos 133 y siguientes de este informe.

⁴⁷ Caso específico de los seis directivos de la empresa Santana Motor, S.A., para los que se autorizaron pólizas financiadas por la Consejería de Empleo por valor de 2.230.000 €.

Solicitud y resolución de concesión de la ayuda

- 122 Tal como se observa en el cuadro nº 10, en la mayoría de los expedientes no consta la solicitud formal de la ayuda por parte de los beneficiarios, en los términos establecidos en el artículo 15 del decreto 254/2001⁴⁸ (§ Cuadro nº 10).

No obstante, de acuerdo con el carácter antiformalista del derecho administrativo y los principios generales que lo inspiran, tales como el impulso de oficio y el de interpretación más favorable para el administrado de las solicitudes que tramite (*Principio in dubio pro actione*), en un número importante de expedientes analizados se recogen determinados documentos que inician el procedimiento administrativo, tales como protocolos de actuación, actas de reuniones o acuerdos previos sin valorar, suscritos en algunos casos por las distintas autoridades de la Consejería (Consejero, Viceconsejero), el Director General y los sindicatos, empresas o asociaciones de trabajadores.⁴⁹

- 123 En el resto de los expedientes no consta documentación alguna que ponga de manifiesto el conocimiento previo requerido por la Administración de la situación que se pretende atender con el otorgamiento de la ayuda.

SOLICITUDES	TOTAL AYUDAS	
	Nº	%
AYUDAS CON DOCUMENTACIÓN	52	51%
Solicitud	6	12%
Protocolo/acuerdos/actas reunión	46	88%
AYUDAS SIN DOCUMENTACIÓN	50	49%
TOTAL	102	100%
Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas		Cuadro nº 10 ⁵⁰

- 124 Por otro lado, en 23 de los 102 expedientes de ayudas analizados no consta la documentación relativa al ERE u otro tipo de despido (Cuadro nº 11)

DOCUMENTACIÓN	TOTAL AYUDAS	
	Nº	%
Consta ERE y/o despidos	79	77%
No consta ERE y/o despidos	23	23%
TOTAL	102	100%
Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas		Cuadro nº 11

⁴⁸ Artículo 15.1 del Decreto 254/2001: El procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas públicas excepcionales, que se entiende iniciado a solicitud de la persona interesada, se atenderá a las siguientes reglas específicas: La solicitud deberá contener los extremos señalados en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, e indicar el importe de la subvención o ayuda que se solicita y la actividad a subvencionar, acompañando, cuando sea susceptible de ello, memoria descriptiva de la actividad para la que se solicita y el presupuesto de la misma con detalle de ingresos y gastos y desglose de partidas o conceptos, así como declaración expresa responsable de la concesión o solicitud de otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales o internacionales.

⁴⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

⁵⁰ Cuadro modificado por la alegación presentada.

Esta deficiencia en la información disponible ha supuesto una limitación al alcance en la verificación de los requisitos para ser beneficiarios que afectan a un total de 623 trabajadores, incluidos en las 23 pólizas de cobertura de rentas. (§ 21)

- 125 El importe financiado por la Junta de Andalucía correspondiente a estas pólizas ha ascendido a 75.379.081,17 €, de los cuales se han abonado un total de 53.248.673,80 €.
- 126 En el 4% de los expedientes analizados consta la resolución administrativa de concesión de la subvención.
- 127 En el 27% de los casos, consta un escrito firmado por el titular de la DGTySS dirigido a las empresas afectadas o asociaciones de trabajadores, en el que se hace constar que se acepta la suscripción de las pólizas correspondientes. En el 69% de los casos restantes, no consta ningún documento.
- 128 En la práctica totalidad de los expedientes, el contrato de seguro colectivo de rentas se suscribe por la empresa o la asociación de extrabajadores creada al efecto (en la figura de tomador del seguro) y la compañía aseguradora. A este respecto se debe indicar que en los casos en los que la figura del tomador corresponde a las asociaciones de trabajadores, no consta en los expedientes documentación que acredite la personalidad jurídica de dichas asociaciones.
- 129 La Junta de Andalucía no aparece vinculada al contrato de seguro de rentas. En general consta en los expedientes documentos en los que se indica la parte de la prima suscrita a la que se compromete el tomador y el compromiso asumido por la Junta de Andalucía; además constan escritos en los que el titular de la DGTySS autoriza la contratación de las pólizas con determinados presupuestos, compromisos y vencimientos.
- 130 En el cuadro nº 12 se refleja el coste total de las pólizas analizadas, según los calendarios de pagos pactados en el momento de la suscripción de la póliza, y la parte de ese coste que fue asumido por la Consejería de Empleo, así como el porcentaje medio que suponen los compromisos de la Administración respecto al total del coste de las pólizas.

INFORMACIÓN SOBRE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA			€
COSTE PRIMA FINANCIADO	COSTE PRIMA FINANCIADO. JUNTA DE ANDALUCÍA	PORCENTAJE FINANCIACIÓN JUNTA DE ANDALUCÍA	
1.112.673.970	990.715.241	89%	

Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas

Cuadro nº 12

- 131 Los convenios y resoluciones no recogen el total de los compromisos asumidos por la Junta de Andalucía. El cuadro nº 13 muestra información de los compromisos asumidos, los importes que figuran en los convenios y resoluciones valorados y los pagos realizados por el ente IFA/IDEA:

COMPROMISOS JUNTA DE ANDALUCÍA EXPEDIENTES DE LA MUESTRA			€
IMPORTE COMPROMETIDO	CONVENIOS/RESOLUCIONES	PAGOS IFA/IDEA ⁵¹	
990.715.241	420.476.418	530.701.855	
Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas			Cuadro nº 13 ⁵²

Cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios

- 132 El trabajo desarrollado en esta área ha consistido en la comprobación y cotejo del ERE o despido con la documentación administrativa obrante en el expediente de la ayuda, y se ha extendido sobre un total de 6.084 beneficiarios. En los casos en los que se ha dispuesto de informe reservado (§ 234) las comprobaciones se han realizado a partir de las conclusiones obtenidas en los mismos.
- 133 Por otra parte, mediante muestreo subjetivo, se han comprobado las vidas laborales de los beneficiarios incluidos en las pólizas de seguros (beneficiarios incluidos en los grupos 1 a 4 siguientes), a fin de verificar si mantenían las condiciones para ser beneficiario de las prestaciones consignadas en las pólizas⁵³.

Los resultados obtenidos, son los siguientes:

1. Beneficiarios no afectados por los procesos de reestructuración: 121.
 2. Beneficiarios que, perteneciendo al colectivo de trabajadores, en principio presentan algún tipo de irregularidad que les impediría disfrutar de la ayuda: 189.
 3. Otras situaciones: 121.
 4. Beneficiarios incluidos en pólizas específicas: 8 personas y dos empresas.
 5. Beneficiarios respecto de los que no se han podido comprobar los requisitos: 623.
- 134 En el primer grupo se encuentran los asegurados de pólizas que no estaban incluidos en los ERE de las empresas que los promovieron, bien por no ostentar la condición de trabajadores, bien por no cumplir con las condiciones exigidas para su inclusión.
- 135 El segundo está integrado por los asegurados incluidos en los ERE que no cumplían algún requisito exigido en el correspondiente Plan Social para beneficiarse de la ayuda (edad, antigüedad). También se incluyen en este apartado aquéllos beneficiarios que teniendo originariamente derecho a las ayudas, posteriormente parece que han realizado actividades laborales en otras empresas, hecho que determina la pérdida de la condición de beneficiarios, según las condiciones del Plan Social.

⁵¹ Las órdenes de pago, y por tanto los pagos realizados por IFA/IDEA, pueden referirse a convenios/resoluciones no cuantificados en el momento de su firma.

⁵² Punto modificado por la alegación presentada.

⁵³ Punto modificado por alegación presentada.

- 136 El tercer grupo está compuesto por aquellos asegurados pertenecientes principalmente al sector minero (Faja Pirítica de Huelva y Minas de Alquife) cuya prejubilación se ha producido sin estar vinculada a un ERE o despido colectivo.
- 137 El cuarto, está formado por asegurados a los que se les ha suscrito una póliza específica, que no tienen ninguna vinculación con las empresas en situación de regulación de empleo. En esta situación se encuentran 8 personas, una de las cuales está incluida en dos pólizas distintas y dos razones sociales.
- 138 El quinto y último grupo corresponde a los 23 expedientes de la muestra en los que no consta la documentación correspondiente al ERE u otro tipo de despido y que por lo tanto ha supuesto una limitación al alcance de los trabajos de fiscalización (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).

Abono de la ayuda

- 139 Las competencias de IDEA en materia de autorización de pagos están definidas en sus estatutos^{54, 55}.
- 140 En la tramitación del pago de las ayudas se han detectado las siguientes incidencias:
- 141 No consta que ninguno de los expedientes de ayudas sociolaborales hayan sido aprobados por el Consejo Rector del ente instrumental, salvo el correspondiente a la entidad Útiles del Sur, cuyo Plan de Acción Social fue aprobado en sesión de 16 de febrero de 2001 y ratificado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por acuerdo de 6 de marzo de 2001.
- 142 En relación con estos expedientes de gastos, la interpretación de la Agencia en relación a la competencia para su aprobación, es que las ayudas se conceden a cada beneficiario y no a la empresa o razón social a la que pertenecen, aunque se agrupen en un solo expediente administrativo. De esta forma, las ayudas individualmente concedidas no superan nunca los umbrales a partir de los cuales deben ser aprobadas por el Consejo Rector o el Consejo de Gobierno.

⁵⁴ Los artículos 10 y 13 del Decreto 26/2007, de 6 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía sobre las atribuciones del Consejo Rector y de la Dirección General, establecen:

Corresponde a la Dirección General :

- Disponer de las actuaciones e inversiones cuyo compromiso de pago, gasto o riesgo no exceda de 450.000 euros, dando cuenta al Consejo Rector en sus reuniones periódicas, además de proponer al Consejo Rector para su aprobación por encima de este importe y no superior a 1.200.000 €

Corresponde al Consejo Rector:

- Aprobar, a propuesta de la Dirección General, las actuaciones e inversiones de la Agencia y sus empresas cuyo compromiso de pago, gasto o riesgo sea superior a cuatrocientos cincuenta mil euros (450.000 euros) e inferior a un millón doscientos mil euros (1.200.000 euros).
- Aprobar, a propuesta de la Dirección General, las actuaciones e inversiones de la Agencia y sus empresas cuyo compromiso de pago, gasto o riesgo sea igual o superior a un millón doscientos mil euros (1.200.000 euros), las cuales deberán ser ratificadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

⁵⁵ Nota al pie modificada por la alegación presentada.

- 143 No obstante, se ha podido comprobar en los expedientes analizados que tanto las órdenes como las resoluciones de pago, se emiten por el importe total a abonar a la compañía de seguros o a la asociación de trabajadores.
- 144 De esta forma, un 96% de los expedientes de la muestra superan los límites competenciales de los Directores Generales y, por tanto, debieron ser aprobados por el Consejo Rector, y según cuantía, ratificados o aprobados por el Consejo de Gobierno.
- 145 Llegado el vencimiento de las primas y ante la imposibilidad de atender el pago, mediante suplementos a las pólizas, se ha ido produciendo un deslizamiento de los importes de las anualidades, siendo necesario acordar nuevos planes de financiación, circunstancia que ha incrementado los costes por la generación de nuevos intereses financieros y por los intereses de demora de la deuda vencida y no pagada. Esta situación continúa produciéndose actualmente en relación a las pólizas que aún no han sido objeto de refinanciación. (§ epígrafe 9).
- 146 En algunas pólizas suscritas con determinadas aseguradoras (FORTIA VIDA⁵⁶ y APRA LEVEN y BBVA), se estipulan cláusulas fuera de las prácticas habituales de mercado, al establecerse en las condiciones particulares la cesión por los beneficiarios del derecho de rescate o el extorno de la primas a un tercero mediador (VITALIA VIDA, S.A.). Del cumplimiento de estas estipulaciones se han podido devengar cuantías a favor de los terceros mediadores, que no resulta posible determinar.
- 147 El importe de la “prima única” de los contratos de seguro colectivo está compuesto por distintos subconceptos: prima de riesgo, gastos de administración y gastos externos.
- La prima de riesgo corresponde al valor de las rentas que se abonaran a los beneficiarios.
 - Gastos de administración son los gastos aplicados por la compañía de seguros por las gestiones administrativas realizadas e imputación de costes generales.
 - Los gastos externos, corresponden a gastos derivados de las funciones de intermediación de agentes, vinculados o no a las compañías de seguro.
- 148 En la revisión de uno de los expedientes se detectó un documento de trabajo en el que se desagregaban los conceptos que conformaban la prima única. En concepto de “gasto externo” se cargaba un importe que suponía el 29% de la prima total a financiar. La póliza correspondía a la compañía APRA LEVEN y el intermediario/comisionista se identificó como VITALIA, S.A.⁵⁷.
- 149 A la vista de esta documentación, que resulta absolutamente excepcional, pues no se ha detectado en ninguno de los demás expedientes analizados, se solicitó a la Consejería de

⁵⁶ Según certificación emitida por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la entidad Fortia Vida, Mutualidad de Previsión Social a Prima Fija, es una entidad aseguradora sujeta a supervisión de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta entidad se encuentra actualmente en liquidación que ha sido encomendada al Consorcio de Seguros.

⁵⁷ Posteriormente denominada IRSON.

Empleo toda la información disponible sobre estos conceptos para cada una de las pólizas que financiaba.

- 150 La Consejería de Empleo constató que no disponía de dicha información, por lo que a instancia de la Cámara de Cuentas se solicitó respecto a 71 pólizas del total de la muestra seleccionada. A este respecto debe tenerse en cuenta que las compañías APRA LEVEN y FORTIA VIDA se encuentran en liquidación, por lo que se decidió no solicitar esta información⁵⁸ (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).
- 151 Al cierre de los trabajos de campo se han remitido información sobre un total de 41 certificados, pólizas que representa un 57,75% de las solicitadas. (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).
- 152 Las comisiones se abonan al tercero mediador por las compañías aseguradoras en función de los cobros recibidos de la Junta de Andalucía y versan siempre sobre los importes de los planes de financiación vigentes en cada momento, por lo que su cuantía va aumentando al ritmo de los retrasos en los pagos.
- 153 Se ha podido confirmar que, en la práctica totalidad de los casos analizados, el coste de la prima se ha calculado incluyendo comisiones por mediación de terceros, denominadas *gastos externos o comisiones*. En los certificados recibidos en relación con las pólizas de la muestra, los porcentajes imputados varían en una horquilla entre el 0,3 y el 19'95%. No obstante, 21 de las 41 pólizas verificadas tienen imputadas comisiones entre el 8% y el 13%.
- 154 Los datos distribuidos por mediadores y la comisión media ponderada imputada por cada uno de ellos se recoge en el cuadro nº 14:

COMISIONES PÓLIZAS DE LA MUESTRA SEGÚN CERTIFICADOS RECIBIDOS			€
MEDIADOR	Nº PÓLIZAS	IMPORTE PRIMA ÚNICA	% COMISIÓN MEDIA PONDERADA ⁽¹⁾
IRSON/VITALIA	22	175.652.286	10,67%
UNITER/INGOTOR	19	513.985.611	10,37%
TOTAL	41	689.637.897	10,49%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº14

(1) Comisión media ponderada calculada según los porcentajes imputados en la póliza inicial y los suplementos posteriores.

- 155 El artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que se consideran gastos subvencionables *“aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado”*.

⁵⁸ Este hecho resulta significativo porque la póliza en la que se detectó que el importe de los costes externos era muy elevado pertenecía a un colectivo cubierto por la compañía APRA LEVEN.

- 156 Por tanto, estos conceptos podrían formar parte del gasto subvencionado por la Consejería de Empleo si queda acreditada su necesidad y vinculación con la actividad subvencionada pero por un importe no superior a los porcentajes medios de mercado.
- 157 Las comisiones se regulan por el mercado, sin que se fijen límites legales, no obstante, los porcentajes medios de mercado durante el periodo analizado han oscilado entre un 1% y un 6%⁵⁹.
- 158 Los hechos detectados por la Cámara de Cuentas fueron puestos en conocimiento de la Consejería de Empleo y de la IGJA. Las actuaciones iniciadas por estos centros directivos se exponen en el epígrafe 9.1 de este informe.
- 159 Por otra parte, la Cámara de Cuentas ha solicitado los datos registrales de los mediadores VITALIA, IRSON, INGOTOR y UNITER -en sus diversas denominaciones- a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, este centro directivo certifica las siguientes situaciones:
1. La entidad VITALIA VIDA, S.A. no aparece inscrita en el Registro administrativo de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y sus altos cargos⁶⁰. No obstante, y según el mismo centro directivo, la sociedad denominada VITALIA 2006 Seguros Correduría de Seguros, S.L. solicitó su inscripción en dicho registro con fecha 30/08/2006 que fue denegada por resolución de 30/04/2007.
 2. Las sociedades IRSON, S.L., INGOTOR, S.L. y UNITER, S.L., están inscritas en el citado Registro como agencia de seguros exclusivos de la entidad aseguradora Generali España desde el 21/04/2008, 18/12/2007 hasta el 03/10/2010 y 18/12/2007 hasta el 09/04/2010, respectivamente.
- 160 Se han detectados pagos directos realizados por IFA/IDEA a empresas intermediarias en la tramitación de las pólizas de renta (VITALIA y UNITER) y que han sido autorizados por la DGTySS.
- 161 De la información contable facilitada por IDEA se extrae que durante el periodo analizado se realizaron pagos directos de los ejercicios 2002 a 2005 a la consultora/intermediaria VITALIA, por importe de 3.297.188,86 €, coincidiendo la cuenta corriente de abono de ésta con la de la entidad aseguradora Vitalicio Seguros (integrada en el grupo Generali tras un proceso de fusión). Y otros pagos directos a otra cuenta, por importe de 71.224 €.
- 162 Por otra parte, los pagos realizados directamente a UNITER han ascendido a un importe de 408.304,89 € (75% de una ayuda excepcional concedida por importe de 544.406,52 € a la asociación de extrabajadores "Faja Píritica"⁶¹).

⁵⁹ Información según estudios de la Dirección General de Seguros

⁶⁰ Registro al que se refiere el artículo 52 de la Ley 26/2006, de 17 de julio de mediación de seguros privados.

⁶¹ Con fecha 12 de diciembre de 2009, se emite una Resolución de concesión de ayuda sociolaboral excepcional a la Asociación Faja Píritica por importe de 544.406,52€. Se indica que a la vista la solicitud de ayuda sociolaboral presentada por representantes de la Asociación (no consta en el expediente), se resuelve conceder esta ayuda instrumentando el pago a través de la empresa UNITER, encargada de prestar los servicios de apoyo técnico y contratación de personal a la misma.

163 Se ha analizado un caso en el que la Junta de Andalucía pagó un importe que, según la documentación que consta en el expediente, correspondía abonar a la empresa. El importe indebidamente pagado por la Consejería de Empleo ascendió a 2.036.301,98 €⁶².

164 Del análisis realizado se ha constatado que desde la DGTySS se ha llevado a cabo un procedimiento de pagos irregulares para el abono de las ayudas sociolaborales y al que se le ha denominado por la propia Consejería de Empleo "Pagos Cruzados".

Bajo esta denominación se agrupan aquellos pagos materializados por el IFA/IDEA, a una entidad de seguros para una finalidad y beneficiarios determinados, siguiendo las órdenes cursadas por el titular de la DGTSS, y que, por indicación expresa de éste último a la entidad receptora de los fondos se destina a otros beneficiarios, sin conocimiento del ente pagador.

165 Mediante este procedimiento de pagos cruzados, se han venido produciendo desviaciones de los importes destinados al pago de una póliza de seguro colectivo de rentas hacia otras.⁶³

166 Se han detectado además de esos supuestos otros dos casos, ambos en 2008, de remisión de escritos del titular de la DGTySS a un tercero mediador (VITALIA), indicándole que de la transferencia a recibir de la entidad aseguradora, en un caso es VITALICO SEGUROS (1.700.000 €), y en el otro es FORTIA VIDA (355.693,43€), realizase una distribución de fondos para distintas pólizas y entidades aseguradoras (APRA LEVEN y FORTIA VIDA).

Lo anterior pone de manifiesto que las transferencias realizadas por la Agencia IDEA a las entidades aseguradoras, a instancia del titular de la DGTySS podían ser de nuevo transferidas a otros destinatarios, para la distribución definitiva de los fondos.⁶⁴

167 Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2009 ha existido una ausencia de control del empleo de los fondos abonados, sin que el Centro Directivo concedente haya exigido a los beneficiarios ningún tipo de justificación del destino final de los fondos recibidos.

168 Los pagos cruzados detectados han supuesto un incumplimiento reiterado de las normas aplicables en cada uno de los ejercicios del periodo analizado. Las consecuencias derivadas de ello son de distinta naturaleza, destacando las siguientes:⁶⁵

169 La suscripción de pólizas individuales. Con estas órdenes, se suscribieron ocho pólizas individuales para personas ajenas a cualquier procedimiento de regulación de empleo o despido colectivo, con financiación derivada de ayudas concedidas por la Consejería de Empleo, a través de la DGTySS, con cargo al programa 31L, que totalizan 2.235.051,55 €.

170 Y, al menos, otras dos más para gastos de naturaleza distinta de seguros de rentas de trabajadores cuyo destino final, según la documentación, era compensar a las empresas por anticipos del Plan Social (importe de la póliza financiada 3.836.257,03 €), u otros gastos

⁶² Esta situación se ha puesto en conocimiento de la Consejería de Empleo para que proceda a la reclamación de los importes indebidamente pagados.

⁶³ Punto modificado por la alegación presentada.

⁶⁴ Punto modificado por la alegación presentada.

⁶⁵ Punto modificado por la alegación presentada.

derivados de un conflicto laboral planteado en el seno de unas empresas adjudicatarias de un servicio municipal de limpieza (importe de la póliza financiada 1.399.817,26 €).

En todas estas pólizas el tomador es la Consejería de Empleo a través de la DGTySS.

- 171 La priorización de los pagos de determinadas pólizas sin mediar causa o criterio fundado. De la muestra analizada se evidencia que en el 88% de los casos la prioridad obedece a pólizas con “intrusos” o “irregulares”, o a pólizas de seguro de rentas de supervivencia que en realidad encubren pagos para fines de otra naturaleza.⁶⁶
- 172 La dificultad para conciliar las cifras entre los pagos registrados por IFA/IDEA y los ingresos registrados por las aseguradoras receptoras de los fondos, han generado una incertidumbre sobre la veracidad y exactitud de los importes contabilizados por el ente instrumental y la deuda pendiente de abono.
- 173 Integrado en esta problemática, se ha detectado un caso en el ejercicio 2009 en el que se dicta una resolución de concesión de la DGTySS, motivada por reajustes de las primas suscritas en las pólizas de la Faja Pirítica, derivados de la merma individual de las prestaciones reconocidas, por importe de 25.405.694.36 €. En este importe se observa un exceso de 1.254.334,57€, sobre el coste totalizado de las primas a la fecha de la resolución. Posteriormente, el titular de la DGTySS mediante Resolución ordena a la Agencia IDEA la materialización de un pago a la Entidad Aseguradora para estas pólizas y a continuación, ordena un pago cruzado remitiendo escrito a la aseguradora ordenándole que del pago recibido transfiera 1.235.891,90 € a un tercero mediador (UNITER, S.L.).
- 174 El importe de los pagos cuyo destino se ha alterado por este método no está registrado en ningún sistema de información. La única fuente disponible para su cuantificación son los escritos que obran en los expedientes revisados y, teniendo en cuenta lo citado en el apartado de limitaciones al alcance respecto a la composición de éstos, no hay garantía de la exactitud de la cifra total obtenida a través de los mismos.
- 175 De la revisión de los expedientes resulta que el titular de la DGTySS cursó a las compañías aseguradoras y a terceros mediadores órdenes para efectuar, al menos, 34 pagos cruzados por un total de movimientos de fondos de 11.131.672 €.
- 176 Por último, vinculado al expediente de regulación de empleo de Santana Motor, S.A, se ha podido constatar que un número determinado de trabajadores no han sido incluidos como beneficiarios de pólizas de rentas. En este caso, las indemnizaciones y rentas pactadas se han abonado directamente a la asociación de trabajadores “28 de Febrero”, siendo ésta la responsable de la gestión de las rentas. El importe consignado en este concepto asciende a la cantidad de 15.146.835,71 € (§Cuadro nº 7).

⁶⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

Pago a APRA LEVEN NV

- 177 En relación con el concepto “Pago Apra Leven” por importe de 2.999.999 € del cuadro nº 7, se ha podido comprobar que corresponde a un error en la materialización de un pago mediante orden de transferencia telemática realizada desde la Agencia IDEA a la compañía aseguradora “Apra Leven NV” para el pago de una póliza de seguro colectiva. El error se produjo al ingresar el 8 de septiembre de 2010, un importe de 2.999.999,99 € en lugar de 299.999,98 €.
- 178 Desde que IDEA detectó el error administrativo, el 15 de septiembre, intentó por distintos procedimientos la devolución del pago realizado en exceso. Informó reiteradamente a APRA LEVEN NV del pago indebido, y de la imposibilidad de aplicarlo a otros compromisos que la DGTySS tuviera, en el marco de ayudas a pólizas de prejubilaciones, debido a que el cargo se realizó con fondos de la Agencia. La Entidad Aseguradora alegó que estaba consensuando un plan financiero estricto con la Junta de Andalucía y que dicha cantidad formaba parte del acuerdo.
- 179 La agencia IDEA inició mediante resolución de fecha 18/04/2011, procedimiento para la declaración de reintegro por pago indebido contra la sociedad aseguradora.

Posteriormente, en julio de 2011, IDEA comunica a la Consejería de Empleo que al haber entrado en concurso APRA LEVEN NV, el pago efectuado lo tuvieran en cuenta para reducir el nivel de compromiso con cargo a las pólizas que mantiene con la aseguradora. La DGTySS contestó comunicando la toma de razón y la imputación de 2.700.000,01 € a los pagos pendientes con esa entidad aseguradora.

Durante la fase de alegaciones al informe de fiscalización, se ha tenido conocimiento que por resolución de 22/05/2012 se resolvió estimar el recurso de reposición interpuesto por la aseguradora, y dejar sin efecto el procedimiento de reintegro.⁶⁷

- 180 Con fecha 04/03/2011, la autoridad supervisora de seguros belga CBFA procedió a revocar la autorización a APRA LEVEN NV, iniciándose el proceso de liquidación de la citada entidad. En el epígrafe 9 de este informe se detalla la situación actual respecto a esta aseguradora.

Pagos al Consorcio de Compensación de Seguros y otros

- 181 El importe consignado por este concepto en el cuadro nº 7 corresponde a los pagos realizados por la Consejería de Empleo, mediante resolución de 17 de diciembre de 2010, al Consorcio de Compensación de Seguros al objeto de abonar parte de las cantidades pendientes por las pólizas de seguro de rentas correspondientes a los colectivos afectados por la liquidación de la compañía aseguradora FORTIA VIDA.
- 182 Por último, el importe de 1.284.523 € seleccionado en la muestra y que se ha clasificado en el concepto “otros” del cuadro nº 7, corresponde a un grupo de pagos autorizados por la DGTySS para abonar las facturas presentadas por distintas empresas de consultoría y asesoramiento y

⁶⁷ Punto modificado por la alegación presentada.

que han desarrollado su actividad para las entidades incursas en un procedimiento de regulación de empleo o, en su caso, para las asociaciones de extrabajadores.

- 183 No consta en los expedientes documentación que acredite los procedimientos de selección que se hayan podido realizar, ni los estudios o el resultado de la actividad profesional desarrollada, conforme a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Justificación de las ayudas recibidas

- 184 En relación a los Protocolos o Acuerdos de Plan Social suscritos entre las empresas con dificultades económicas, los representantes de los trabajadores y la DGTySS, así como a los planes de viabilidad acordados, hay que decir que, respecto a los compromisos adquiridos por las empresas en cuantías destinadas a las regulaciones de empleo, a inversiones, o la creación de un número determinado de nuevos puestos de trabajo, o de conversión de contratos fijos en temporales, etc., no hay documentación alguna en los expedientes revisados que acredite su cumplimiento.

7.3 Ayudas a empresas

- 185 Este grupo de expedientes integra las ayudas concedidas a las empresas con dificultades de viabilidad, ayudas a la inversión, elaboración de planes y estudios sobre el empleo, análisis de mercados, implantación de medidas de fomento de empleo, pago de nóminas a los trabajadores, etc.
- 186 La falta de definición previa escrita de las ayudas por parte de la Administración concedente ha permitido subvencionar proyectos, actividades o situaciones heterogéneas, según particulares criterios de oportunidad.
- 187 Se han analizado un total de 162 expedientes que han supuesto un compromiso de gasto por importe de 94.185.265,31 €. El total pagado ha ascendido a 86.781.305,15 €.
- 188 El trabajo de revisión ha puesto de manifiesto dos periodos diferenciados que se distinguen por la profusión documental contenida en los expedientes.
- 189 Así, en el periodo 2001/2008 los expedientes carecen de la mayor parte de la documentación exigible por la normativa aplicable. Por el contrario, en el periodo 2009/2010, aún adoleciendo de deficiencias, aquellos se encuentran más documentados en relación con el periodo anterior.
- 190 Las principales incidencias detectadas en la revisión de los expedientes de la muestra han sido las siguientes:
- 191 En la mayor parte de los expedientes no consta el documento de solicitud de la ayuda por parte del beneficiario (§ Cuadro nº 15).

No obstante, en algunos de los expedientes analizados se observan los denominados "protocolos de colaboración" firmados por el titular de la DGTySS y el beneficiario de la ayuda.

En el resto de los expedientes, no consta ninguna documentación o la que se encuentra no reúne los requisitos mínimos exigidos a la solicitud.

SOLICITUDES DE CONCESIÓN						
	TOTAL AYUDAS		PERIODO 2001/2008		PERIODO 2009/2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ayudas con documentación	80	49%	50	41%	30	75%
Solicitud	60	37%	30	25%	30	75%
Protocolo	20	12%	20	16%	-	-
Ayudas sin documentación	82	51%	72	59%	10	25%
TOTAL	162	100%	122	100%	40	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 15⁶⁸

- 192 En el 92% de los expedientes examinados no consta memoria justificativa en la que quede acreditada la finalidad pública o las razones de interés social o económico que justifique el carácter excepcional de la ayuda, así como la inexistencia de bases reguladoras específicas a la que pueda acogerse la solicitud (§ Cuadro nº 16).

MEMORIA JUSTIFICATIVA FINALIDAD PÚBLICA O RAZONES DE INTERÉS SOCIAL O ECONÓMICO						
	TOTAL AYUDAS		2001/2008		2009/2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Consta	13	8%	2	2%	11	28%
No consta	149	92%	120	98%	29	72%
TOTAL	162	100%	122	100%	40	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 16

- 193 En el 77% de los expedientes examinados correspondientes al periodo 2001/2008, no consta resolución de concesión de ayudas (§Cuadro nº 17).⁶⁹

RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN						
	TOTAL AYUDAS		2001/2008		2009/2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Consta Resolución	37	23%	5	4%	32	80%
Notificac. beneficiarios	19	51%	1	20%	18	56%
Acept. beneficiarios	7	19%	0	0%	7	22%
No consta Resolución	125	77%	117	96%	8	20%
TOTAL	162	100%	122	100%	40	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 17

- 194 Se observan en los expedientes “escritos u oficios” firmados por el titular de la DGTySS en el que se expone: “Se ha concedido una **subvención específica e incondicionada**⁷⁰ a la empresa.... por importe de.....”. Estos documentos no reúnen los requisitos mínimos exigidos a la resolución administrativa de concesión de subvenciones.⁷¹

⁶⁸ Cuadro modificado por la alegación presentada.

⁶⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

⁷⁰ La calificación de “incondicionada” vulnera la naturaleza propia del gasto subvencional, afectado siempre a una finalidad determinada.

⁷¹ Artículo 15.3 Decreto 254/2001: La resolución de concesión deberá contener como mínimo los extremos señalados en el artículo 13.2 de este Decreto.

- 195 En los expedientes analizados no consta, en general, la documentación que justifique el otorgamiento de las ayudas (proyectos de viabilidad, presupuestos de inversiones, estudios de mercado, etc.)
- 196 La concesión de las subvenciones no se encuentra, por lo general, vinculada al cumplimiento de objetivos concretos. En este sentido se debe indicar que las subvenciones se otorgan para el cumplimiento de un fin u objetivo concreto y estos han de aparecer definidos en la solicitud y concesión de la misma.
- 197 En el análisis realizado, se ha puesto de manifiesto la reiteración en la concesión de subvenciones en un breve periodo de tiempo a las mismas empresas y para el mismo objeto. En concreto, al 13% de las entidades analizadas se le conceden el 28% del número total de ayudas revisadas.⁷²
- 198 Se ha podido determinar la concentración de ayudas en grupos de empresas en función de su localización geográfica e identidad de administradores.
- 199 Se han detectado 4 expedientes de ayudas concedidas por importe superior a 3.005.060,52 €; por lo que debieron ser aprobados por acuerdo del Consejo de Gobierno (artículo 104 LGHCAA, actual 115 del TRLGHP).^{73 74}
- 200 En un número significativo de casos no resulta posible vincular las *resoluciones* de pagos con los realmente realizados. Se detectan numerosos escritos repetidos en cuanto al beneficiario y al importe, pero en distintas fechas.
- 201 Se han detectado expedientes de ayudas concedidas por la DGTySS que han sido abonadas por un tercero ajeno a la Administración Pública⁷⁵.
- 202 Según se ha podido determinar durante el trabajo de fiscalización, desde la DGTySS se emitieron “órdenes” dirigidas a una empresa de asesoramiento jurídico para que realizara transferencias de efectivo a empresas y empresarios beneficiarios de subvenciones de ayudas sociolaborales. El importe total de los pagos realizados de los que se tiene evidencia documental asciende a 836.481€. Los pagos se realizaron durante los ejercicios 2006 y 2007 (§Cuadro nº 18).
- 203 En algunos de los expedientes consta un “escrito” de la DGTySS sobre la concesión de la ayuda, en el resto de los expedientes no se ha localizado ninguna documentación sobre la concesión.

⁷² Punto modificado por la alegación presentada.

⁷³ Estos expedientes de ayudas son los correspondientes a las empresas A-Novo Comlink España, S.L (expte. de fecha 18/07/2005); Asociación Faja Pirítica de Huelva (expte. de fecha 04/11/2003), Pickman La Cartuja de Sevilla, S.A. (expte. de fecha 01/12/2003) y PROMI (expte. de fecha 16/02/2001).

⁷⁴ Punto modificado por la alegación presentada.

⁷⁵ La empresa de asesoramiento jurídico denominada Estudios Jurídicos Villasís.

€			
EMPRESA BENEFICIARIA	AYUDA CONCEDIDA	TOTAL PAGADO	PAGADO POR TERCERO ⁷⁶
Dehesa Navera, SL	182.629	80.000	80.000
Soc. Des.Local El Pedroso (SODELP)	1.241.518	1.241.518	240.000
Bar Restaurante Galloso	30.000	30.000	30.000
Sapphire Grupo Empresarial, SL	30.000	30.000	30.000
A. González	60.000	60.000	60.000
Muebles Don Formón, SL	36.400	36.400	36.400
S. G. R.	53.500	46.000	46.000
Promociones Vinícolas de Sevilla SL	444.749	90.081	90.081
Tialna	650.000	730.000	80.000
Roda Textil, SCA	90.000	100.000	100.000
Grupo Megara	44.000	44.000	44.000
TOTAL	2.862.796	2.487.999	836.481

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 18

- 204 A la fecha de cierre de este informe no se tiene constancia documental de las relaciones contractuales entre el tercero pagador y la Consejería de Empleo, ni las fórmulas por la que el mencionado intermediario ha podido recibir el importe de los fondos que ha pagado a los beneficiarios de las subvenciones.
- 205 De la muestra de expedientes analizada no consta la debida autorización del Consejo Rector en el 20% de los casos en las que resulta obligatoria según establecen los estatutos de la Agencia.
- En el 80% restante se integran ayudas que han sido autorizadas o, al menos, ratificadas por el Consejo Rector.⁷⁷
- 206 Según información facilitada por la Agencia IDEA a petición de la Cámara de Cuentas, no consta en esa agencia ningún expediente de gasto financiado con cargo al programa 31L durante el periodo 2001 a 2010, que haya necesitado ser ratificado por el Consejo de Gobierno.⁷⁸
- 207 No obstante, en la muestra analizada se han detectado 3 expedientes de ayudas concedidas por la Consejería de Empleo y pagadas por IFA/IDEA, por importe superior a 1.202.024,21 €, y que por tanto, debieron ser ratificados por el Consejo de Gobierno.⁷⁹
- 208 En un expediente de la muestra se ha localizado un convenio de fecha 28/07/2006 entre la DGTSS e IDEA, por el que se encomendó el pago material de una ayuda excepcional a una empresa por importe de 3.800.000€ como “contribución al Plan Social acometido, traslado de fabrica y liquidación a acreedores”. No consta que el convenio llegara a firmarse pero el pago total se materializó a través de IDEA durante el segundo semestre del ejercicio 2006.

⁷⁶ Cuadro modificado por la alegación presentada.

⁷⁷ Punto modificado por la alegación presentada.

⁷⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

⁷⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

- 209 En el expediente analizado consta un acta de la reunión mantenida el 22/11/2005 entre el titular de la DGTySS y los representantes de los trabajadores de la empresa, en el que el primero manifiesta el compromiso de la Junta de Andalucía, por acuerdo entre las Consejerías de Empleo e Innovación para que se abone a la empresa en el ejercicio 2006 el diferencial de 3.000.000 €, pendientes del precio de venta de un inmueble al Parque Tecnológico de Andalucía.
- 210 No se ha podido obtener de la Consejería de Empleo información sobre la identificación del citado inmueble, por lo que no ha sido posible comprobar si ha sido definitivamente adquirido y registrado por la Administración de la Comunidad Autónoma.
- 211 El convenio que articula la materialización de los pagos a través de IFA/IDEA no se llegó a firmar. Se ha podido comprobar que los pagos no han sido autorizados por el Consejo Rector del IFA. La misma empresa tenía pendiente un procedimiento de reintegro por otra ayuda concedida por otra Consejería y ha recibido además ayudas sociolaborales a la prejubilación.
- 212 En la información sobre los pagos realizados por el IFA/IDEA se observan abonos para distintos beneficiarios en una misma cuenta financiera. En algunos de los casos se ha podido determinar que son cuentas de endoso; en otros, no se ha podido comprobar si se trata de una cuenta corriente de la que son titulares distintas razones sociales.
- 213 Se han detectado comunicaciones notariales de endosos, de la que la DGTySS toma razón pero que no son comunicadas al IFA/IDEA, por lo que los pagos se han realizado a los beneficiarios y ha provocado reclamaciones judiciales por parte de las entidades financieras.
- 214 La Consejería de Empleo ha concedido préstamos a través de IFA/IDEA a determinadas empresas; sin embargo, éstos han sido financiados con cargo a los presupuestos de la Consejería de Innovación Ciencia y Empresas. El importe total concedido ha ascendido a 8.810.044,63 €. A la fecha de cierre de los trabajos de campo las cantidades vencidas continúan pendientes de devolución y sólo consta la reclamación judicial a una de las empresas beneficiarias. (Anexo 8)
- 215 Otra de las modalidades de ayudas de apoyo empresarial desarrolladas a través del programa 31L ha sido conceder garantía para operaciones crediticias. En esta situación se ha detectado en un expediente en el que la DGTySS emitió resoluciones como garantía de préstamos ante distintas entidades financieras.
- 216 El importe de las resoluciones emitidas en diciembre de 2007 ascendió a un total de 7.323.936€. El importe global de las pólizas de crédito firmadas por la empresa beneficiaria de la garantía con distintas entidades de crédito, y puestas en conocimiento de la DGTySS mediante comunicaciones notariales, ascendió a total de 3.273.653,54 €.
- 217 Las pólizas firmadas no fueron atendidas a su vencimiento por la empresa, por lo que las distintas entidades financieras han reclamado los importes impagados a la Consejería de Empleo.

- 218 A la fecha de cierre de este informe se tiene conocimiento de la sentencia dictada el 23 de mayo de 2011 por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a favor del recurso presentado por una de las entidades financieras afectadas y que reclamaba el pago de la póliza de crédito (194.229,04 €) a la DGTySS.
- 219 No se dispone de información sobre posibles recursos interpuestos por el resto de las distintas entidades financieras afectadas por el impago de las pólizas de crédito en su día suscritas.
- 220 En un total de 127 de las 162 (78%) ayudas de la muestra analizada, no constan documentos justificativos de la aplicación de los fondos a su finalidad. La Consejería de Empleo no ha aportado documentación que acredite que se hayan realizado acciones tendentes a la obtención de los justificantes del empleo de las ayudas concedidas⁸⁰.
- 221 Como se expuso en el epígrafe de limitaciones al alcance, en el 69% de las empresas beneficiarias que han recibido ayudas no se han obtenido respuesta.

7.4 Otros pagos realizados con cargo al programa 31L

- 222 Se han detectado pagos realizados por IFA/IDEA con cargo al programa 31L y que no responden a las actividades de promoción y fomento integradas o relacionadas con su finalidad. En esta situación se han localizado los siguientes pagos recogidos en el cuadro nº 19:

				€
CONCEPTO	EJERCICIO	GASTO COMPROMETIDO	PAGADO	
Facturas publicidad	2001	4.561	4.561	
Campaña publicitaria CE	2002/2003	2.353.201	2.353.201	
Campaña publicitaria SAE	2003	1.032.816	1.032.816	
TOTAL	-	3.390.578	3.390.578	

Fuente: Agencia IDEA Cuadro nº 19⁸¹

- 223 Los importes registrados en el concepto “Campaña Publicitaria C E” corresponden al pago de facturas de dos contratos firmados por el Presidente del IFA y una empresa especializada en publicidad para el desarrollo de dos campañas de difusión de las actividades desarrolladas por la Consejería de Empleo.
- 224 Al mismo concepto pero en relación con las actividades desarrolladas por el SAE responde el concepto de “Campaña Difusión SAE” por importe de 1.032.816 €.
- 225 En el primer tan sólo consta en el expediente los contratos firmados. El pago se materializó por el IFA una vez fueron transferidos los fondos desde el presupuesto de la Consejería de Empleo como transferencias de financiación corrientes. No se tiene constancia del instrumento jurídico utilizado para materializar el pago (acuerdo, convenio, u otros).

⁸⁰ Salvo en lo referente a las acciones de revisión de oficio iniciadas en el ejercicio 2011.

⁸¹ Cuadro modificado por la alegación presentada.

- 226 En el expediente de la campaña publicitaria del SAE, consta además del contrato un acuerdo entre la Gerencia del Organismo Autónomo y el IFA de fecha 2 de septiembre de 2003 para la instrumentación del pago, en el que se indica el cargo del expediente de gastos a la aplicación presupuestaria “transferencia de financiación”.
- 227 Las facturas de publicidad corresponden a una campaña vinculada al proceso de externalización de la empresa Santana Motor en el Parque de proveedores de Linares. No se dispone de ninguna documentación adicional.
- 228 Por último, durante los trabajos de campo se ha analizado un expediente que corresponde también a un contrato por prestación de servicios. En este caso, la DGTySS firmó un “protocolo de colaboración” con un tercero (S.G.R.) para la realización de una escultura. En el expediente consta la factura emitida por el proveedor por importe de 53.500 € (IVA incluido) que ha sido abonada por una entidad ajena a la Administración sin que se haya dispuesto de otra información o aclaración (§201)⁸².

8. REVISIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PERIODO 2001-2010

8.1. La revisión de las ayudas sociolaborales

- 229 Al objeto de esclarecer determinados hechos conocidos públicamente y presuntamente irregulares, acaecidos en la tramitación de ayudas sociolaborales, la Consejería de Empleo acordó iniciar una actuación de comprobación interna, que denominó “*Plan de acción de medidas correctoras y de recuperación de pagos indebidos*”⁸³. Su objetivo era el de asegurar los derechos de la Junta de Andalucía que pudieran haberse visto dañados en la gestión de los fondos públicos consignados en el programa presupuestario 31L, durante el periodo comprendido entre los ejercicios económicos 2001 al 2010.
- 230 Mediante acuerdo del Viceconsejero de Empleo de fecha 17 de noviembre de 2010 se inició un procedimiento de información reservada en relación con la tramitación de ayudas sociolaborales a favor de la sociedad mercantil Mercasevilla S.A. Los indicios de que este expediente pudiera contener irregularidades de relevancia penal dieron lugar a la apertura de diligencias previas, que actualmente se encuentran en fase de instrucción.
- 231 A este expediente informativo le siguieron otros, acordados a propuesta del Director General de Trabajo mediante Resoluciones del Viceconsejero de Empleo de fechas 17 de enero, 8 de febrero, 22 de febrero, 25 de febrero y 4 de marzo de 2011. Los nombramientos de instructor y secretario de estos procedimientos recayeron en todos los casos sobre personal funcionario.

⁸² Punto modificado por la alegación presentada.

⁸³ Según documento de 7 de mayo de 2012 suscrito por el Director General de Trabajo denominado “*Informe de las actuaciones desarrolladas por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía sobre la gestión del programa de ayudas sociolaborales en el periodo 2001-2010*”, donde la Consejería de Empleo detalla las acciones llevadas a cabo.

- 232 Tales procedimientos tenían por objeto evaluar la situación de la totalidad de las ayudas sociolaborales cuyas primas de seguro no estuvieran totalmente pagadas; por lo tanto, quedaron al margen de la revisión los expedientes de ayudas sociolaborales completamente abonados.
- 233 Paralelamente, y a la vista de los resultados que se iban obteniendo, mediante Resolución del Viceconsejero de Empleo de 25 de febrero de 2011, la Administración acordó como medida precautoria en salvaguarda del interés público, la suspensión cautelar del pago de la totalidad de las pólizas de seguros colectivos de rentas, hasta que se procediera a comprobar si concurrían en las personas beneficiarias los requisitos exigibles para ostentar dicha condición.
- 234 La instrucción de los procedimientos de información reservada dio lugar a la emisión de 69 informes referidos a 70 razones o denominaciones sociales, donde se analizaron hasta un total de 322 pólizas de seguros⁸⁴. Este trabajo de revisión interna finalizó el 24 de marzo de 2011 y consistió principalmente en verificar que los trabajadores beneficiarios de las ayudas cumplían los requisitos para ostentar esta condición.
- 235 A la vista de los resultados obtenidos, y sobre la premisa de que los expedientes analizados estaban efectivamente incurso en causas de nulidad de pleno derecho, el 11 de mayo de 2011, el Viceconsejero de Empleo solicitó informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía acerca de una serie de cuestiones de carácter general que versaban sobre la eficacia, presunción de validez y la obligatoriedad o no que tiene la Administración de revisar de oficio sus propios actos en los que pudiera concurrir causas de nulidad.
- 236 El 12 de mayo de 2011 el letrado jefe de asuntos consultivos emitió informe jurídico “sobre determinadas cuestiones relacionadas con la eficacia de los actos no declarados nulos y los límites a la potestad de revisión de oficio”.

En el citado informe, el letrado realizaba dos consideraciones previas al dictamen:

- La solicitud de informe partía de los datos suministrados sin documentación adjunta, planteándose las cuestiones en términos generales, por lo que se analizarían en abstracto, indicando el régimen jurídico general previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, cuya aplicabilidad a los supuestos concretos dependería de las distintas circunstancias que concurren en cada caso.
 - Significaba la urgencia de la solicitud de emisión del informe.
- 237 En estos términos, según el informe jurídico emitido, el artículo 57.1 de la Ley 30/1992 consagra el principio de presunción de validez o legalidad de los actos administrativos, del que se extraen dos importantes consecuencias: por un lado, que “*para destruir dicha presunción hay que acudir a los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico*” (declaración de nulidad, ya sea en vía de recurso, ya mediante su revisión de oficio); y por otro, que mientras el

⁸⁴ El número de pólizas de seguros analizadas es tan elevado porque en determinados expedientes se ha tramitado una póliza individual por cada uno de los beneficiarios, en lugar de formalizar una única póliza de seguro colectivo donde se incluyesen como beneficiarios a todo el conjunto de trabajadores dignos de protección, afectados por las medidas de reestructuración empresarial.

acto es válido, por no haberse declarado su nulidad, *“a tal presunción le sigue el principio de ejecutividad en el ejercicio de las potestades de autotutela de la Administración”*⁸⁵.

- 238** Sobre el deber que tiene la Administración de revisar de oficio los actos administrativos incursos en causas de nulidad, se indica que no en todos los casos se puede iniciar tal procedimiento, *“<<dados los límites establecidos a la revisión de oficio por el artículo 106 de la LRPJAC en cuanto el mismo no permite el ejercicio de las facultades de revisión cuando “por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”>>”*.
- 239** En atención a lo comentado, se concluye que el ordenamiento jurídico-administrativo no permite iniciar de forma automática una revisión de oficio de los actos nulos, sino que por el contrario la Administración debe ponderar si en el supuesto planteado concurren o no las circunstancias contenidas en el artículo 106 de la Ley 30/1992⁸⁶.
- 240** Paralelamente, el Director General de Trabajo de la Consejería de Empleo realizó nueva consulta al Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, relativa *“a la iniciación y tramitación del procedimiento de revisión de oficio”*. El 13 de mayo de 2011 la Jefa del Servicio de Legislación y Recursos emitió un informe jurídico sobre el significado de los límites del artículo 106 de la Ley 30/1992 a la revisión de oficio.
- 241** En el mismo se alcanzan conclusiones similares a las obtenidas en el informe del Gabinete Jurídico; el artículo 106 se concibe como un límite infranqueable a la actividad revisora de la Administración, cuando se verifican los supuestos contenidos en dicho precepto.
- 242** Además de lo anterior, en este informe ya se valora la aplicación concreta de los límites del artículo 106 para el caso de las ayudas concedidas a trabajadores afectados por expedientes de reestructuración de empresas, de forma que considera que *“no procedería iniciar el procedimiento de revisión de oficio (...) si se apreciara que:*

1.- Los trabajadores carecen de conocimiento jurídico-administrativo y por consiguiente ignoran las posibles deficiencias que pudieran existir en los expedientes tramitados por la Administración, actuando consecuentemente de buena fe en todo momento.

2.- El tiempo transcurrido, en su caso, en el ejercicio de los derechos susceptibles de revisión, haría injusto y por consiguiente contrario a la equidad y a la seguridad jurídica, la actuación revisora de la Administración”.

⁸⁵ Estas conclusiones se sostienen en el informe con diversas citas doctrinales y jurisprudenciales. Así, las Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 30 de junio de 1981 (en las que a su vez se citan las SSTS de 25 de febrero de 1960, 6 de enero de 1962 y 28 de octubre de 1964), de 24 de septiembre de 1984, 9 de marzo de 2001, 19 de julio de 2007 y 12 de febrero de 2009.

⁸⁶ Como argumentos doctrinales, se alude, entre otros, al Dictamen del Consejo Consultivo 245/2010, de 28 de abril (que refiere la importante STS de 17 de enero de 2006). También se citan pronunciamientos jurisprudenciales de relevancia, como las SSTS de 27 de diciembre de 2006, 17 de febrero 1997, ésta última con cita a la STS 8 de junio de 1990; SSTS 28 de febrero de 1989 y 1 de febrero de 1990, y STC 198/1988.

- 243** La Administración ha considerado los resultados obtenidos en el procedimiento de información reservada, el régimen jurídico vigente en materia de legalidad, eficacia, revisión y límites a la revisión de los actos administrativos, desgranado en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; y también la valoración que el Informe del Servicio de Legislación ha hecho de los límites a la facultad revisora de la Administración que contiene el artículo 106 de la Ley 30/1992, y su concreta aplicación a los supuestos de concesión de ayudas sociolaborales.
- 244** Con estos elementos de juicio el Viceconsejero, mediante Acuerdo de 13 de mayo de 2011, declaró la improcedencia del inicio de la revisión de oficio sobre las ayudas sociolaborales que no estaban totalmente abonadas, cuyos beneficiarios cumplían estrictamente con las condiciones y requisitos exigidos, en aplicación de lo dispuesto en el referido artículo 106 de la Ley 30/1992.
- 245** Simultáneamente, por Resolución de igual fecha el Viceconsejero ordenó levantar la suspensión de los pagos declarada mediante Resolución de 25 de febrero de 2011, respecto de aquellos beneficiarios sobre los que no se había apreciado irregularidad alguna ni se habían hecho observaciones, y a los que en consecuencia se les había aplicado el artículo 106 de la Ley 30/1992; estos beneficiarios quedaban relacionados en Anexo adjunto a la Resolución.
- 246** Igualmente, ordenó a la Dirección General de Trabajo iniciar los trámites administrativos y presupuestarios necesarios para refinanciar las pólizas de seguro de rentas de dicho colectivo de trabajadores; y, finalmente, también ordenó a dicho centro directivo el inicio de los trámites necesarios en orden a depurar los supuestos de las personas en las que concudiesen algún tipo de irregularidad o respecto de los que se hubiera detectado alguna incidencia en los informes reservados, dado que este colectivo no era acreedor de la protección que para el mantenimiento de sus situaciones jurídicas dispensa el artículo 106 de la Ley 30/1992. La relación de este colectivo quedaba igualmente anexada a la Resolución.
- 247** Mediante Resolución del Viceconsejero de Empleo de 23 de febrero de 2012, al objeto verificar determinadas incidencias puestas de manifiesto en el curso de la fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, se iniciaron procedimientos de información reservada en relación con dos expedientes de ayudas sociolaborales íntegramente abonados. Posteriormente, de las resultas de esta comprobación y mediante Resoluciones del Viceconsejero de Empleo de 12 de abril de 2012, se iniciaron procedimientos de información reservada sobre la totalidad de los expedientes de este tipo de ayudas cuyos pagos han sido materializados en su totalidad. El trabajo de revisión interna correspondiente a esta segunda fase no ha concluido a la fecha de emisión del presente informe.
- 248** La investigación desarrollada por la Consejería de Empleo se ha extendido a un total de 5.982 personas, de las cuales 72 resultaron ser personas por completo ajenas al colectivo de beneficiarios, dado que nunca habían trabajado en las empresas afectadas; y 111, a pesar de pertenecer a dicho colectivo, incumplían alguna de las condiciones impuestas para disfrutar de las ayudas, presentando lo que la Administración ha venido en denominar “irregularidades administrativas”.

- 249 De lo anterior resulta que la Consejería de Empleo ha llevado a cabo un proceso para la formación de la voluntad administrativa, que ha culminado con la decisión de no revisar de oficio los actos de concesión de ayudas sociales, otorgados a aquellos beneficiarios que cumplieran con los requisitos para ostentar tal condición, dadas las limitaciones que le impone el artículo 106 de la Ley 30/1992.
- 250 En el criterio de la Administración, los fondos destinados para tal finalidad han estado correctamente aplicados en la medida en que dichos beneficiarios han sido legítimos perceptores de las ayudas, sin perjuicio de que la tramitación administrativa seguida para su otorgamiento se haya realizado sin cumplir las exigencias del procedimiento administrativo establecido.
- 251 Por otro lado, la Administración ha continuado desarrollando un proceso de verificación y control sobre el colectivo de trabajadores que figuraban en la relación de asegurados, con ocasión del proceso de refinanciación de las pólizas de rentas (§ epígrafe 9), y de los trabajos de fiscalización desarrollados por la Cámara de Cuentas de Andalucía, actividad que ha dado lugar a que se identifiquen irregularidades que afectan a un colectivo de 323 trabajadores.
- 252 En cualquier caso, este trabajo de validación de los perceptores no puede desvirtuar la decisión adoptada de respeto de los derechos legítimos de aquellas personas ajenas a los nuevos vicios observados.

8.2. La revisión de las ayudas a empresas

- 253 Las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de octubre de 2011, recaídas en los procedimientos abreviados números 989/2010 y 990/2010 resolvieron sendos recursos interpuestos por las beneficiarias de dos ayudas a empresas concedidas por el Director General de Trabajo y Seguridad Social.
- 254 En dichos fallos el Tribunal afirmó que las resoluciones de concesión de ambas ayudas eran nulas de pleno derecho “por cuanto no existe procedimiento alguno, limitándose el Director General de Trabajo y Seguridad Social a dictar resolución (...), pero sin que exista trámite en expediente previo alguno”.
- 255 Sobre la base de estos antecedentes, la Consejería de Empleo acordó iniciar procedimiento de revisión de oficio sobre la totalidad de las ayudas otorgadas con cargo al programa 31L, pagadas a través de la Agencia IFA/IDEA, a favor de empresas y ayuntamientos, y también sobre pagos realizados directamente por la Administración en concepto de retribución por servicios profesionales de asesoramiento a favor de terceros.

9. EXPEDIENTES DE REFINANCIACIÓN

- 256 Como se ha comentado (§ 245), mediante la Resolución del Viceconsejero de Empleo de 13 de mayo de 2011 se ordenó a la Dirección General de Trabajo que iniciase los trámites necesarios para refinanciar las pólizas de rentas respecto de los trabajadores que sobre los que no se había constatado irregularidad alguna.

- 257 Con esta medida se trataba de hacer frente a parte de la deuda carente de la necesaria cobertura presupuestaria (§ 68).⁸⁷
- 258 Ante las carencias que presentaban los expedientes administrativos de concesión de estas ayudas, la Consejería adoptó el criterio de continuar asumiendo los compromisos recogidos en aquellas pólizas en las que se constatará la realización de algún pago por la administración.
- 259 Posteriormente se determinó la cuantía de los compromisos pendientes de pago correspondientes a cada póliza, una vez excluido el colectivo de beneficiarios que presentaba algún tipo de irregularidad (§ 251). La Administración decidió entonces iniciar el proceso de refinanciación de aquellas pólizas de mayor importe con vencimientos próximos o ya producidos, al objeto de evitar o minimizar el coste financiero generado por los intereses de demora exigibles en el caso de incumplimiento del calendario de pagos.
- 260 A 30/06/2011, los compromisos pendientes de pago a las compañías aseguradoras, y por tanto susceptibles de ser refinanciados, derivados del otorgamiento de las ayudas sociolaborales e instrumentadas mediante la contratación de pólizas de seguro de vida y rentas temporales son los que se detallan en el cuadro nº 20:

€	
COMPAÑÍA	IMPORTE A 30/6/2011
(1) GENERALI	388.188.259
(2)BBVASEGUROS, SA.	13.439.806
(3) SA NOSTRA	9.730.000
(4)VIDA CAIXA	9.700.000
TOTAL DEUDA REFINANCIABLE	421.058.065

Fuente: Consejería de Empleo Cuadro nº 20

- 261 De junio a diciembre de 2011, y conforme al criterio expuesto (§ 259), la Consejería de Empleo ha ultimado la refinanciación de un total de 14 pólizas, todas ellas suscritas con la compañía de seguros Generali. Su detalle se recoge en el cuadro nº 21:

€					
EMPRESA	Nº POLIZA	Nº TRAB	IMPORTE 2011	ANUALIDADES FUTURAS	TOTAL
Tubos Reunidos	190.001.406	17	917.265	724.768	1.642.033
Peninsular del Latón	190.001.835	25	557.382	0	557.382
Complejo Bodeguero Bellavista	190.001.210				
	190.001.211	32	1.727.676	1.260.189	2.987.865
Delphi ⁸⁸	190.001.777	262	30.541.687	34.259.294	64.800.981
Azucareras Reunidas de Jaén	190.001.588	57	808.876	782.817	1.591.693
Sociedad Útiles del Sur (Santana) ⁴³	190.000.343	624	9.961.882	4.123.938	14.085.820
Confecciones del Sur	190.001.547	88	588.330	0	588.330
Europa Center	190.001.544	54	2.862.656	3.149.127	6.011.783
Hytasal	190.001.302	104	3.791.381	4.170.791	7.962.172
Mac puar	190.001.240	27	919.960	972.306	1.892.266
Altadis	190.001.425				
	190.001.592	192	4.433.891	4.480.457	8.914.348
Delphi ⁴³	190.002.111	334	30.276.419	30.673.193	60.949.612
TOTAL		1.816	87.387.405	84.596.881	171.984.285

Fuente: Consejería de Empleo Cuadro nº 21

⁸⁷ Punto modificado por la alegación presentada.

⁸⁸ Expedientes aprobados por el Consejo de Gobierno, en virtud de lo establecido en el artículo 105.3 de la Ley 9/2007.

- 262 Desde un punto de vista presupuestario, se ha tramitado para cada expediente de refinanciación una encomienda de gestión a favor de IDEA, todas ellas sujetas a fiscalización previa. En razón de la cuantía del gasto, el órgano competente para su aprobación ha sido el Consejo de Gobierno o el titular de la Consejería.
- 263 Así, con la aplicación de este procedimiento se ha dado una cobertura presupuestaria adecuada, mediante la articulación de los correspondientes expedientes de gasto de carácter plurianual, a 171.984.285,26€ (Crédito Comprometido), lo que supone el 41% de la deuda total refinanciable.
- 264 A la fecha del presente informe, aún quedan pendientes del debido reflejo presupuestario el resto de compromisos asumidos, que a 30/06/2011 ascendía a 249.073.779,74€.
- 265 Todas las pólizas refinanciadas lo han sido en su totalidad excepto la nº 2.111, cuyo tomador es la Asociación de extrabajadores de Delphi. Esta póliza trae causa en los acuerdos alcanzados entre la Junta de Andalucía y las organizaciones sindicales con representación en el comité de empresa, que fueron plasmados en el Protocolo de Colaboración de 04/07/2007, y cuya ejecución y desarrollo se ha extendido a lo largo de varios ejercicios.
- 266 En concreto, el XII desarrollo del citado protocolo se suscribió el 04/02/2010, y en el mismo se acordó mantener las condiciones de prejubilación anteriores y rebajar la edad de acceso a la misma, de 53 años a 50. El número de beneficiarios que en función de esas nuevas condiciones de edad constaba en esta póliza era de 334 extrabajadores.
- 267 Según consta en la memoria de gasto del expediente de refinanciación de la póliza 2.111, el importe actualizado de la deuda a 1 de diciembre de 2.011 alcanzaba los 156.069.547 €, *“de los que se refinanciarán 57.908.147,72€, según se recoge en la certificación expedida por la aseguradora el 4/11/2011, y que corresponden a las prestaciones aseguradas desde el 1/10/2011 hasta el 30/11/2015, comprometiéndose la Consejería de Empleo al pago de 60.949.612,32€, cantidad que resulta tras la aplicación del 6,50%. La cantidad pendiente hasta completar el pago de la prima, que asciende a 98.161.399,28€, será refinanciada en el ejercicio presupuestario 2012 con anualidades futuras hasta el ejercicio 2016, al carecer de crédito suficiente para la refinanciación de la totalidad de la póliza.”*
- 268 Por su parte, la propuesta de resolución contiene el “reconocimiento del derecho de los trabajadores afectados a la percepción de las cantidades derivadas de la póliza” y en consecuencia se autoriza la refinanciación parcial por el importe antes mencionado, “previa la aceptación de la novación conforme al detalle nominativo y cuantías detalladas en el anexo.”
- 269 Consta en el expediente el acuerdo de 7 de diciembre de 2011 del Consejo de Gobierno por el que se autoriza a la Consejería de Empleo a la firma de la encomienda de gestión con la Agencia IDEA para la tramitación y seguimiento de la refinanciación parcial de la póliza de los extrabajadores de Delphi. Según se desprende del texto del citado acuerdo, “con la refinanciación parcial se pretende saldar parte de la deuda”.

- 270 Si lo que se pretende con el proceso de refinanciación es ofrecer la debida cobertura presupuestaria, hasta ahora inexistente, a determinados compromisos provenientes de actos administrativos sobre los que existían límites legales a la revisión de oficio, el expediente de gastos plurianual instrumentado debería haber considerado el compromiso a refinanciar en su cuantía total y no de forma parcial, de acuerdo con el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.⁸⁹
- 271 En cualquier caso, con carácter previo a la tramitación del expediente de refinanciación el órgano competente -en este caso, el Consejo de Gobierno por razón de la cuantía- hubiera debido adoptar las medidas presupuestarias necesarias para que la póliza se hubiera incorporado al presupuesto en su totalidad, respetando el contenido de los acuerdos alcanzados en su día y la voluntad manifestada por la Administración antes y durante el proceso de refinanciación.
- 272 Al margen del procedimiento de refinanciación han quedado los compromisos que la Consejería de Empleo mantiene con distintas compañías aseguradoras, según el detalle del cuadro nº 22:

€		
COMPAÑÍA	FECHA DE REFERENCIA	IMPORTE
APRA LEVEN	16/02/2011	39.196.995
FORTIA VIDA ⁹⁰	01/12/2011	3.347.283
ATLANTIS	ACTUAL	313.986
TOTAL		42.858.264
Fuente: Consejería de Empleo		Cuadro nº 22

- 273 La compañía APRA LEVEN se encuentra actualmente en proceso de liquidación, lo que ha movido a la Administración a arbitrar nuevas ayudas, excepcionales y regladas, que ofrezcan alguna cobertura social al colectivo de beneficiarios perjudicados por dicha situación.
- 274 Tales ayudas fueron otorgadas como medida de reacción ante la suspensión del pago de las prestaciones por parte de la compañía, motivada por problemas financieros que finalmente la abocaron a iniciar un proceso de liquidación y disolución.
- 275 De esta forma, se concedieron subvenciones excepcionales a extrabajadores de 20 empresas, hasta la cantidad máxima de 6.000 € por beneficiario, cuyo importe global ascendió a 1.201.328,22 €. Mediante Resolución de 24 de febrero de 2012 de la Dirección General de Trabajo se acordó su publicación en BOJA.
- 276 Posteriormente, en sustitución de la práctica de conceder ayudas excepcionales, se han aprobado las bases reguladoras de una ayuda reglada mediante Orden de 13 de marzo de 2012⁹¹. El crédito destinado a estas ayudas, según la memoria económica que acompaña a la

⁸⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

⁹⁰ Este importe deberá incrementarse en los intereses generados desde 1/1/2010.

⁹¹ Orden de 13 de marzo de 2012 (BOJA nº 53, 16 de marzo de 2012), por la que se establecen las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva destinadas a las personas trabajadoras beneficiarias de una ayuda sociolaboral en virtud de un expediente de reestructuración de empresa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, afectadas por la situación de liquidación de la Compañía Aseguradora Apra Leven, N.N.

Orden, es de 27,5 millones de euros, que se cursará con cargo al programa presupuestario 31L, con el calendario recogido en el cuadro nº 23:

	€
ANUALIDAD	CRÉDITO
2012	10.000.000
2013	7.500.000
2014	5.000.000
2015	5.000.000
TOTAL	27.500.000

Fuente: Consejería de Empleo **Cuadro nº23**

- 277** En todas estas ayudas, su normativa reguladora circunscribe el colectivo de beneficiarios a aquel conjunto de trabajadores que cumplieran estrictamente los requisitos para acogerse al Plan Social del que traía causa su derecho, en aplicación del mismo razonamiento jurídico que ha determinado a la Administración a la aplicación del artículo 106 de la Ley 30/1992; específicamente. La Orden de 13 de mayo de 2012 excluye de la condición de beneficiarios a *“aquellas personas sobre las que hayan recaído resolución del titular de la Viceconsejería de Empleo en la que se determinara la existencia de alguna irregularidad para reunir la condición de beneficiarios de ayudas sociolaborales, en tanto persista esta situación”*.

El Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre (BOJA 18-10-2012), que tiene por objeto la regulación, como mecanismo de cohesión, bienestar y protección social, de las ayudas sociolaborales a favor de ex – trabajadores y ex – trabajadoras de la Comunidad Autónoma de Andalucía que se vieron afectados por determinados procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, en el segundo apartado de su artículo 1 señala que *“A estas ayudas sociolaborales no les es de aplicación la normativa general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Título VIII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, así como el Decreto 282/2010 de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía”*.

Como señala la exposición de motivos de este Decreto Ley *“con esta norma se pretende actualizar el sistema normativo que ha venido dando amparo a las ayudas sociolaborales. Se busca, asimismo, dar solución a las dificultades de gestión que se han puesto de manifiesto como consecuencia de la externalización de la materialización de las ayudas mediante seguros colectivos de rentas, que han demorado en los últimos meses las percepciones económicas que corresponden a los ex – trabajadores beneficiarios de ayudas sociolaborales, y avanzar en los sistemas de control y verificación de esas ayudas y sus perceptores”*.⁹²

- 278** La entidad FORTIA VIDA se encuentra en la actualidad en proceso de liquidación.⁹³

⁹² Punto modificado por la alegación presentada.

⁹³ Punto modificado por la alegación presentada.

- 279 Para hacer frente a la situación por la que atraviesan los beneficiarios de las pólizas suscritas con la aseguradora ATLANTIS, recientemente se ha elaborado una orden de concesión de ayudas sociolaborales.
- 280 Por último, se ha solicitado a la Consejería de Empleo información referida a la planificación de las actuaciones previstas para afrontar la refinanciación del resto de compromisos asumidos por la Administración en la gestión de las ayudas sociolaborales.
- 281 El cuadro nº 24 muestra a título orientativo la planificación y las necesidades de financiación que en principio y de acuerdo con sus cálculos, necesitaría la Consejería de Empleo para poder asumir presupuestariamente los compromisos adquiridos en este proceso.
- 282 Los cálculos se han realizado con un interés de deslizamiento de la deuda del 5,5%. Para la compensación del déficit presupuestario estimado, las Consejería prevé solicitar un incremento en el límite de las cuantías de las anualidades futuras.

ANUALIDADES FUTURAS PROGRAMA AYUDAS SOCIOLABORALES								€
EJERCICIOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
CRÉDITOS TOTALES		86.444.031	39.977.612	31.333.209	22.688.806	21.338.806	21.338.806	
COMPROMISOS FISCALIZADOS	87.387.404	35.205.090	26.457.297	18.022.915	11.750.783	2.283.828	0	
REFINANCIACIÓN	87.387.404	29.188.817	43.071.878	63.416.948	48.477.680	47.956.629	50.120.531	
SALDO	-	22.050.124	-29.551.563	-50.106.653	-37.539.657	-28.901.651	-28.781.725	

Fuente: Planificación de la Consejería de Empleo

Cuadro nº 24

No obstante, se debe indicar que el artículo 23.2 b) de la Ley de Presupuestos para 2012, establece los límites plurianuales, determinando que no se podrá superar el importe acumulado que resulte de aplicar sobre el crédito correspondiente del presupuesto del ejercicio corriente⁹⁴ determinados límites⁹⁵, correspondiendo en el ejercicio inmediatamente siguiente el 40%, con disminuciones sucesivas hasta el sexto año, salvo que se autoricen las modificaciones oportunas por el Consejo de Gobierno.

9.1. Suspensión de pagos de las pólizas refinanciadas

- 283 Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados se pusieron de manifiesto determinados importes que integraban la prima única de las pólizas suscritas, en concepto de gastos externos y de administración de las mismas (§ 147)

⁹⁴ Total créditos programas 31L: 81.965.909€

⁹⁵ Ley 18/2011, de 23 de diciembre art. 23.2 b)

1º El 40% en el ejercicio inmediatamente siguiente.

2º El 30% en el segundo ejercicio.

3º El 20% en el tercer ejercicio.

4º El 20% en el cuarto ejercicio.

5º El 20% en el quinto ejercicio.

6º El 20% en el sexto ejercicio.

- 284 Ante los elevados importes que suponían los primeros, se puso en conocimiento de la Consejería de Empleo, que manifestó no tener constancia de tal circunstancia, y de la Intervención General, ya que afectaban al pago del primer vencimiento de refinanciación de las pólizas abonado en diciembre de 2011 y pendiente de justificación⁹⁶.
- 285 A partir de ese momento⁹⁷ la Consejería inició una serie de actuaciones dirigidas a aclarar la justificación de estos conceptos y determinar la necesidad de seguir abonándolos.

Esta circunstancia ha determinado que la Consejería de Empleo, primero a iniciativa suya, decidiera comunicar a la compañía aseguradora de las pólizas refinanciadas la suspensión del abono de todas aquellas cantidades incluidas en la prima por conceptos de gastos externos, mediante escrito de 6 de febrero de 2012.

- 286 Posteriormente, la Consejería de Empleo tras recibir determinados requerimientos de la IGJA en el sentido de que se le hiciera llegar al citado órgano la descripción de los conceptos de gastos externos y de administración incluidos en la cuantificación de las primas de los expedientes refinanciados, ha decidido mediante comunicación efectuada el 18 de abril de 2012, suspender los pagos que hubiesen de ser realizados en relación con las pólizas refinanciadas, hasta tanto no se obtenga el mencionado desglose.
- 287 A la fecha de cierre de este informe continúan, por parte de la Consejería de Empleo y de la Intervención General, la suspensión de los pagos y los trabajos de revisión relativos a los gastos de gestión abonados a las empresas intermediarias.

10. ACCIONES ADMINISTRATIVAS PARA LA RESTITUCIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

- 288 De lo ya comentado (§ 251), a 7 de mayo de 2012 resulta que la Consejería de Empleo ha considerado que un total de 323 personas no tienen derecho, en principio, a percibir ayudas sociolaborales, ya sea porque nunca han trabajado en las empresas afectadas, o porque, perteneciendo al conjunto de potenciales beneficiarios, presentan algún tipo de irregularidad administrativa.
- 289 En aras de garantizar los legítimos derechos de las personas afectadas por esta calificación, la Administración ha iniciado procedimientos contradictorios respecto de la totalidad de este colectivo, al objeto de verificar las situaciones iniciales individuales de cada interesado y resolver sobre la improcedencia de las ayudas concedidas.
- 290 De ellos, 141 procedimientos abiertos están en fase de alegaciones o de propuesta de resolución; en 56 casos se ha constatado que el beneficiario realmente cumplía con los requisitos para recibir la ayuda y, en consecuencia, la calificación administrativa previa era errónea.

⁹⁶ Los gastos externos formaban parte de la prima única en todas las pólizas abonadas en el primer vencimiento de los expedientes objeto de refinanciación. Se abonan a la Compañía de Seguros y esta, a su vez, a los intermediarios.

⁹⁷ Puesto en conocimiento de la Consejería el 12 de enero de 2012. Escrito de solicitud de certificados a las compañías de seguro de fecha 20 de enero de 2012 enviados por la Dirección General de Trabajo a petición de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

- 291 Finalmente, a la fecha considerada la Administración ha acreditado la existencia de 126 personas que no tenían derecho a obtener ayudas sociolaborales. Las percepciones efectivamente satisfechas a este colectivo ascienden a 12.341.054,61 €, cuantía sobre la que la Administración ha de iniciar procedimiento de reintegro. Adicionalmente, a la vista de la pérdida del derecho a la percepción, se han dejado de abonar 15.210.253,76 €, correspondientes a los pagos futuros pendientes de vencimiento destinadas a sufragar las prestaciones atribuidas a este grupo de personas.
- 292 Conforme a lo dispuesto en el artículo 36.5 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de las 126 personas referidas la Consejería de Empleo ha iniciado 99 expedientes de reintegro, por importe de 11.200.117,07 €.
- 293 En materia de ayudas a empresas, a 4 de mayo de 2012 se han iniciado un total de 189 procedimientos de revisión de oficio. Los compromisos asumidos por la Administración ascienden a 141.053.380,84 €, de los cuales se han pagado 73.881.619,88 €; importe que se está reclamando en virtud de los procedimientos iniciados.

11. CONCLUSIONES

- 294 Las conclusiones obtenidas tras el análisis realizado al programa presupuestario 31L de la Consejería de Empleo, durante los ejercicios 2001 a 2010, son las que a continuación se exponen.
- 295 Hasta la publicación de la Orden de 3 de marzo de 2010 no consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencias, con los requisitos que exigen los artículos 13 de la Ley 30/1992 y 101 y 102 de la Ley 9/2007⁹⁸, del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo y Seguridad Social, para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario 31L.⁹⁹
- 296 Las ayudas objeto de fiscalización se han analizado desde la perspectiva de las subvenciones excepcionales, al no disponer de bases reguladoras ni convocatoria pública.(§ 26).

No obstante, no ha quedado acreditado en los expedientes de concesión de las ayudas a empresas las razones de interés social o económico, exigidas por el artículo 12.5 del Decreto 254/2001. En el periodo analizado, se ha comprobado la existencia de bases reguladoras de líneas de subvenciones aprobadas por otras Consejerías para atender finalidades similares^{100, 101}.

⁹⁸ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

⁹⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

¹⁰⁰ Entre otras, las distintas órdenes por las que se han establecido las bases reguladoras del Programa de Incentivos para el Fomento de la Innovación y el Desarrollo Empresarial en Andalucía, desde la Orden de 12 de septiembre de 2001; Orden de 24 de mayo de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, de Bases Regulación de un Programa de Incentivos para el Fomento de la Innovación y Desarrollo Empresarial de Andalucía, convocatoria 2005-2006, Orden de 5 de noviembre de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de Ayudas a Empresas Viables con dificultades coyunturales en Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2008 y 2009; Subvención Global de Andalucía, integrada en el Marco Comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales en las regiones españolas desde 1991, de la que IFA/IDEA es el Organismo Intermediario entre el Estado Español y la Comisión Europea.

¹⁰¹ Punto modificado por la alegación presentada.

- 297 Aún admitiendo el carácter excepcional de las ayudas sociolaborales gestionadas con cargo al programa 31L, su permanencia en el tiempo y reiteración en su concesión, hubieran justificado su tramitación a través de un procedimiento de carácter reglado. (§ 26).¹⁰²
- 298 Con independencia de la cobertura dada por las respectivas Leyes de Presupuestos de la CAA a las transferencias de financiación, incluidas en el programa 31L, se ha realizado un uso inadecuado de esta figura como procedimiento de ejecución presupuestaria para tramitar las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo con cargo al programa 31L, que ha tenido las siguientes consecuencias (§67):
- La ausencia de la preceptiva fiscalización previa, adecuada a la naturaleza del gasto subvencional. La intervención realizó la fiscalización previa sobre los expedientes de transferencias de financiación.
 - La contracción de compromisos de gastos de carácter plurianual sin articular los expedientes de tal naturaleza.
 - La asunción de compromisos de gastos al margen de la cobertura presupuestaria plurianual ha dado lugar al incumplimiento reiterado de los calendarios de pago, con la consiguiente liquidación de intereses de demora.
- 299 En el ejercicio 2010 se aprobó una orden de encomienda de gestión para la tramitación de las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo, con cargo al programa 31L. El procedimiento de ejecución presupuestaria seguido al amparo de dicha encomienda ha sido idéntico al descrito para la transferencia de financiación. (§65).
- 300 La Consejería de Empleo no realizó el diseño previo de las ayudas; así no se establecieron los requisitos exigidos para ser beneficiarios, los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes, los plazos de ejecución de las acciones a subvencionar, ni las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados (§101).
- 301 Con respecto a las ayudas sociolaborales, su objeto queda circunscrito a la protección de los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo u otro tipo de despido. No obstante, el procedimiento seguido en su concesión se ha llevado a cabo al margen del previsto en la legislación vigente para este tipo de ayudas. La finalidad que se persigue con la concesión de las mismas se ha acreditado, con carácter general, con la resolución administrativa de autorización de los expedientes de regulación de empleo, o con la materialización de los despidos producidos (§§111 y ss).
- 302 No ha quedado acreditado el uso adecuado del margen de discrecionalidad de la Administración al financiar prejubilaciones con distintos umbrales de edad, coberturas y condiciones (§114).¹⁰³

¹⁰² Punto modificado por la alegación presentada.

¹⁰³ Punto modificado por la alegación presentada.

- 303 Se han detectado situaciones de irregularidad en un número determinado de beneficiarios incluidos en las pólizas financiadas, que han sido puestas en conocimiento de la Consejería de Empleo para su verificación (§133).

Además, durante el trabajo de campo se ha puesto de manifiesto que los gastos externos o de comisiones incluidos en la prima de riesgo financiada han resultado superiores a la media del mercado. Estos hechos han dado lugar a la suspensión de los pagos hasta la justificación de los importes abonados (§§153 y 283 a 287).

De estas situaciones podrían derivarse, entre otras, responsabilidades contables y administrativas.

- 304 En las ayudas a empresas se ha constatado la enorme diversidad de actividades, actuaciones, objetivos o proyectos que se han pretendido atender. Con carácter general, hasta el ejercicio 2010 se han otorgado prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto. Asimismo, ni se ha exigido por la Administración, ni ha quedado acreditado por el beneficiario, el cumplimiento de las finalidades para las que fueron concedidas, ni la correcta aplicación de los fondos (§§185 y ss).

- 305 La calificación de estas ayudas como subvención excepcional ha dado lugar a un abuso del margen de la discrecionalidad administrativa en su concesión, que se ha puesto de manifiesto en hechos tales como, la concentración de las ayudas en determinadas zonas geográficas, en grupos de empresas y en concesiones realizadas sin acreditar el fin o interés público perseguido con las mismas. De estas situaciones podrían derivarse, entre otras, responsabilidades contables y administrativas (§198).¹⁰⁴

- 306 Desde el ejercicio 2001, los informes de control financiero permanente han puesto de manifiesto incumplimientos y conclusiones en relación con la tramitación como transferencias de financiación de los expedientes de gastos en los que el destino de los fondos venía determinado por el órgano de gestión; así como, el incumplimiento de la normativa sustantiva “al conceder subvenciones excepcionales prescindiendo de forma absoluta del procedimiento administrativo establecido en el artículo 107 de la LGHPCAA” (§90).¹⁰⁵

- 307 Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009, dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido y al igual que en informes precedentes, se pusieron de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que, si bien incluyen la participación de IDEA, competen a la Consejería de Empleo, en concreto a la DGTySS. La ausencia de Informe de Actuación puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos (§ 96 y ss.).¹⁰⁶

¹⁰⁴ Punto modificado por la alegación presentada.

¹⁰⁵ Punto modificado por la alegación presentada.

¹⁰⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

- 308** En el ejercicio 2011 la Consejería de Empleo acordó iniciar procedimiento de revisión de oficio sobre la totalidad de las ayudas otorgadas con cargo al programa 31L, pagadas a través de la Agencia IFA/IDEA, a favor de empresas y ayuntamientos; y también sobre pagos realizados directamente por la Administración en concepto de retribución por servicios profesionales de asesoramiento a favor de terceros (§255).
- 309** La Consejería de Empleo ha llevado a cabo un proceso para la formación de la voluntad administrativa, que ha culminado con la decisión de no revisar de oficio los actos de concesión de ayudas sociolaborales, otorgados a aquellos beneficiarios que cumplieran con los requisitos para ostentar tal condición, dadas las limitaciones que le impone el artículo 106 de la Ley 30/1992 (§249).
- 310** En el ejercicio 2011 la Consejería de Empleo inició un procedimiento para la refinanciación de una parte de la deuda pendiente por obligaciones contraídas y carentes de cobertura presupuestaria, correspondientes a las pólizas de seguros de prejubilación. Por otro lado se han aprobado bases reguladoras para atender otros compromisos pendientes, ante la situación de liquidación de una de las compañías aseguradoras (§§ 256 y ss.).
- 311** A 7 de mayo de 2012, la Consejería de Empleo ha iniciado procedimientos contradictorios a 323 personas al objeto de verificar las irregularidades inicialmente advertidas y resolver sobre la improcedencia de las ayudas concedidas (§§ 288 y 289).

De este colectivo, la Administración ha acreditado la existencia de 126 personas que no tenían derecho a obtener ayudas sociolaborales, que habían percibido 12.341.054,61 €. Conforme a lo dispuesto en el artículo 36.5 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la Consejería de Empleo ha iniciado 99 expedientes de reintegro, por importe de 11.200.117,07 € (§§ 291 y 292).

- 312** En materia de ayudas a empresas, a 4 de mayo de 2012 se han iniciado un total de 189 procedimientos de revisión de oficio, en atención a las deficiencias observadas en el procedimiento de concesión. Los compromisos que podrían considerarse asumidos por la Administración ascienden a 141.053.380,84 €, de los cuales se han pagado 73.881.619,88 €; importe que se está reclamando en virtud de los procedimientos iniciados (§293).
- 313** Según información facilitada por la Consejería de Empleo, a 15 de mayo de 2012, fecha de redacción del borrador de este informe, el coste estimado del programa 31L en el periodo fiscalizado, es de 1.217.021.806,82 €, aplicando un tipo de interés medio de desplazamiento de la deuda del 5,5%.¹⁰⁷

12. ANEXOS

¹⁰⁷ Punto modificado por la alegación presentada.

ANEXO 1

DECRETOS DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO. PERIODO 2001/2010

- **Decreto 244/2000, de 31 de mayo**, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. El Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de consejerías, contempla la creación de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, profundizando con esta nueva denominación en las competencias tradicionalmente atribuidas a la antigua Consejería de Trabajo e Industria (Decreto 316/1996), y apostando por competencias tendentes a la innovación y la implantación de nuevas tecnologías con carácter estratégico en las empresas, aumentando su competitividad y la generación de empleo.
- **Decreto 102/2003, de 15 de abril**, de regulación de la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Ajusta la estructura orgánica de la Consejería como consecuencia de la creación y adscripción del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), organismo autónomo creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre. Corresponde a la Viceconsejería la coordinación directa de las actividades de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social. Al Secretario General de Empleo, con nivel orgánico de Viceconsejero, le corresponde la coordinación, gestión y desarrollo de las atribuciones asignadas a la Consejería en materia de empleo.
- **Decreto 203/2004, de 11 de mayo**, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y el Servicio Andaluz de Empleo. Se le atribuyen a la Consejería de Empleo competencias en materia de Autoridad Laboral. Pierde las competencias relacionadas con Innovación y Desarrollo Tecnológico. El Instituto de Fomento de Andalucía pasa a depender de la nueva Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (Decreto 11/2004, de 24 de abril, de reestructuración de Consejerías).¹⁰⁸
- **Decreto 118/2008, de 29 de abril**, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo. Reproduce la del decreto anterior, con la única salvedad de la desaparición de un órgano directivo central, la introducción de cambios en la denominación de algunos de estos órganos directivos y sus correspondientes competencias, así como la desvinculación del ejercicio de las funciones de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo atribuidas hasta ahora a la Viceconsejería.
- **Decreto 170/2009, de 19 de mayo**, por el que se crea en la estructura orgánica de la Consejería de Empleo la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que asume las competencias asignadas a la Consejería en esta materia.
- **Decreto 136/2010, de 13 de abril**, modifica la estructura orgánica del Servicio Andaluz de Empleo en virtud de los compromisos adquiridos en el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía y en relación con la Consejería de Empleo incorpora en la Dirección General de Trabajo las competencias a desarrollar, en el marco de los objetivos de la economía de igualdad, de consecución de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, cohesión social y el fortalecimiento de las medidas que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral.

¹⁰⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

ANEXO 2

DECRETOS	DENOMINACIÓN CONSEJERÍA	COMPETENCIAS CONSEJERÍA	COMPETENCIAS DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO
<p>DECRETO 244/2000 DECRETO 102/2003</p>	<p>CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p>Relaciones laborales individuales y colectivas Condiciones de trabajo Mediación, arbitraje y conciliación Fomento, promoción y regulación del empleo Industria, Energía y Minas Fomento de la actividad económica, dirección, control y coordinación de los OAAA y Empresas Públicas, que tengan dicha finalidad o la ejecución de competencias propias de la Consejería de Trabajo e Industria. Cuantas iniciativas tiendan a la implantación de nuevas tecnologías, desarrollo de políticas energéticas y al fomento de la cultura emprendedora, como instrumento de fomento de la inversión empresarial en materia tecnológica, unificación de las medidas de política energética y apoyo a la iniciativa emprendedora empresarial.</p>	<p>1. La Dirección General de Trabajo y Seguridad Social tendrá atribuidas las competencias que correspondan a la Consejería en materia de relaciones laborales, individuales y colectivas y de condiciones de trabajo, en concreto las de seguridad e higiene en el trabajo, mediación, arbitraje y conciliación, así como las relativas a tiempo libre. 2. Asimismo, y sin perjuicio de la necesaria coordinación que ha de mantener con los otros Centros Directivos, en lo relativo a estudios sobre viabilidad de empresas y análisis de productividad, se le atribuye la resolución de los expedientes de regulación de empleo en los términos legalmente previstos. 3. También asumirá las competencias que, en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social, tiene la Consejería.</p>
<p>DECRETO 203/2004 DECRETO 118/2008 DECRETO 170/2009 DECRETO 136/2010</p>	<p>CONSEJERÍA DE EMPLEO Y SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO</p>	<p>Relaciones laborales en sus vertientes individuales y colectivas, condiciones de trabajo; mediación, arbitraje y conciliación; informes en relación con mutualidades no integradas en la Seguridad Social; tiempo libre. Competencias atribuidas a la Autoridad Laboral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Fomento, promoción y regulación del empleo. Fomento y formación en el ámbito del autoempleo, emprendedores, y pequeños empresarios, así como la coordinación de las políticas migratorias. Promoción de la creación de empleo en el ámbito local, a través de las unidades y agentes desarrollo local. Prevención de riesgos laborales, seguridad y salud laboral, promoviendo la cultura preventiva y la realización de las acciones que, combatiendo la siniestralidad laboral, garanticen la salud de los trabajadores. En general, aquellas que le son atribuidas por el artículo 5 de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo.</p>	<p>1. La Dirección General de Trabajo y Seguridad Social tendrá atribuidas las competencias que corresponden a la Consejería en materia de relaciones laborales, tanto individuales como colectivas, y de condiciones de trabajo; mediación, arbitraje y conciliación; informes en relación con mutualidades no integradas en la Seguridad Social; gestión del tiempo libre; y en general, las competencias atribuidas a la Autoridad Laboral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 2. Asimismo, y sin perjuicio de la necesaria coordinación que ha de mantener con otros centros directivos, se le atribuye el estudio sobre viabilidad de empresas, análisis de productividad y la resolución de los expedientes de regulación de empleo en los términos legalmente previstos. Desde D.118/2008 se añade: - El estudio sobre viabilidad de empresas, análisis de productividad y la resolución de los expedientes de regulación de empleo y de acompañamiento sociolaboral que corresponda, sin perjuicio de la necesaria coordinación que ha de mantener con otros órganos directivos. - La investigación, formación, difusión y fomento de la adopción por las empresas de buenas prácticas de los aspectos laborales en materia de Responsabilidad Social Corporativa. - Las competencias sancionadoras por infracciones en materia de relaciones laborales, sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos por razón de su cuantía. Desde D. 170/2009: - La investigación, formación, difusión y fomento sobre los aspectos laborales de la Responsabilidad Social Corporativa. - Las competencias sancionadoras por infracciones en materia de relaciones laborales, es, sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos por razón de su cuantía.</p>

TOTAL CRÉDITOS PROGRAMA 31L Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS DURANTE EL PERIODO 2001 A 2010

€

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
CREDITO INICIAL	32.663.313	57.289.661	83.669.187	65.475.706	82.237.660	89.552.374	94.389.688	108.775.343	96.578.223	65.608.122	776.239.277
MODIFICACIONES	73.218.256	31.140.658	466.186	-3.045.325	1.379.331	10.812.673	5.480.749	11.393.523	1.416.053	182.425	132.444.528
% MODIF/CDTO. INICIAL	224%	54%	1%	-5%	2%	12%	6%	10%	1%	0%	17%
CREDITO DEFINITIVO	105.881.569	88.430.319	84.135.373	62.430.381	83.616.991	100.365.047	99.870.437	120.168.866	97.994.276	65.790.547	908.683.805

CREDITOS Y MODIFICACIONES PROGRAMA 31L VINCULADOS A AYUDAS SOCIOLABORALES Y AYUDAS A EMPRESAS TRAMITADAS POR IFA/IDEA

€											
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
CREDITO INICIAL	0,00	34.341.351	55.646.899	46.146.839	72.261.575	77.291.000	79.207.500	87.478.495	80.420.634	54.164.366	586.958.659
MODIFICACIONES	72.230.481	32.197.303	0	-3.674.120	799.896	9.300.000	7.448.503	15.265.690	300.000	0	133.867.754
% MODIF/CDTO. INICIAL	-	94%	0%	-8%	1%	12%	9%	17%	0%	0%	23%¹⁰⁹
CREDITO DEFINITIVO	72.230.481	66.538.654	55.646.899	42.472.719	73.061.471	86.591.000	86.656.003	102.744.185	80.720.634	54.164.366	720.826.413

¹⁰⁹ Modificado por la alegación presentada.

ANEXO 5.1

MUESTRA SELECCIONADA AYUDAS SOCIOLABORALES				€
EMPRESA	EXPEDIENTES	PRIMA FINANCIADA J.A.	PAGADO POR IDEA	
ABB Power Technology, S.A.	2	5.246.694	5.217.410	
Aceitunas Y Conservas, S.A.L. (ACYCO)	1	2.975.956	2.951.414	
Aglomerados Morells, S.A.	1	2.408.523	1.459.678	
Almagrera	1	54.422.173	(1)	
Altadis, S.A.	3	30.744.963	20.477.820	
A-Novo Comlink España, S.L.	2	36.098.409	31.453.804	
Asoc.Trabajadores de La Prensa de Cádiz	1	8.069.155	3.780.636	
Astilleros de Huelva, S.A.	2	2.440.962	1.229.234	
Bodegas William & Humbert, S.A	2	11.782.178	756.996	
Boliden Apirsa, S.L.	1	39.554.224	39.554.224	
Bolsa Tharsis	1	5.724.562	(1)	
Bon Punt, S.A.U.	2	16.409.290	1.498.409	
Calderinox	1	1.345.051	444.980	
Cerámicas Syre, S.A.	2	3.096.607	1.418.448	
Cervezas Alhambra, S.L	1	3.748.167	4.308.066	
Cía. Andaluza De Minas	1	5.083.818	3.991.487	
Cía. Minera Marquesado	2	14.892.164	4.598.716	
Comercial Alimentaria Dhul, S.L	4	11.528.137	10.594.159	
Compañía Andaluza de Cervezas, S.A	1	1.350.608	1.350.608	
Complejo Bodeguero Bellavista, S.L.U.	2	5.663.591	3.807.300	
Cydeplast Pet, S.A.	1	6.622.625	7.280.076	
Delphi Automotive System España, S.L.	5	250.859.555	22.219.293	
EGMASA	1	22.249.547	16.069.919	
Europa Center, S.A.	1	7.964.566	3.623.126	
Fertiberia, S.A.	3	9.408.508	2.265.667	
Filón Sur	1	6.622.125	(1)	
Germans, S.A.	1	1.472.412	444.768	
González Byass	1	19.757.235	709.450	
Graficromo	1	1.057.263	634.527	
Gres de Vilches, S.L.	2	832.830	563.774	
Heineken España, S.A.	1	16.484.160	16.484.160	
Hilados y Tejidos Malagueños, S.A.	4	64.586.103	19.471.871	
Hilaturas y Tejidos Andaluces, S.A.L.	3	20.544.786	10.929.537	
Hotel Málaga Palacio, S.A.	1	733.234	733.234	
Industria Auxiliar Naval de Cádiz	1	27.259.190	24.404.352	
Industrias del Guadalquivir, S.A.L.	4	8.315.896	6.178.460	
Inersa	1	1.888.465	(1)	
Intesur, S.A.U	2	2.538.540	3.109.906	
Jerez Industrial, S.A.	2	7.171.320	7.171.320	
Mac Puar Componentes Mecánicos, S.L.	1	5.300.143	4.303.507	
Matadero Fuente Obejuna, S.A.L.	1	2.549.624	2.528.259	
Mercasevilla, S.A.	2	13.066.795	4.215.000	
Minas De Riotinto	1	53.873.021	(1)	
Minas y Fia-Ugt	1	9.983.104	1.654.450	
Muebles de Madera Promi, S.L.	1	2.558.124	1.385.505	
Navans Resource	1	1.661.839	(1)	
Nexpron, S.A.	1	6.792.531	4.352.198	
Nueva Tharsis	1	16.248.814	(1)	
Pickman La Cartuja de Sevilla, S.A.	2	6.543.396	4.123.316	
Primayor Alimentación Andalucía, S.A.	3	10.452.546	9.015.005	
Promi Forja, S.L.	1	3.870.781	1.376.041	
Río Grande	1	1.485.206	0	
Saldauto Sevilla, S.A.L.	1	1.637.230	466.343	
Santana Motor, S.A.	4	82.709.675	71.882.590	
Siemens Metering, S.A.	1	1.524.719	1.524.719	
Smurfit Container España (Grupo Smurfit)	2	2.795.232	1.963.689	
Surcolor, S.A.	1	2.340.137	760.920	
TAMC, S.A	1	3.195.929	3.219.069	
Tioxide Europe, S.L.	2	4.288.972	2.068.278	
TRAGSA	1	1.695.547	1.169.166	
Valeo Iluminación, S.A.	1	2.772.205	2.957.665	
Yogures Andaluces, S.A	1	6.245.337	6.379.142	
Zoilo Ruiz Mateos, S.L.	1	8.170.743	1.100.000	
TOTAL	102	990.715.241	530.701.855	

(1) Estas empresas forman la Faja Pírtica. Importe pagado por IDEA: 123.070.163

ANEXO 5.2

MUESTRA SELECCIONADA AYUDAS A EMPRESA				€
EMPRESA	Nº AYUDAS	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE PAGADO	
Aceitunas y Conservas, S.A.L. (ACYCO)	1	109.620	82.215	
Aeronáutica del Sur, S.A.L (AEROSUR)	2	1.200.000	1.200.000	
Aglomerados Morells, S.A.	1	440.000	440.000	
Al Ballut Dehesas De Calidad, S.L.	2	909.759	909.759	
A-Novo Comlink España, S.L.	1	3.800.000	3.800.000	
Antonio Gálvez Peluqueros, S.L.	1	1.150.000	862.500	
Arcadia Emprendedora, S.L.	1	1.200.000	1.200.000	
Asociación Faja Píritica De Huelva	9	4.696.360	4.396.872	
Astilleros de Huelva, S.A.	8	2.293.783	2.293.783	
Astilleros de Sevilla, S.A.	9	5.199.707	5.199.707	
Atlántico Radio Televisión, S.L.L.	1	450.000	450.000	
Autogística de Andalucía, S.A.	2	2.400.000	2.087.500	
Ayto. Alcolea Del Rio	2	120.000	120.000	
Ayto. Camas	1	60.101	60.101	
Ayto. Chiclana	1	24.000	24.000	
Ayto. Coria Del Rio	3	162.172	162.172	
Ayto. Guadalcanal	3	342.577	342.577	
Ayto. Guarimán	1	440.000	440.000	
Ayto. La Barca De La Florida	1	18.000	18.000	
Ayto. Los Palacios	1	901.518	750.000	
Ayto. Puebla Del Río	1	78.130	78.130	
Ayto. San Nicolás Del Puerto	1	871.468	871.468	
Ayto. Santiponce	1	30.050	30.050	
Ayto. Villanueva del Rio y Minas	1	250.000	250.000	
Bar Restaurante Galloso	1	30.000	30.000	
Bellow Marko	1	447.754	447.754	
Bética Industrial S.L.	2	880.000	880.000	
Boliden Apirsa S.L.	1	450.759	450.759	
Calderinox	2	168.000	168.000	
Centro De Limpieza Industrial Huelva, S.L.	1	1.009.369	1.009.369	
Cespa, FCC Y Cristóbal Martínez Victoria	1	1.452.444	1.452.444	
Consyproan, S.L.	1	350.000	262.500	
Cooperativa Virgen De Belén	1	270.455	270.455	
Corchos De Cazalla, S.L.	3	3.003.036	3.003.036	
Corchos Higuera, S.L.	1	601.012	601.012	
Corchos y Tapones de Andalucía, S.A.	3	3.003.036	3.003.036	
Corral del Conde de la Sierra Morena, S.A.	1	1.200.000	1.200.000	
Cristo Obrero, S.C.A.	1	400.000	400.000	
Dehesa Navera, S.L.	1	182.629	80.000	
Desarrollo Local El Pedroso (SODELP)	4	1.141.518	1.141.518	
Ebro Puleva	1	2.000.000	0	
Electron Service Line, S.L.	1	1.161.957	0	
Enoworld, S.L.	1	1.200.000	1.200.000	
Explotaciones Aroche, S.L	1	300.000	300.000	
Fundación San Telmo	1	1.192.000	1.052.000	
Gestión Hostelería Comar, S.L.	1	50.000	50.000	
Gres de Vilches, S.L.	3	722.254	722.254	
Grueso y García, S.L.	1	100.000	50.000	
Grupo TPM Inversiones Plásticas, S.L.	1	1.500.000	1.500.000	
Hijos De Andrés Molina, S.A.	2	2.872.838	1.069.802	
Hotel La Posada del Moro (San Goy, S.C.)	2	900.759	900.759	
Ibérica de Exportaciones y Transacc., S.L.	1	1.200.000	1.200.000	
Industrias Elizana, S.A.	2	1.150.000	975.000	
Iniciativas Turísticas Sierra Morena, S.L.	1	450.000	450.000	
Instalaciones Industriales y Navales	3	354.996	354.996	
Isidoro Ruz Espigares	1	450.000	450.000	
La Pequeña Holanda, S.C.A.	1	444.000	444.000	
Málaga Textil Ind. Guadalhorce (MATEINGU)	1	1.803.036	1.803.036	
Mcdad. Desarrollo y Fomento Aljarafe	3	387.405	387.405	
Marco de Estudio y Proyec. Siglo XXI, S.L.	2	1.352.277	901.518	
Martínez Barragán, S.A.	1	1.150.000	1.150.000	
Matadero de Sierra Morena, S.A.	4	3.852.530	3.852.530	

Fiscalización de ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por Expedientes de Regulación de Empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía

JA 11/2011

MUESTRA SELECCIONADA AYUDAS A EMPRESA				€
EMPRESA	Nº AYUDAS	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE PAGADO	
MSM, Montanera de Jabugo, S.L.	1	1.200.000	1.200.000	
Muebles de Madera Promi, S.L.	1	601.012	601.012	
Muebles Don Formón, S.L.	1	96.400	96.400	
Nature Pack Minas de Rio Tinto, S.A.	5	1.240.561	1.240.561	
Nazapet, S.A.L.	1	503.132	503.132	
Nueva Lima, S.A.	3	349.084	349.084	
Pickman La Cartuja de Sevilla, S.A.	4	6.615.226	6.615.226	
Picos Yeye Cohollero, S.L.	1	120.000	120.000	
Primayor Alimentacion Andalucía, S.A.	3	581.805	581.805	
Producciones Barataria, S.L.	1	210.354	210.354	
PROMI	2	4.477.888	4.477.888	
Promi Comercialización De Muebles, S.L.	1	601.012	601.012	
Promi Forja, S.L.	1	601.012	601.012	
Promociones Vinícolas de Sevilla, S.L.	1	444.749	90.081	
Refractarios Andalucía, S.L.	1	721.215	721.215	
Refractarios Guadalcanal, S.A	1	721.215	721.215	
Refractarios Sevilla, S.A.	1	721.215	721.215	
Roda Textil, S.C.A.	1	100.000	100.000	
Romero Álvarez, S.A.	1	1.200.000	1.200.000	
S.A.T. Virgen Del Espino	2	1.051.012	1.051.012	
S.C.A. de Familias Agrícolas (SCAFA)	2	1.250.000	1.250.000	
Saldauto Sevilla, S.A.L.	1	200.000	200.000	
San Sebastián de Guadalcanal, S.C.A.	1	1.000.000	1.000.000	
Sapphire Grupo Empresarial, S.L.	1	30.000	30.000	
Sucesores De José Sánchez Marcos, S.A	1	300.000	300.000	
Tartessos Car, S.L.	1	300.000	300.000	
Tialna, S.L.	2	810.000	810.000	
Tierra Virgen Alimentación, S.L.	2	1.352.277	1.352.277	
Universidad De Sevilla	1	30.000	30.000	
Valeo Iluminación, S.A.	2	428.787	428.787	
TOTAL	162	94.189.265	86.785.305	

1. CONCEPTO DE EXPEDIENTE DE REGULACIÓN DE EMPLEO

En el periodo objeto de fiscalización, y hasta la reforma laboral aprobada por el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, un expediente de regulación de empleo (ERE) consistía en un procedimiento administrativo-laboral de carácter especial, dirigido a obtener de la Autoridad Laboral competente autorización para suspender o extinguir las relaciones laborales, cuando concurriesen determinadas causas y garantizando los derechos de los trabajadores. Se recogía en la anterior redacción del artículo 51 del vigente Estatuto de los Trabajadores y no era un expediente de gasto.

Este procedimiento se seguía en la tramitación de las siguientes extinciones o suspensiones de contrato de trabajo:

- Despido colectivo fundado en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.
- Suspensión o extinción de la relación laboral por fuerza mayor.
- Suspensión de la relación laboral fundada en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción y reducción de jornada por las mismas causas.
- Extinción de la relación laboral por extinción de la personalidad jurídica del contratante.

Lo solicitaba el empresario interesado. Si se presumiera que la no incoación del mismo por el empresario pudiera ocasionarles perjuicio de imposible o difícil reparación, lo podían iniciar los trabajadores a través de sus representantes legales.

Se iniciaba ante la Autoridad Laboral competente, que en la Comunidad Autónoma es el Delegado Provincial o el Director General de Trabajo.

Cuando la autorización afectaba a centros de trabajo o trabajadores radicados en dos o más Comunidades Autónomas, conocía el expediente de regulación de empleo la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Cuando el expediente lo presentaba la empresa, y no se justificaba por causa de fuerza mayor, el procedimiento se iniciaba con la solicitud y daba lugar a la apertura de un período de consultas mediante escrito dirigido a los representantes legales de los trabajadores.

Junto a la solicitud empresarial se adjuntaba Memoria explicativa de las causas del expediente y otras informaciones como:

- Número y categorías de los trabajadores empleados habitualmente durante el último año.
- Trabajadores afectados y criterios utilizados.
- Período durante el que se extinguirán los contratos de trabajo.
- En empresas de 50 o más trabajadores, plan de acompañamiento social que contemplara las medidas previstas por la empresa para evitar o reducir los efectos del despido colectivo.

El periodo de consultas tenía una duración no superior a 30 días naturales, o de 15 en el caso de empresas de menos de 50 trabajadores. Dicho periodo podía entenderse finalizado cualquiera que fuese el tiempo transcurrido en el supuesto de que las partes llegasen a un acuerdo.

La Autoridad Laboral procedía a la resolución del expediente de regulación de empleo presentado, previo informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las causas motivadoras del expediente, y en su caso informe de otros organismos públicos (Servicio Estatal de Empleo).

¹¹⁰ Fuente: Consejería de Empleo.

La autorización procedía cuando de la documentación obrante en el expediente se desprendiese que concurría la causa alegada por el empresario y la razonabilidad de la medida en los términos señalados en el apartado 1 del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores.

Si el período de consultas finalizaba con acuerdo de las partes la Autoridad Laboral procedía a dictar resolución en el plazo de siete días naturales autorizando la reducción de la jornada laboral, la suspensión o extinción de las relaciones laborales y dando traslado de la misma a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a la Entidad gestora de la prestación por desempleo. Si transcurrido dicho plazo no hubiera recaído pronunciamiento expreso, se entendía autorizada la medida extintiva, de suspensión o reducción de jornada, en los términos contemplados en el acuerdo.

La resolución motivada recogía la medida planteada, la cifra de afectados, la fecha de los efectos y la declaración de la situación legal de desempleo de los trabajadores afectados.

En Andalucía, en el periodo comprendido entre los años 2000 al 2011, ambos inclusive, se autorizaron 7.160 expedientes de regulación de empleo. **Frente a una media anual de 300 EREs entre los años 2000 al 2007, la cifra aumentó a 1.190, media entre los años 2008 a 2011, lo que prácticamente supone cuadruplicarla.**

2. CONCEPTO DE AYUDA SOCIOLABORAL A LA PREJUBILACIÓN

Una vez autorizado un ERE, a los trabajadores afectados se les aplicaba el plan social que hubiesen acordado con la empresa, a fin de aliviar las consecuencias del despido.

Era habitual que estos trabajadores se acogiesen inmediatamente a la prestación de desempleo por el periodo que les correspondiera, con cargo al Servicio Público Estatal de Empleo. Para trabajadores cuya edad estaba por encima de un determinado umbral (por ejemplo, 50 años), teniendo en cuenta sus dificultades de empleabilidad, el plan social podía haber acordado las denominadas prejubilaciones.

La prejubilación es una medida que no está contemplada legalmente. No es una prestación regulada en el ordenamiento jurídico, ni debe confundirse con la jubilación anticipada. Tiene carácter convencional y se basa en el acuerdo privado establecido entre empresas y trabajadores. A los trabajadores despedidos mayores de una cierta edad la empresa les garantiza una retribución consistente en un porcentaje de su salario hasta la edad de jubilación, así como un convenio especial con la Seguridad Social.

No obstante, desde los años 80, con motivo de las grandes reestructuraciones industriales acometidas entonces, con importantes repercusiones sociales y económicas, las administraciones públicas han intervenido aportando recursos públicos para dar cobertura a las prejubilaciones, sobre todo en el caso de cierre de empresas y despido de un gran número de trabajadores.

Para ello ha sido necesario aprobar unas ayudas sociolaborales de carácter individual a los trabajadores afectados, a fin de aportar una financiación pública. El conjunto de documentación que soporta esta ayuda pública es lo que podemos definir como expediente de ayudas sociolaborales, que suelen cubrir una parte del coste del plan social de prejubilaciones, ya que otra parte se cubre con las indemnizaciones que legalmente corresponden a los afectados o por la propia empresa. Se trata de expedientes que suponen compromisos de gasto para la Administración Pública.

Los instrumentos para dar cobertura a las prejubilaciones son las pólizas de seguros de renta, que contrata la empresa (tomador) con una compañía aseguradora, siendo los beneficiarios los trabajadores afectados por los despidos. Las ayudas sociolaborales otorgadas por la Administración Pública cubren parcial o totalmente las primas que hay que aportar a la compañía aseguradora para que los trabajadores puedan gozar de la cobertura asegurada en la póliza (una cantidad mensual hasta la edad de jubilación y el convenio especial con la Seguridad Social).

ANEXO7

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COLABORACIÓN INTRA ADMINISTRATIVA

Los convenios constituyen la típica fórmula en la que se plasma la colaboración y cooperación entre los entes públicos. Los convenios son un instrumento en virtud del cual dos o más entes públicos, actuando en el marco de sus respectivas competencias, se ponen de acuerdo para alcanzar un fin común, comprometiéndose para ello a realizar determinadas actuaciones. A través de los convenios se asocian diversos entes públicos que, por ser complementarios entre sí, posibilitan lograr objetivos que de forma individual serían difícilmente realizables.

A la fecha de la firma del Convenio de 17 de julio de 2001, las fórmulas de colaboración intra administrativa podían encauzarse a través de encomiendas de gestión o de encargos de ejecución. Las encomiendas venían ya reguladas, como en la actualidad, en el artículo 15 de la Ley 30/1992, y se presentaban como mecanismos de colaboración entre órganos de la misma o distintas Administraciones para la realización de actividades materiales, técnicas o de servicio. Una regulación prácticamente idéntica se recoge en el artículo 105 de la LAJA.

Por su parte, los encargos de ejecución estaban regulados desde el ejercicio 1999 en las correspondientes leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se encuadraban entre las fuentes de financiación de las entidades instrumentales. También la LAJA los reguló de forma permanente en su artículo 106.

A diferencia de lo que sucede en la encomienda de gestión, en la que hay una parte activa (encomendante) y una pasiva (encomendada), en los convenios las partes participan de forma activa, estructurados en torno a un interés común. Esta es otra diferencia entre ambas figuras, pues en la encomienda de gestión no hay ningún interés común, ya que el fin que se persigue, y al que ayuda a alcanzar el ente encomendado mediante la realización de una determinada actividad material, es propio del encomendante.

<p>ENCOMIENDA ARTÍCULO 105 LAJA Encomienda de gestión por la Administración de la Junta de Andalucía</p>	<p>ENCOMIENDA ARTÍCULO 106 LAJA Encomienda de gestión a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz¹¹¹</p>
<p>a) Figura jurídico-pública tradicional, de carácter bilateral, que se constituye entre órganos administrativos o entidades de derecho público, ya sea de la misma o de otra Administración, y que permite que los actos materiales inherentes al ejercicio de una competencia puedan ser realizados por un órgano o entidad distinto al órgano competente.</p> <p>b) Se suelen instrumentalizar a través de convenios.</p> <p>c) La relación jurídica bilateral que se constituye es de carácter voluntario entre órganos administrativos y/o entes de derecho público.</p> <p>d) Una vez entrada en vigor la nueva LCSP, la aplicación tanto de este artículo, como del artículo 15 de la Ley 30/1992, debería quedar circunscrito a materias o actividades no estrictamente contractuales, es decir, que su objeto no podría incluir prestaciones propias de los contratos administrativos a cambio de una contraprestación dineraria equivalente al valor de la prestación.</p> <p>e) El acuerdo de la encomienda debe publicarse en el BOJA y tal publicación tiene efectos constitutivos. También requiere acuerdo del Consejo de Gobierno cuando se trata de una <i>"...encomienda de gestión a órganos o a entes públicos pertenecientes o dependientes de diferente Consejería o de distinta Administración Pública..."</i></p>	<p>a) Constituyen mandatos obligatorios desde un determinado poder adjudicador a las entidades instrumentales que son medios propios de aquél. Son negocios jurídicos "unilaterales" de una regulación y reconocimiento legal más reciente, como consecuencia de la doctrina "in house providing" del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de Reformas Urgentes para el impulso de la productividad, y para la mejora de la contratación pública).</p> <p>b) Se deben instrumentalizar a través de resoluciones unilaterales del poder adjudicador.</p> <p>c) Las entidades receptoras de esta encomienda carecen de autonomía de la voluntad respecto a las entidades que la "ordenan".</p> <p>d) Al constituir negocios jurídicos previstos en la LCSP para constituir una excepción a su regulación, se debe asociar esta figura a aquellas actuaciones que constituyen el objeto de los contratos administrativos, en virtud de la cual el poder adjudicador recibe las prestaciones o trabajos encomendados a su entidad instrumental, a cambio de una contraprestación.</p> <p>e) No requieren publicación oficial, ni autorización del Consejo de Gobierno, salvo que su importe exceda del previsto en las Leyes del Presupuesto.</p>

¹¹¹ Título del artículo modificado por la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

AYUDAS SOCIOLABORALES FINANCIADAS POR OTRO PROGRAMAS Y/O CONSEJERÍAS

€				
CONSEJERÍAS	TIPO DE AYUDA	FECHA	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE PAGADO
AYUDAS FINANCIADAS CONSEJERÍA INNOVACIÓN				
Edm Seneca, S.A A	Préstamo	29/12/2008	384.842	384.842
Nature Pack Minas de Riotinto, S.A	Préstamo	17/12/2008	176.000	176.000
Nature Pack Minas de Riotinto, S.A.	Préstamo	20/07/2008	273.500	273.500
Pickman, S.A.	Préstamo	01/12/2003	1.869.630	1.869.630
Promi	Préstamo	24/07/2001	3.606.073	3.606.073
Scafa	Préstamo	09/10/2007	1.000.000	1.000.000
Grupo TPM Inversiones Plásticas, S.L.	Préstamo	31/07/2008	1.500.000	1.500.000
Astilleros de Sevilla, S.A.	Ayudas Sociolaborales	24/03/2010	455.025	455.025
Astilleros de Sevilla, S.A.	Ayudas Sociolaborales	29/07/2010	1.325.254	1.325.254
Astilleros de Huelva, S.A.	Ayudas Sociolaborales	29/07/2010	952.405	952.405
Abantia Ticsa	Ayudas Sociolaborales	26/05/2010	450.000	337.500
Acuerdo Santana Motor, S.A.	Ayudas Sociolaborales	19/12/2001	524.160	524.160
Total financiado CICE			12.516.889	12.404.389
AYUDAS FINANCIADAS CONSEJERÍA MEDIO AMBIENTE				
Boliden Apirsa	Ayudas Sociolaborales	26/02/2001	450.759	450.759
TOTAL			12.967.648	12.855.148

1. Según información facilitada por IDEA, en los ejercicios 2001 y 2010 el ente instrumental asumió los compromisos adquiridos por la Consejería de Empleo contra su propia cuenta de resultados, siendo la Consejería de Innovación la que repuso los fondos necesarios para equilibrar los fondos propios.
2. En el ejercicio 2001, la Consejería de Medio Ambiente aportó financiación por importe de 450.000€ para la financiación del expediente correspondiente a la empresa BOLIDEN APIRSA.
3. El total de crédito destinado a la financiación de ayudas sociolaborales a través de IFA/IDEA ha sido el siguiente:

€		
CONSEJERÍAS	TOTAL COMPROMISOS AYUDAS SOCIOLABORALES	TOTAL PAGOS AYUDAS SOCIOLABORALES
Consejería de Empleo	736.185.220	725.299.699
Consejería de Innovación	12.516.889	12.404.389
Consejería de Medio Ambiente	450.759	450.759
TOTAL	749.152.868	738.154.847

ANEXO 9

DESFASES FINANCIEROS PROVOCADOS EN EL ENTE INSTRUMENTAL IFA/IDEA

€

CREDITOS DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO TRAMITADOS A TRAVÉS DE IFA/IDEA PARA EL PAGO DE AYUDAS SOCIOLABORALES											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Crédito definitivo											
transferencias a IFA/IDEA (1)	72.230.481	66.538.654	57.125.309	45.467.595	73.061.471	86.591.000	86.656.003	102.744.185	80.720.634	54.164.366	725.299.699
Compromisos de Gastos IFA/IDEA	58.860.650	74.048.078	107.062.069	88.960.408	40.777.407	78.304.265	76.217.458	101.782.382	54.430.234	55.291.509	735.734.460
Diferencia	13.369.831	-7.509.424	-49.936.760	-43.492.813	32.284.064	8.286.735	10.438.545	961.803	26.290.400	-1.127.143	-10.434.762
Pagos realizados por IFA/IDEA	47.482.187	72.712.823	77.515.427	61.857.896	54.552.425	70.960.031	84.046.854	100.563.555	55.591.144	84.668.141	709.950.483

(1) Se incluyen, además del 31L, créditos de los programas 32H y 54B que la Consejería de Empleo transfirió al IFA para el pago de 2 ayudas. Ejercicios 2003 y 2004

1. Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por el ente instrumental sobre las obligaciones de pago de ayudas asumidas como consecuencia de los convenios particulares o resoluciones de pagos para ordenar la materialización de las ayudas.
2. Los compromisos se refieren a los adquiridos por el ente instrumental, no quedan reflejados los importes comprometidos por la Consejería de Empleo y que no son objeto de convenio particular para materializar los pagos.
3. Desde el ejercicio 2008, los compromisos de la Consejería son superiores a los registrados por IDEA ya que las resoluciones y las órdenes de pago se firman fraccionando los importes, sin reflejar el compromiso de gasto total de cada uno de los expedientes.

13. VOTO PARTICULAR

En cumplimiento de los artículos 16 y 59 del Reglamento de Funcionamiento y Organización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, se reproduce a continuación el voto particular presentado.

VOTO PARTICULAR DE LA CONSEJERA DOÑA AMELIA MARTÍNEZ SÁNCHEZ, AL QUE SE ADHIERE LA VECEPRESIDENTA DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA M^ª JOSE CAMILLERI HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL PLENO DE MODIFICAR Y ELIMINAR DETERMINADOS PÁRRAFOS DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS SOCIO-LABORALES A TRABAJADORES AFECTADOS POR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO Y EMPRESAS EN CRISIS OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, EJERCICIOS 2001-2010”

La que suscribe, Amelia Martínez Sánchez, Consejera de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y M^ª José Camilleri Hernández, Vicepresidenta de esta Institución, en virtud del artículo 16.2 del Reglamento de la Cámara de Cuentas de Andalucía, votan favorablemente la aprobación del Anteproyecto del informe, pero mediante este voto particular desean hacer constar la opinión discrepante en cuanto a la nueva redacción dada a los párrafos 31, 32, 33, 34, 35, 39 y 41, la inserción de tres nuevos párrafos en el Anteproyecto y la eliminación de los párrafos 81 y 86.

ANTECEDENTES

En sesión celebrada el día 12 de julio de 2012, se sometió a votación por el Pleno de esta Institución la aprobación del Informe Provisional de “Fiscalización de las ayudas socio-laborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, ejercicios 2001-2010”. Todo ello tras incluir, en dicha sesión, numerosas modificaciones al Anteproyecto de Informe.

El Borrador de dicho Informe había sido aprobado por los Consejeros responsables el pasado 18 de mayo, tal y como se establece en el artículo 61 del Manual de Procedimientos de esta Institución: *“Analizada la información y documentos resultantes del proceso descrito en las normas 59 y 60, el responsable técnico introducirá las modificaciones que resulten pertinentes en el PRIMER BORRADOR DE INFORME que, una vez ultimado, se incorporará al aplicativo informático GEDEX, desde donde se analizará por el Consejero y, en su caso, procederá a su aprobación, pasando a denominarse BORRADOR DE INFORME. Éste será remitido en soporte papel al Consejero Mayor.”*

La revisión técnica del informe se realizó el 23 de mayo de 2012, siguiendo lo establecido en el artículo 63 de dicho Manual, según el cual: *“La Comisión Técnica dictaminará sobre el borrador para lo cual podrá revisar la adecuación de los programas de trabajo a las DT aprobadas, ejerciendo control de calidad sobre el trabajo efectuado, de acuerdo con lo previsto en la norma 37 y, así, la Comisión Técnica podrá recomendar la continuación o ampliación de pruebas y el desarrollo de aspectos concretos y, en general, cuantas mejoras se estimen convenientes. El control de calidad ejercido por la Comisión Técnica será contrastado con el responsable técnico del informe, con idea de que el Acta donde se recogen las sugerencias vaya lo más depurada posible.”*

Una vez modificado el Informe con el dictamen de la Comisión Técnica, el día 23 de mayo, los Consejeros responsables le dieron el visto bueno, pasando el BORRADOR DE INFORME a tener la consideración de ANTEPROYECTO y publicándose en la INTRANET de la Institución para su aprobación por el Pleno.

En el Pleno celebrado el día 1 de junio se aprobó, con el voto en contra de la Vicepresidenta de la Institución y la Consejera que suscribe, *“la solicitud al Gabinete Jurídico de esta Institución de un dictamen sobre la totalidad del contenido del Informe”*, amparándose en lo establecido en el artículo 91 del Manual de Procedimientos.

Según el artículo 91 del Manual de Procedimientos: *“Durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización el responsable técnico puede detectar supuestos de infracciones de la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos. En tal supuesto lo pondrá en conocimiento del Consejero correspondiente, que podrá solicitar, a través de la Secretaría General, dictamen al Gabinete Jurídico. En todo caso, se solicitará este dictamen si dichas infracciones pudieran entenderse como indicios de responsabilidad contable”*

El procedimiento ya se había realizado exactamente como se establece en el Manual de Procedimiento, ya que el responsable técnico del Informe lo puso en conocimiento del Consejero entonces responsable quien solicitó dicho Informe al Gabinete Jurídico. El Informe denominado *“Informe jurídico relativo al informe de fiscalización de carácter integral de las ayudas socio-laborales a trabajadores afectados por expediente de regulación de empleo y empresas en crisis, otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía durante el período comprendido entre los ejercicios 2001 a 2010, ambos inclusive”* fue remitido por la Secretaria General con fecha 23 de Mayo de 2012.

El nuevo documento elaborado por la responsable del Gabinete Jurídico, del que discrepo en gran parte de su contenido, contradice en su esencia al informe elaborado por los técnicos. Hay que señalar que el Anteproyecto del Informe fue el resultado de un trabajo desarrollado durante ocho meses por seis técnicos de esta Institución (tres auditores y tres técnicos de auditoría).

Dicho dictamen jurídico, debido a su naturaleza y al contrario de lo que sucedió con el Anteproyecto de Informe al que corrige sustancialmente, no es sometido ni a aprobación por el Pleno ni a ningún tipo de revisión técnica, siendo, sin embargo, utilizado como pretexto para la profunda modificación que ha sufrido el Anteproyecto que, como he expuesto anteriormente, contaba ya con el visto bueno de los Consejeros responsables y de la revisión técnica realizada por cinco coordinadores de esta Institución.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO DEL PLENO POR EL QUE SE SUSTITUYEN LOS PUNTOS 31-35 DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME POR LOS NUEVOS PUNTOS 31 Y 32 DEL PROVISIONAL.

El Pleno de la Cámara de Cuentas aprueba dar nueva redacción a los Puntos 31, 32, 33, 34 y 35 del Informe, sustituyendo los siguientes párrafos del Anteproyecto:

31 *“Por lo tanto, el Convenio de 2001 se limitaba a definir un marco de colaboración genérico entre la Consejería de Empleo y el IFA, cuya concreción requería de un ulterior desarrollo a través de los convenios particulares; este acuerdo marco se presenta así como un instrumento jurídico ajeno a los procedimientos de ejecución presupuestaria, los cuales quedan determinados en función de la naturaleza económica del gasto tramitado, de carácter subvencional.”*

32 *“El Convenio de 17 de julio de 2001 responde a la figura de la encomienda de gestión prevista en el artículo 15 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, pues contiene el acuerdo formalizado entre la Consejería de Empleo y el IFA en orden a que esta última entidad, de carácter instrumental, realice determinadas actividades materiales y técnicas a favor la Consejería, que versan sobre materias no contractuales y sin percibir por ello contraprestación alguna (§Anexo 6).”*

33 *“Es una encomienda sin contenido propio. En el texto no se concretan las actuaciones sobre las que el IFA ha de prestar su asistencia pues esta especificación exige la firma de convenios particulares (§ 30). Son estos convenios particulares, que participan de la misma naturaleza jurídica de encomienda de gestión, los que sustantivamente contienen fórmulas de colaboración específicas.”*

34 *“Conforme al régimen jurídico contenido en el artículo 15 de la Ley 30/1992, la firma de los convenios particulares no exige la previa existencia de Convenios Marco, ya que aquellos son encomiendas de gestión en sí mismos considerados. Esta afirmación queda corroborada por el hecho de que con anterioridad a la firma del Convenio Marco, ya se habían formalizado al menos tres convenios particulares para el pago de ayudas.”*

35 *“Si el Convenio Marco contiene una encomienda de gestión sin contenido propio (§33); no predetermina el procedimiento presupuestario de ejecución del gasto, por ser ajeno al mismo (§31), ni es presupuesto necesario para la firma de los convenios particulares -que sí materializan encomiendas con un contenido específico- (§34), la única virtualidad que se le podría otorgar a aquel sería la de recoger unos meros acuerdos de intenciones o de carácter estratégico sobre cómo organizar administrativamente la gestión de las ayudas a otorgar por la DGTySS. “*

Por los siguientes:

Punto 31*

31. Párrafo eliminado por alegación admitida.

Punto 32*

32. Párrafo eliminado por alegación admitida.

ARGUMENTACIÓN

A pesar de que los párrafos que se incluyeron en el Informe Provisional han sido eliminados del Informe Definitivo como consecuencia de las alegaciones presentadas (se pronunciaban sobre aspectos ajenos al instrumento jurídico, y se centraban en el procedimiento de concesión de subvenciones que nada tenía que ver en el apartado de instrumentos jurídicos de colaboración intra- administrativa), la supresión de los párrafos 31, 32, 33, 34 y 35 del Anteproyecto dejan inconcluso el análisis jurídico del Convenio de 17 de julio de 2001.

En la redacción que contenía el Anteproyecto de Informe, se llegaba a la conclusión de que tal Convenio contenía una encomienda de gestión sin un contenido propio (por remitirse a la celebración de ulteriores convenios particulares), que no predeterminaba el procedimiento presupuestario de ejecución del gasto, ni era presupuesto necesario para la firma de los convenios particulares. Tal y como se establecía, la única virtualidad que se le podría otorgar sería la de recoger unos meros acuerdos de intenciones sobre cómo organizar administrativamente la gestión de las ayudas a otorgar por la Dirección General de Trabajo.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO DEL PLENO DE MODIFICACIÓN DEL PUNTO 39 (ACTUAL PUNTO 36) DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME:

El Pleno de la Cámara de Cuentas aprueba dar nueva redacción al Punto 39 del Informe, sustituyendo el siguiente párrafo del Anteproyecto:

39 “Las restantes actuaciones del programa 31L seguían pagándose a través de IDEA, si bien, en lugar de continuar formalizándose convenios particulares en la forma descrita, se dictaban resoluciones unilaterales de pagos. Estas resoluciones decían estar amparadas en el Convenio Marco de 2001, aunque éste no hubiera sido prorrogado ni expresa ni tácitamente, no contuviera previsión alguna sobre la posibilidad de tramitar pagos a través de resoluciones administrativas y tuviera unos efectos referidos a aspectos organizativos o estratégicos, según lo comentado (§35).”

Por el siguiente:

36 “Los encargos de ejecución y las encomiendas de gestión se regulan en los artículos 15 de la ley 30/1992, el artículo 4.1.n) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, el artículo 24 de la misma norma, los artículos 105 y 106 de la LAJA y 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre de Presupuestos de la CCA para 2008”

ARGUMENTACIÓN

El Anteproyecto de Informe explicaba en este punto la dinámica de funcionamiento seguida por la Consejería de Empleo a partir del ejercicio 2008, en todas las actuaciones no contenidas en la orden de encomienda de ese mismo año.

La modificación elimina un hecho constatado, como es que las resoluciones se dictaron sin el amparo de ninguna relación jurídica. Esta supresión impide conocer el procedimiento articulado para la tramitación del pago de las ayudas en este periodo.

Según la nueva redacción, estas resoluciones unilaterales se configuran jurídicamente como encargos de ejecución. Los encargos de ejecución, tal y como se regulan en el apartado 6 del artículo 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio de 2008, son un medio de financiación de los entes instrumentales, que deben cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

La determinación del importe de la actuación, que deberá representar el coste real de realización de la misma, se efectuará según valoración económica definida en el proyecto correspondiente o del presupuesto técnico de actuación. En ningún caso podrá ser objeto de encomienda de gestión la contratación de suministros.

El pago se realizará con la periodicidad establecida en la encomienda de gestión y conforme a la actuación efectivamente realizada.

Los gastos generales y corporativos de las empresas podrán ser imputados al coste de las actuaciones encomendadas, hasta un máximo de un 6% de dicho coste.

Las resoluciones unilaterales, además de no cumplir estos requisitos, tampoco suponía ninguna contraprestación que financiara al ente instrumental. Además, la redacción propuesta por el Pleno presupone unos hechos y requisitos que no han podido ser constatados por este órgano colegiado, al no haber solicitado en ningún caso la documentación de trabajo.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO DEL PLENO DE MODIFICACIÓN DEL PUNTO 41 DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME, (ACTUAL PUNTO 38):

El Pleno de la Cámara de Cuentas aprueba dar nueva redacción al Párrafo 41 del Informe, sustituyendo el siguiente párrafo del Anteproyecto:

41. “Las dos encomiendas de gestión de la Consejería de Empleo a IDEA se han encuadrado en el marco jurídico del artículo 106 de la LAJA (§Anexo 7). No obstante, dadas las características de la actividad encomendada (pues su objeto no constituye prestaciones propias de los contratos administrativos), la relación jurídica entre las dos entidades (a la fecha de formalización de la encomienda, IDEA es un ente instrumental dependiente de la Consejería de Innovación, no de la Consejería de Empleo) y que no se prevé contraprestación por la realización del servicio, se considera que el marco jurídico de referencia debió ser el del artículo 105 del referido texto legal. En consecuencia, y tal como establece el artículo 105.3 de la LAJA, los acuerdos de encomienda debieron someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno

Por el siguiente:

Punto 38*

38. Párrafo eliminado por alegación admitida.

ARGUMENTACIÓN

La redacción modificada contenía un pronunciamiento técnico acerca del marco jurídico aplicable a las dos encomiendas de gestión analizadas. El análisis técnico concluía que el marco adecuado era el del artículo 105 de la LAJA, sobre la base de los siguientes criterios:

- La actividad encomendada no constituían prestaciones propias de los contratos administrativos.
- La ausencia de contraprestación en la realización del servicio.

- La relación jurídica de las entidades intervinientes, pues IDEA era un ente instrumental de la Consejería de Innovación y no de la de Empleo.

Para mayor comprensión de la diferencia entre ambas figuras, el Anteproyecto de Informe incorporaba el Anexo nº 7 “Instrumentos jurídicos de colaboración intra-administrativa”

El párrafo que se había incluido, y que ha sido eliminado por la alegación presentada, resultaba impropio en un informe de carácter técnico al manifestar dudas sobre la naturaleza jurídica de la figura evitando un pronunciamiento.

VOTO PARTICULAR A LA INSERCIÓN DE TRES PÁRRAFOS NUEVOS (59, 60 Y 61):

Se aprueba por el Pleno la inserción de tres nuevos párrafos para dar cobertura al dictamen del Gabinete Jurídico

ARGUMENTACIÓN

La inclusión de estos tres párrafos en el Apartado “5. Procedimiento de ejecución Presupuestaria” del Anteproyecto no aporta información útil ni pertinente para la cuestión central de la gestión del programa 31L y del propio Informe de Auditoría, como es el hecho de que la Transferencia de Financiación ha sido la figura presupuestaria utilizada para financiar gastos previamente determinados por el órgano gestor de la Consejería de Empleo (otorgamiento de subvenciones cuyo pago se ha tramitado a través de la instrumental IFA/IDEA), siendo esta práctica, al margen de cualquier otra circunstancia, la que ha permitido otorgar y pagar subvenciones sin ajustarse al procedimiento administrativo aplicable. De esta forma, la concesión de las ayudas no se ha sometido a fiscalización previa.

Esta actuación ha supuesto la utilización de la figura de la Transferencia de Financiación de tal forma que al amparo de su normativa reguladora se ha obtenido un resultado, no previsto por la norma de cobertura, que resulta contrario al ordenamiento jurídico.

La inserción de estos tres párrafos parece querer justificar la utilización que se ha hecho de esta figura amparándose en el hecho de que así estaba establecido en la Ley de Presupuesto. Hay que tener en cuenta que es en la Memoria del mismo donde se especificaba el destino y objetivo del Programa 31L y que este documento, tal y como se establece en el artículo 33.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, donde se regula el contenido del Presupuesto, no forma parte de éste. De hecho, el artículo 129.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, al regular el procedimiento de aprobación de la ley de presupuestos, dispone que “*el debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos. Todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañarlo*”.

Efectivamente, el régimen de las Transferencias de Financiación es el que resulta de las leyes de presupuestos, y demás normativa aplicable (Ley 15/2001). Son precisamente estas leyes de presupuestos las que configuran a estas transferencias como fuentes genéricas de financiación de las empresas, y no como medios para materializar pagos de gastos que han sido contraídos por las Consejerías.

La simple aprobación del presupuestario no “legaliza” el uso que se hizo de estas transferencias, que en todo caso, debieron destinarse a las finalidades previstas por la propia ley presupuestaria (cual era financiar su propia actividad y no pagar subvenciones concedidas por la DGTSS). En cualquier caso, una vez aprobada la correspondiente ley de presupuestos y advertida esta falta de adecuación entre la clasificación del crédito y su destino o finalidad, nada hubiera impedido rectificar esta situación mediante la tramitación del oportuno procedimiento de modificación presupuestaria, evitando el reiterado incumplimiento de la normativa presupuestaria, contable y administrativa

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO DEL PLENO DE ELIMINACIÓN DEL PUNTO 81 DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME:

El Pleno de la Cámara de Cuentas aprueba la eliminación del siguiente párrafo del Anteproyecto:

81. *“Durante todo el período objeto de fiscalización, los expedientes han sido informados favorablemente por los centros directivos competentes, pese a la exposición concreta en cada uno de ellos de los fines subvencionales que se persiguen y de las alteraciones que se producen en los presupuestos del IFA/IDEA, fundamentada en la Memoria del Órgano proponente. De esta forma, las modificaciones propuestas han sido autorizadas por el Consejo de Gobierno y el Titular de la Consejería de Hacienda a lo largo del periodo 2001 a 2010 sin ajustarse a las previsiones normativas en materia presupuestaria y contable de la Junta de Andalucía por no adecuarse a la naturaleza del gasto que se aprueba “.*

ARGUMENTACIÓN

La eliminación del párrafo 81 del Anteproyecto, además de no tener soporte técnico alguno, supone la omisión de una información necesaria para la correcta comprensión de la totalidad del Informe, ya que aparecía en el cuerpo del Informe a modo de conclusión del epígrafe 5.4. “Modificaciones presupuestarias”.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO DEL PLENO DE ELIMINACIÓN DEL PUNTO 86 DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME

El Pleno de la Cámara de Cuentas aprueba la eliminación del párrafo 86 del Anteproyecto.

Lo expuesto en este párrafo, según el cual: *“Respecto a esta segunda modificación hay que decir que presenta la misma discordancia que las citadas con anterioridad, entre los fines subvencionales que se proponen realizar y la naturaleza jurídica y económica de la aplicación presupuestaria que incrementa sus créditos con la modificación autorizada. En cuanto a las causas precitadas que justifican el aumento de las transferencias de financiación a la Agencia relativas al programa 32A, se corresponden con las actuaciones y objetivos propios del programa 31L”,* hacía alusión a una segunda modificación que el equipo de auditoría consideró un hecho relevante a incluir en el Informe a efecto de una adecuada comprensión del mismo.

CONCLUSIONES

Sobre la base de los antecedentes y argumentaciones descritas, la opinión de la Consejera que suscribe este voto particular y la Vicepresidenta de esta Institución que se adhiere al mismo, y con el máximo respeto que le merecen las opiniones del resto de los Consejeros de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y a pesar del dictamen del Gabinete Jurídico, es que la modificación y eliminación de los párrafos anteriormente expuestos, desvirtúan las conclusiones expuestas por los técnicos en el Anteproyecto del Informe.

VOTO PARTICULAR DE LA CONSEJERA DOÑA AMELIA MARTÍNEZ SÁNCHEZ, AL QUE SE ADHIERE LA VECEPRESIDENTA DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA M^ª JOSE CAMILLERI HERNÁNDEZ Y LA CONSEJERA DOÑA SANDRA GARRIDO FERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL PLENO DE MODIFICAR EL PÁRRAFO 277 DEL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS SOCIO-LABORALES A TRABAJADORES AFECTADOS POR EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO Y EMPRESAS EN CRISIS OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, EJERCICIOS 2001-2010”

El Pleno de la Cámara de Cuentas aprueba la modificación del párrafo 277 del Informe Provisional, añadiendo lo siguiente:

277 “El Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre (BOJA 18-10-2012), que tiene por objeto la regulación, como mecanismo de cohesión bienestar y protección social, de las ayudas sociolaborales a favor de extrabajadores y extrabajadoras de la Comunicada Autónoma de Andalucía que se vieron afectados por determinados procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, en el segundo apartado de su artículo 1, señala que “A estas ayudas sociolaborales no les es de aplicación la normativa general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Título VIII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, así como el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía”.

ARGUMENTACIÓN

Según la Resolución de 26 de febrero de 2003, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la Norma Técnica de Auditoría sobre “Hechos Posteriores”, y el apartado correspondiente a “Acontecimientos posteriores a la fecha de terminación de los trabajos de auditoría” de los Principios y Normas de Auditoría Públicos de los OCEX, según el cual: “El auditor no tiene obligación alguna de continuar o extender sus comprobaciones más allá de la fecha de terminación de los trabajos de auditoría. No obstante, si entre la fecha de terminación de los trabajos y la de la entrega del informe a los destinatarios se tuviera conocimiento de hechos significativos ocurridos luego de la terminación de los trabajos de auditoría en las dependencias de la entidad auditada, deberá investigarse el hecho, y comprobar

si han sido modificados los estados financieros o incorporado algún comentario negativo la mención de la omisión en el informe de auditoría.”

El Decreto fue publicado el mismo día de la aprobación por el Pleno del Informe Definitivo. El hecho afecta a procedimientos descritos en el Informe Definitivo, pero ha tenido lugar con posterioridad a su emisión, por lo que en cualquier caso, y en cumplimiento de lo establecido en Las Normas Técnicas de Auditoría, la publicación del Decreto Ley 4/2012 de 16 de octubre (BOJA 18/10/2012), debía haberse incluido en un apartado específico denominado "Hechos Posteriores" y nunca en el propio cuerpo del informe.

Así mismo, la Consejera Doña Sandra Garrido, aprovecha la emisión de este voto particular para mostrar su acuerdo con los votos particulares que, durante la aprobación del Anteproyecto de Informe, emitió la Consejera Doña Amelia Martínez y a los que se adhirió la Vicepresidenta de esta Institución. Las modificaciones realizadas al Anteproyecto de Informe, suponen una desvirtualización de las conclusiones a las que llegaron los técnicos de esta Institución. En concreto, la comprensión adecuada del Informe Definitivo se dificulta por los siguientes hechos:

1. La eliminación de parte del análisis y pronunciamiento técnico sobre Convenio de 17 de julio de 2001.
2. La eliminación de la dinámica de funcionamiento seguido por la Consejería de Empleo a partir del año 2008 en todas las actuaciones no contenidas en la Orden de Encomienda de dicho ejercicio.
3. La eliminación del pronunciamiento técnico sobre el marco jurídico de las Encomiendas de Gestión de la Consejería de Empleo a IDEA.
4. La inserción de tres párrafos con el único objetivo de intentar justificar, a la luz de las sucesivas Leyes de Presupuestos, el uso indebido que se hizo de las transferencias de financiación.
5. La eliminación de dos párrafos relativos a modificaciones presupuestarias necesarios para una correcta comprensión del procedimiento de tramitación de estos expedientes.

Y todo ello con base en un Dictamen Jurídico extemporáneo y del que discrepamos en la práctica totalidad de su contenido.

14. ALEGACIONES

ENTE: CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO.

CUESTIÓN OBSERVADA (Alegación General nº 1)

ALEGACIÓN Nº 1

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

Alegación General 1. La Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español ha aprobado los Principios y normas de auditoría del sector público que recogen los criterios fundamentales que deben observar tanto los órganos institucionales de control externo, como los expertos independientes, con vistas a que sus informes puedan ser asumidos por aquéllos. Todo ello está dirigido a diseñar un marco normativo uniforme, que permita disponer de informes homologables entre sí y conforme a los principios, normas y procedimientos generalmente aplicados por los profesionales de la auditoría.

Respecto a la presentación de los informes de control se establece que “Las actuaciones de los órganos de control externo darán lugar a informes por escrito, que presenten la información de acuerdo con los requisitos de claridad, concisión, objetividad, ponderación y adecuado fundamento o soporte” y que los mismos deben realizarse bajo los principios, entre otros, de Concisión, esto es, que los informes deberán mostrar la información relevante de forma que sea fácilmente destacable dentro del conjunto del informe, y no quede subsumida entre comentarios y datos no relevantes, y de Objetividad, que determina que en todo informe se deberán presentar los hechos de forma objetiva, incluyendo los aspectos comprobados con exactitud y las conclusiones alcanzadas de manera convincente, evitando vaguedades o ambigüedades, recogiendo todas las cuestiones con independencia e imparcialidad. Debiendo incluir la suficiente información sobre los asuntos tratados para que el usuario pueda efectuar una interpretación adecuada de los mismos.

Por otro lado, las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas mediante Resolución del Interventor General de la Administración del Estado establecen que, en lo referido a la “calidad del informe”, se establece que “sea completo”, esto es, “facilitar una correcta comprensión significa situar a los lectores en una perspectiva adecuada sobre el significado y alcance de los resultados de la auditoría, como por ejemplo, establecer la frecuencia con la que ocurre un hecho en relación al número de casos o transacciones examinados o la importancia de las conclusiones en relación con las operaciones de la entidad. En la mayoría de los casos, la mera existencia de un hecho deficiente no justifica una conclusión más amplia o una recomendación general. Lo único que expresa es la existencia de una desviación, un error o una debilidad. No se incluirán datos detallados salvo que sea necesario para que el informe sea convincente”.

Estos principios y normas no se cumplen en varios puntos, especialmente en los puntos 17 (“se han incluido determinados expedientes seleccionados con criterios subjetivos”); 118 (“casi todas las pólizas tienen suplementos”); 119 (“en determinados expedientes constan presupuestos calculados para un número superior de trabajadores”); 120 (“se han detectado

numerosos casos en los que los documentos adolecen de firmas"); 121 ("se han observado casos en los que no se documenta la causa de la firma de pólizas asociadas a despidos por un ERE"; "se han constatado otros supuestos en los que [...] se han abonado indemnizaciones por despidos objetivos"); 122 ("en la mayoría de los expedientes no consta la solicitud formal de ayuda"; "en un número importante de expedientes analizados"; "suscritos en algunos casos"); 128 ("en la práctica totalidad de los expedientes"); 146 ("en algunas pólizas suscritas"); 153 ("en la práctica totalidad de los casos analizados"); 160 ("se han detectado pagos directos"); 163 ("se ha analizado un caso"); 164 ("un procedimiento de pagos irregulares"); _____ 176 ("un número determinado de trabajadores no han sido incluidos como beneficiarios de pólizas de rentas"); _____ 200 ("en un número significativo de casos no resulta posible vincular las resoluciones de pagos con los realmente realizados. Se detectan numerosos escritos repetidos en cuanto al beneficiario y al importe, pero en distintas fechas."); etc.

CUESTIÓN OBSERVADA (Alegación General nº 2)

ALEGACIÓN Nº 2

Alegación General 2. En los Principios y normas de auditoría del sector público invocados en la alegación anterior, respecto al adecuado fundamento o soporte, indica que:

Solamente se incluirá la información sobre aspectos y conclusiones que esté debidamente soportada por evidencia suficiente, pertinente y válida.

Esta evidencia deberá aparecer claramente recogida en los papeles de trabajos sobre los que todo informe deberá estar soportado.

Se considera conveniente indicar en el propio informe la magnitud de las muestras utilizadas y los criterios de selección de las mismas.

Por otro lado, se incumplen las normas de la Intervención General que recomiendan: "Incluir únicamente información sobre hechos comprobados y conclusiones que estén firmemente fundamentadas por evidencia suficiente, pertinente y válida, contenida en los papeles de trabajo". Ese incumplimiento se pone de manifiesto en el punto 38 en el que se afirma que la encomienda de 2008 debió seguir una determinada tramitación aunque reconoce que "la naturaleza jurídica de la figura utilizada ofrece dudas"; en el punto 67 cuando se afirma que "En las sucesivas leyes de presupuestos de la CAA, antes reseñadas, se ha utilizado de forma inadecuada la figura de las transferencias de financiación" y que ese uso valorado como inadecuado ha tenido como consecuencias "una clasificación económica de los créditos inadecuada" y en el punto 68 al afirmar que "La asunción de compromisos de gasto sin el adecuado control y al margen de la necesaria cobertura presupuestaria", entre otros. Mención especial merece el punto 171 en el que se concluye que "La priorización de los pagos de determinadas pólizas sin mediar causa o criterio fundado. De la muestra analizada se evidencia que en muchos casos la prioridad obedece a pólizas con "intrusos" o "irregulares", o a pólizas de

seguro de rentas de supervivencia que en realidad encubren pagos para fines de otra naturaleza” afirmación que no cuenta con el debido sustento.

En esa misma línea las normas de la Intervención General contemplan que *“los resultados deberán presentarse de manera imparcial y evitar la tendencia a exagerar o a enfatizar excesivamente las deficiencias. Se deberán recalcar los asuntos que requieren mayor atención, evitando en todo caso las exageraciones”*. Estas recomendaciones no se cumplen en puntos como el 62 cuando se afirma que *“En el ejercicio 2010, con la publicación de la orden de encomienda en el mes de abril, se pretendió regularizar el procedimiento administrativo y presupuestario utilizado hasta ese momento”*, en el 65 que recoge que *“Por tanto, la tramitación presupuestaria descrita ha seguido un procedimiento idéntico al utilizado en ejercicios anteriores cuando se recurría al instrumento presupuestario de “transferencias de financiación”, el 77 que sostiene que “Sin embargo, los créditos que se modifican - Transferencias de Financiación- no se corresponden con la naturaleza económica de los gastos propuestos, aunque en las sucesivas leyes de presupuestos, como ya se ha mencionado, recogían para el programa presupuestario 31L unas finalidades y objetivos concretos”, el 78 que valora una exposición como “sucinta y poco explicativa”, el punto 168 en el que se concluye que “Al crearse un circuito de gestión al margen del marco legal existente, se ha producido un incumplimiento continuo y reiterado de las normas vigentes aplicables, en cada uno de los ejercicios del periodo”*

CUESTIÓN OBSERVADA (Alegación General nº 3)

24.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 3

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Alegación General nº 4) (Punto 277)

277.- En todas estas ayudas, su normativa reguladora circunscribe el colectivo de beneficiarios a aquel conjunto de trabajadores que cumplieran estrictamente los requisitos para acogerse al Plan Social del que traía causa su derecho, en aplicación del mismo razonamiento jurídico que ha determinado a la Administración a la aplicación del artículo 106 de la Ley 30/1992; específicamente. La Orden de 13 de mayo de 2012 excluye de la condición de beneficiarios a *“aquellas personas sobre las que hayan recaído resolución del titular de la Viceconsejería de Empleo en la que se determinara la existencia de alguna irregularidad para reunir la condición de beneficiarios de ayudas sociolaborales, en tanto persista esta situación”*.

ALEGACIÓN Nº4

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

Alegación General 4. Sobre el régimen jurídico de las ayudas sociolaborales es importante poner de relieve las controversias doctrinales que existen sobre determinados tipos de intervención, a la hora de considerarlas ayudas, incentivos o subvenciones.

Con cargo al citado programa 31L se han gestionado expedientes de distinta naturaleza, ayudas sociolaborales a la prejubilación y ayudas destinadas a empresas para la financiación de diversas finalidades.

Respecto régimen jurídico aplicable a las ayudas sociolaborales, es necesario con carácter previo determinar su naturaleza jurídica y si puede afirmarse, de manera categórica, como expresa la Cámara de Cuentas en su informe, que tienen carácter subvencional.

Tradicionalmente, bajo el término subvención se han englobado una gran variedad de figuras al servicio de la llamada acción de fomento.

Sin embargo, una de las singularidades de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, es la de haberse separado abiertamente de esa tradición. A los efectos de concretar su ámbito de aplicación, la Ley ha optado por establecer un concepto estricto de Subvención.

Algún sector de la doctrina considera que habría sido más adecuado atender a un concepto unitario de ayudas o “subvenciones a la economía” (en un sentido amplio), en el que el dato o criterio delimitador no debería haber sido otro que la finalidad perseguida con su establecimiento y otorgamiento, es decir, “el fomento y promoción de la economía”. Así, para este sector, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones expulsa de su regulación el tratamiento jurídico de otras medidas financieras con la misma finalidad subvencional, singularmente beneficios fiscales, préstamos y avales, en que resultan comprometidos igualmente fondos públicos”.

El Derecho español ha tendido a regular conjuntamente esas medidas o incentivos financieros, como lo demuestran los artículos 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria en la reforma de 1990, que utilizaban la amplia expresión “ayudas y subvenciones”. De ahí que la actual LGS sea inadecuada para la regulación de las ayudas estatales que no consistan en subvenciones en sentido estricto.

Es verdad, en efecto, que el artículo 81 LGP estableció que las reglas previstas en dicho precepto y en el siguiente serían de aplicación a las “ayudas y subvenciones públicas”, entendiéndose por tales “toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus organismos autónomos a favor de personas o Entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público”, y, asimismo, “cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de

sus organismos autónomos y a las subvenciones o ayudas, financiadas en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económica Europea”. Se acogía, pues, un concepto amplio de subvención (cualquier tipo de ayuda económica), si bien vinculando el requisito de que con las mismas quedarán “comprometidos fondos públicos”; expresión ésta que interpretada desde la definición de fondos públicos que, a los efectos de su control contable, establece la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas, obligaba a incluir a las subvenciones, los créditos, los avales y otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. Es decir, que la expresión “fondos públicos” determinaba que en el ámbito de aplicación de los artículos 81 y 82 quedasen incluidas tanto las “ayudas económico positivas (subvenciones, créditos, avales)”, como las “ayudas económicas negativas (exenciones, créditos, avales)”.

Sin embargo, aun cuando se admita esa interpretación, por su propio contenido y naturaleza, algunas (y no eran pocas) de las reglas establecidas por los referidos artículos 81 y 82 LGP sólo podían referirse a las subvenciones en sentido estricto y no a cualesquiera otras ayudas (mucho menos a las indirectas, consistentes en “ahorro de gasto” por el beneficiario (por tanto, las exenciones y bonificaciones con fines extrafiscales): así, por ejemplo, las reglas relativas a las Entidades colaboradoras (artículo 81.5, en relación con la entrega y distribución de fondos públicos a los beneficiarios y la verificación del cumplimiento de las condiciones y justificación de la aplicación de esos fondos); también las relativas a los anticipos de pago (artículo 81.6), o a la publicación de las subvenciones concedidas (artículo 81.7); incluso, entre otras más, las referidas al reintegro “de las cantidades percibidas” (artículo 81.9).

Ahora bien, no resulta posible extender las mismas reglas a la pluralidad de figuras que, en principio, quedan englobadas en ese concepto amplio de subvención como equivalente a ayuda pública. Algunas de esas reglas, es cierto, pueden serlo y hasta deben serlo. No lo es menos que otras no, dadas sencillamente la distinta naturaleza y características jurídicas que presentan esas figuras.

Baste decir, a este respecto, que, tanto el juego del principio de legalidad, como la articulación concreta de la relación que surge del otorgamiento de la ayuda y, consiguientemente, los mecanismos de control jurisdiccional de la actividad administrativa, por poner ahora dos ejemplos destacados, no operan de la misma forma por relación a todas y cada una de las figuras funcionalmente reconducibles al concepto de subvención identificado como ayuda pública. Incluso desde la consideración del reparto o distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso también diferenciar con nitidez entre unas y otras, por cuanto ese reparto, si a la jurisprudencia constitucional nos atenemos, se efectúa de forma distinta. Tal es el caso de las subvenciones en sentido estricto respecto de los beneficios tributarios otorgados con fines extrafiscales de incentivo y promoción de actividades económicas.

Bien puede afirmarse, por tanto, que, dentro de ese cúmulo de figuras, la subvención definida Como atribución patrimonial dineraria de carácter no devolutivo que otorga un ente jurídico-administrativo a favor de un particular -o también, aunque excepcionalmente, a favor de otro ente jurídico-administrativo- de manera afectada o vinculada al cumplimiento de una actividad propia del beneficiario y por razones de interés público, presenta unas características

definidas, lo que justifica que deba quedar sujeta a un específico y privativo régimen jurídico. Así lo ha hecho la LGS en su artículo 2.

Así, el artículo 2 de la LGS regula el concepto de “subvención”, señalando:

“1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*

2. No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública.

3. Tampoco estarán comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias que en concepto de cuotas, tanto ordinarias como extraordinarias, realicen las entidades que integran la Administración local a favor de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4. No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

- a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.*
- b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.*
- c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.*
- d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio (RCL 2002, 1459).*
- e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.*
- f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.*
- g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.*

- h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito”.*

Por tanto, de los elementos objetivos del concepto se extrae una delimitación positiva y una negativa.

En cuanto a la delimitación positiva, se requiere:

- 1) Disposición dineraria: Que se trate de una disposición dineraria, identificándose, pues, con entrega de una suma de dinero. No siendo calificables como subvención aquéllos supuestos en los que se produce una atribución en “equivalente” dinerario (es decir, los beneficios fiscales otorgados con finalidad extrafiscal, también denominados por algunos “subvención por ahorro de gasto”), ni tampoco a aquellos otros en los que la aportación patrimonial lo es “en especie”. Ni a unos ni a otros les son aplicables las previsiones de la LGS, si bien por relación a las entregas “en especie” se haya previsto, para determinados casos, una excepción, pues la disposición adicional 5ª LGS matiza el alcance de esa exclusión al establecer que, si bien “las entregas a título gratuito de bienes y derechos se regirán por la legislación patrimonial” (sobre las cesiones gratuitas de bienes patrimoniales debe estarse a lo dispuesto en los artículos 145 a 151 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), la LGS se aplicará, “[...] en los términos que se desarrollen reglamentariamente, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero”, añadiendo que “en todo caso, la adquisición se someterá a la normativa sobre contratación de las Administraciones Públicas”.
- 2) Afectación: La entrega dineraria se vincula al cumplimiento de un determinado fin (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, “ya realizados o por realizar”, o la concurrencia de una situación), con lo que la causa que legitima el otorgamiento dinerario es la concreta afectación de la subvención que obliga al beneficiario a dar cumplido destino a lo otorgado. El carácter afectado vincula jurídicamente el destino de la atribución dineraria al fin u objetivo que la justifica, lo que se traduce en una carga jurídica que, para su plena efectividad, debe cumplir el beneficiario de la misma. Se trata de un requisito esencial, tal como se ha destacado expresamente en algunas normas.

El criterio de la afectación permite operar un importante deslinde, pues del concepto estricto de subvención, dado el carácter afectado de la atribución dineraria, han de quedar excluidas las ayudas de carácter social vinculadas directamente al status de los beneficiarios. Deben quedar al margen, asimismo, las transferencias a favor de los organismos autónomos y demás entes institucionales otorgadas por las Administraciones territoriales de las que dependen. O también han de quedar al margen las llamadas subvenciones compensadoras de déficit a favor de los concesionarios de servicios públicos. El carácter afectado de la entrega, en efecto,

permite distinguir con cierta nitidez unos y otros supuestos, lo que se refleja en la diferencia de regímenes jurídicos aplicables.

- 3) **Ausencia de contraprestación:** La delimitación del concepto de subvención se completa con el requisito de que la entrega dineraria se realice sin contraprestación directa del beneficiario, de manera que el cumplimiento de las obligaciones o cargas que asume como consecuencia de la afectación no se traduce en “contraprestaciones” a favor del otorgante. La actividad que el beneficiario desarrolla no deja de ser una actividad que le es propia y que a él le beneficia, sin que la Administración obtenga nada a cambio. Se explica así que la relación jurídico-subvencional no se configure como una relación contractual sinalagmática.

En consecuencia, este requisito de la ausencia de contraprestación debe llevar a excluir del concepto de subvención a los préstamos (y créditos en sus variadas modalidades), por cuanto falta en los mismos el requisito de la entrega no devolutiva, total o parcial, es decir la entrega a fondo perdido.

- 4) **Finalidad:** La LGS aún añade un cuarto rasgo, en concreto, “que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”, siendo evidente que el proyecto o acción financiada no tiene por objeto fomentar ninguna actividad de utilidad pública o interés social, sino que se trata de una actividad estrictamente privada, sin perjuicio de que convenga al interés general favorecer la realización de esas actividades, que es lo que justifica el establecimiento y otorgamiento de la subvención. En definitiva, la subvención ha de tener por finalidad promover la realización de determinadas actividades, por considerar que favorecerlas es cuestión de interés general.

En relación con la delimitación negativa, con arreglo a la referida configuración legal es claro que no podrán ser conceptuados como subvención aquellos supuestos que no reúnan todos y cada uno de los señalados requisitos. Habría bastado, por tanto, con esa delimitación del concepto, sin embargo, la LGS ha estimado conveniente precisar ese concepto desde una perspectiva negativa, procediendo a enumerar tres grupos de supuestos bajo las rúbricas “aportaciones dinerarias que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley” (artículo 2.2 y 3), prestaciones que “no tienen carácter de subvenciones” (artículo 2.4) y otros supuestos que “quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley” (artículo 4).

- 1) **Supuestos que no tienen el carácter de subvención.**
 - a) **Prestaciones de carácter social y otros supuestos similares.** (artículo 2.4, letras a) a f) LGS). En todos los casos, las exclusiones se justifican fácilmente, pues dichas aportaciones dinerarias no tienen carácter afectado, por lo que no pueden ser calificadas como subvenciones. Se trata, obviamente, de prestaciones económicas directamente vinculadas a circunstancias personales de los beneficiarios que no se otorgan afectadamente y que cuentan, además, con una regulación propia, por lo que nada tienen que ver con la configuración legal del concepto de subvención.

Precisamente por esta causa deben considerarse también ajenas a la LGS las prestaciones de igual naturaleza que pudieran tener establecidas las Comunidades Autónomas aunque no se diga expresamente.

- b) Beneficios fiscales y supuestos similares. (artículo 2.4, letra g) LGS) Dada la inexistencia de una entrega dineraria, la “subvención por ahorro de gasto” no es una subvención propiamente dicha, aun cuando los efectos económicos para el beneficiario sean los mismos.
 - c) El crédito oficial. (artículo 2.4.h) LGS) El carácter no devolutivo de la subvención justifica, en efecto, la separación y la sujeción de las variadas figuras o modalidades crediticias o préstamos públicos a su propia normativa específica, lo cual no es óbice para que en determinados aspectos la LGS sea de aplicación supletoria.
- 2) Aportaciones dinerarias no comprendidas en el ámbito de aplicación de la LGS. (artículo 2.2 y 3 LGS)
- a) Las aportaciones dinerarias entre los distintos “agentes” de una misma Administración.
 - b) Las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas. En particular, entre las Administraciones estatal y autonómicas y las Entidades Locales.
 - c) La exclusión de las cuotas a favor de las asociaciones a las que pertenecen las Entidades Locales.
- 3) Supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la LGS. (artículo 4 LGS)
- a) Los premios.
 - b) Las “subvenciones” a partidos políticos y a grupos parlamentarios.
- 4) Otros supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la LGS.
- 5) Supuestos que el RGS ha incluido en el ámbito de aplicación de la LGS.

A tenor de lo expuesto, queda claro que las ayudas sociolaborales a trabajadores con el objetivo de atender situaciones de necesidad sociolaboral, que palien las consecuencias sociales derivadas de procesos de reestructuración empresarial en aquellos ámbitos huérfanos de toda protección, no tiene el carácter afectado, por lo que, aunque participan de naturaleza subvencional no pueden ser calificadas como subvenciones en sentido estricto.

Como se ha señalado anteriormente, se trata, de prestaciones económicas directamente vinculadas a circunstancias personales de los beneficiarios que no se otorgan afectadamente por lo que nada tienen que ver con la configuración legal del concepto de subvención y que tienen una regulación propia.

En este sentido, también es ilustrativo la regulación que efectúa el Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones (Boletín Oficial de Castilla y León Nº 118 de 24 de junio de 2009), que en su artículo 8 regula el régimen de las ayudas que no tengan naturaleza de subvenciones, o la ORDEN EYE/215/2011, de 25 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de medidas de mejora de la ocupabilidad a través de una línea de ayudas destinadas a trabajadores/as afectados por expedientes de regulación de empleo de suspensión de contratos de trabajo y a trabajadores con 55 o más años de edad, por extinción de sus contratos de trabajo por declaración de insolvencia de la empresa o en procedimiento concursal, en el ámbito de Castilla y León, (Boletín Oficial de Castilla y León nº 48 de 10 de marzo de 2011) en la que en su régimen jurídico establece que las ayudas se ajustarán, además de a lo dispuesto en la orden, a lo establecido en:

- Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones.
- Y demás normativa de general aplicación.

Estas dudas a la hora de calificar esas ayudas se ponen de relieve en expedientes de ayudas sociolaborales, como el de la Faja Pirítica de Huelva e Hijos de Andrés Molina, S.A. (HAMSA), entre otros, en los que hay financiación del Ministerio de Trabajo, en el marco de Orden de 5 de abril de 1995, reguladora de ayudas extraordinarias para este fin (y más específicamente evidenciado por el Informe de Conclusión del Procedimiento de Investigación Formal de la Comisión Europea sobre las Ayudas Concedidas por la Consejería de Empleo en el año 2005 a la empresa A-NOVO Comlink, que concluye que las ayudas a determinados trabajadores hasta su incorporación al régimen de jubilación parcial a los 60 años “se realizó de conformidad con un régimen general de la Seguridad Social...”), y otras ayudas a cargo de la Junta de Andalucía.

En consecuencia, estamos ante unas ayudas públicas que garantizan la cobertura económica de los trabajadores afectados en los tramos de población que, por edad, tienen mayores dificultades para la reinserción laboral. De ahí que la concesión de dichas ayudas no están asociadas a una política de fomento, para la cual se utilizan las subvenciones públicas en sentido estricto, sino a una política de protección asistencial; de ahí, igualmente, su carácter individual, al dirigirse a cada trabajador.

Por todo lo anterior, se solicita la modificación del apartado 4 del informe y que se supriman las referencias a la aplicación de la normativa reguladora de los gastos de naturaleza subvencional en lo relativo a las ayudas sociolaborales, dado que la controversia doctrinal planteada y que es difusa la regulación que se aplica a las mismas; y que se modifiquen los apartados en los que se analizan con esta óptica.

En ese mismo sentido, debe entenderse el carácter excepcional de las ayudas y la no necesidad de su publicación, tal y como interpreta y aplica la Administración General del Estado.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 1)

1.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 5**“ALEGACIÓN ADMITIDA”****CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 11)**

11.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 6**ALEGACIÓN ADMITIDA****CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 17)**

17.-La selección de expedientes se ha realizado por muestreo estadístico mediante el método de acumulado monetario. Además, se han incluido determinados expedientes seleccionados con criterios subjetivos. En el Anexo 5 aparecen detallados la totalidad de expedientes analizados y su importe.

ALEGACIÓN Nº 7

Punto 17. En relación con el criterio de selección de expedientes, se ha realizado por muestreo estadístico mediante el método acumulado monetario. Además, se han incluido determinados expedientes seleccionados con criterios subjetivos.

De conformidad con el Manual de Procedimiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía, el auditor, en uso de las técnicas estadísticas aplicables a la auditoría ha de tener en cuenta que la elección de los concretos elementos de la muestra se ha de realizar a través de un procedimiento aleatorio.

No obstante, cuando en una población a examinar los elementos que componen la misma no son muy numerosos (inferiores a 100), se debe optar por el muestreo subjetivo, debiéndose en este caso justificar los criterios para determinar el tamaño de la muestra.

No queda constancia en el informe de las razones que han conducido a tal elección para determinar el tamaño de la muestra para aplicar el método de muestreo subjetivo. Se deberían explicitar y fundamentar esas razones, ya que la elección de la muestra condiciona los resultados y, por ende, las conclusiones.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 18)

18.-Los expedientes de ayudas gestionadas en el ámbito del programa 31L se han clasificado en tres grupos:

1. Ayudas sociolaborales a la prejubilación que han sido concedidas a los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo u otro tipo de despido.

Dada la importancia económica de estos expedientes de gastos y la complejidad que supone su tramitación, en el Anexo 6 se describen sucintamente los distintos procesos que aunque independientes, están relacionados con el concepto de ayudas a la prejubilación.

2. Ayudas destinadas a empresas para la financiación de planes de viabilidad, inversiones en infraestructura, mantenimiento del empleo y de la capacidad productiva, pago de nóminas, etc.

EXPEDIENTES DE AYUDAS SEGÚN INFORMACIÓN DE PAGOS DE IDEA					€
TIPO DE AYUDA	POBLACIÓN		MUESTRA ¹¹²		PAGADO
	Nº EXPEDIENTES	PAGADO	Nº EXPEDIENTES	PAGADO	
SOCIOLABORALES PREJUBILACIÓN	126	582.189.272	82	550.866.557	
EMPRESAS Y OTROS	275	127.761.211	166	89.540.029	
TOTAL	401	709.950.483	248	640.406.586	

Fuente: Datos elaborados a partir de la información facilitada por la Agencia IDEA Cuadro nº 2

3. Por último, se ha analizado la tramitación por la Consejería de Empleo de un tercer grupo que corresponde a los denominados “expedientes de refinanciación” y que se tratan en el epígrafe 9 de este informe.

ALEGACIÓN Nº 8

Punto 18. Se considera que el contenido de este punto no es correcto. Con cargo al Programa presupuestario 31L la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social ha gestionado, en el periodo 2001-10 otros tipos de ayudas, además de las citadas, no instrumentadas a través del Convenio Marco de Colaboración Consejería de Empleo-IFA/IDEA, y dentro de éstas habría que diferenciar un subtipo de expedientes de ayudas sociolaborales, instrumentadas a través de ayudas a empresas, dirigidas al mantenimiento del empleo, paliando los efectos sociolaborales de las crisis empresariales y sus ajustes laborales.

¹¹² Se incluyen en la muestra expedientes detectados a lo largo del trabajo de campo y que no han sido pagados a través de IFA/IDEA (\$206).

La denominación del cuadro nº 2 puede llevar a confusión. Los datos consignados en el cuadro nº 2, se refieren a número de expedientes de pagos materializados por IFA/IDEA y, en consecuencia, no se corresponde con el número de expedientes gestionados por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social en el marco del programa de ayudas sociolaborales y ayudas a empresas, en el periodo 2001-10, que son 76 expedientes de ayudas sociolaborales y 191 (a la fecha de presentar estas alegaciones) expedientes de ayudas a empresas y otros.

Es importante, además, concretar que los expedientes llamados de refinanciación son expedientes gestionados en 2011 y, por tanto, están fuera del ámbito marcado como objeto de fiscalización de la Cámara de Cuentas.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 21)

21.- El alcance de las pruebas de auditoría se ha visto condicionado por las siguientes limitaciones al alcance:

- La Consejería de Empleo no ha contado con un sistema de información que permita conocer el número de solicitudes de ayudas presentadas, las desestimadas, las concedidas, su seguimiento y justificación, así como el control de beneficiarios.
- No se ha dispuesto de sistemas de información, registro y control presupuestario que hayan permitido conocer los compromisos adquiridos con cargo al crédito anualmente disponible para la aprobación de gastos por subvenciones (§104).

Por tanto, no hay garantías sobre la totalidad de expedientes y documentos que, en su caso, puedan suponer para la Administración Autonómica compromisos de gastos frente a terceros por subvenciones sociolaborales y ayudas a empresas concedidas (§105).

- En los expedientes no consta ninguna documentación en relación con los estudios actuariales realizados para el cálculo de los importes de la prima única, por lo que no ha sido posible valorar la racionalidad de los importes contratados. Casi todas las pólizas tienen suplementos en las que se incrementan las prestaciones de los asegurados y consecuentemente las primas iniciales, sin que se motiven estos suplementos (§118).
- En 23 expedientes de la muestra de ayudas sociolaborales a extrabajadores no consta la documentación correspondiente al ERE u otro tipo de despido y no se ha podido comprobar si los beneficiarios cumplen los requisitos exigidos para ostentar esta condición (§§ 133 y 138).
- La Consejería de Empleo no disponía de información sobre la composición del concepto “prima única inicial” de las pólizas de seguro contratadas para abonar las ayudas sociolaborales. Por tanto, esta información ha sido solicitada a las distintas

compañías a través de la Viceconsejería de Empleo¹¹³, a instancia de esta Cámara de Cuentas (§150).

A la fecha de cierre de este informe, se ha recibido información del 58% de las pólizas solicitadas, por un importe de 764.672.883€ que supone el 69% del coste total de las primas (§151).

- Se ha solicitado confirmación de las ayudas recibidas a un total de 132 empresas y/o entidades públicas que han sido beneficiarias durante el periodo 2001/2010. En el 69% de los casos no se han obtenido respuesta (en el 18% de los casos el destinatario era desconocido o estaba ausente, y no se ha obtenido respuesta en el 51% de las confirmaciones solicitadas).

De las 41 empresas que han enviado la información requerida, 15 son entidades públicas (diez ayuntamientos, una mancomunidad de municipios, una universidad y tres empresas públicas).

ALEGACIÓN Nº 9

Punto 21. Se considera que la literalidad de este punto no refleja la realidad de los hechos.

En consecuencia, se propone la siguiente redacción alternativa al primer párrafo del guión segundo:

“Con independencia de la información presupuestaria y contable, en las partidas presupuestarias destinadas a ayudas sociolaborales y empresas, aportada por el Sistema Integrado de Gestión Presupuestaria, Contable y Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía, y la facilitada por el sistemas de información contable de IFA/IDEA, no se ha dispuesto de otros sistemas de información, registro y control administrativo que hayan permitido conocer los compromisos adquiridos anualmente”.

En relación al segundo párrafo señalar que, dado que la Consejería de Empleo dispone de la totalidad de los expedientes de ayudas sociolaborales aprobados en el periodo 2001-2010, no es posible mantener la afirmación expresada en el informe en este párrafo, que se debería suprimir. A estos efectos, se detalla la información que consta: La Consejería de Empleo ha aprobado, en el periodo 2001-2010, expedientes de ayudas sociolaborales a 6.473 personas.

En relación al guión cuarto de este punto, como quiera que no se identifican los 23 expedientes a los que se refiere, no es posible hacer una alegación específica al respecto. No obstante, recordamos que por parte de la Consejería de Empleo se ha facilitado a los auditores el acceso a los trabajos de comprobación y depuración interna de los expedientes; por consiguiente, procede significar que esas afirmaciones no son coincidentes con los datos y documentación aportada al equipo auditor.

¹¹³ Excepto a las compañías APRA LEVEN NV por su situación de intervenida por el Estado belga y FORTIA VIDA que también se encuentra intervenida.

Los informes emitidos en los procedimientos de información reservada instruidos sobre los expedientes de ayudas sociolaborales, se realizaron sobre la siguiente base documental:

- La documentación objeto de la investigación fueron principalmente los expedientes de regulación de empleo u otros procedimientos de despido y las pólizas de seguros de renta. En el caso de no constar en el expediente de ayuda sociolaboral el ERE, se solicitó copia del mismo a la Delegación Provincial de Empleo correspondiente.
- De igual modo, cuando se necesitó información de contraste relativa a las pólizas de seguro y a sus beneficiarios, se cursaron solicitudes a las compañías aseguradoras.
- Necesariamente, a los efectos de concluir los trabajos de información reservada, se realizó la consulta de la vida laboral de las personas que aparecían como beneficiarios en los expedientes de ayudas sociolaborales.

En consecuencia, se propone suprimir o aclarar esta parte del punto y modificar los que de él se deriven. (punto 133 y punto 138)

En relación al guión quinto del punto 21, procede aclarar las afirmaciones contenidas en el mismo, por ser más acorde con la realidad y con la descripción de las actuaciones de comprobación y ajuste del coste de las primas implementadas por la Consejería de Empleo, descrito en el punto 9.1 del Informe de fiscalización, en el siguiente sentido:

- Que la Consejería de Empleo disponía de información sobre la composición de los importes de la prima única inicial de las pólizas de seguro de rentas financiadas, certificada por actuario de las compañías de seguros.
- Que en el desarrollo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas se detectó información que generaba dudas respecto a los conceptos que se contenían en los importes finales de la prima.
- Con esta información, con carácter inmediato la Consejería de Empleo puso en marcha en marcha medidas a efectos de las comprobaciones necesarias.
- Entre ellas, a instancia de la Cámara de Cuentas, se solicitó a las Compañías aseguradoras certificación sobre la composición de la prima inicial de las pólizas.

En relación al guión sexto, se pone de manifiesto que en la solicitud de información a 132 empresas no se ha recibido respuesta del 69%, por lo que cabe plantearse la representatividad de esa información y su falta de pertinencia a la hora de establecer conclusiones a partir de esos datos. En ese mismo sentido existen otro tipo de mecanismos de recolección de información y comprobación alternativos que pudieron haberse desarrollado. Se solicita la retirada de esta limitación al alcance.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto 22 se refieren al punto 23)

22.- Se entiende como subvención o ayuda pública toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público, así como cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹¹⁴.

ALEGACIÓN Nº 10

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

En relación con la ayudas sociolaborales, la Cámara de Cuentas afirma que las actividades financiadas con cargo al programa 31L de la Consejería de Empleo “...reúnen las características propias de los gastos de naturaleza subvencional (gratuidad, afectación y vocación de utilidad pública), lo que supone que el examen del expediente ha de realizarse a luz de la normativa reguladora de este tipo de gastos.(...)”.

Con relación a este punto, deben ser consideradas lo expuesto en la Alegación General 3 de este documento.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 24)

24.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 11

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 26)

26.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 12

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

¹¹⁴ Artículo 103 LGHPCAA, artículo 3 Decreto 254/2001, artículo 2.1 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 31)

31.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 13

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 32)

32.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 14

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 33 a 39)

33.- No consta a la Cámara de Cuentas que los convenios particulares que han sido analizados, se hubieran publicado en el Diario oficial correspondiente, en este caso el BOJA, tal como establece el artículo 15.3 de la Ley 30/1992.

34.- En diciembre de 2008 se aprobó la Orden de Encomienda por la que la Consejería de Empleo *“ordena a IDEA la gestión de acciones de carácter social, garantes de un nivel mínimo de ingresos para aquellas personas trabajadoras que, teniendo al menos cumplidos 53 años de edad, presenten mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad”*.¹¹⁵

35.- La financiación de estas ayudas se realizaba a través del Servicio de *“Otros gastos financiados con ingresos finalistas”* (servicio 18), y guardaba conexión directa con las actuaciones financiadas en el «Plan para la mejora de la competitividad y el desarrollo de la Bahía de Cádiz», aprobado por el Consejo de Gobierno, el 27 de noviembre de 2007, como línea de intervención del ejecutivo andaluz en la zona.

36.- Los encargos de ejecución y las encomiendas de gestión se regulan en los artículos 15 de la Ley 30/1992, el artículo 4.1.n) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, el artículo 24 de la misma norma, los artículos 105 y 106 de la LAJA y 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la CAA para 2008.

¹¹⁵ Orden publicada en el BOJA número 22 de 3 de febrero de 2009.

El artículo 4.1.n) de la LCSP excluye del ámbito de la propia Ley, los negocios jurídicos en cuya virtud se encarga una determinada prestación a una entidad que conforme al artículo 24.6 tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo.

La LCSP establece dos figuras diferenciadas: una regulada en el artículo 4.1.n) que se configura como un negocio jurídico excluido de la LCSP y otra de ejecución de obras y servicios y fabricación de bienes muebles por la Administración regulados en el artículo 24, figura que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LCSP.

La ejecución, empleando exclusivamente medios propios, constituye un negocio jurídico excluido del ámbito de aplicación de la LCSP siempre que se encargue a una entidad que, conforme a lo establecido en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio.

El régimen del artículo 4.1.n) presenta las siguientes características: el encargo puede hacerlo cualquier ente del sector público que sea poder adjudicador; el encargo puede tener por objeto cualquier prestación incluida dentro del ámbito de aplicación de la LCSP; en la contratación con terceros estos pueden asumir la totalidad de la prestación, la actuación se produce a cambio de una contraprestación.

En este contexto podría considerarse la existencia de un encargo de ejecución, puesto que de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la CAA, la financiación de la actividad de las empresas de la Junta de Andalucía con cargo a aportaciones del Presupuesto, podrá realizarse a través de una serie de instrumentos, uno de los cuales es la realización de obras o servicios por administración, que sean encomendados cuando actúan como medio propio de la Administración.

37.- Con fecha 27 de abril de 2010 el Consejero de Empleo aprobó una orden de encomienda a IDEA que tenía por objeto *“...la ejecución material y técnica de la materialización de pagos de ayudas excepcionales y sociolaborales a empresas situadas en Andalucía, con dificultades económicas transitorias, en aras a evitar el cese de la actividad productiva y, por extensión, sus negativas repercusiones en el empleo facilitando la reestructuración de las mismas y garantizando la correspondiente viabilidad”*¹¹⁶.

El coste económico de las actuaciones objeto de esta encomienda de gestión ascendía a la totalidad del crédito definitivo del programa 31L aprobado para el ejercicio 2010. El pago al ente instrumental se preveía mensualmente con justificación diferida hasta el 31 de diciembre de 2010.

38.- Respecto de la encomienda de 2008, cabe significar que debió ser elevada a la aprobación del Consejo de Gobierno si se considera que se trata de una auténtica encomienda de gestión, no existiendo tal obligación si estuviéramos en presencia de un encargo de ejecución. En todo caso la naturaleza jurídica de la figura utilizada ofrece dudas.

¹¹⁶ Orden publicada en el BOJA número 90 de 11 de mayo de 2010.

39.- En lo que se refiere a la encomienda o encargo de gestión de fecha 27 de abril de 2010, debió remitirse por la Consejería de Empleo al Consejo de Gobierno para su aprobación por razón de la cuantía del importe del gasto.

ALEGACIÓN Nº 15

Puntos 33 a 39. A lo largo del período objeto de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, la Consejería de Empleo ha implementado mejoras en los procedimientos de gestión de las ayudas sociolaborales, destacando, entre ellas, la instrumentación de la colaboración Consejería de Empleo-IDEA, mejorando los procedimientos de control de la aplicación de los fondos públicos, a través de un procedimiento de justificación de los pagos, a través de la constitución de comités de seguimiento, y actuaciones de comprobación a posteriori.

En relación a lo expresado en el Informe de Fiscalización sobre las Órdenes de Encomienda a IDEA aprobadas por la Consejería de Empleo en los años 2008 y 2010, procede poner de manifiesto, que:

- La alegación presentada al punto 31 sobre la cobertura legal que ofrecen las sucesivas leyes de Presupuestos.
- _____ **“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”** _____.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 44 a 45)

44.- El segundo periodo se inició con la aprobación del Decreto 203/2004, de 11 de mayo. A partir de su entrada en vigor, las competencias que atribuyen a la Consejería de Empleo los distintos decretos de estructura orgánica están referidas al ámbito de las relaciones laborales (individuales o colectivas), condiciones de trabajo y de autoridad laboral; mediación, arbitraje y conciliación, fomento, promoción y regulación del empleo.

Esta Consejería es competente por razón de la materia para conceder ayudas sociolaborales instrumentadas por pólizas de prejubilaciones, destinadas a trabajadores que perdieron su puesto de trabajo con motivo de la realización de Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) o despidos colectivos.

45.- Al margen de estas competencias quedarían aquellas ayudas concedidas para la realización de proyectos empresariales, para empresas con dificultades coyunturales, para actividades de promoción de ayuntamientos u otros entes, que no tengan vinculación con las finalidades pretendidas con el programa, ni con las competencias atribuidas en ese momento a la Consejería de Empleo.

ALEGACIÓN Nº 16

Puntos 44 y 45. Los extremos contenidos en ambos puntos no son del todo ciertos. En primer lugar (punto 44), porque el Decreto del Presidente 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, en su artículo 7 no modifica las competencias asignadas, hasta la fecha, a la Consejería de Empleo en el ámbito funcional de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

Y, en segundo lugar (punto 45), el Decreto 203/2004 de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo detalla las competencias y funciones a desarrollar por la Consejería de Empleo, entre las que se mencionan las Relaciones Laborales en sus vertientes individuales y colectivas y las condiciones de trabajo, con carácter general. Es en este ámbito funcional donde se incardinan todas las medidas de fomento dirigidas al mantenimiento del empleo.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 47 al 49)

47.- Hasta la Orden de 19 de septiembre de 2011, no se ha delegado la competencia en los procedimientos de concesión, reintegro y otras facultades en materia de subvenciones en favor de la persona titular de la Viceconsejería.

48.- El trabajo de fiscalización realizado ha puesto de manifiesto que durante el periodo fiscalizado ha sido el titular de la DGTySS el encargado de conceder las ayudas y subvenciones correspondientes al citado programa, y que en las resoluciones administrativas adoptadas no se hacía indicar expresamente que actuaba por delegación.

49.- No consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencia, según se establece en el artículo 13 de la Ley 30/1992. En cualquier caso, el dilatado periodo de tiempo en el cual la asignación de la responsabilidad de la gestión y ejecución del programa presupuestario 31L ha recaído en la DGTySS y el hecho de que el órgano competente participaba en los órganos de gobierno del ente instrumental (según información contenida en las actas del Consejo Rector IFA/IDEA), también pone de manifiesto el conocimiento de la gestión llevada a cabo por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social.

ALEGACIÓN Nº 17

Puntos 47 a 49. La afirmación del punto 47 no es cierta, ya que:

La delegación de competencia del titular de la Consejería de Empleo en el titular de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social se deduce de la simple lectura del expositivo IV y, más específicamente, de la estipulación segunda, del Convenio Marco de 17 de julio del 2001, que señala que *“la asistencia técnica genérica y la materialización de las ayudas serán objeto de convenios particulares de colaboración. Estos convenios podrán ser suscritos con el Instituto de Fomento de Andalucía por el Director General de Trabajo y Seguridad Social en representación y por delegación del Consejero”*. Este Convenio Marco está formalizado por el titular de la Consejería, que es la autoridad delegante.

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 50 al 61)

50.- Durante el periodo 2001-2010, el 90% de los créditos aprobados en los presupuestos de gasto de la Consejería de Empleo para la ejecución de las ayudas sociolaborales con cargo al programa 31L, han sido clasificados y tramitados al IFA/IDEA como transferencias de financiación. De éstas, el 89% corresponden a “Transferencias de Financiación Corrientes” y el 1% a “Transferencias de Financiación de Capital” (Ver cuadro nº 3).

	€		
PRESUPUESTOS 2001-2010	CREDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITO DEFINITIVO
Total Ayudas Sociolaborales	597.536.659	136.696.136	734.232.795
Transferencias Financiación Corrientes	522.094.293	119.041.715	641.136.008
Transferencias Financiación Capital	2.700.000	6.826.039	9.526.039
Total Transferencias de Financiación	524.794.293	125.867.754	650.662.047

Fuente: Cuenta General ejercicios 2001-2010.

Cuadro nº 3

51.- Se consideran transferencias de financiación aquellas aportaciones dinerarias entre la Administración de la Junta de Andalucía y otras administraciones públicas o entes públicos, así como las que se realicen entre los distintos agentes de la Administración de la Junta de Andalucía cuyos presupuestos se integren en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, siempre que, en todos los casos, se destinen a financiar globalmente la actividad del ente receptor de la transferencia, sin contrapartida directa de éste y no resulten de una convocatoria pública.

52.- Según el artículo 18 de la Ley 15/2001¹¹⁷, las cantidades percibidas con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para financiar el presupuesto de explotación, tendrán la naturaleza de transferencias de financiación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio en el que fueron otorgadas o para enjugar pérdidas de ejercicios anteriores. Las transferencias de capital deberán aplicarse en el ejercicio en el que fueron concedidas o en el inmediato siguiente. Los importes excedentarios deberán reintegrarse a la Tesorería de la Junta de Andalucía.

53.- La Instrucción 1/2003 de la IGJA (vigente hasta la publicación de la Instrucción 2/2009, de 16 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos), establece el régimen presupuestario de esta figura. El tratamiento contable en la entidad que recibe los fondos debe ser el establecido en la normativa contable de aplicación¹¹⁸.

¹¹⁷ Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social.

¹¹⁸ Resolución de 4 de marzo de 2002, de la Intervención General, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad aplicable a las Sociedades Mercantiles y Entidades de Derecho Público referidas en los apartados a) y b) del artículo 6.1 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Resolución de 2 de octubre de 2009, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas.

54.- Las transferencias de financiación se identifican a favor de la entidad de que se trate mediante una codificación específica en la clasificación económica de los estados de gastos del Presupuesto, y se abonan en función del calendario de pagos aprobado por la Consejería de Economía y Hacienda.

55.- Si las Consejerías envían fondos al ente instrumental mediante la tramitación de un expediente administrativo de gasto de “*transferencia de financiación*”, se entiende que los fondos se destinan a equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias (transferencias de explotación) o para financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa (transferencias de capital).

56.- Sin embargo, en el análisis de los expedientes de gastos se ha podido comprobar que los fondos remitidos al IFA/IDEA con la codificación presupuestaria de transferencias de financiación, han sido destinados a un fin concreto y previamente determinado por el órgano gestor del gasto, cual es la *materialización del pago de las subvenciones y ayudas excepcionales concedidas por la Consejería de Empleo a través de la Dirección General de Trabajo*, y por tanto, ajeno a la *financiación genérica de la actividad propia del ente instrumental o de su estructura fija*.

57.- En el PAIF que el ente instrumental suscribe con la Consejería de Empleo, se establece como destino de las transferencias el programa 31L, cuya gestión depende de la Consejería, evidenciando que no se dirigen a financiar la actividad genérica propia del ente instrumental.

58.- Confirmando lo anteriormente expuesto, el IFA/IDEA ha contabilizado las transferencias recibidas en función del destino real de los fondos, con independencia de los expedientes administrativos de gasto tramitados, en cuentas financieras sin afectar ni a la cuenta de resultados, ni a las cuentas patrimoniales. Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto en los informes de control financiero permanente de la IGJA.

59.- Por otro lado, la realidad de la gestión de las subvenciones no concuerda con la definición técnica de Transferencia de Financiación, debiendo examinar dicha discrepancia a la luz del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

60.- Conforme al artículo 35.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el TRLGHP, forman parte del presupuesto y deben figurar como anexos al mismo la Memoria, el Informe Económico y Financiero, y la clasificación por programas del propio presupuesto. Las transferencias de financiación aparecen en los distintos presupuestos anuales.

61.- En la Memoria del Presupuesto para 2002 aparece el Programa 31L “Administración de Relaciones Laborales”, dedicado a potenciar acciones tendentes a la prevención, aumentando la asistencia técnica.

La Memoria del Presupuesto para 2003 describe los objetivos del Programa 31L que son: mantener las políticas de ayudas a prejubilaciones en empresas con dificultades, atender a las necesidades públicas de mantenimiento del empleo y del tejido productivo andaluz, a través de los acuerdos con el IFA para subvención y ayuda de sectores y empresas con dificultades financieras que pudieran verse afectadas por la crisis.

En el informe económico financiero se dispone que para mantener el empleo continuará en vigor el Convenio Marco de 17 de julio de 2001 referido a la ayuda a las empresas para prejubilaciones, expedientes de regulación de empleo, etc.

Los créditos para transferencias de financiación desde la Consejería de Empleo a través del IFA, incluidos en el Programa 31L, conceptualmente debían financiar la actividad propia del IFA, pero en realidad tenían finalidad prevista en los propios Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

En el Presupuesto para 2004 el programa 31L aparece adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y dentro del mismo se incluye la aplicación 440.51 denominada Transferencia de Financiación al IFA. El crédito está sometido a las finalidades contenidas en el Programa y estas finalidades no son otras que atender a las necesidades públicas de mantenimiento del empleo y del tejido productivo andaluz a través de acuerdos con el IFA, para la subvención y ayuda de sectores y empresas con dificultades financieras que pudieran verse afectadas por las distintas crisis. En el Informe Económico Financiero se incluye el Programa presupuestario 31L.

Los Presupuestos para 2005 y 2006 contienen el programa 31L con las mismas finalidades y objetivos. En el Estado de Gastos permanece la imputación presupuestaria 440.51 Transferencia de financiación al IFA.

Los Presupuestos de los años 2007, 2008 y 2009 incluyen el programa 31L (Programa Administración de Relaciones Laborales), del que se hace responsable a la DGTYS y cuyos objetivos son el mantenimiento del empleo y tejido productivo andaluz. En los mismos se fijan como actividades: Transferir a IDEA para el mantenimiento del tejido productivo, ayudas a prejubilaciones, etc. En los Estados de Ingresos y Gastos aparece la aplicación presupuestaria "440.51 Transferencia de financiación a IDEA".

En la Memoria del Presupuesto de 2009 se establecen los mismos fines a conseguir continuando la línea de colaboración con IDEA, en aplicación del concierto de ayudas para el mantenimiento del empleo y tejido productivo andaluz en vigor desde 2001.

ALEGACIÓN Nº 18

"ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA"

Puntos 50 a 61: El Informe Provisional realiza, en su epígrafe 5.1 una serie de consideraciones sobre las transferencias de financiación, que, en líneas generales, son compartidas por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, sin perjuicio de que determinados párrafos del referido epígrafe requieran algunas precisiones, de acuerdo con las consideraciones que se formulan a continuación.

Esta ausencia de un concepto legal de la figura ayuda a explicar la aparente discrepancia que pone de manifiesto el punto 59, entre el concepto técnico de transferencia de financiación y el

régimen legal de la partida de Transferencias de Financiación a favor de IFA/IDEA del Programa 31L, que han venido contemplando los presupuestos de la Junta de Andalucía de sucesivos ejercicios. Desde nuestro punto de vista, si no existe una definición legal de la figura, en normas legales de carácter permanente, su régimen será el que establezcan en cada momento las Leyes del Presupuesto que las contemplen en sus estados de gastos. No cabe, pues, hablar de discrepancia o falta de concordancia, sino de la pura y simple aplicación de las determinaciones del Presupuesto, única fuente de regulación de este instrumento presupuestario.

En este sentido, como señala correctamente el punto 60, conforme al artículo 35.5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública, forman parte del presupuesto y deben figurar como anexos al mismo la Memoria, el Informe Económico y Financiero y la clasificación por programas del propio presupuesto. En consecuencia, para aprehender cuál es el régimen al que se encuentran sometidas estas transferencias de financiación debemos acudir al documento presupuestario en su conjunto, integrado por todos los elementos que, según el citado artículo 35.5, lo componen.

En el punto 61 se enumeran una serie de menciones contenidas en diversos documentos de los presupuestos de la Junta de Andalucía de varios ejercicios, en los que se precisan diversos extremos relacionados con las transferencias de financiación del programa 31L. Desde nuestro punto de vista, las menciones que podrían traerse a colación en los Presupuestos de los diferentes ejercicios son mucho más copiosas que las que refleja el Informe. En este sentido, en el Anexo de este documento de alegaciones se contienen extractos de los Estados de Ingresos y Gastos por Programas, de las Memorias y, en determinados casos, de los Informes Económico Financieros de los Presupuestos de la Junta de Andalucía de los ejercicios 2001 a 2010, de los que se desprende con rotundidad cuál es el régimen de estas partidas de gastos. Dicho régimen se encuentra caracterizado por los siguientes elementos:

- a) Por un lado, la calificación de estas partidas del Presupuesto de la Consejería de Empleo como transferencias de financiación a favor de IFA/IDEA.
- b) En lo que se refiere al destino de las transferencias, los documentos del Presupuesto establecen reiteradamente que irán dirigidas a la concesión de “ayudas a las empresas para prejubilaciones, expedientes de regulación de empleo y proyectos de viabilidad” (Informe Económico Financiero del presupuesto de 2003).
- c) En lo que se refiere al procedimiento de gestión, los documentos presupuestarios se refieren reiteradamente al instrumento fundamental que configura el modelo de gestión presupuestaria de las subvenciones, que fue el Convenio marco entre la Consejería de Empleo e IFA/IDEA, de 17 de julio de 2001, que establecía la gestión de las ayudas y subvenciones por la Consejería de Empleo y el pago por IFA/IDEA.

Por otro lado, se relaciona también en el Anexo un extracto de las Memorias de Cumplimiento de Objetivos del Programa 31L de las Cuentas Generales de la Junta de Andalucía del período 2002 a 2010, que no vienen sino a confirmar que el destino de los créditos y el modelo de gestión basado en las transferencias de financiación y en el Convenio Consejería de Empleo-IFA/IDEA contaba con el máximo respaldo legal e institucional.

En congruencia con las consideraciones anteriores, se proponen las siguientes modificaciones en el texto del Informe Provisional:

1ª. _____
_____.

2ª. En el punto 59 deberían eliminarse las ideas de discrepancia o falta de concordancia, quedando la redacción de dicho párrafo con la siguiente redacción u otra similar: "Por otro lado, la realidad de la gestión de las transferencias de financiación debe examinarse a la luz del Presupuesto de la Comunidad Autónoma."

3ª. A continuación de las consideraciones que se contienen en el punto 61, completadas, en su caso, con los datos que se contienen en el Anexo a estas alegaciones, el Informe debería concluir afirmando que los presupuestos de la Junta de Andalucía han dotado de respaldo legal a los siguientes elementos:

- a) El destino de las transferencias de financiación a la concesión de ayudas sociolaborales y otras ayudas.
- b) El marco de colaboración entre la Consejería de Empleo e IFA/IDEA, para la gestión de este programa de ayudas.

Se incluye Anexo 1.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 62)

62.- En el ejercicio 2010, con la publicación de la orden de encomienda en el mes de abril, se pretendió regularizar el procedimiento administrativo y presupuestario utilizado hasta ese momento.

Los créditos no finalistas tramitados a través de encomiendas de gestión han sido los recogidos en el cuadro nº 4:

	€		
PRESUPUESTOS 2001-2010	CREDITO INICIAL	MODIFICACIONES	CRÉDITO DEFINITIVO
Total Ayudas Sociolaborales	597.536.659	136.696.136	734.232.795
Encomienda de Gestión (Corriente) (ej.2010)	52.464.366	(+)20.000.000 (-)20.000.000	52.464.366
Encomienda de Gestión (Capital) (ej.2010)	1.700.000	-	1.700.000
Total Encomiendas de Gestión	54.164.366	-	54.164.366

Fuente: Liquidaciones de Presupuestos de la Consejería de Empleo

Cuadro nº4

ALEGACIÓN Nº 19

Punto 62. _____ "ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA" _____. Se propone mejora de redacción: En el ejercicio 2010, con la publicación de la orden de encomienda en el mes de abril, se estableció una nueva regulación para el procedimiento administrativo y presupuestario.

En lo que respecta al cuadro número 4, la información ofrecida no coincide con la del cuadro número 1.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 64)

64.- A través de esta encomienda se gestionó la totalidad del crédito definitivo correspondiente al ejercicio 2010. Presupuestariamente para poder contraer las obligaciones y tramitar la remisión de los fondos a favor de la instrumental, el órgano gestor debería haber acreditado que las ayudas habían sido efectivamente concedidas mediante el adecuado expediente administrativo de concesión de ayuda excepcional.

ALEGACIÓN Nº 20

Punto 64. La Orden de 27 de abril de 2010, por la que se formaliza acuerdo de encomienda con la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía para la materialización de pagos referentes a los programas sociolaborales y las ayudas sociales excepcionales dependientes de los mismos, introduce una modificación sustancial en el proceso de gestión de las ayudas sociolaborales y ayudas a empresas para mantenimiento del empleo. La Dirección General de Trabajo y Seguridad Social protocolizó en 2009 un procedimiento administrativo con base en un informe jurídico externo, que determinó que, a partir de esa fecha, la totalidad de las ayudas aprobadas en el marco de la citada encomienda se aprobaran mediante expediente administrativo adecuado de concesión de ayuda excepcional.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 65)

65.- En este esquema, los compromisos presupuestarios y la remisión de los fondos a favor de IFA/IDEA se deberían haber realizado a medida que las ayudas se iban otorgando. Sin embargo, la contracción del gasto (documento contable AD) se tramitó por la totalidad del crédito presupuestario del ejercicio en un único expediente, sin que conste que se hayan incorporado al mismo las resoluciones de concesión de las ayudas al que dicho crédito iba destinado. A pesar de ello, la fiscalización previa de dicho documento se realizó de conformidad (§87).

Por tanto, la tramitación presupuestaria descrita ha seguido un procedimiento idéntico al utilizado en ejercicios anteriores cuando se recurría al instrumento presupuestario de “transferencias de financiación”.

ALEGACIÓN Nº 21

Punto 65. La afirmación contenida en el primer párrafo no está sustentada en ninguna norma, ni siquiera en ninguna regla de funcionamiento o instrucción. Con lo cual, salvo que se haya omitido involuntariamente la referencia legal que la sustenta, debería suprimirse del Informe. A mayor abundamiento, la citada afirmación es contraria a la práctica de la gestión económica y presupuestaria en cualquier Organismo público.

Asimismo, no es cierta la afirmación contenida en el último párrafo del punto “... ha seguido un procedimiento idéntico ...”, pues incorpora el sometimiento del órgano gestor a la justificación de la aplicación de los fondos públicos a su finalidad y constituye un comité de seguimiento con personal funcionario-técnico.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 66)

66.- Al no tener que aportarse al expediente administrativo instruido al efecto la documentación acreditativa de la concesión de las ayudas, éstas no han quedado sujetas al control previo exigible conforme a su naturaleza. Todo ello sin perjuicio del control financiero a posteriori realizado por la IGJA sobre las cuentas de IFA/IDEA (§88).

ALEGACIÓN Nº 22

Punto 66. Tal y como se ha expuesto en las alegaciones a los puntos anteriores, al tratarse de transferencias de financiación, han tenido la fiscalización que corresponde a esta figura presupuestaria. Se solicita la eliminación de este párrafo.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 67)

67.- En las sucesivas leyes de presupuestos de la CAA, antes reseñadas, se ha utilizado de forma inadecuada la figura de las transferencias de financiación con las siguientes consecuencias:

- En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería y de modificación de los mismos, se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación” del programa 31L lo que en realidad eran créditos destinados a subvenciones que se iban a conceder por la Consejería.
- En el proceso de ejecución presupuestaria se han tramitado como transferencias de financiación expedientes de gasto de subvenciones excepcionales, obviando el procedimiento administrativo legalmente previsto para gastos de esta naturaleza.
- Concretamente, en su otorgamiento y materialización se han vulnerado los artículos 18.1 y 18.2 de la Ley 15/2001, el Título VIII de LGHPCAA y la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

ALEGACIÓN Nº 23

Punto 67. Se solicita la supresión de este punto, debido a que es contradictorio con lo que señalan los puntos 59 a 61.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 68)

68.- La mayor parte de estas ayudas, pese a incorporar compromisos de gasto de carácter plurianual, se han concedido sin articular los expedientes de gastos de tal naturaleza, incumpliendo lo establecido en la normativa específica de subvenciones y en la general de la Ley General de Hacienda Pública de la CAA e incumpliendo, así mismo, el Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras.

La asunción de compromisos de gasto sin el adecuado control y al margen de la necesaria cobertura presupuestaria plurianual ha dado lugar al impago reiterado de los calendarios de pagos, con la consiguiente generación de intereses de demora por incumplimiento, y a la necesidad de alcanzar acuerdos de refinanciación parciales, que han generado a su vez el devengo de intereses por aplazamiento y refinanciación de la deuda.

ALEGACIÓN Nº 24

Punto 68. El instrumento presupuestario utilizado para la financiación de las ayudas, cuyas características básicas han sido correctamente descritas en los puntos 59 a 61 del Informe, es una transferencia de financiación. No existe una relación directa causa-efecto entre el uso de transferencias de financiación y las modificaciones en los calendarios de pago y la generación de intereses de desplazamiento, como se apunta en el informe de fiscalización; igualmente, un retraso en el pago de dichos compromisos por la Tesorería General de la Junta de Andalucía habría producido los mismos efectos.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº69)

69.- El trabajo de fiscalización ha permitido constatar que la práctica de tramitar transferencias de financiación con gastos predeterminados por el correspondiente órgano gestor, se sigue al menos desde el ejercicio 2000, al tener acceso a dos convenios particulares firmados entre la Consejería de Empleo y el IFA para la materialización del pago de ayudas sociolaborales concedidas por la Consejería a extrabajadores afectados por un Expediente de Regulación de Empleo¹¹⁹. En el texto de uno de los convenios se hace constar que los fondos se tramitarían al ente instrumental articulando un expediente de gastos con cargo a la aplicación presupuestaria 740 "Transferencias de Capital". En el otro convenio la aplicación presupuestaria determinada es la 440 "Transferencias Corrientes". Se debe tener en cuenta que, aunque en el ejercicio 2000 no estaba definida aún la figura presupuestaria de la "Transferencia de Financiación", ya aparece en la Ley de 28 de diciembre del Presupuesto de la CAA para el año 2000, si bien no es definida ni regulada hasta la Ley 15/2001.

¹¹⁹ Son el "Convenio de Colaboración entre la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el Instituto de Fomento de Andalucía, por el que se encomienda la gestión del otorgamiento de ayudas a ex-trabajadores de la empresa Hijos de Andrés Molina S.A", de fecha 2 de mayo de 2000; y el "Convenio de Colaboración entre la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el Instituto de Fomento de Andalucía, por el que se encomienda la gestión del otorgamiento de ayudas a ex-trabajadores de la empresa Jerez Industrial, S.A"., de fecha 28 de junio de 2000.

ALEGACIÓN Nº 25**“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”**

Punto 69. De conformidad con lo expuesto en el apartado 55 respecto a la normativa reguladora de las transferencias de financiación, no queda acreditada la afirmación vertida por la Cámara de Cuentas respecto a que *“El trabajo de fiscalización ha permitido constatar que la práctica de tramitar transferencias de financiación con gastos predeterminados por el correspondiente órgano gestor, se sigue al menos desde el ejercicio 2000 máxime cuando en este apartado la propia Cámara de Cuentas afirma que no estaba definida ni regulada aún la figura presupuestaria de la “Transferencia de Financiación”, y que ello se produjo con la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas, cuya entrada en vigor fue el 1 de enero de 2002.*

Es más, se indica que en el Convenio se hace mención a la aplicación presupuestaria 740 “Transferencias de Capital” y en otro convenio a la 440 “Transferencias Corrientes”.

En todo caso, la diferenciación de las transferencias de financiación con respecto a otro tipo de transferencias viene determinada a nivel de subconceptos, 51 en adelante, y no a nivel de concepto.

Considerando que las modificaciones presupuestarias son autorizaciones en las cuantías de los créditos presupuestarios para adaptarlos a las necesidades en cada momento, sirva la referencia de su adecuación a lo alegado en relación a la legalidad de la aplicación de las transferencias de financiación a este tipo de ayudas. Recordar igualmente que en su tramitación ha contado con el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General de la Junta de Andalucía.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 77 y 78)

77.- Las actuaciones descritas en los expositivos de estos expedientes son concordantes con la actividad subvencionadora que le compete a la Consejería de Empleo, a través de la Dirección General de Trabajo, en cumplimiento de los objetivos del programa 31L. Sin embargo, los créditos que se modifican -Transferencias de Financiación- no se corresponden con la naturaleza económica de los gastos propuestos, aunque en las sucesivas leyes de presupuestos, como ya se ha mencionado, recogían para el programa presupuestario 31L unas finalidades y objetivos concretos.

78.- Hay dos expedientes que no incluyen como causa los motivos anteriores relativos al cumplimiento de los objetivos del programa 31L. Uno afecta a una minoración de las transferencias para gastos de personal de las Delegaciones Provinciales, y el otro, que supone un aumento de las transferencias al IFA/IDEA, con baja en la partida de transferencia corrientes a particulares e instituciones sin ánimo de lucro, concepto 486.00, *Acciones que generan empleo del mismo programa*, tiene una exposición sucinta y poco explicativa que concluye con *“...adecuar los créditos a las necesidades surgidas en la gestión”*.

ALEGACIÓN Nº 26

Puntos 77 y 78. Como ya se ha puntualizado, y ha indicado la propia Cámara de Cuentas en el punto 60 (*“conforme al artículo 35.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el TRLGHP, forman parte del presupuesto y deben figurar como anexos al mismo la Memoria, el Informe Económico y Financiero, y la clasificación por programas del propio presupuesto”*), el Informe pone de relevancia que los distintos Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el período analizado y en relación al Programa 31L, recogen, tanto en las Memorias como en los Informes Económicos y Financieros, que el destino de dichas transferencias de financiación son las ayudas sociolaborales y a empresas, y no las operaciones genéricas del ente instrumental IFA/IDEA.

Dado el carácter normativo de las leyes de Presupuestos, las modificaciones de los créditos contemplados en las mismas han de realizarse teniendo en cuenta el régimen presupuestario establecido en dichas normas.

Señalar finalmente la existencia de un juicio de valor, sobre la exposición, a la que se califica de *“sucinta y poco explicativa”*. Se entiende que no existen unos parámetros sobre la extensión que deben tener este tipo de modificaciones y que los términos utilizados son suficientemente representativos de lo motivado de la modificación. Por ello, se propone aplicar la observación realizada sólo a uno de los dos expedientes señalados.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 81 al 83)

81.- Posteriormente, con fecha 28/12/2010, con cargo a esa misma partida presupuestaria (476.47) del programa 31L, se autoriza por el Consejo de Gobierno una transferencia negativa por el mismo importe de la generación anterior (20.000.000€), cuyo destino en aumento es una transferencia corriente de financiación al IFA/IDEA (concepto 440.51) del programa 32A, Servicios Generales y Acciones integradas de empleo.

82.- En la exposición de motivos se cita que se propone la modificación para que *“a través de la Agencia IDEA se concedan ayudas socio laborales previas a la jubilación de los trabajadores y extrabajadores vinculados a empresas con dificultades económicas y asimilables a trabajadores desempleados, con el objeto que aquella puedan financiar su posicionamiento económico para garantizar su viabilidad y mejorar su competitividad. Se hace constar, que los créditos que causan baja no serán necesarios en el ejercicio actual con la finalidad para la que fueron autorizados inicialmente”*.

83.- En abril de 2011, a petición motivada de la propia Consejería de Empleo, se barraron los documentos de pago de los créditos remanentes de esta aplicación por importe de 20.000.000€, anulándose el efecto de la modificación presupuestaria en las transferencias de financiación al IFA/IDEA del programa 32A.

ALEGACIÓN Nº 27

Puntos 81 a 83. Se trata, como se refleja en el propio Informe, de una modificación presupuestaria que fue anulada. Se considera que no representa ninguna aportación al contenido del Informe, por lo que se supone su supresión.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 84 al 97)

84.- La Consejería de Empleo está sometida a la fiscalización previa o crítica de los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

85.- En la gestión del programa 31L hasta el ejercicio 2010, la Consejería de Empleo ha instruido los expedientes presupuestarios de gastos en concepto de “Transferencias de Financiación” a favor de IFA/IDEA.

86.- La fiscalización de conformidad de dichos expedientes se ha realizado de acuerdo con el artículo 18.1 de la Ley 15/2001; sólo ha requerido junto con la propuesta de resolución del órgano competente autorizándola, que se verifique su inclusión en los Presupuestos así como la existencia de crédito, y para su pago, el calendario aprobado por la Consejería competente en materia de Hacienda. (§§ 51 y 52)

87.- Por otro lado, la Intervención ha fiscalizado como si se tratara de una transferencia de financiación la encomienda de gestión aprobada en el ejercicio 2010, aunque el expediente presupuestario presentado estaba codificado correctamente como transferencias corrientes y/o de capital. No consta en el expediente las resoluciones de concesión de las subvenciones cuyos pagos se estaban tramitando ni el trámite de autorización del gasto por el Consejo de Gobierno, requisito exigible en atención a la cuantía del compromiso de gasto¹²⁰.

88.- Por su parte, el IFA quedó sometido a control financiero permanente, a partir de la entrada en vigor del Decreto 9/1999, de 19 de enero. Desde dicho ejercicio, IFA/IDEA siempre ha estado sujeto a este tipo de control financiero, en virtud de los sucesivos Acuerdos de Consejo de Gobierno que aprobaban el programa anual de control financiero permanente¹²¹.

89.- La IGJA ha emitido desde el ejercicio 2000 los correspondientes informes anuales de control financiero sobre cumplimiento de la legalidad, cuentas anuales e informe sobre la gestión de los programas asignados (PAIF), referidos a la actividad realizada por el ente instrumental.

¹²⁰ Artículo 21.1 Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

¹²¹ Artículo 11.3 Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía: El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobará un programa anual de control financiero permanente de empresas públicas, en el que se establecerán las actuaciones de control a realizar durante el ejercicio.

Desde el ejercicio 1999 el Consejo de Gobierno ha aprobado los planes anuales de control financiero. El Acuerdo de 8 de mayo de 2007 establece el programa de control financiero permanente para dicho ejercicio y los siguientes, dotándolo de un carácter estable e indefinido, en lugar de tener vigencia anual.

90.- Desde el ejercicio 2002, en todos los informes emitidos se han puesto de manifiesto conclusiones, salvedades e incluso epígrafes específicos denominados “hechos relevantes” y “párrafo de énfasis”, en los que la Intervención calificaba como incumplimiento y vulneración de los procedimientos establecidos, la tramitación por la vía de las transferencias de financiación de los expedientes de gastos en los que el destino de los fondos venía determinado por el órgano de gestión.

91.- En el ejercicio 2003 la IGJA realizó en la sede de la Consejería de Empleo un examen de la documentación administrativa de las ayudas concedidas cuyos pagos se habían tramitado mediante la firma de convenios particulares¹²².

La conclusión de la Intervención fue: *“Se han producido los siguientes incumplimientos, por parte del órgano gestor de los gastos, al financiar la actuación mediante transferencias de financiación corrientes, aplicación 440.51, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Ley 9/2002 de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el ejercicio 2003. Se vulnera asimismo el Título VIII de la Ley 5/1983 General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conceder subvenciones excepcionales prescindiendo de forma absoluta del procedimiento administrativo establecido en el artículo 107 de la misma. Se vulnera la instrucción sexta de las emitidas por la Intervención General nº 5/1997 de 6 de febrero que impide su tramitación por medio de entidad colaboradora”.*

92.- Los resultados de la revisión realizada se presentaron como informe adicional que fue remitido a la Consejería de Empleo para el trámite de alegaciones.

La Consejería de Empleo, a través de la Viceconsejería, presentó un documento de alegaciones en el que se defendía la tramitación de los expedientes como “transferencias de financiación” como el procedimiento administrativo y presupuestario más adecuado pero no realizó alegación alguna sobre los pronunciamientos de la Intervención en relación con los incumplimientos de la normativa de subvenciones.

93.- Tales alegaciones no fueron admitidas por la Intervención General pero ni la Consejería de Empleo, ni el IFA/IDEA adoptaron las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas¹²³.

94.- Las irregularidades e incumplimientos siguieron poniéndose de manifiesto en los sucesivos informes de control financiero correspondientes a los ejercicios desde 2005 a 2009.

95.- El artículo 12.4 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, de Régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, dispone que en el plazo máximo de seis meses desde la remisión de los informes definitivos, las empresas sometidas a control habrán de presentar, ante sus órganos superiores de administración, un informe sobre el grado

¹²² Tal actuación se realizó como seguimiento y comprobación de los convenios particulares, en los que se incluía con carácter general el siguiente texto: *“La documentación acreditativa obra en poder de esta Dirección General de Trabajo y Seguridad Social que es conforme con la misma, autorizando el pago de la mencionada ayuda”.*

¹²³ Competencia atribuida al Consejo Rector de IDEA según se establece en el artículo 10 d) del Decreto 26/2007, de 6 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.

de implantación de las recomendaciones propuestas en los informes elaborados por la Intervención General. De dicho informe se dará traslado igualmente a las Consejerías de que dependan y a la Consejería de Economía y Hacienda.

96.- Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009 dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido, y al igual que en informes precedentes, se han puesto de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que competen a la Consejería de Empleo, y en concreto a la DGTySS.

Así se destacan, como incumplimientos, la generación de obligaciones de pago con terceros superando el límite de los créditos aprobados; la utilización inadecuada del procedimiento de transferencias de financiación y la gestión de la concesión de subvenciones excepcionales prescindiendo del procedimiento administrativo establecido. Se trata de actuaciones de la Consejería de Empleo y es a ella a quien corresponde subsanar tales anomalías.

97.- Conforme al artículo 12.5 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, la Intervención General deberá emitir Informe de Actuación en aquellos casos que los responsables de la gestión controlada no adopten las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas y en aquellos casos en que se aprecien circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo en los fondos públicos. La falta de subsanación de las deficiencias advertidas en las auditorías debe referirse a deficiencias graves o, al menos, que la gravedad fuera equivalente al menoscabo de fondos públicos del segundo supuesto.

Este informe se remite al titular de la Consejería de que dependa la respectiva empresa y al de la Consejería de Economía y Hacienda para que manifiesten su conformidad con el contenido del mismo. En caso de conformidad, los responsables de la gestión de las respectivas empresas darán cumplimiento a las recomendaciones formuladas en los Informes de Actuación, y si hubiera disconformidad, el titular de la Consejería de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General, someterá las actuaciones a la consideración del Consejo de Gobierno para que resuelva lo procedente.

ALEGACIÓN Nº 28

Puntos 84 a 97. Desde el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2003 al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2009, tanto en la Memoria como en el Informe Económico-Financiero del Programa 31L, se recoge expresamente que el destino de las transferencias de financiación es las ayudas a empresas en crisis así como ayudas sociolaborales. Por ello, hay que concluir que tanto el importe de gasto como su destino (empresas en crisis y ayudas sociolaborales) son perfectamente legales, por tanto, como señala en sus conclusiones con cobertura legal.

_____“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”_____.

Se reiteran, además, los términos de la alegación formulada al punto 68.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos 101 y 104)

101.- La Consejería de Empleo no había procedido al diseño previo de las ayudas; así, no se establecieron los requisitos exigidos para ser beneficiarios, los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes; no se establecieron plazos de ejecución de las acciones a subvencionar, ni las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados.

No obstante, se ha comprobado que las ayudas sociolaborales otorgadas tenían en general, como presupuesto previo para su concesión, la tramitación de expedientes de regulación de empleo o de otros procedimientos de despido.

104.- No se ha dispuesto de un sistema de seguimiento presupuestario que permitiese conocer los créditos disponibles en cada ejercicio para contraer compromisos de gastos por la concesión de subvenciones (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).

ALEGACIÓN Nº 29

Puntos 101 y 104. En relación a las afirmaciones contenidas en el Informe en los puntos de referencia, se reitera lo alegado a puntos anteriores, especialmente en lo referente a:

- Los acuerdos suscritos entre empresa, representante de los trabajadores y Autoridad laboral, para la financiación del Plan Social vinculado a expedientes de regulación de empleo o despidos, evidencian con carácter general las razones de los expedientes de ayudas sociolaborales.
- Los condicionantes excepcionales de las ayudas sociolaborales se derivan del propio análisis que se recoge en el Anexo 6 del Informe de Fiscalización.
- Los Acuerdos suscritos entre empresa, representante de los trabajadores y Autoridad laboral, para la financiación del Plan Social vinculado a expedientes de regulación de empleo o despidos, establecen los requisitos y las condiciones de las ayudas. Las pólizas de seguro de rentas que instrumentan las ayudas establecen los plazos e importes parciales en los que se materializan las ayudas.
- Las Órdenes de Encomienda de 2008 y 2010 incorporan procedimientos de justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos públicos.
- A partir del año 2009, la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social protocoliza un procedimiento de tramitación administrativa de la gestión y aprobación de ayudas sociolaborales y a empresas.
- En todo el período objeto de fiscalización, operaron el Sistema Integrado de Gestión Presupuestaria, Contable y Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía para información presupuestaria y contable sobre la fiscalización del gasto aprobado por la Ley del Presupuesto de cada año, en las partidas presupuestarias destinadas a ayudas

sociolaborales y empresas, así como el sistema de información contable en los pagos realizados por IFA/IDEA.

- **La Consejería de Empleo conoce la totalidad de los expedientes de ayudas sociolaborales aprobados en el período 2001-2010. La Consejería de Empleo ha aprobado, en el período 2001-2010, expedientes de ayudas sociolaborales a 6.473 personas.**

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 107 al 110)

107.- Según confirmación recibida de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia¹²⁴, no consta ninguna ayuda notificada a la Unión Europea para su autorización o comunicada a la misma conforme a un Reglamento de Exención a instancias de la Consejería de Empleo, durante el periodo 2001/2010.

108.- En relación con la petición de información sobre procedimientos de investigación formal incoados, en su caso, sobre las ayudas concedidas desde la Consejería de Empleo durante el periodo fiscalizado, esa Secretaría General confirma que en la medida en que no ha tenido constancia de notificación o comunicación, no han existido procedimientos de investigación formal de la Comisión Europea conforme al artículo 6 y 7 del Reglamento 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE¹²⁵.

109.- No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, se indica que la Secretaría General de Acción Exterior tuvo conocimiento de que una ayuda otorgada por la Consejería de Empleo había sido objeto de un procedimiento de investigación formal de la Comisión Europea en el marco de la notificación de una ayuda de estado concedida por la Agencia IDEA (Expediente C10/2010).

El citado expediente concluyó que la ayuda que había otorgado la Consejería de Empleo, en el año 2005 a la empresa A NOVO Comlink, por la que se efectúan pagos directos a determinados trabajadores hasta la incorporación de estos a un régimen de jubilación parcial a los 60 años, *“se realizó de conformidad con un régimen general de la Seguridad Social, y no puede considerarse ayuda estatal, de conformidad con los puntos 61 y 63 de las Directrices de Salvamento y Reestructuración”*.

110.- Durante los trabajos de fiscalización realizados se ha constatado además otra ayuda sobre la que la Comisión inició procedimiento de investigación formal, en este caso a la empresa PICKMAN (Expediente C20/2007), que concluyó de forma favorable respecto a las ayudas concedidas.

¹²⁴ Según dispone el Decreto 85/2008, de 22 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, corresponde a la Secretaría de Acción Exterior la coordinación y asesoramiento general de las actuaciones de la Junta de Andalucía en el exterior, especialmente las derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea.

¹²⁵ Actual artículo 108 TFUE.

ALEGACIÓN Nº 30

Punto 107 a 110. No consta ninguna ayuda comunicada a la UE, porque no procedía realizar esas comunicaciones, por su condición de ayudas individuales.

Consecuentemente, deja de tener relevancia la manifestación recogida en el punto 108 *“esa Secretaría General confirma que en la medida en que no ha tenido constancia de notificación o comunicación, no han existido procedimientos de investigación formal de la Comisión Europea conforme al artículo 6 y 7 del Reglamento 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE”*.

Como recoge el Informe en los puntos 109 y 110 se ha podido comprobar que cuando la Comisión Europea ha abierto un procedimiento de investigación formal sobre la concesión de ayudas a empresas concedidas por la Consejería de Empleo han concluido de forma favorable respecto a la ayuda concedida.

Mantener estos puntos, con este orden y redacción, conduce a error. Se propone suprimir por incorrectos los puntos 107 y 108, y suprimir la expresión *“No obstante, y sin perjuicio de lo anterior”* en el punto 109.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 114)

114.- La falta de una definición previa por escrito de la ayuda por parte de la Administración ha provocado que las condiciones exigidas y el alcance de la misma hayan resultado diferentes en función de cada caso. Así, se han permitido prejubilaciones con distintos umbrales de edad, coberturas y condiciones (porcentaje de salario cubierto).

ALEGACIÓN Nº 31

Punto 114. Como pone de manifiesto el Informe de Fiscalización en el punto 101, las ayudas sociolaborales se han instrumentado sobre el soporte básico de los expedientes de regulación de empleo u otros procedimientos de despido.

Los acuerdos suscritos entre empresa, representante de los trabajadores y, en su caso, la Autoridad laboral (Dirección General de Trabajo y Seguridad Social) para la financiación del Plan Social vinculado a expedientes de regulación de empleo o despidos, instan el procedimiento de concesión de ayuda de carácter excepcional, estableciendo específicamente para cada colectivo, los requisitos, condiciones y cuantías de la ayuda.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 115 al 118)

115.- Respecto a la selección de las compañías aseguradoras, no se ha dispuesto de información alguna que documente la metodología y criterios utilizados para la selección, así como la solvencia de las que resultan adjudicatarias, pese a la importancia de los colectivos a asegurar y de las cuantías de las primas.

116.- La concentración de pólizas por compañías en relación con la muestra seleccionadas es la que aparece en el cuadro nº 8:

€				
CONCENTRACIÓN DE PÓLIZAS POR ASEGURADORA				
ASEGURADORA	PÓLIZA		COSTE PRIMA FINANCIADO	
	Nº	PORCENTAJE	IMPORTE	PORCENTAJE
GENERALI ¹²⁶	61	59%	838.483.047	75%
PERSONAL LIFE	12	12%	84.134.969	8%
BBVA	6	6%	83.502.741	7%
APRA LEVEN ¹²⁷	15	15%	61.198.504	6%
OTRAS	8	8%	45.354.709	4%
TOTAL	102	100%	1.112.673.970	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 8

117.- Por otro lado, en el cuadro siguiente se exponen las empresas de la muestra analizada que han concentrado los mayores importes de ayudas sociolaborales a la prejubilación, alcanzando el 47,85% del importe total financiado por la Junta de Andalucía:

EMPRESA	COSTE PRIMA FINANCIADO JUNTA ANDALUCÍA	% COSTE PRIMA FINANCIADO J.A.
DELPHI	250.859.554	25%
FAJA PIRITICA	140.441.000	14%
SANTANA	82.709.675	8%
RESTO EMPRESAS	516.705.012	53%
TOTAL	990.715.241	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 9

118.- En los expedientes no consta ninguna documentación en relación con los estudios actuariales realizados para el cálculo de los importes de la prima única por lo que no ha sido posible valorar la racionalidad de los importes contratados. Casi todas las pólizas tienen suplementos en las que se incrementan las prestaciones de los asegurados y consecuentemente las primas iniciales, sin que se motiven estos suplementos (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).

¹²⁶ En el grupo Generali se integran las aseguradoras La Estrella y Vitalicio Seguros tras un proceso de fusión.

¹²⁷ Según certificación emitida por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la entidad APRA LEVEN fue inscrita en el Registro administrativo de entidades aseguradoras como habilitada para el ejercicio de la actividad aseguradora en España en el ramo de vida en régimen de libre prestación de servicios con fecha 26 de octubre de 2005 y en derecho de establecimiento con fecha 22 de junio de 2009. Con fecha 4 de marzo de 2011 el órgano de control de Bélgica ha comunicado la revocación de la autorización administrativa para operar de la citada entidad.

ALEGACIÓN Nº 32

Punto 115 y 118. En estos puntos el Informe se contradice con lo afirmado en el punto 129, pues si en éste afirma que la Junta de Andalucía no aparece vinculada al contrato de seguro de rentas, debería igualmente apreciar que no es responsabilidad de la Junta de Andalucía la selección de compañía aseguradora y la documentación que la sustente. En consecuencia, no procede mantener en el Informe la consideración general contenida en este punto.

Aclaración especial requiere la parte final del punto 118, en la que se expone que los suplementos formalizados por los beneficiarios incrementan prestaciones e importes de primas. Con carácter general, los suplementos de pólizas de seguro de rentas instrumentan incorporación de beneficiarios, conforme a calendario previsto en el Plan Social de referencia, y correcciones de errores materiales en los cálculos de rentas a percibir por el beneficiario de ayuda sociolaboral que pudieran haberse producido, causa por la cual podrían, en supuestos específicos, incrementarse las prestaciones de los asegurados afectados.

_____“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”_____.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 119)

119.-En determinados expedientes constan presupuestos calculados para un número superior de trabajadores de los que después resultan acogidos a las pólizas. Las autorizaciones para la suscripción de las pólizas se realizan por el importe de los presupuestos iniciales, sin corregir a la baja en función del número de trabajadores.

ALEGACIÓN Nº 33

Punto 119. Detectadas estas cuestiones, se procedió a ordenar a la aseguradora correspondiente la suspensión de pago a mediadores con cargo a las pólizas de rentas suscritas y financiadas, total o en parte, por la Junta de Andalucía. Se solicitaron las aclaraciones oportunas a las cuestiones detectadas en el análisis de las pólizas refinanciadas en el año 2011 y del resto de pólizas.

Las aseguradoras, a requerimiento de la Dirección General de Trabajo, amplían la información de las pólizas suscritas, con indicación de la prima única inicial, nº de trabajadores beneficiarios, interés de financiación, importe financiado por la Junta de Andalucía, pagos realizados e importe pendiente a fecha de 31 de diciembre de 2011. En base a esa documentación se han ajustado los pagos, produciéndose una importante minoración en el importe de los compromisos.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 122 y 123)

122.- _____.

123.- _____.

ALEGACIÓN Nº 34**“ALEGACIÓN ADMITIDA”****CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 124)**

124.- Por otro lado, en 23 de los 102 expedientes de ayudas analizados no consta la documentación relativa al ERE u otro tipo de despido (Cuadro nº 11)

DOCUMENTACIÓN	TOTAL AYUDAS	
	Nº	%
Consta ERE y/o despidos	79	77%
No consta ERE y/o despidos	23	23%
TOTAL	102	100%

€

Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas Cuadro nº 11

Esta deficiencia en la información disponible ha supuesto una limitación al alcance en la verificación de los requisitos para ser beneficiarios que afectan a un total de 623 trabajadores, incluidos en las 23 pólizas de cobertura de rentas. (§ 21)

ALEGACIÓN Nº 35

Punto 124. Se reiteran las apreciaciones realizadas sobre el punto 21, guión cuarto, en el sentido de que la información contenida en este punto no coincide con las afirmaciones contenidas en el punto 101 del Informe (*“se ha comprobado que las ayudas sociolaborales otorgadas tenían en general, como presupuesto previo para su concesión, la tramitación de expedientes de regulación de empleo u otros procedimientos de despidos”*) y con la actuación desarrollada y los informes emitidos por el personal funcionario actuante en los procedimientos de información reservada.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto 128 y 129)

128.- En la práctica totalidad de los expedientes, el contrato de seguro colectivo de rentas se suscribe por la empresa o la asociación de extrabajadores creada al efecto (en la figura de tomador del seguro) y la compañía aseguradora. A este respecto se debe indicar que en los casos en los que la figura del tomador corresponde a las asociaciones de trabajadores, no consta en los expedientes documentación que acredite la personalidad jurídica de dichas asociaciones.

129.- La Junta de Andalucía no aparece vinculada al contrato de seguro de rentas. En general consta en los expedientes documentos en los que se indica la parte de la prima suscrita a la que se compromete el tomador y el compromiso asumido por la Junta de Andalucía; además constan escritos en los que el titular de la DGTySS autoriza la contratación de las pólizas con determinados presupuestos, compromisos y vencimientos.

ALEGACIÓN Nº 36

Punto 128 y 129. Las observaciones contenidas en este punto quedan resueltas, ya que la póliza de seguro de rentas instrumenta las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por ERE u otro procedimiento de despido laboral. El tomador de la póliza de seguro de rentas interviene con un carácter instrumental, no es beneficiario de ninguna ayuda y, en consecuencia, no existe relación jurídica directa de la Consejería de Empleo con el tomador.

A fin de aclarar las manifestaciones que se recogen en dicho apartado consideramos que se debe incorporar al texto lo siguiente, en línea con lo recogido en el Anexo 6.2:

Una vez autorizado el ERE, a los trabajadores/as afectados, se les aplica el Plan Social que hubiesen acordado con la empresa, a fin de aliviar las consecuencias del despido.

En el caso de grandes reestructuraciones sectoriales, la administraciones públicas han intervenido aportando recursos públicos para dar cobertura a las prejubilaciones, sobre todo en el caso de cierre de empresas y despido de un gran número de trabajadores.

Para ello es necesario la aprobación de unas ayudas sociolaborales de carácter individual a los trabajadores afectados, a fin de aportar dicha financiación pública. El conjunto de la documentación que soporta esta ayuda publica es lo que denominamos expediente de ayudas sociolaborales (solicitud de ayuda, Compromisos asumidos por la Administración, Escritos de autorización de la contratación de las pólizas de seguros...), que suele cubrir una parte del coste del Plan Social de prejubilaciones, ya que la otra parte la soporta la empresa o los propios trabajadores con la aportación de la totalidad o parte de la indemnización recibida tras el despido.

Las ayudas son concedidas a los trabajadores afectados con carácter individual, por lo que son éstos o las asociaciones que los representan los que suscriben las pólizas de seguros de rentas. Ellos son los tomadores de dichas pólizas mientras que la Administración ostenta la figura del pagador en parte o en su totalidad, de las mismas.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 133)

133.- Por otra parte, mediante muestreo subjetivo, se han comprobado las vidas laborales de los beneficiarios incluidos en las pólizas de seguros, a fin de verificar si mantenían las condiciones para ser beneficiario de las prestaciones consignadas en las pólizas.

Los resultados obtenidos, son los siguientes:

- 1.- Beneficiarios no afectados por los procesos de reestructuración: 121.
- 2.- Beneficiarios que, perteneciendo al colectivo de trabajadores, en principio presentan algún tipo de irregularidad que les impediría disfrutar de la ayuda: 189.
- 3.- Otras situaciones: 121.
- 4.- Beneficiarios incluidos en pólizas específicas: 8 personas y dos empresas.
- 5.- Beneficiarios respecto de los que no se han podido comprobar los requisitos: 623.

ALEGACIÓN Nº 37

Punto 133. _____ **“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”** _____.

Por otro lado, no coincide la información recogida en el Informe de Fiscalización en este punto con los datos que fueron aportados por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social al equipo de fiscalización, y que son los contenidos en los informes emitidos en los distintos procedimientos de información reservada instruidos y que pasamos a exponer:

- La investigación afectó a un total de 5.982 personas, que constaban como beneficiarios/as de ayudas de tipo sociolaboral de la Junta de Andalucía.
- De ellos, 72 (1,20%) resultaron ser personas que nunca habían trabajado en las empresas a las que se refieren las correspondientes pólizas. A éstas se las denominó “ajenos/as”.
- Por otro lado se determinó que 111 trabajadores/as (1,76%) presentaban discordancias administrativas.
- Las actuaciones de comprobación y control, realizadas por la Consejería de Empleo desde entonces, han permitido evidenciar posibles irregularidades, que afectan a otras 152 personas más.
- El total de expedientes (empresas) investigados fue de 68, que dieron lugar a 69 informes, encontrándose en 24 personas "ajenas" y/o discordancias administrativas relativas a trabajadores/as y en 18 sólo discordancias administrativas.

- Hacemos aquí la salvedad de que, merced a la actividad administrativa que se desarrolla día a día, estas cifras están en permanente actualización.

Con objeto de clarificar los conceptos, a continuación se definen los conceptos acuñados como irregularidad/persona ajena y discordancia administrativa:

Irregularidad/persona ajena: Personas que no han tenido relación laboral con la denominación social a que se refiere el expediente de ayudas sociolaborales, o no constan en expediente de regulación de empleo relativo a denominación social o grupo de despidos individuales, y figuran, como regla general, en una póliza de seguros financiada o cofinanciada con fondos públicos.

Discordancia administrativa: Personas, que si bien han tenido relación laboral con la denominación social a la que se refiere la póliza de seguro de rentas financiada, la investigación interna detecta alguna anomalía a revisar en los procesos de depuración que se están desarrollando. Es decir, son trabajadores/as, forman parte de un expediente de regulación de empleo relativo a dicha denominación social o tienen despido de carácter individual y figuran, como regla general, en una póliza de seguros financiada o cofinanciada con fondos públicos.

Concurren en ellos alguna de las siguientes circunstancias:

- Figura en el ERE, pero incumple alguna estipulación de la Resolución de la Autoridad laboral.
- Figura en el ERE, pero su antigüedad no es la preceptiva (pocos meses, semanas o, incluso, días), pudiendo haber sido incluido por Resolución complementaria.
- Se comprueba que simultanea la percepción de la póliza de seguro de prejubilación con una actividad laboral.
- Es despedido al margen del ERE del que se deriva la pertenencia a una póliza de seguros.
- Aparece en varios expedientes de ayudas sociolaborales.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 138)

138.- El quinto y último grupo corresponde a los 23 expedientes de la muestra en los que no consta la documentación correspondiente al ERE u otro tipo de despido y que por lo tanto ha supuesto una limitación al alcance de los trabajos de fiscalización (§epígrafe 3. Limitaciones al alcance del trabajo).

ALEGACIÓN Nº 38**Punto 138. _____ “ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA” _____.**

Por otro lado, no coincide la información recogida en el Informe de Fiscalización en este punto con los datos que fueron aportados por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social al equipo de fiscalización, y que son los contenidos en los informes emitidos en los distintos procedimientos de información reservada instruidos y que pasamos a exponer:

- La investigación afectó a un total de 5.982 personas, que constaban como beneficiarios/as de ayudas de tipo sociolaboral de la Junta de Andalucía.
- De ellos, 72 (1,20%) resultaron ser personas que nunca habían trabajado en las empresas a las que se refieren las correspondientes pólizas. A éstas se las denominó “ajenos/as”.
- Por otro lado se determinó que 111 trabajadores/as (1,76%) presentaban discordancias administrativas.
- Las actuaciones de comprobación y control, realizadas por la Consejería de Empleo desde entonces, han permitido evidenciar posibles irregularidades, que afectan a otras 152 personas más.
- El total de expedientes (empresas) investigados fue de 68, que dieron lugar a 69 informes, encontrándose en 24 personas "ajenas" y/o discordancias administrativas relativas a trabajadores/as y en 18 sólo discordancias administrativas.
- Hacemos aquí la salvedad de que, merced a la actividad administrativa que se desarrolla día a día, estas cifras están en permanente actualización.

Con objeto de clarificar los conceptos, a continuación se definen los conceptos acuñados como irregularidad/persona ajena y discordancia administrativa:

Irregularidad/persona ajena: Personas que no han tenido relación laboral con la denominación social a que se refiere el expediente de ayudas sociolaborales, o no constan en expediente de regulación de empleo relativo a denominación social o grupo de despidos individuales, y figuran, como regla general, en una póliza de seguros financiada o cofinanciada con fondos públicos.

Discordancia administrativa: Personas, que si bien han tenido relación laboral con la denominación social a la que se refiere la póliza de seguro de rentas financiada, la investigación interna detecta alguna anomalía a revisar en los procesos de depuración que se están desarrollando. Es decir, son trabajadores/as, forman parte de un expediente de regulación de empleo relativo a dicha denominación social o tienen despido de carácter individual y figuran, como regla general, en una póliza de seguros financiada o cofinanciada con fondos públicos.

Concurren en ellos alguna de las siguientes circunstancias:

- Figura en el ERE, pero incumple alguna estipulación de la Resolución de la Autoridad laboral.
- Figura en el ERE, pero su antigüedad no es la preceptiva (pocos meses, semanas o, incluso, días), pudiendo haber sido incluido por Resolución complementaria.
- Se comprueba que simultanea la percepción de la póliza de seguro de prejubilación con una actividad laboral.
- Es despedido al margen del ERE del que se deriva la pertenencia a una póliza de seguros.
- Aparece en varios expedientes de ayudas sociolaborales.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 153 a 157)

153.- Se ha podido confirmar que, en la práctica totalidad de los casos analizados, el coste de la prima se ha calculado incluyendo comisiones por mediación de terceros, denominadas *gastos externos o comisiones*. En los certificados recibidos en relación con las pólizas de la muestra, los porcentajes imputados varían en una horquilla entre el 0,3 y el 19'95%. No obstante, 21 de las 41 pólizas verificadas tienen imputadas comisiones entre el 8% y el 13%.

154.- Los datos distribuidos por mediadores y la comisión media ponderada imputada por cada uno de ellos se recoge en el cuadro nº 14:

COMISIONES PÓLIZAS DE LA MUESTRA SEGÚN CERTIFICADOS RECIBIDOS			€
MEDIADOR	Nº PÓLIZAS	IMPORTE PRIMA ÚNICA	% COMISIÓN MEDIA PONDERADA ⁽¹⁾
IRSON/VITALIA	22	175.652.286	10,67%
UNITER/INGOTOR	19	513.985.611	10,37%
TOTAL	41	689.637.897	10,49%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº14

(2) Comisión media ponderada calculada según los porcentajes imputados en la póliza inicial y los suplementos posteriores.

155.- El artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que se consideran gastos subvencionables *“aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado”*.

156.- Por tanto, estos conceptos podrían formar parte del gasto subvencionado por la Consejería de Empleo si queda acreditada su necesidad y vinculación con la actividad subvencionada pero por un importe no superior a los porcentajes medios de mercado.

157.- Las comisiones se regulan por el mercado, sin que se fijen límites legales, no obstante, los porcentajes medios de mercado durante el periodo analizado han oscilado entre un 1% y un 6%¹²⁸.

ALEGACIÓN Nº 39

Puntos 153 a 157. Se realiza una sub-muestra de la muestra, aplicando un intervalo específico, sin que se expliciten los motivos de esa desagregación, que resulta además innecesaria cuando en el cuadro nº 14 se ofrecen las medias ponderadas. En cuanto a los porcentajes medios legales calculados para el período de estudio, se entiende que los mismos pueden referirse a la contratación de pólizas individuales, y no son aplicables a este caso, en el que se trata de conjuntos de pólizas individuales y, por lo tanto, no le son aplicables esos porcentajes. Se propone eliminar.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 166)

166.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 40**“ALEGACIÓN ADMITIDA”****CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 167)**

167.- Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2009 ha existido una ausencia de control del empleo de los fondos abonados, sin que el Centro Directivo concedente haya exigido a los beneficiarios ningún tipo de justificación del destino final de los fondos recibidos.

ALEGACIÓN Nº 41

Punto 167. En la misma línea que la alegación anterior se realiza una afirmación general (*“ausencia de control...ningún tipo de justificación”*) sin sustento. Afirmación errónea que debe ser suprimida o matizada.

¹²⁸ Información según estudios de la Dirección General de Seguros

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 168)

168.- Al crearse un circuito de gestión al margen del marco legal existente, se ha producido un incumplimiento continuo y reiterado de las normas vigentes aplicables, en cada uno de los ejercicios del periodo. Las consecuencias derivadas de ello son de distinta naturaleza, destacando las siguientes:

ALEGACIÓN Nº 42

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

Punto 168. La afirmación contenida en el Informe, relativa a la existencia de un *“circuito al margen del marco legal existente”*, se considera no sólo errónea, sino también contradictoria con lo que se afirma en el propio Informe, en sus puntos 59 a 61.

En efecto, el marco jurídico-financiero de ejecución del Programa 31L está perfectamente definido en los Presupuestos de la Junta de Andalucía, como señala con claridad el propio Informe, en sus puntos 59 a 61. Que se puedan detectar errores o supuestos incumplimientos en procedimientos concretos, sobre los que se han presentado las correspondientes alegaciones, no otorga fundamentos para la afirmación que realiza el Informe en este punto, y, por ello, se solicita la supresión de dicha afirmación.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 169 y 171)

169.- La suscripción de pólizas individuales. Con estas órdenes, se suscribieron ocho pólizas individuales para personas ajenas a cualquier procedimiento de regulación de empleo o despido colectivo, con financiación derivada de ayudas concedidas por la Consejería de Empleo, a través de la DGTySS, con cargo al programa 31L, que totalizan 2.235.051,55 €.

171.- La priorización de los pagos de determinadas pólizas sin mediar causa o criterio fundado. De la muestra analizada se evidencia que en muchos casos la prioridad obedece a pólizas con *“intrusos”* o *“irregulares”*, o a pólizas de seguro de rentas de supervivencia que en realidad encubren pagos para fines de otra naturaleza.

ALEGACIÓN Nº 43

Puntos 169 y 171. Con base en las manifestaciones aportadas a lo largo de este documento, no son aceptables las conclusiones formuladas en este punto, ya que sanciona y marca una intencionalidad no demostrada, debiendo matizarse expresiones como *“priorización de pagos de determinadas pólizas sin mediar causa o criterio fundado....”*.

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 174)

174.- El importe de los pagos cuyo destino se ha alterado por este método no está registrado en ningún sistema de información. La única fuente disponible para su cuantificación son los escritos que obran en los expedientes revisados y, teniendo en cuenta lo citado en el apartado de limitaciones al alcance respecto a la composición de éstos, no hay garantía de la exactitud de la cifra total obtenida a través de los mismos.

ALEGACIÓN Nº 44

Punto 174. Proponemos para este punto una redacción alternativa con la realidad actual:

El importe de los pagos cuyo destino se ha alterado por éste método no está registrado en ningún sistema de información. No obstante, para su cuantificación, además de los escritos que obran en los expedientes revisados, se ha considerado fundamental la certificación por las compañías aseguradoras de las transferencias recibidas para cada una de las pólizas suscritas que tienen financiación pública. A este respecto, a fin de completar la información en los procesos que se están llevando a cabo para la justificación de las pólizas refinanciadas, se ha considerado necesario que la compañía aseguradora certifique la incorporación en su contabilidad, con indicación de nº póliza, fecha y nº de asiento contable de cada uno de los pagos realizados.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 191)

191.- En la mayor parte de los expedientes no consta el documento de solicitud de la ayuda por parte del beneficiario (§ Cuadro nº 15).

No obstante, en algunos de los expedientes analizados se observan los denominados “protocolos de colaboración” firmados por el titular de la DGTySS y el beneficiario de la ayuda.

En el resto de los expedientes, no consta ninguna documentación o la que se encuentra no reúne los requisitos mínimos exigidos a la solicitud.

	SOLICITUDES DE CONCESIÓN					
	TOTAL AYUDAS		PERIODO 2001/2008		PERIODO 2009/2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ayudas con solicitud	60	36%	30	24%	30	75%
Ayudas sin solicitud	102	64%	92	76%	10	25%
Protocolo	20	13%	20	17%	-	-
N/C ningún documento	82	51%	72	59%	10	25%
TOTAL	162	100%	122	100%	40	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 15

ALEGACIÓN Nº 45

Puntos 191. _____ “ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA” _____.

Una vez realizada esta nueva ordenación se podría destacar la mejora experimentada en el periodo 2009/2010 con la aplicación de la nueva normativa.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 193)

193.- En la práctica totalidad de los expedientes examinados correspondientes al periodo 2001/2008, no consta resolución de concesión de ayudas (§Cuadro nº 17).

RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN						
	TOTAL AYUDAS		2001/2008		2009/2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Consta Resolución	37	23%	5	4%	32	80%
Notificac. beneficiarios	19	51%	1	20%	18	56%
Acept. beneficiarios	7	19%	0	0%	7	22%
No consta Resolución	125	77%	117	96%	8	20%
TOTAL	162	100%	122	100%	40	100%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 17

ALEGACIÓN Nº 46

Punto 193. _____ “ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA” _____.

En línea con lo señalado en los puntos anteriores se podría destacar que la mejora experimentada en el periodo 2009/2010 con la aplicación de la nueva normativa

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 194)

194.- Se observan en los expedientes “escritos u oficios” firmados por el titular de la DGTySS en el que se expone: “Se ha concedido una **subvención específica e incondicionada**¹²⁹ a la empresa..... por importe de.....”. Estos documentos no reúnen los requisitos mínimos exigidos a la resolución administrativa de concesión de subvenciones.¹³⁰

¹²⁹ La calificación de “incondicionada” vulnera la naturaleza propia del gasto subvencional, afectado siempre a una finalidad determinada.

¹³⁰ Artículo 15.3 Decreto 254/2001: La resolución de concesión deberá contener como mínimo los extremos señalados en el artículo 13.2 de este Decreto.

ALEGACIÓN Nº 47

Punto 194. Se parte de un supuesto particular y se realiza una afirmación general, sin ponderar el peso de estos casos en el total. Se entiende que el peso de los convenios con esta especificación (*“Se ha concedido una subvención específica e incondicionada a la empresa..... por importe de.....”*) es poco significativo, toda vez que desde el propio IFA se detectó la aplicación de esos términos a finales del ejercicio 2003 y se procedió a su supresión en adendas a los convenios ya redactados, y a su no inclusión en los nuevos convenios.

Las afirmaciones que se vierten, al no estar cuantificada la incidencia de las irregularidades observadas, pueden desvirtuar la imagen que se ofrece de la realidad observada. De hecho, en casi el 90% de las empresas con expedientes en la muestra no se utiliza la expresión *“...se ha concedido una subvención específica e incondicionada...”*, mientras que el informe no acota el alcance de la deficiencia.

La misma falta de cuantificación y determinación del alcance se observa en cuanto a las empresas cuyos expedientes que adolecen, según el informe, de *“falta de requisitos mínimos exigidos a la resolución administrativa de concesión de subvenciones”*. Del total de ayudas a empresas cuyos expedientes han sido seleccionados por la Cámara de Cuentas, en 37 casos la tramitación administrativa ha finalizado exclusivamente mediante resolución administrativa (en el resto mediante Acuerdo marco o Convenio). De éstas 37, en un 83,8% las resoluciones de concesión contienen los requisitos que la normativa considera de aplicación.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 195 y 196)

195.- En los expedientes analizados no consta, en general, la documentación que justifique el otorgamiento de las ayudas (proyectos de viabilidad, presupuestos de inversiones, estudios de mercado, etc.)

196.- La concesión de las subvenciones no se encuentra, por lo general, vinculada al cumplimiento de objetivos concretos. En este sentido se debe indicar que las subvenciones se otorgan para el cumplimiento de un fin u objetivo concreto y estos han de aparecer definidos en la solicitud y concesión de la misma.

ALEGACIÓN Nº 48

Punto 195 y 196. Los convenios particulares, suscritos entre la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y el IFA/IDEA contienen información sobre el destino de las ayudas y la fundamentación de las mismas. Debería retirarse la afirmación o matizarla.

En contra de lo que afirma el Informe en su punto 195, en la mayor parte de los casos, casi en el 80% de las empresas analizadas presentan documentación en la que se puede justificar la solicitud y el otorgamiento de las ayudas. Hay que tener en cuenta lo afirmado en el punto 122

Principio in dubio pro actione, y considerar que la justificación puede estar basada en la presentación de informes, proyectos.

La falta de cuantificación de la incidencia de la irregularidad observada en el punto 196, puede ofrecer una imagen distorsionada de la realidad analizada. Del análisis de los expedientes seleccionados, en todos los casos se encuentran, en contra de lo que afirma el informe, vinculados al cumplimiento de objetivos concretos. Asimismo, los objetivos están presentes en los documentos que soportan la solicitud y la concesión. Se echa en falta, por lo tanto, la indicación de en cuántos de los expedientes no se cumple este requisito.

Se incluye Anexo 2.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 197)

197.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 49

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 199)

199.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 50

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 202 y 203)

202.- _____
_____.

203.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 51

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 214)

214.- La Consejería de Empleo ha concedido préstamos a través de IFA/IDEA a determinadas empresas; sin embargo, éstos han sido financiados con cargo a los presupuestos de la Consejería de Innovación Ciencia y Empresas. El importe total concedido ha ascendido a 8.810.044,63 €. A la fecha de cierre de los trabajos de campo las cantidades vencidas continúan pendientes de devolución y sólo consta la reclamación judicial a una de las empresas beneficiarias. (Anexo 8)

ALEGACIÓN Nº 52

Punto 214. En la información facilitada a la Comisión de Investigación Parlamentaria sobre los EREs en el periodo 2001 y 2010, que coincide con la facilitada en su día al Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla y a la Cámara de Cuentas de Andalucía, se incluye el desplegable relativo a las ayudas sociolaborales y ayudas a empresas 2001-2010, bajo el epígrafe 58.

En dicho desplegable, que está ordenado por programas presupuestarios y por consejerías, aparece un apartado correspondiente a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, que consta de 12 expedientes por un importe total de 12.516.888,90 €.

Hay que explicar detalladamente este apartado ya que en realidad la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia no ha tramitado ayuda alguna en temas relacionados con ayudas sociolaborales y su inclusión en el mencionado desplegable responde solo a cuestiones de índole contable y a errores de imputación, ya subsanados.

Podemos establecer un primer grupo compuesto por cuatro expedientes, núms. 609, 610, 611 y 612, que corresponde a Astilleros de Sevilla, Astilleros de Huelva y Abantia Ticsa, donde se detectó, en el seno del Comité de Coordinación y Seguimiento de la Orden de 27 de abril de 2010, un posible error de financiación en las resoluciones de estos cuatro expedientes (sesión de 5 de marzo de 2012). Tras plantear esta cuestión el Secretario General de la Agencia IDEA al Viceconsejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, éste plantea la cuestión a los Centros Directivos competentes y se concluye que la financiación corresponde al programa 31L, tres de ellos con cargo a la mencionada Orden y uno de ellos (núm. 609) con cargo a la financiación de ejercicios anteriores. Posteriormente, en la sesión del citado Comité celebrada el 10 de agosto de 2012, se constatan estos errores de imputación contable, que se encuentran en fase de corrección.

Se puede establecer un segundo grupo, compuesto por siete expedientes (núms. 284, 603, 604, 605, 606, 607 y 608) que se corresponden con expedientes de préstamos impulsados y tramitados por la Consejería de Empleo. En principio, como estos instrumentos son de carácter reintegrable se imputaron directamente a la Agencia IDEA en su calidad de prestamista ya que recuperaría los importes prestados. Solo en el caso que se declarasen fallidos, se irían imputando a la financiación de la Consejería de Empleo. En la actualidad todos ellos, salvo uno, se encuentran en situación contenciosa.

Por último, el tercer grupo compuesto sólo por el expediente núm. 613 de Santana Motor, S.A., que responde a un convenio de financiación compartida del año 2001, que llevaba una parte de

ayudas sociolaborales de la Consejería de Empleo y otra parte de aportación a pérdidas y de gastos jurídicos que fueron soportados por el propio IFA, como accionista único de Santana. De ahí que contablemente se imputaran a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, aunque ni siquiera debería haberse incluido en el desplegable. Se hizo por una cuestión de transparencia y de ofrecer la información con carácter global.

La conclusión a la que podemos llegar es evidentemente que no se ha tramitado ningún expediente de ayudas sociolaborales con cargo a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.

Por todo ello se solicita la supresión del anexo 8.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 221)

221.- Como se expuso en el epígrafe de limitaciones al alcance, en el 69% de las empresas beneficiarias que han recibido ayudas no se han obtenido respuesta.

ALEGACIÓN Nº 53

Punto 221. Tal y como se alegó en el punto 21, se pone de manifiesto que en la solicitud de información a 132 empresas no se ha recibido respuesta del 69%, por lo que cabe plantearse la representatividad de esa información y su falta de pertinencia a la hora de establecer conclusiones a partir de esos datos. En ese mismo sentido existen otro tipo de mecanismos de recolección de información y comprobación alternativos que pudieron haberse desarrollado. Se solicita la retirada de esta limitación al alcance.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 257)

257.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 54

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 258)

258.- Ante las carencias que presentaban los expedientes administrativos de concesión de estas ayudas, la Consejería adoptó el criterio de continuar asumiendo los compromisos recogidos en aquellas pólizas en las que se constatará la realización de algún pago por la administración.

ALEGACIÓN Nº 55

Punto 258. Juicio de valor del auditor. La decisión de la Consejería no se basa en las supuestas carencias de los expedientes sino en la detección de irregularidades y en la voluntad de seguir atendiendo los pagos de aquellas pólizas en las que no se había constatado irregularidad alguna. Se propone modificación de redacción por: *La Consejería adoptó el criterio de continuar asumiendo los compromisos recogidos en aquellas pólizas en las que se constatará la realización de algún pago por la administración.*

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 260)

260.- A 30/06/2011, los compromisos pendientes de pago a las compañías aseguradoras, y por tanto susceptibles de ser refinanciados, derivados del otorgamiento de las ayudas sociolaborales e instrumentadas mediante la contratación de pólizas de seguro de vida y rentas temporales son los que se detallan en el cuadro nº 20:

€	
COMPAÑÍA	IMPORTE A 30/6/2011
(1) GENERALI	388.188.259
(2)BBVASEGUROS, SA.	13.439.806
(3) SA NOSTRA	9.730.000
(4)VIDA CAIXA	9.700.000
TOTAL DEUDA REFINANCIABLE	421.058.065
Fuente: Consejería de Empleo	Cuadro nº 20

ALEGACIÓN Nº 56

Punto 260: Dado que la Consejería competente ha facilitado los datos sobre las cantidades que se dejarán de abonar (punto 291), resulta conveniente contemplar dicha información, al menos como una nota del cuadro 20.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 295)

295.- En el periodo 2001-2010 no consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencias con los requisitos que exigen los artículos 13 de la Ley 30/1992 y 101 y 102 de la Ley 9/2007¹³¹, del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo y Seguridad Social, para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario 31L (§ 49).

ALEGACIÓN Nº 57

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

Punto 295. Se basa en el punto 49, sobre el que se han presentado alegaciones que ponen de manifiesto la delegación de competencias, por lo que la afirmación formulada no es correcta.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 296)

296.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 58

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 297)

297.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 59

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

¹³¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 298)

298.- Con independencia de la cobertura dada por las respectivas Leyes de Presupuestos de la CAA a las transferencias de financiación, incluidas en el programa 31L, se ha realizado un uso inadecuado de esta figura como procedimiento de ejecución presupuestaria para tramitar las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo con cargo al programa 31L, que ha tenido las siguientes consecuencias (§67):

- La ausencia de la preceptiva fiscalización previa, adecuada a la naturaleza del gasto subvencional. La intervención realizó la fiscalización previa sobre los expedientes de transferencias de financiación.
- La contracción de compromisos de gastos de carácter plurianual sin articular los expedientes de tal naturaleza.
- La asunción de compromisos de gastos al margen de la cobertura presupuestaria plurianual ha dado lugar al incumplimiento reiterado de los calendarios de pago, con la consiguiente liquidación de intereses de demora.

ALEGACIÓN Nº 60

Punto 298. La afirmación relativa al “*uso inadecuado*” de las transferencias de financiación es incongruente con lo que señalan los puntos 59 a 61 y, por tanto, se solicita su supresión.

Por su parte, en lo que se refiere a lo que señala el segundo guión, relativo a los compromisos de gastos de carácter plurianual, nos remitimos a la alegación formulada al punto 61.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 299)

299.- En el ejercicio 2010 se aprobó una orden de encomienda de gestión para la tramitación de las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo, con cargo al programa 31L. El procedimiento de ejecución presupuestaria seguido al amparo de dicha encomienda ha sido idéntico al descrito para la transferencia de financiación. (§65).

ALEGACIÓN Nº 61

Punto 299. Como se ha puesto de manifiesto en la correspondiente alegación al punto 65, no cabe hablar de un procedimiento idéntico. Se debería suprimir este punto.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 300)

300.- La Consejería de Empleo no realizó el diseño previo de las ayudas; así no se establecieron los requisitos exigidos para ser beneficiarios, los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes, los plazos de ejecución de las acciones a subvencionar, ni las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados (§101).

ALEGACIÓN Nº 62

Punto 300. En las alegaciones al punto 101 se recoge la especificidad de estas ayudas y las adaptaciones normativas que se fueron realizando para adaptar el procedimiento a las normas vigentes en cada periodo.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 301)

301.- Con respecto a las ayudas sociolaborales, su objeto queda circunscrito a la protección de los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo u otro tipo de despido. No obstante, el procedimiento seguido en su concesión se ha llevado a cabo al margen del previsto en la legislación vigente para este tipo de ayudas. La finalidad que se persigue con la concesión de las mismas se ha acreditado, con carácter general, con la resolución administrativa de autorización de los expedientes de regulación de empleo, o con la materialización de los despidos producidos (§§111 y ss).

ALEGACIÓN Nº 63

Punto 301. En las alegaciones se ha fundamentado el desarrollo de un procedimiento acorde a los condicionantes de las ayudas sociolaborales y con la adecuada cobertura legal y presupuestaria. Se debe reformular la conclusión y omitir la apreciación de que el procedimiento seguido se ha llevado al margen del previsto, por no encontrarse fundamentada.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 302)

302.- La falta de definición previa de estas ayudas ha permitido, en término de irregularidad administrativa, un uso excesivo del margen de discrecionalidad de la Administración en su concesión, que se ha puesto de manifiesto en hechos tales como financiar prejubilaciones con distintos umbrales de edad, coberturas y condiciones (§114).

ALEGACIÓN Nº 64

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

Punto 302. Las variaciones en las condiciones están relacionadas con las propias características de las empresas y sectores productivos, con los acuerdos suscritos entre los trabajadores y empresa y, en su caso, Autoridad laboral, y otros factores. No cabe calificar como irregularidades administrativas lo que es la adaptación a casos y situaciones concretas, por lo que se solicita suprimir esta afirmación, así como la correspondiente al margen de discrecionalidad, por no encontrarse debidamente sustentado.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 304)

304.- En las ayudas a empresas se ha constatado la enorme diversidad de actividades, actuaciones, objetivos o proyectos que se han pretendido atender. Con carácter general, hasta el ejercicio 2010 se han otorgado prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto. Asimismo, ni se ha exigido por la Administración, ni ha quedado acreditado por el beneficiario, el cumplimiento de las finalidades para las que fueron concedidas, ni la correcta aplicación de los fondos (§§185 y ss).

ALEGACIÓN Nº 65

Punto 304. Tal y como se recoge en la conclusión, existe “una enorme diversidad de actividades, actuaciones, objetivos o proyectos”. Sin embargo, no ha quedado acreditado suficientemente que se hayan otorgado “prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo” ni la falta de control. Dado que existe un procedimiento de revisión de oficio para el conjunto de esas ayudas, se solicita eliminar los juicios de valor de esta conclusión e incluir información relativa a que se está realizando esa revisión de oficio.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 305)

305.- La calificación de estas ayudas como subvención excepcional ha dado lugar a un abuso del margen de la discrecionalidad administrativa en su concesión, que se ha puesto de manifiesto en hechos tales como, la concentración de las ayudas en determinadas zonas geográficas, en grupos de empresas y en concesiones basadas en otras motivaciones ajenas al interés general. De estas situaciones podrían derivarse, entre otras, responsabilidades contables y administrativas (§198).

ALEGACIÓN Nº 66

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 312)

312.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 67

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Anexo 4)

ALEGACIÓN Nº 68

ANEXO 4.-

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA” _____.

En el concepto %MODIF/CDTO. INICIAL, se debería tomar algún decimal para expresar correctamente el porcentaje que significa las modificaciones aprobadas respecto al crédito inicial.

ENTE: AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA (IDEA)

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 49)

49.- No consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencia, según se establece en el artículo 13 de la Ley 30/1992. En cualquier caso, el dilatado periodo de tiempo en el cual la asignación de la responsabilidad de la gestión y ejecución del programa presupuestario 31L ha recaído en la DGTySS y el hecho de que el órgano competente participaba en los órganos de gobierno del ente instrumental (según información contenida en las actas del Consejo Rector IFA/IDEA), también pone de manifiesto el conocimiento de la gestión llevada a cabo por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social.

ALEGACIÓN Nº 1

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

49. Se señala en el Informe de fiscalización que *“ No consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencia, según se establece en el artículo 13 de la Ley 30/1992. En cualquier caso, el dilatado periodo de tiempo en el cual la asignación de la responsabilidad de la gestión y ejecución del programa presupuestario 31L ha recaído en la DGTySS y el hecho*

de que el órgano competente participaba en los órganos de gobierno del ente instrumental (según información contenida en las actas del Consejo Rector IFA/IDEA), también pone de manifiesto el conocimiento de la gestión llevada a cabo por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social.”

No se está de acuerdo que la posible delegación, como se apunta en el párrafo 49, en la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se desprenda en parte de la participación del órgano competente en los órganos de gobierno del ente instrumental IFA/IDEA, sino del propio Convenio Marco de Colaboración de 17 de julio de 2001 y en concreto del apartado IV de la parte expositiva y segunda estipulación donde se deduce dicha delegación por parte del Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico en el Director General de Trabajo y Seguridad Social.

Por todo ello se solicita la supresión del párrafo referido a este extremo desde ***“y el hecho llevada a cabo por la Dirección de Trabajo y Seguridad Social. “porque se atribuye a IFA/IDEA un conocimiento y una participación que no se corresponde con su papel de entidad meramente pagadora.***

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 84 a 97)

84.- La Consejería de Empleo está sometida a la fiscalización previa o crítica de los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

85.- En la gestión del programa 31L hasta el ejercicio 2010, la Consejería de Empleo ha instruido los expedientes presupuestarios de gastos en concepto de “Transferencias de Financiación” a favor de IFA/IDEA.

86.- La fiscalización de conformidad de dichos expedientes se ha realizado de acuerdo con el artículo 18.1 de la Ley 15/2001; sólo ha requerido junto con la propuesta de resolución del órgano competente autorizándola, que se verifique su inclusión en los Presupuestos así como la existencia de crédito, y para su pago, el calendario aprobado por la Consejería competente en materia de Hacienda. (§§ 51 y 52)

87.- Por otro lado, la Intervención ha fiscalizado como si se tratara de una transferencia de financiación la encomienda de gestión aprobada en el ejercicio 2010, aunque el expediente presupuestario presentado estaba codificado correctamente como transferencias corrientes y/o de capital. No consta en el expediente las resoluciones de concesión de las subvenciones cuyos pagos se estaban tramitando ni el trámite de autorización del gasto por el Consejo de Gobierno, requisito exigible en atención a la cuantía del compromiso de gasto¹³².

¹³² Artículo 21.1 Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

88.- Por su parte, el IFA quedó sometido a control financiero permanente, a partir de la entrada en vigor del Decreto 9/1999, de 19 de enero. Desde dicho ejercicio, IFA/IDEA siempre ha estado sujeto a este tipo de control financiero, en virtud de los sucesivos Acuerdos de Consejo de Gobierno que aprobaban el programa anual de control financiero permanente¹³³.

89.- La IGJA ha emitido desde el ejercicio 2000 los correspondientes informes anuales de control financiero sobre cumplimiento de la legalidad, cuentas anuales e informe sobre la gestión de los programas asignados (PAIF), referidos a la actividad realizada por el ente instrumental.

90.- Desde el ejercicio 2002, en todos los informes emitidos se han puesto de manifiesto conclusiones, salvedades e incluso epígrafes específicos denominados “hechos relevantes” y “párrafo de énfasis”, en los que la Intervención calificaba como incumplimiento y vulneración de los procedimientos establecidos, la tramitación por la vía de las transferencias de financiación de los expedientes de gastos en los que el destino de los fondos venía determinado por el órgano de gestión.

91.- En el ejercicio 2003 la IGJA realizó en la sede de la Consejería de Empleo un examen de la documentación administrativa de las ayudas concedidas cuyos pagos se habían tramitado mediante la firma de convenios particulares¹³⁴.

La conclusión de la Intervención fue: *“Se han producido los siguientes incumplimientos, por parte del órgano gestor de los gastos, al financiar la actuación mediante transferencias de financiación corrientes, aplicación 440.51, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Ley 9/2002 de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el ejercicio 2003. Se vulnera asimismo el Título VIII de la Ley 5/1983 General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conceder subvenciones excepcionales prescindiendo de forma absoluta del procedimiento administrativo establecido en el artículo 107 de la misma. Se vulnera la instrucción sexta de las emitidas por la Intervención General nº 5/1997 de 6 de febrero que impide su tramitación por medio de entidad colaboradora”.*

92.- Los resultados de la revisión realizada se presentaron como informe adicional que fue remitido a la Consejería de Empleo para el trámite de alegaciones.

La Consejería de Empleo, a través de la Viceconsejería, presentó un documento de alegaciones en el que se defendía la tramitación de los expedientes como “transferencias de financiación” como el procedimiento administrativo y presupuestario más adecuado pero no realizó alegación alguna sobre los pronunciamientos de la Intervención en relación con los incumplimientos de la normativa de subvenciones.

¹³³ Artículo 11.3 Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía: El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobará un programa anual de control financiero permanente de empresas públicas, en el que se establecerán las actuaciones de control a realizar durante el ejercicio.

Desde el ejercicio 1999 el Consejo de Gobierno ha aprobado los planes anuales de control financiero. El Acuerdo de 8 de mayo de 2007 establece el programa de control financiero permanente para dicho ejercicio y los siguientes, dotándolo de un carácter estable e indefinido, en lugar de tener vigencia anual.

¹³⁴ Tal actuación se realizó como seguimiento y comprobación de los convenios particulares, en los que se incluía con carácter general el siguiente texto: *“La documentación acreditativa obra en poder de esta Dirección General de Trabajo y Seguridad Social que es conforme con la misma, autorizando el pago de la mencionada ayuda”.*

93.- Tales alegaciones no fueron admitidas por la Intervención General pero ni la Consejería de Empleo, ni el IFA/IDEA adoptaron las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas¹³⁵.

94.- Las irregularidades e incumplimientos siguieron poniéndose de manifiesto en los sucesivos informes de control financiero correspondientes a los ejercicios desde 2005 a 2009.

95.- El artículo 12.4 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, de Régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, dispone que en el plazo máximo de seis meses desde la remisión de los informes definitivos, las empresas sometidas a control habrán de presentar, ante sus órganos superiores de administración, un informe sobre el grado de implantación de las recomendaciones propuestas en los informes elaborados por la Intervención General. De dicho informe se dará traslado igualmente a las Consejerías de que dependan y a la Consejería de Economía y Hacienda.

96.- Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009 dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido, y al igual que en informes precedentes, se han puesto de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que competen a la Consejería de Empleo, y en concreto a la DGTySS.

Así se destacan, como incumplimientos, la generación de obligaciones de pago con terceros superando el límite de los créditos aprobados; la utilización inadecuada del procedimiento de transferencias de financiación y la gestión de la concesión de subvenciones excepcionales prescindiendo del procedimiento administrativo establecido. Se trata de actuaciones de la Consejería de Empleo y es a ella a quien corresponde subsanar tales anomalías.

97.- Conforme al artículo 12.5 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, la Intervención General deberá emitir Informe de Actuación en aquellos casos que los responsables de la gestión controlada no adopten las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas y en aquellos casos en que se aprecien circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo en los fondos públicos. La falta de subsanación de las deficiencias advertidas en las auditorías debe referirse a deficiencias graves o, al menos, que la gravedad fuera equivalente al menoscabo de fondos públicos del segundo supuesto.

ALEGACIÓN Nº 2

84 a 97. Es a partir del 2003 y precisamente en el Informe de Auditoría de Cumplimiento de dicho ejercicio (emitido en julio de 2005) cuando la Intervención General decidió llevar a cabo una actuación de control, sobre determinadas actuaciones realizadas por la Consejería de Empleo vinculadas con IFA, con el fin de completar el control financiero permanente de dicha entidad.

¹³⁵ Competencia atribuida al Consejo Rector de IDEA según se establece en el artículo 10 d) del Decreto 26/2007, de 6 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.

Como señala el Informe, la conclusión de la Intervención General fué de que: *“Se han producido los siguientes incumplimientos, por parte del órgano gestor de los gastos, al financiar la actuación mediante transferencias de financiación corrientes, aplicación 440.51, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Ley 9/2002 de Presupuestos de la Junta de Andalucía para el ejercicio 2003. Se vulnera asimismo el Título VIII de la Ley 5/1983 General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía al conceder subvenciones excepcionales prescindiendo de forma absoluta del procedimiento administrativo establecido en el artículo 107 de la misma. Se vulnera la instrucción sexta de las emitidas por la Intervención General nº 5/1997 de 6 de febrero que impide su tramitación por medio de entidad colaboradora”*.

Dado que estos resultados de revisión se presentaron como informe adicional que fue remitido a la Consejería de Empleo para el trámite de alegaciones como se señala en el punto 92, no cabe afirmar en el punto 93 que *“ni la Consejería de Empleo, ni el IFA/IDEA adoptaron las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas”*.

Y todo ello, porque las deficiencias advertidas en ese informe adicional al Informe de Auditoría de Cumplimiento realizado a IFA/IDEA, correspondían a actuaciones u omisiones de la Consejería de Empleo y solamente a ella le correspondía proceder a su subsanación.

También cabe señalar que aunque dichos incumplimientos siguieron poniéndose de manifiesto en los sucesivos informes de control financiero hasta el ejercicio 2009, puede concluirse que eran atribuidos a la Consejería de Empleo y no a IFA/IDEA, y así lo pone de manifiesto la Intervención General en el Informe adicional al Informe de Seguimiento correspondiente al 2009 donde en su Preámbulo señala que *“ En el curso del control referido (control de cumplimiento 2009) y al igual que en los informe precedentes, se han puesto de manifiesto, deficiencias en procedimientos de gestión de gasto que, si bien incluyen la participación de IDEA competen a la Consejería de Empleo y, en concreto a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social....Por ello la Consejería de Empleo es destinataria del presente informe adicional “*.

Igualmente en dicho informe se señala en relación con las alegaciones formuladas por IDEA que *“como se ve, la alegación de IDEA no se refiere a su propia actuación en ejecución de los convenios, sino a las medidas que ha adoptado o correspondería adoptar a la Consejería de Empleo. Ello está en línea con el informe provisional que se alega, en el cual, nada se dice sobre la propia IDEA puesto que las deficiencias advertidas corresponden a los procedimientos de la Consejería indicada y, en concreto, a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.....2ª Las medidas de corrección a que alude IDEA en sus alegaciones al informe de cumplimiento de 2009 se entienden adoptadas por la Consejería de Empleo.”*

Por último afirmar que como señala el Informe adicional al Informe de Seguimiento correspondiente al 2009 las *“deficiencias en procedimientos de gestión de gasto que, si bien incluyen la participación de IDEA competen a la Consejería de Empleo”* no es de aplicación lo establecido en el artículo 12.5 del Decreto 9/1999, y por tanto la Intervención General no debería haber emitido Informe de Actuación, en este caso contra IFA/IDEA, como señala el

Informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas, pues no se daban las condiciones apuntadas por dicho artículo: a los responsables de la gestión controlada IFA/IDEA no le correspondía la adopción de medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas en el Informe adicional (era la Consejería de Empleo).

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 113)

113.- A partir de la información disponible se seleccionó una muestra de 102 expedientes de ayudas de esta naturaleza relativos a 64 razones sociales. Se ha considerado que cada expediente de ayuda está integrado por una póliza de seguro colectivo y los suplementos posteriores que corresponden a cada una de éstas. Se seleccionaron además un grupo de expedientes registrados en la información facilitada por IDEA en el concepto de ayudas sociolaborales a extrabajadores y que no se correspondían, en principio, con ninguna razón social.

MUESTRA SELECCIONADA		€
CONCEPTO	IMPORTE COMPROMETIDO	IMPORTE PAGADO
Expedientes ayudas	551.128.527	530.223.737
Indemnización Trabajadores	15.146.836	15.146.836
Consortio seguros	1.115.761	1.115.761
Pago APRA LEVEN	2.999.999	2.999.999
Otros	1.380.224	1.380.224
TOTAL	571.771.347	550.866.557

Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 7

ALEGACIÓN Nº 3

113. Por las alegaciones formuladas a los puntos 177 a 180, no debe considerarse como concepto diferente al de los expedientes de ayudas el pago a APRA LEVEN NV de 2.999.999,99 €.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 131)

131.- Los convenios y resoluciones no recogen el total de los compromisos asumidos por la Junta de Andalucía. El cuadro nº 13 muestra información de los compromisos asumidos, los importes que figuran en los convenios y resoluciones valorados y los pagos realizados por el ente IFA/IDEA:

COMPROMISOS JUNTA DE ANDALUCÍA EXPEDIENTES DE LA MUESTRA			€
IMPORTE COMPROMETIDO	CONVENIOS/RESOLUCIONES	PAGOS IFA/IDEA	
990.715.241	420.476.418	530.701.855	

Fuente: Elaboración por la Cámara de Cuentas

Cuadro nº 13

ALEGACIÓN Nº 4

131. _____ “ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA” _____.

Por tanto se propone un texto alternativo aclaratorio a dicho párrafo.

“Los convenios y resoluciones no recogen el total de los compromisos asumidos por la Junta de Andalucía, ni responden al total de pagos efectuados por IFA/IDEA, dado que los pagos realizados por IFA/IDEA han respondido a órdenes de pago de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, relacionadas con convenios, resoluciones o acuerdos sociolaborales. En el cuadro nº 13.....”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 139)

139.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 5

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 141 a 144)

141.- No consta que ninguno de los expedientes de ayudas sociolaborales hayan sido aprobados por el Consejo Rector del ente instrumental, salvo el correspondiente a la entidad Útiles del Sur, cuyo Plan de Acción Social fue aprobado en sesión de 16 de febrero de 2001 y ratificado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por acuerdo de 6 de marzo de 2001.

142.- En relación con estos expedientes de gastos, la interpretación de la Agencia en relación a la competencia para su aprobación, es que las ayudas se conceden a cada beneficiario y no a la empresa o razón social a la que pertenecen, aunque se agrupen en un solo expediente administrativo. De esta forma, las ayudas individualmente concedidas no superan nunca los umbrales a partir de los cuales deben ser aprobadas por el Consejo Rector o el Consejo de Gobierno.

143.- No obstante, se ha podido comprobar en los expedientes analizados que tanto las órdenes como las resoluciones de pago, se emiten por el importe total a abonar a la compañía de seguros o a la asociación de trabajadores.

144.- De esta forma, un 96% de los expedientes de la muestra superan los límites competenciales de los Directores Generales y, por tanto, debieron ser aprobados por el Consejo Rector, y según cuantía, ratificados o aprobados por el Consejo de Gobierno.

ALEGACIÓN Nº 6

141 a 144. Según la información transmitida a la Agencia IDEA por el Centro Directivo ordenante, los beneficiarios de las ayudas al encontrarse en la situación que legitima su concesión, son, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los trabajadores, no la empresa, dada la prohibición del Tratado de la Unión Europea de subvencionar empresas en crisis, no encontrándose éstas en ninguna de las situaciones que pudieran legitimar ayudas puntuales, dadas por las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis (DOUE de 1.10.2004). Ello se contrapone con la afirmación del punto 110 que se refiere a ayudas a empresas validadas por la Comisión Europea, caso de PICKMAN.

A este respecto la única documentación que obra en poder de IFA/IDEA respecto de estas ayudas, han sido los Convenios particulares suscritos entre el Instituto de Fomento de Andalucía y la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social o la propia Resolución de la Dirección General de Trabajo, actuando esta Agencia como mero órgano de materialización del pago.

Cabe recordar que en todos los convenios suscritos entre el Instituto de Fomento de Andalucía y la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social en desarrollo del Convenio Marco, se señalaba que la documentación acreditativa de la ayuda concedida obraba previamente en poder de la propia Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

Las ayudas sociolaborales a trabajadores de empresas en crisis no es una institución nueva en nuestro ordenamiento puesto que está vigente la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 5 de abril de 1995, que regula las ayudas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a trabajadores afectados por procesos de reconversión y/o reestructuración de empresas (BOE 19 abril 1995, núm. 93), que consistirán según su artículo 1º en: «ayudas, equivalentes a la jubilación anticipada, a trabajadores de empresas acogidas a planes de reconversión aprobados al amparo de la Ley 21/1982, de 9 de junio; ayudas, equivalentes a la jubilación anticipada, a trabajadores de empresas acogidas a planes de reconversión aprobados al amparo de la Ley 27/1984, de 26 de julio; ayudas, previas a la jubilación ordinaria, a trabajadores de empresas acogidas a procesos de reestructuración; ayudas destinadas a financiar la ampliación extraordinaria de las prestaciones de desempleo reconocidas a los trabajadores afectados por procesos de reconversión industrial o reestructuración de empresas, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/1984, de 26 de julio, y disposición adicional decimonovena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990; ayudas destinadas a los Fondos de Promoción de Empleo para el cumplimiento de sus fines, al amparo del Real Decreto 335/1984, de 8 de febrero; ayudas extraordinarias destinadas a atender situaciones de urgencia y necesidad socio-laboral, que permitan facilitar los procesos de reestructuración de empresas que pudieran conllevar el cese total o parcial de la actividad de las mismas o contribuyan al mantenimiento del empleo; y otras ayudas, similares o complementarias de las anteriores, que asimismo contribuyan a facilitar los procesos de reconversión y/o reestructuración de empresas

o al mantenimiento del empleo y a paliar, al mismo tiempo, las consecuencias sociales derivadas de los mismos». La vigencia de dicha Orden Ministerial que regula ayudas sociolaborales cuyos beneficiarios son los trabajadores y no la empresa se comprueba en la propia página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<http://www.empleo.gob.es/es/Guia/leyes/OM050495.html>.

Por citar una norma más reciente, el propio artículo 16.5 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la reforma del mercado laboral, dispone que: «Las ayudas reconocidas en concepto de reposición de prestaciones por desempleo a los trabajadores incluidos en los planes de apoyo para facilitar el ajuste laboral de los sectores afectados por cambios estructurales del comercio mundial, conforme a lo previsto en los citados planes de apoyo y en la Orden de 5 de abril de 1995, por la que se determinan las ayudas que podrá conceder el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a trabajadores afectados por procesos de reconversión y/o reestructuración de empresas, no serán acumulables a la reposición de prestaciones establecida en este artículo».

Igualmente esta consideración se reconoce en el propio Informe de fiscalización cuando en el Anexo 6 al referirse a las ayudas a la prejubilación se afirma que *“para posibilitar dicha financiación pública ha sido necesario aprobar ayudas sociolaborales de carácter individual para los trabajadores afectados”*.

La razón de que las ayudas consten en un único expediente se debe a la prescripción del artículo 75.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que determina que: «Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo», amén de concurrir las circunstancias requeridas por el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que proceda la acumulación (“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”).

La acumulación de expedientes no en fase de gestión sino de pago por el órgano competente no debe alterar su competencia (en este caso del Director General), dado el carácter irrenunciable de ésta y la prescripción de que ésta se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, o avocación (artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

En consecuencia con la anteriormente expuesto, no puede afirmarse que la consideración individual de estas ayudas sociolaborales es una interpretación de la Agencia IDEA, sino la aplicación de la consideración de este tipo de ayudas en la normativa nacional como se ha apuntado anteriormente, consideración que se reconoce en el propio Informe de fiscalización en el Anexo 6, por lo que se solicita la supresión de los párrafos 141, 142, 143 y 144, por reflejar unas incidencias contrarias a dicha consideración, que, volvemos a reiterar, se reconoce en el mismo Informe de fiscalización en el Anexo 6.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 160 a 162)

160.- Se han detectados pagos directos realizados por IFA/IDEA a empresas intermediarias en la tramitación de las pólizas de renta (VITALIA y UNITER) y que han sido autorizados por la DGTySS.

161.- De la información contable facilitada por IDEA se extrae que durante el periodo analizado se realizaron pagos directos de los ejercicios 2002 a 2005 a la consultora/intermediaria VITALIA, por importe de 3.297.188,86 €, coincidiendo la cuenta corriente de abono de ésta con la de la entidad aseguradora Vitalicio Seguros (integrada en el grupo Generali tras un proceso de fusión). Y otros pagos directos a otra cuenta, por importe de 71.224 €.

162.- Por otra parte, los pagos realizados directamente a UNITER han ascendido a un importe de 408.304,89 € (75% de una ayuda excepcional concedida por importe de 544.406,52 € a la asociación de extrabajadores "Faja Pirítica"¹³⁶).

ALEGACIÓN Nº 7

160 a 162. De la contabilidad de IDEA tal como señala el Informe de fiscalización se han producido pagos a VITALIA y UNITER, que se elevan a un número total de 18, son los que se incluyen en el cuadro Anexo 1 y suman un importe de 4.157.960 €.

- 14 de dichos pagos corresponden a VITALIA y a un mismo expediente, el número de orden 476 del desplegable, entregado a esa Cámara de Cuentas, de la empresa Tecnología Andaluza de Mecanizados y Componentes, S.L., por importe de 3.286.812,59 €, que se corresponde con el importe total de la póliza de seguros según el convenio firmado que se adjunta (3.219.068,59 €) más el coste del estudio actuarial (67.744 €. Núm. 584 del desplegable). En la contabilidad de la Agencia lo que consta es el importe de la póliza y el importe del estudio actuarial, ningún pago en concepto de intermediación o comisión.
- El pago núm. 15, por importe de 3.480 € y también a VITALIA, corresponde al expediente número de orden 581 del desplegable, y responde al coste del estudio actuarial del expediente de regulación de empleo de la empresa ACYCO. Por lo tanto, no consta como comisión ni gasto de intermediación.
- El pago núm. 16, por importe de 6.894,27 € realizado a VITALIA, corresponde también al expediente número de orden 476 del desplegable y responde al coste del estudio actuarial del expediente de regulación de empleo de la empresa TAMC, S.L., pero por la

¹³⁶ Con fecha 12 de diciembre de 2009, se emite una Resolución de concesión de ayuda sociolaboral excepcional a la Asociación Faja Pirítica por importe de 544.406,52€. Se indica que a la vista la solicitud de ayuda sociolaboral presentada por representantes de la Asociación (no consta en el expediente), se resuelve conceder esta ayuda instrumentando el pago a través de la empresa UNITER, encargada de prestar los servicios de apoyo técnico y contratación de personal a la misma.

parte correspondiente a la empresa compradora, MAC PUAR COMPONENTES MECANIZADOS, S.L. No es tampoco ni comisión ni gasto de intermediación.

- El pago núm. 17, por importe de 452.458,25 € realizado a UNITER, se corresponde con el número de orden 53 del desplegable y responde al 75% del pago de la póliza de seguros de la Asociación Promoción Social “28 de febrero”, Santana Motor. Este pago se hace ya según lo establecido en la Orden de Encomienda de 27 de abril de 2010. No es ni comisión ni gasto de intermediación.
- Por último, el pago núm. 18, por importe de 408.304,89 € realizado a UNITER, se corresponde con el núm. 66 del desplegable y responde al 75% del pago de la póliza de seguros de la Asociación Faja Pirítica de Huelva, realizado también según lo establecido en la Orden de Encomienda de 27 de abril de 2010. Tampoco es ni comisión ni gasto de intermediación.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 172)

172.- La dificultad para conciliar las cifras entre los pagos registrados por IFA/IDEA y los ingresos registrados por las aseguradoras receptoras de los fondos, han generado una incertidumbre sobre la veracidad y exactitud de los importes contabilizados por el ente instrumental y la deuda pendiente de abono.

ALEGACIÓN Nº 8

172. La Agencia IDEA se ha limitado como señala el punto 165, párrafo segundo, a la realización de “las transferencias... a las entidades aseguradoras, a instancia del titular de la DGTySS....”

Por todo ello en la afirmación que se señala en el punto 172 “sobre la veracidad y exactitud de los importes contabilizados por el ente instrumental” se debe resaltar que dicha situación viene motivada por la existencia de pagos cruzados ordenados por la DGTySS a las propias entidades aseguradoras, y no por la forma de contabilización del compromiso y pago de la Agencia IDEA a instancia de la DGTySS.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 177 a 180)

177.- En relación con el concepto “Pago Apra Leven” por importe de 2.999.999 € del cuadro nº 7, se ha podido comprobar que corresponde a un error en la materialización de un pago mediante orden de transferencia telemática realizada desde la Agencia IDEA a la compañía aseguradora “Apra Leven NV” para el pago de una póliza de seguro colectiva. El error se produjo al ingresar el 8 de septiembre de 2010, un importe de 2.999.999,99 € en lugar de 299.999,98 €.

178.- Desde que IDEA detectó el error administrativo, el 15 de septiembre, intentó por distintos procedimientos la devolución del pago realizado en exceso. Informó reiteradamente a APRA LEVEN NV del pago indebido, y de la imposibilidad de aplicarlo a otros compromisos que la DGTySS tuviera, en el marco de ayudas a pólizas de prejubilaciones, debido a que el cargo se realizó con fondos de la Agencia. La Entidad Aseguradora alegó que estaba consensuando un plan financiero estricto con la Junta de Andalucía y que dicha cantidad formaba parte del acuerdo.

179.- En julio de 2011, IDEA comunica a la Consejería de Empleo que al haber entrado en concurso APRA LEVEN NV, el pago efectuado lo tuvieran en cuenta para reducir el nivel de compromiso con cargo a las pólizas que mantiene con la aseguradora. La DGTySS contestó comunicando la toma de razón y la imputación de 2.700.000,01 € a los pagos pendientes con esa entidad aseguradora.

180.- Con fecha 04/03/2011, la autoridad supervisora de seguros belga CBFA procedió a revocar la autorización a APRA LEVEN NV, iniciándose el proceso de liquidación de la citada entidad. En el epígrafe 9 de este informe se detalla la situación actual respecto a esta aseguradora.

ALEGACIÓN Nº 9

177 a 180. Efectivamente se produjo un error en la materialización del pago mediante orden telemática realizada por la Agencia IDEA a la compañía aseguradora APRA LEVEN NV, en el pago de una póliza de seguro colectiva. Dicho error se produjo al efectuar en fecha 8 de septiembre de 2010, un pago por importe de 2.999.999,99 € en lugar de 299.999,98 €.

En paralelo a los esfuerzos realizados por la Agencia IDEA en intentar la devolución del pago realizado por exceso en la entidad aseguradora y la respuesta de aquella recogida en el punto 178, se solicitó a la Dirección General de Trabajo con fecha julio 2011 que tuviera el pago efectuado en cuenta para reducir el compromiso con cargo a las pólizas que mantiene con la entidad aseguradora, contestando la Dirección General la toma de razón y la imputación 2.999.999,99 € (no 2.700.000,01 € como en principio por error se comunicó) a los pagos pendientes con la misma.

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

En base a ello, no puede entenderse como fondos propios de la Agencia IDEA, el importe de 2.999.999,99 € como se plantea en el informe de fiscalización, sino como importe imputable a los expedientes de ayudas tramitadas por la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Empleo, al no tratarse de un pago indebido.

De igual forma debe rectificarse el cuadro del punto 113 del presente informe, y no considerar como concepto diferente al de los expedientes de ayuda, el pago a APRA LEVEN NV de 2.999.999,99 € por la alegación ante detallada.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 205 a 207)

205.- De la muestra de expedientes analizada no consta la debida autorización del Consejo Rector en el 32% de los casos en las que resulta obligatoria según establecen los estatutos de la Agencia.

En el 68% restante se integran ayudas que han sido autorizadas o, al menos, ratificadas por el Consejo Rector.

206.- Según certificado emitido por la Agencia IDEA a petición de la Cámara de Cuentas, no consta en esa agencia ningún expediente de gasto financiado con cargo al programa 31L durante el periodo 2001 a 2010, que haya necesitado ser ratificado por el Consejo de Gobierno.

207.- No obstante, en la muestra analizada se han detectado 12 expedientes de ayudas concedidas por la Consejería de Empleo y pagadas por IFA/IDEA, por importe superior a 1.200.000 €, y que por tanto, debieron ser ratificados por el Consejo de Gobierno.

ALEGACIÓN Nº 10

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

En la muestra utilizada por la Cámara de Cuentas en su informe de fiscalización, ayudas a empresas, existen 37 operaciones por un importe de 31.680.950 €, CUADRO 1, que son ayudas sociolaborales por cuanto que sus destinatarios son los trabajadores y no la empresa.

CUADRO 1

EMPRESA	TIPO	NUMERO	COMPROMETIDO
A-Novo Comlink España, S.L.	AYUDAS SOCIOLABORALES	1	3.800.000
Asociación Faja Pirítica de Huelva	AYUDAS SOCIOLABORALES	9	4.696.360
Astilleros de Huelva, S.A.	AYUDAS SOCIOLABORALES	8	2.293.783
Astilleros de Sevilla, S.A.	AYUDAS SOCIOLABORALES	9	5.199.707
Autolística de Andalucía, S.A.	AYUDAS SOCIOLABORALES	2	2.400.000
Ebro Puleva, S.A.	AYUDAS SOCIOLABORALES	1	2.000.000
Hijos De Andrés Molina, S.A.	AYUDAS SOCIOLABORALES	2	2.872.838
Málaga Textil Ind. Guadalhorce (MATEINGU)	AYUDAS SOCIOLABORALES	1	1.803.036
Pickman La Cartuja de Sevilla, S.A.	AYUDAS SOCIOLABORALES	4	6.615.226
		37	31.680.950

Esta realidad distorsiona lo recogido en el punto 205, sobre el porcentaje de operaciones que no han ido a ratificación de Consejo Rector.

CUADRO 3

FECHA	EMPRESA	Nº	COMPROMETIDO	CONSEJO RECTOR	OBSERVACIONES
21/07/2006	A-Novo Comlink España, S.L.	1	3.800.000	NO APLICA	Es ayuda socio laboral, forma parte de la póliza 41.111 suscrita con BBVA Seguros, S.A. por importe de 18.644.033
31/07/2008	Grupo TPM Inversiones Plásticas, S.L.	1	1.500.000	30/09/2008	Préstamo
	Hijos De Andrés Molina, S.A.	2	2.872.838	NO APLICA	Ayudas sociolaborales
	Industrias Elizana, S.A.	2	1.150.000	NO APLICA	Ayudas sociolaborales
01/07/2003	Málaga Textil Ind. Guadalhorce (MATEINGU)	1	1.803.036	NO APLICA	Ayudas sociolaborales

En el CUADRO 3 se han recogido todas las operaciones de la muestra del informe de fiscalización que exclusivamente por su importe superior a 450.000 euros, podrían ser susceptible de elevarse a Consejo Rector de la Agencia IDEA, con el siguiente resultado:

- A 57 operaciones no le es de aplicación su aprobación o ratificación por Consejo Rector de la Agencia IDEA, es decir, un 62 %, bien porque corresponden a ayudas sociolaborales, no constan en la contabilidad de IDEA o porque al acogerse a la normativa anterior a los estatutos actuales del Decreto 26/2007 su límite para que deban ser elevados a Consejo Rector debía superar los 450.759,08 € (75 millones de pesetas).
- El resto de operaciones 35, esto es un 38%, la mayor parte de ellas (el 86%), 30 operaciones, se encuentran aprobadas, ratificadas o se han dado cuenta al Consejo Rector, quedando 5 operaciones que no se tiene constancia de haberse dado cuenta en dicho órgano

Se desconoce cuáles son los 12 expedientes de ayudas a empresas que según la Cámara de Cuentas superan el importe de 1.200.000 euros, pero del análisis de la muestra realizada para el informe de fiscalización, las ayudas que superan dicha cuantía se recogen en el CUADRO 4, algunas tienen la consideración de ayudas sociolaborales

No obstante, hay que indicar que en puridad ni siquiera se tendría que haber llevado ninguno de los expedientes a Consejo Rector, y por tanto a Consejo de Gobierno, ya que lo que establecen los estatutos de la Agencia es que la competencia del Consejo Rector es (art. 10.g)): "Aprobar a propuesta de la Dirección General, las actuaciones e inversiones de la Agencia y sus

empresas cuyo compromiso de pago, gasto o riesgo sea superior a 450.000 euros e inferior a 1.200.000 euros". Por analogía y por sentido común, debe entenderse esta misma interpretación para los Decretos anteriores que desarrollaban el Reglamento General del IFA, que no eran tan detallados.

En el caso que nos ocupa, no se trataba de ninguna actuación ni inversión de la Agencia o sus empresas, sino de una encomienda de un órgano externo para proceder a realizar el pago material de fondos competencia de ese órgano. Por ello, debería haberse regulado en los instrumentos de la encomienda (convenios particulares, ordenes, etc...) el procedimiento a seguir para autorizar los pagos. En ausencia de dicha regulación y en aras de una mayor transparencia y seguridad los distintos Directores Generales optaron, según el caso, bien por informar al Consejo Rector o bien por llevarlos a ratificación, si superaban los límites establecidos para los expedientes de la Agencia, pero en ningún caso porque fuese de obligado cumplimiento.

CUADRO 4

FECHA	EMPRESA	Nº	COMPROMETIDO	OBSERVACIONES A SU APROBACIÓN POR CONSEJO DE GOBIERNO
	Pickman La Cartuja de Sevilla, S.A.	3	6.615.226	Ayudas sociolaborales

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 208 a 211)

208.- En un expediente de la muestra se ha localizado un convenio de fecha 28/07/2006 entre la DGTSS e IDEA, por el que se encomendó el pago material de una ayuda excepcional a una empresa por importe de 3.800.000€ como "contribución al Plan Social acometido, traslado de fabrica y liquidación a acreedores". No consta que el convenio llegara a firmarse pero el pago total se materializó a través de IDEA durante el segundo semestre del ejercicio 2006.

209.- En el expediente analizado consta un acta de la reunión mantenida el 22/11/2005 entre el titular de la DGTySS y los representantes de los trabajadores de la empresa, en el que el primero manifiesta el compromiso de la Junta de Andalucía, por acuerdo entre las Consejerías de Empleo e Innovación para que se abone a la empresa en el ejercicio 2006 el diferencial de 3.000.000 €, pendientes del precio de venta de un inmueble al Parque Tecnológico de Andalucía.

210.- No se ha podido obtener de la Consejería de Empleo información sobre la identificación del citado inmueble, por lo que no ha sido posible comprobar si ha sido definitivamente adquirido y registrado por la Administración de la Comunidad Autónoma.

211.- El convenio que articula la materialización de los pagos a través de IFA/IDEA no se llegó a firmar. Se ha podido comprobar que los pagos no han sido autorizados por el Consejo Rector del IFA. La misma empresa tenía pendiente un procedimiento de reintegro por otra ayuda concedida por otra Consejería y ha recibido además ayudas sociolaborales a la prejubilación.

ALEGACIÓN Nº 11

208 a 211. El pago 3,8 millones de euros a que se refiere el punto 208 está relacionado con el Convenio de Colaboración de fecha 21 de julio de 2006, totalmente suscrito entre la Dirección

General de Trabajo de la Consejería de Empleo y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) por el que se encomienda a ésta la gestión del otorgamiento de ayudas a los trabajadores acogidos al Plan Social de A-Novo Comlink España S.L.

En la estipulación Tercera se señala que “ Al haber un número importante de trabajadores acogidos al Plan de Jubilación Parcial y no haberse terminado de negociar la póliza con las entidades aseguradoras, y viendo sus ingresos mermados por la falta del complemento, es necesario transferir fondos , siempre de acuerdo con que por parte de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social se dispongan las transferencias de tesorería para atender dichos pagos a la entidad BANKINTER, Avda. Andalucía 21 29002 Málaga cuenta número 0128-9474-19-0100000127”.

Que igualmente en escrito del Director General de Trabajo y Seguridad Social (cuya copia se acompaña) en el Manifiesta 2º señala *“Que la Agencia, con la autorización expresa de esta Dirección General, viene realizando pago en el marco del Convenio (de 21-de julio de 2006), los cuales deben tener la consideración de anticipo a cuenta del Convenio, mientras no se proceda a la suscripción de la mencionada póliza. Este Centro Directivo asume la responsabilidad de verificar que la compañía A NOVO COMLINK S.L. destina los fondos a la finalidad prevista en el Convenio”.*

Igualmente en el Manifiesta 4º se especifica que *“Por último en la fecha que se produzca la firma de la póliza que cubra el Plan de Jubilación Parcial, ésta Dirección General comunicará a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía la correspondiente cuenta bancaria de la Entidad Aseguradora contratada, para la realización de los pagos previstos en el convenio”.*

No se tiene constancia en contabilidad de la Agencia IDEA, el negocio jurídico a que se refiere los puntos 209 y 210 del citado informe.

En relación a lo manifestado en el punto 211 señalar que , los pagos en desarrollo del Convenio de Colaboración de fecha 21 de julio de 2006, suscrito entre la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Empleo y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) tienen el carácter de sociolaborales a los trabajadores acogidos al Plan Social de A-Novo Comlink España S.L. y no una ayuda excepcional a la empresa como sostiene el Informe, formando parte del pago a la póliza número 41.111 suscrita con BBVASEguros, S.A., de Seguros y Reaseguros, que aparece en el desplegable aportado a esa Cámara de Cuentas, con el número de orden de 17, no siendo obstáculo para recibirlas, la existencia de un expediente de reintegro contra la empresa A-Novo Comlink España S.L.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto 214)

214.- La Consejería de Empleo ha concedido préstamos a través de IFA/IDEA a determinadas empresas; sin embargo, éstos han sido financiados con cargo a los presupuestos de la Consejería de Innovación Ciencia y Empresas. El importe total concedido ha ascendido a 8.810.044,63 €. A la

fecha de cierre de los trabajos de campo las cantidades vencidas continúan pendientes de devolución y sólo consta la reclamación judicial a una de las empresas beneficiarias. (Anexo 8)

ALEGACIÓN Nº 12

214. A fecha de emisión de las presentes alegaciones han pasado a contencioso el total de los préstamos concedidos a través de IFA/IDEA, a excepción del préstamo otorgado a PICKMAN S.A., por importe de 1.869.630,41 € que al ser un préstamo participativo se encuentra en fase de devolución.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos 222 a 228)

222.- Se han detectado pagos realizados por IFA/IDEA con cargo al programa 31L y que no responden a las actividades de promoción y fomento integradas o relacionadas con su finalidad. En esta situación se han localizado los siguientes pagos recogidos en el cuadro nº 19:

CONCEPTO	EJERCICIO	GASTO COMPROMETIDO	PAGADO
Facturas publicidad	2001	4.561	4.561
Campaña publicitaria CE	2002/2003	2.353.201	2.353.201
Campaña publicitaria SAE S.G.R.	2003	1.032.816	1.032.816
	2006	53.500	46.000
TOTAL	-	3.444.078	3.436.578

Fuente: Agencia IDEA Cuadro nº 19

223.- Los importes registrados en el concepto “Campaña Publicitaria C E” corresponden al pago de facturas de dos contratos firmados por el Presidente del IFA y una empresa especializada en publicidad para el desarrollo de dos campañas de difusión de las actividades desarrolladas por la Consejería de Empleo.

224.- Al mismo concepto pero en relación con las actividades desarrolladas por el SAE responde el concepto de “Campaña Difusión SAE” por importe de 1.032.816 €.

225.- En el primer tan sólo consta en el expediente los contratos firmados. El pago se materializó por el IFA una vez fueron transferidos los fondos desde el presupuesto de la Consejería de Empleo como transferencias de financiación corrientes. No se tiene constancia del instrumento jurídico utilizado para materializar el pago (acuerdo, convenio, u otros).

226.- En el expediente de la campaña publicitaria del SAE, consta además del contrato un acuerdo entre la Gerencia del Organismo Autónomo y el IFA de fecha 2 de septiembre de 2003 para la instrumentación del pago, en el que se indica el cargo del expediente de gastos a la aplicación presupuestaria “transferencia de financiación”.

227.- Las facturas de publicidad corresponden a una campaña vinculada al proceso de externalización de la empresa Santana Motor en el Parque de proveedores de Linares. No se dispone de ninguna documentación adicional.

228.- Por último, el expediente S.G.R. corresponde también a un contrato por prestación de servicios. En este caso, la DGTySS firmó un “protocolo de colaboración” con un tercero para la realización de una escultura. En el expediente consta la factura emitida por el proveedor por importe de 53.500 € (IVA incluido) que ha sido abonada por un tercero ajeno a la Administración sin que se haya dispuesto de otra información o aclaración (§201).

ALEGACIÓN Nº 13

222 a 228. El DECRETO 244/2000, de 31 de mayo, por el que se regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, regula en su artículo 8 las competencias de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social señalando como competencias:

“1. La Dirección General de Trabajo y Seguridad Social tendrá atribuidas las competencias que correspondan a la Consejería en materia de relaciones laborales, individuales y colectivas y de condiciones de trabajo, en concreto las de seguridad e higiene en el trabajo, mediación, arbitraje y conciliación, así como las relativas a tiempo libre.

2. Asimismo, y sin perjuicio de la necesaria coordinación que ha de mantener con los otros Centros Directivos, en lo relativo a estudios sobre viabilidad de empresas y análisis de productividad, se le atribuye la resolución de los expedientes de regulación de empleo en los términos legalmente previstos.

3. También asumir las competencias que, en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social, tiene la Consejería.”

En base a dichas competencias no puede negarse que los gastos en publicidad en materia de fomento de empleo (1.176.340,24 euros), dialogo social (470.292,32 euros) dentro de la campaña de publicidad de la CE, e incluso el relativo a la implantación del SAE, puedan imputarse al programa 31L.

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA” _____.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 307)

307.- Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009, dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido y al igual que en informes precedentes, se pusieron de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que, si bien incluyen la participación de IDEA, competen a la Consejería de Empleo, en concreto a la DGTySS. La emisión del Informe de Actuación que solo es predicable en supuestos de entidades sometidas a control financiero pero no a entidades, como la Consejería de Empleo,

sometida a intervención previa o crítica del gasto. La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos (§ 96 y ss.).

ALEGACIÓN Nº 14

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

307. Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009, dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido y al igual que en informes precedentes, se pusieron de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que, si bien incluyen la participación de IDEA, competen a la Consejería de Empleo, en concreto a la DGTySS. La emisión del Informe de Actuación que solo es predicable en supuestos de entidades sometidas a control financiero pero no a entidades, como la Consejería de Empleo, sometida a intervención previa o crítica del gasto. La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron, circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos (§ 96 y ss.).

No parece afortunada la conclusión del Informe de fiscalización en este punto, como se ha apuntado en las alegaciones a los puntos 84 a 97, dado que las irregularidades aunque siguieron poniéndose de manifiesto en los sucesivos informes de control financiero hasta el ejercicio 2009, puede concluirse que eran atribuidas a la Consejería de Empleo y no a IFA/IDEA, ni coparticipe de ellas como puede desprenderse de la forma de redacción de esta conclusión, y así lo pone de manifiesto la Intervención General en el Informe adicional al Informe de Seguimiento correspondiente al 2009 donde en su Preámbulo señala que “ *En el curso del control referido (control de cumplimiento 2009) y al igual que en los informe precedentes, se han puesto de manifiesto, deficiencias en procedimientos de gestión de gasto que, si bien incluyen la participación de IDEA competen a la Consejería de Empleo y, en concreto a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social...Por ello la Consejería de Empleo es destinataria del presente informe adicional* ”.

La ausencia de Informe de Actuación no se debe, exclusivamente, como se apunta en la conclusión, a que por “*parte de la Intervención no se apreciaron, circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos*” sino que no es de aplicación lo establecido en el artículo 12.5 del Decreto 9/1999, pues no se daban las condiciones apuntadas por dicho artículo: a los responsables de la gestión controlada IFA/IDEA no le correspondía la adopción de medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas en el Informe adicional (era la Consejería de Empleo).

ENTE: GENERALI SEGUROS**CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 115)**

115.- Respecto a la selección de las compañías aseguradoras, no se ha dispuesto de información alguna que documente la metodología y criterios utilizados para la selección, así como la solvencia de las que resultan adjudicatarias, pese a la importancia de los colectivos a asegurar y de las cuantías de las primas.

ALEGACIÓN Nº 1

115.- Esta Sociedad desconoce la metodología interna utilizada por la Junta de Andalucía para la selección de las Compañías aseguradoras.

Sin embargo, siempre hemos tenido la convicción de que la Junta acudía a un mediador en busca de la mejor oferta para la suscripción de estas pólizas y que a la vista de las ofertas presentadas por el mediador, la Junta decidía la contratación con una u otra Compañía. A modo de ejemplo, acompañamos como Documento número 1, Protocolo de adjudicación de las pólizas de prejubilaciones de la Faja Piritica de Huelva del año 2003, que indica: "*a la vista de las ofertas presentadas por varias compañías (BBVA, BSCH, Vitalicio y Estrella), se decide la adjudicación de las pólizas a las Compañías Vitalicio y Estrella*".

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 116)

116.- La concentración de pólizas por compañías en relación con la muestra seleccionadas es la que aparece en el cuadro nº 8:

€				
CONCENTRACIÓN DE PÓLIZAS POR ASEGURADORA				
ASEGURADORA	PÓLIZA		COSTE PRIMA FINANCIADO	
	Nº	PORCENTAJE	IMPORTE	PORCENTAJE
GENERALI ¹³⁷	61	59%	838.483.047	75%
PERSONAL LIFE	12	12%	84.134.969	8%
BBVA	6	6%	83.502.741	7%
APRA LEVEN ¹³⁸	15	15%	61.198.504	6%
OTRAS	8	8%	45.354.709	4%

¹³⁷ En el grupo Generali se integran las aseguradoras La Estrella y Vitalicio Seguros tras un proceso de fusión.

¹³⁸ Según certificación emitida por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la entidad APRA LEVEN fue inscrita en el Registro administrativo de entidades aseguradoras como habilitada para el ejercicio de la actividad aseguradora en España en el ramo de vida en régimen de libre prestación de servicios con fecha 26 de octubre de 2005 y en derecho de establecimiento con fecha 22 de junio de 2009. Con fecha 4 de marzo de 2011 el órgano de control de Bélgica ha comunicado la revocación de la autorización administrativa para operar de la citada entidad.

TOTAL	102	100%	1.112.673.970	100%
--------------	------------	-------------	----------------------	-------------

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas a partir de los datos de IDEA

Cuadro nº 8

ALEGACIÓN Nº 2

116.- Esta Sociedad no puede confirmar los datos indicados en el cuadro nº 8 del informe al desconocer la muestra seleccionada por esta Cámara de Cuentas.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 159)

159.- Por otra parte, la Cámara de Cuentas ha solicitado los datos registrales de los mediadores VITALIA, IRSON, INGOTOR y UNITER -en sus diversas denominaciones- a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, este centro directivo certifica las siguientes situaciones:

1.- La entidad VITALIA VIDA, S.A. no aparece inscrita en el Registro administrativo de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y sus altos cargos¹³⁹. No obstante, y según el mismo centro directivo, la sociedad denominada VITALIA 2006 Seguros Correduría de Seguros, S.L. solicitó su inscripción en dicho registro con fecha 30/08/2006 que fue denegada por resolución de 30/04/2007.

2.- Las sociedades IRSON, S.L., INGOTOR, S.L. y UNITER, S.L., están inscritas en el citado Registro como agencia de seguros exclusivos de la entidad aseguradora Generali España desde el 21/04/2008, 18/12/2007 hasta el 03/10/2010 y 18/12/2007 hasta el 09/04/2010, respectivamente.

ALEGACIÓN Nº 3

159: Nada que alegar con relación al apartado 1.

En cuanto al apartado 2, tal y como esta Cámara de Cuentas conoce, en Julio de 2010 se produjo la fusión por absorción de BANCO VITALICIO C.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS por parte de LA ESTRELLA S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS, pasando ésta última a denominarse GENERAL' ESPAÑA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS, por lo que en la actualidad, los contratos que, en su caso, están en vigor con los citados mediadores mediadores, lo están con GENERAL!.

No obstante, consultados nuestros archivos informáticos en relación a estos mediadores, nos consta la siguiente información:

IRSON S.L.: Agente exclusivo de Banco Vitalicio desde el mes de octubre de 2006 hasta el mes de abril de 2012

¹³⁹ Registro al que se refiere el artículo 52 de la Ley 26/2006, de 17 de julio de mediación de seguros privados.

INGOTOR S.L.: Agente exclusivo de Banco Vitalicio desde el mes de septiembre de 2002 hasta el mes de octubre de 2010 y de Estrella desde el mes de enero de 2000 hasta el mes de abril de 2006.

UNITER S.L.: Agente exclusivo de Banco Vitalicio desde el mes de abril de 2006 hasta el mes de abril de 2007. Agente exclusivo de Estrella desde el mes de abril de 2006 hasta el mes de abril de 2010. Agente vinculado de Generan desde el mes de abril de 2010 hasta la actualidad.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 161)

161.- De la información contable facilitada por IDEA se extrae que durante el periodo analizado se realizaron pagos directos de los ejercicios 2002 a 2005 a la consultora/intermediaria VITALIA, por importe de 3.297.188,86 €, coincidiendo la cuenta corriente de abono de ésta con la de la entidad aseguradora Vitalicio Seguros (integrada en el grupo Generali tras un proceso de fusión). Y otros pagos directos a otra cuenta, por importe de 71.224 €.

ALEGACIÓN Nº 4

161: En primer lugar, hay que indicar que las primas de seguro de las pólizas financiadas por la Junta de Andalucía se abonan por IDEA mediante transferencia a la cuenta corriente titularidad de las compañías (Estrella/Vitalicio/Generan), por ello entendemos que los pagos a los que se refiere este apartado del informe, tienen necesariamente que corresponder a pago de primas de alguna de estas pólizas, siendo la propia Junta de Andalucía la que nos informaba a que pólizas correspondían las primas recibidas en nuestra cuenta corriente en la misma transferencia o en documento aparte.

Dado que no conocemos las fechas exactas ni el importe de las trasferencias que suman un total de 3.297.188,86 euros que indican en su informe, no resulta posible identificar a que póliza pudieran corresponder, por ello acompañamos como Documento número 2, listado de las primas cobradas en el periodo comprendido entre los años 2002 al 2005 de las pólizas financiadas por la Junta de Andalucía en las que intervenía el mediador 1RSON (sociedad del Grupo Vitalia).

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 165)

165.- Se han detectado además de esos supuestos otros dos casos, ambos en 2008, de remisión de escritos del titular de la DGTySS a un tercero mediador (VITALIA), indicándole que de la transferencia a recibir de la entidad aseguradora, en un caso es VITALICO SEGUROS (1.700.000 €), y en el otro es FORTIA VIDA (355.693,43€), realizase una distribución de fondos para distintas pólizas y entidades aseguradoras (APRA LEVEN y FORTIA VIDA).

Lo anterior pone de manifiesto que las transferencias realizadas por la Agencia IDEA a las entidades aseguradoras, a instancia del titular de la DGTySS podían ser de nuevo transferidas a otros destinatarios, para la distribución definitiva de los fondos.

ALEGACIÓN Nº 5

165: Esta Sociedad desconoce el contenido de los escritos citados en el Informe, no obstante obra en nuestro poder copia del escrito, de fecha 7 de abril de 2008, que IDEA envía a Cajasol ordenando una transferencia a favor de Banco Vitalicio un importe de 10.100.000' euros para el pago de la póliza 83-190.001.425 Altadis, se acompaña dicho escrito como Documento número 3, Asimismo, obra en nuestro poder, escrito de la misma fecha enviado por el Director de Trabajo, Don Francisco Javier Guerrero Benítez, a Banco Vitalicio, indicando que de la cantidad recibida (10.100.000 euros) transfiramos a Vitalia la cantidad de 1.700.000 euros., se acompaña dicho escrito como Documento número 4.

En la misma fecha 7 de abril de 2008, recibimos correo electrónico de Don. Antonio Albarracín (Grupo de empresas Vitalia Vida), solicitando que, siguiendo las instrucciones de la Junta de Andalucía, le efectuáramos ingreso a la cuenta corriente de Irson (mediador de la póliza) por el citado importe, se acompaña copia de dicho correo como Documento número 5

Vitalicio, procedió en fecha 10 de abril de 2008, a realizar transferencia al mediador de la póliza, Irson S.L. (grupo Vitalia) por importe de 1.700.000 euros.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 261)

261.- De junio a diciembre de 2011, y conforme al criterio expuesto (§ 259), la Consejería de Empleo ha ultimado la refinanciación de un total de 14 pólizas, todas ellas suscritas con la compañía de seguros Generali. Su detalle se recoge en el cuadro nº 21:

EMPRESA	Nº POLIZA	Nº TRAB	IMPORTE 2011	ANUALIDADES FUTURAS	TOTAL
Tubos Reunidos	190.001.406	17	917.265	724.768	1.642.033
Peninsular del Latón	190.001.835	25	557.382	0	557.382
Complejo Bodeguero Bellavista	190.001.210 190.001.211	32	1.727.676	1.260.189	2.987.865
Delphi ¹⁴⁰	190.001.777	262	30.541.687	34.259.294	64.800.981
Azucareras Reunidas de Jaén	190.001.588	57	808.876	782.817	1.591.693
Sociedad Útiles del Sur (Santana) ⁴³	190.000.343	624	9.961.882	4.123.938	14.085.820
Confecciones del Sur	190.001.547	88	588.330	0	588.330
Europa Center	190.001.544	54	2.862.656	3.149.127	6.011.783
Hytasal	190.001.302	104	3.791.381	4.170.791	7.962.172
Mac par	190.001.240	27	919.960	972.306	1.892.266
Altadis	190.001.425 190.001.592	192	4.433.891	4.480.457	8.914.348

¹⁴⁰ Expedientes aprobados por el Consejo de Gobierno, en virtud de lo establecido en el artículo 105.3 de la Ley 9/2007.

Delphi ⁴³	190.002.111	334	30.276.419	30.673.193	60.949.612
TOTAL		1.816	87.387.405	84.596.881	171.984.285

Fuente: Consejería de Empleo

Cuadro nº 21

ALEGACIÓN Nº 6

261.- En el cuadro número 21, existe una pequeña diferencia con el importe que se incluye en las anualidades futuras para la póliza 190.001.777 de DELPHI, en el informe se hace constar 34.259.294 euros, mientras que en nuestros archivos consta 34.234.313,41 euros, si bien esta cantidad se deberá actualizar teniendo en cuenta las posibles diferencias entre las fechas y cuantías contempladas en nuestro certificado de fecha 17 de febrero de 2012 y aquellas en las que realmente se hagan efectivos los pagos.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 278)

278.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 7

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

ENTE: INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

CUESTIÓN OBSERVADA (Alegación general a los puntos nº 64, 65, 270 y 271)

64.- _____
_____.

65.- _____
_____.

270.- _____
_____.

271.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 1

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 90)

90.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 2

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 91)

91.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 3

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 98 y 307)

98.- La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos.

307.- Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009, dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido y al igual que en informes precedentes, se pusieron de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que, si bien incluyen la participación de IDEA, competen a la Consejería de Empleo, en concreto a la DGTySS. La emisión del Informe de Actuación que solo es predicable en supuestos de entidades sometidas a control financiero pero no a entidades, como la Consejería de Empleo, sometida a intervención previa o crítica del gasto. La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos (§ 96 y ss.).

ALEGACIÓN Nº 4

“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”

El informe de actuación, como recoge en sus conclusiones el propio informe de fiscalización objeto de alegación, procede para entidades sometidas a control financiero e incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto 9/1999 de 19 de enero, no siendo aplicable cuando las

circunstancias que podrían motivarlo son ocasionadas por entidades no incluidas en el citado ámbito subjetivo tal como es la Consejería de Empleo.

No se emitió informe de actuación porque las deficiencias, incumplimientos e irregularidades puestas de manifiesto eran atribuibles a la Consejería y por tanto la adopción de medidas de corrección correspondía a esta no a IFA-IDEA.

Lo mismo puede decirse respecto de la existencia de circunstancias que pudieran ocasionar menoscabo. No se detectaron en IFA-IDEA por lo que no procedía informe de actuación.

Por todo ello, se concluye la necesidad de que desaparezcan del Informe Provisional todas las referencias al informe de actuación y, por tanto, de que se supriman íntegramente los § 97 y 98 y, en el § 307, a partir de *“La emisión del Informe de Actuación....”* hasta el final.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 99)

99.- Los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas han permitido comprobar que los gastos por subvenciones han sido tramitados y fiscalizados presupuestariamente como transferencias de financiación durante todo el periodo 2001/2010, sin que se adoptaran las medidas necesarias para solventar los incumplimientos que de manera reiterada habían sido manifestados en los informes de control financiero realizados al IFA/IDEA.

ALEGACIÓN Nº 5

Debería precisarse que *“las medidas necesarias para solventar los incumplimientos”* le habría correspondido adoptarlas a la Consejería de Empleo, causante de aquellos, como el propio Informe señala en otros epígrafes (por ejemplo, §§ 96 y 307).

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 270 y 271)

270.- Si lo que se pretende con el proceso de refinanciación es ofrecer la debida cobertura presupuestaria, hasta ahora inexistente, a determinados compromisos provenientes de actos administrativos sobre los que existían límites legales a la revisión de oficio, el expediente de gastos plurianual instrumentado debería haber considerado el compromiso a refinanciar en su cuantía total y no de forma parcial.

271.- En cualquier caso, con carácter previo a la tramitación del expediente de refinanciación el órgano competente -en este caso, el Consejo de Gobierno por razón de la cuantía- hubiera debido adoptar las medidas presupuestarias necesarias para que la póliza se hubiera incorporado al

presupuesto en su totalidad, respetando el contenido de los acuerdos alcanzados en su día y la voluntad manifestada por la Administración antes y durante el proceso de refinanciación.

ALEGACIÓN Nº 6

De conformidad con el epígrafe 12 del informe provisional de fiscalización que es objeto de la presente alegación, constituye su objetivo principal la fiscalización de las ayudas sociolaborales y las ayudas destinadas a las empresas en crisis, concedidas por la Administración de la Junta de Andalucía, *“...con el fin de verificar si los procedimientos seguidos en la concesión, tramitación, justificación y pagos realizados se ha efectuado de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable”*. Este objeto se concreta en opinar sobre la legalidad aplicable...en la gestión de los fondos públicos, evaluando el cumplimiento de la normativa presupuestaria en relación con la dotación y ejecución de estos créditos en el presupuesto de la Consejería de Empleo.

Sin embargo, en los epígrafes objeto de la presente alegación se efectúan consideraciones, no de legalidad, sino de estricta oportunidad, pues no existe norma jurídica alguna, ni tampoco actuación administrativa válida, que obliguen a la Administración de la Junta de Andalucía a reconocer compromisos de gasto por un importe determinado en esta materia. Desde luego no tienen tal virtualidad y fuerza obligatoria los acuerdos alcanzados entre la Junta de Andalucía y las organizaciones sindicales con representación en el comité de empresa que, a lo sumo, pueden representar marcos de actuación programática que deben inspirar actuaciones de gasto posteriores, en la medida que la oportunidad administrativa y los saldos presupuestarios así lo permitan.

Los acuerdos o compromisos de índole político adoptados en cualesquiera ámbitos de negociación, no constituyen expedientes de gasto concretos adoptados por el órgano competente y con cargo a concretos créditos del Presupuesto. Se trata por tanto de dos categorías distintas que no pueden equipararse, no pudiéndose atribuir a los primeros la condición de un compromiso de gasto que requiera la tramitación de un concreto procedimiento administrativo.

En estricta aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y eficiencia en la asignación de los recursos público, vigentes tanto por la anterior Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, como por la actual Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y teniendo siempre presente la legalidad presupuestaria y las especialidades cuantitativa y cualitativa de los créditos, plasmadas en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública (art. 39), la Administración de la Junta de Andalucía ha tramitado en estos expedientes de refinanciación los gastos que legítimamente ha decidido el órgano competente y, por supuesto, los que le ha permitido los objetivos de déficit público y los saldos disponibles en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En consecuencia, los expedientes de gasto tramitados no podrían ser considerados como carentes de crédito o de insuficiente cobertura presupuestaria, sino que la cobertura presentada ha sido la adecuada y suficiente respecto al compromiso adquirido en su tramitación. Deben desaparecer, por tanto, los epígrafes observados, por las razones expuestas.

ENTE: UNITER SOCIEDAD LIMITADA

CUESTIÓN OBSERVADA (Cuantificación de las Comisiones Percibidas)

ALEGACIÓN Nº 1

Primera.- Se dice en el citado Informe Provisional que la comisión media ponderada percibida por UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, durante los ejercicios fiscalizados por su labor de mediación de la suscripción de las pólizas de renta formalizadas asciende al 10,37 % del importe de la prima.

Al respecto, interesa a UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, realizar las siguientes precisiones:

A).- La suma percibida por UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, de las diferentes Compañías Aseguradoras con las que trabaja en su calidad de agente vinculado dimanar de los contratos suscritos con las mismas, fundamentalmente, por no decir exclusivamente en lo que a las pólizas fiscalizadas respecta, con las Compañías GENERALI Y VIDACAIXA, relación contractual en la que no es parte la Junta de Andalucía.

A título de ejemplo, y según el contrato suscrito entre GENERALI y UNITER de fecha 5 de mayo de 2010, de Agencia de Seguros vinculada, en el supuesto de seguro colectivo de renta "se aplicará la comisión que se acuerde con la Dirección de Vida y Pensiones Empresa".

Tal previsión, para el supuesto, que es el que nos ocupa, de que la comisión no se encuentre contemplada con precisión en el contrato de agencia suscrito, no es sino consecuencia de lo que establece abundante jurisprudencia que interpreta el contrato de agencia de seguros en el sentido de que la entidad aseguradora no puede ni fijar unilateralmente ni imponer la modificación de la comisión del Agente de Seguros, ni por la creación de provisiones técnicas, ni por cualquier otra causa, dado el carácter sinalagmático de dicho contrato. Y si no puede llevar a cabo la propia Compañía Aseguradora esa fijación unilateral de la comisión, mucho menos puede hacerlo la Junta de Andalucía, que ni puede ni debe intervenir, al menos no de forma unilateral, en ese proceso de fijación de una cantidad que dimana de una relación jurídica privada.

B.-) Consecuencia de lo anterior es que UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, al percibir esas comisiones por su mediación en un contrato de seguro, queda al margen del concepto de lo público.

En efecto, y tal como se pone de manifiesto en el propio Informe Provisional que motiva este escrito, *"las comisiones se abonan al tercero mediador por las compañías aseguradoras"*. Se trata por tanto de un flujo monetario que se produce entre dos empresas privadas —la aseguradora y la entidad mediadora—, a lo que no empece el hecho de que, por obligación voluntariamente asumida, el pago de la prima que recibe la aseguradora lo lleve a cabo una administración pública, bien sea el Gobierno Central, bien sea la Junta de Andalucía, aunque tal Administración, con el pago de la prima, haga posible la retribución del mediador.

En tal sentido es ilustrativo el Informe de la Dirección General de Seguros de fecha 2 de octubre de 2.002, en el que podemos leer lo siguiente: "El corredor de seguros, por su condición de asesor profesional, imparcial e independiente, como requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de su actividad, está obligado ex lege a tutelar los derechos e intereses de los tomadores de seguros; cuando el tomador del seguro paga la prima a la aseguradora, está retribuyendo al corredor por vía de la entidad aseguradora, por ello, "no cabe retribuir de nuevo al corredor de seguros por el tomador del seguro por su actividad de mediación, pues esto supondría duplicar el pago por la misma prestación de servicios. No debe entenderse que este sistema de remuneración del corredor de seguros, vía la entidad aseguradora, limite su independencia a la hora de desarrollar su actividad, puesto que es el sistema común utilizado respecto de todas las entidades aseguradoras. Estando previsto legalmente que la prima de seguros que el tomador paga a la entidad aseguradora lleva implícita la comisión del mediador como gastos de administración y de adquisición que deberá estar incluida en las correspondientes bases técnicas".

Y sobre el carácter privado del contrato de seguro suscrito y, por ende, al de mediación que motiva este escrito, hacemos nuestras las palabras del Consejo de Estado español, cuando, en su Dictamen de fecha 30 de Abril de 2.003, y abordando una cuestión similar a la que nos ocupa, aseveraba lo siguiente:

"Entrando ya en los motivos en los que la recurrente funda la antijuridicidad de los pliegos, debe hacerse referencia, en primer lugar, al relativo a la naturaleza privada o administrativa del contrato.

Tal y como se ha señalado en antecedentes, la cláusula 29a del pliego de cláusulas administrativas particulares determina que el contrato tiene carácter privado. La relevancia práctica de dicha calificación es evidente, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RCL 2000, 1380, 2126) , "los contratos privados de las Administraciones Públicas se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas especiales, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado".

El artículo 4.3 del mismo texto normativo dispone que tendrán la consideración de contratos privados los comprendidos en la categoría 6 del artículo 206. Este precepto se refiere a los contratos de servicios financieros, entre los cuales se incluyen los de seguros, los bancarios y los de inversiones. El contrato que es

objeto de consideración tiene por objeto, como se ha dicho, la mediación y asesoramiento profesional en relación con el seguro colectivo de vida y accidentes para el personal de las Fuerzas Armadas, y entra por ello, dentro de la categoría de contratos de servicios financieros. Por lo demás, siendo privada la naturaleza del contrato de aseguramiento, no puede atribuirse otro carácter al contrato de mediación en dicha actividad."

C.-) Acerca de la afirmación que se hace en el Informe Provisional sobre la cuantía de la comisión media ponderada, que se fija en el 10,37 % del importe de las primas percibidas, tal cuantía se obtiene, según se dice, tomando en consideración los importes de las primas de las pólizas iniciales y de los posteriores suplementos suscritos durante los ejercicios 2.001 a 2.010, ambos inclusive.

En el escueto plazo que se nos ha otorgado para evacuar el requerimiento formulado, y dado que se trata en buena parte de ejercicios fiscales prescritos, esta parte aún no ha podido contrastar documentalmente la certeza de la afirmación que se hace al no haber podido tener a la vista los detalles económicos de los ejercicios 2.001 a 2.005, ambos inclusive, sin perjuicio de que ulteriormente, una vez recaba la documentación faltante, se pueda alcanzar conclusión definitiva sobre aquella afirmación.

No obstante, UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, sí ha podido recabar de las dos Compañías Aseguradoras para las que ha mediado en la suscripción de pólizas de renta subvencionadas -las Compañías GENERALI y VIDACAIXA- la información pertinente acerca del porcentaje pactado en todas y cada una de las pólizas formalizadas.

La conclusión que se extrae de tal documentación difiere de la que alcanza la Cámara de Cuentas de Andalucía, discrepancia que puede obedecer a que en los listados facilitados por las aseguradoras mencionadas se haga referencia a pólizas suscritas fuera del período temporal fiscalizado.

Pero, aunque así fuera, del estudio de dicha documentación se infiere que UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, ha percibido comisiones muy por debajo del importe que, a modo de media ponderada, en el Informe Provisional se establece, y además en una diferencia muy significativa, pues se acerca tal diferencia entre la media ponderada que se fija en aquel informe y la real percibida a los tres puntos porcentuales.

En acreditación de lo que sostenemos, acompañamos la siguiente documentación:

C.1.- DOCUMENTO NÚMERO DOS: Certificado expedido por la entidad VIDACAIXA en el que se relacionan los porcentajes de comisión asignados a favor de UNITER en las cuatro pólizas mediadas por ésta, que son las siguientes:

- a) Póliza 2003411. Tomador: Federación de Industrias de UGT Metal, Construcción y Afines, con CIF nº G82083965 y Federación de Industrias de CC.00. con CIF nº 81436073 (ASTILLEROS DE HUELVA). Porcentaje Comisión: 5%.

- b) Póliza 3003020: Tomador: BODEGAS WILLIAMS & HUMBERT, S.L. con CIF nº A11606779. Porcentaje de Comisión: 2%.
- c) Póliza 3003021: Tomador: BODEGAS WILLIAMS & HUMBERT, S.L. con CIF nº A11606779. Porcentaje de Comisión: 2%.
- d) Póliza 2003022: Tomador: Asociación de Antiguos Trabajadores Bodegas Nacional IV con CIF nº 611879111. Porcentaje de Comisión: 3%.

Por tanto, y como es de ver, la comisión media percibida por UNITER de VIDACAIXA es del 3% (y ello incluso con las prevenciones que después haremos), por lo que resulta que es incluso inferior a la media de mercado.

C.2.- DOCUMENTO NÚMERO TRES: Certificado expedido por la entidad GENERALI en el que se relacionan los porcentajes de comisión asignados a favor de UNITER en las pólizas mediadas por ésta.

Tal como es de ver, las pólizas de GENERALI en las que ha intervenido UNITER han sido 32, de lo que resulta que la comisión media percibida ha sido de un 9,48%

Y ha de hacerse igualmente ver que en dicha comisión no solamente está incluido el beneficio de la mediación, los cálculos actuariales, etc., sino que van incluidos todos los gastos que, en muchas de esas pólizas, ha tenido que afrontar UNITER por el asesoramiento de las asociaciones constituidas a lo largo de los años, hasta el punto de que, como después expondremos, en muchos de los casos el resultado ha sido deficitario para mi cliente.

Y, haciendo la media entre lo satisfecho por ambas aseguradoras, resulta que la comisión media percibida por UNITER asciende al 7,80 %.

Lejos, como es de ver, de la media ponderada que la Cámara de Cuentas de Andalucía fija en el 10,37 %.

Los documentos adjuntos se acompañan en fotocopia al estar los originales aportados al procedimiento penal que se sigue ante el Juzgado de Instrucción Número Seis de Sevilla, Diligencias Previas número 174/2011.

D.-) Como acabamos de decir, con la comisión que percibe UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, no sólo ha de hacer frente la mediadora a los costes implícitos en cualquier labor de mediación (pago de cálculos actuariales por terceros, gastos diversos, desplazamientos, costes estructurales ordinarios, etc...), sino que con el importe de dichas comisiones UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, ha de hacer frente, y durante un período temporal de años, a los costes de las Asociaciones de Ex Trabajadores que, por convenio suscrito entre la Administración y los agentes sociales, se han constituido en

relación con muchas de las empresas afectadas por las ayudas sociolaborales otorgadas para prestar a dichos trabajadores un asesoramiento legal y de gestión durante el tiempo en que se dilata la vida contractual de la póliza, haciéndose constar que todas la Asociaciones constituidas perviven al día de hoy.

Se ha de hacer constar que, inicialmente, la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía se comprometió en cada caso concreto, y mediante resolución escrita, a aportar los fondos necesarios para el funcionamiento de las Asociaciones durante el tiempo de su vigencia, tal como se acredita, a título de ejemplo, con Acta de la Comisión Técnica para el Plan Social de la empresa SOCIEDAD UTILES DEL SUR, SOCIEDAD LIMITADA, de fecha 27 de marzo de 2.001, en la que tal Dirección general se obligaba a la contratación del personal preciso, a la dotación de mobiliario, a soportar gastos ordinarios, etc. Acta que se acompaña como DOCUMENTO NUMERO CUATRO.

La realidad, empero, es que tal obligación nunca se materializó, con excepción de la ayuda percibida en el año 2.009 a la que posteriormente se hará referencia, de forma tal que se subrogó UNITER S.L. en la obligación de mantener todos los gastos de las mencionadas Asociaciones.

De esa manera, ha sido UNITER quien, en todos los casos, se vio obligada a hacer frente a los gastos de las mismas, en función de lo cual UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, se ha visto obligada a:

- Subvenir a los gastos de establecimiento de oficinas y dependencias aperturadas como sede de esas Asociaciones en la provincias de Jaén, Sevilla, Cádiz y Huelva, además de a los gastos ordinarios de su sede principal en Jerez de la Frontera.
- Subvenir a los costes salariales y de cotizaciones sociales de los trabajadores contratados por UNITER para la atención de tales oficinas y dependencias.
- Subvenir a los gastos dimanantes del funcionamiento ordinario de tales Asociaciones.

Tales gastos se pueden cuantificar en varios millones de euros, muy a "grosso modo".

Para su cuantificación definitiva UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, ha encargado a auditor independiente un estudio sobre el importe concreto de tales gastos y sobre la comisión neta media ponderada percibida, informe que a la fecha de este escrito no ha podido ser concluido y que esta parte se compromete a hacer llegar a la Cámara de Cuentas de Andalucía en cuanto esté finalizado.

Informe que, sin lugar a dudas, arrojará la conclusión de que la comisión neta media ponderada percibida por UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, por consecuencia de su actuación mediadora en la suscripción de pólizas de renta subvencionadas, no sólo no es el 10,37 % que la Cámara de Cuentas de Andalucía asevera, sino que es incluso muy inferior, y en varios puntos porcentuales, a la media del 7,80 % a que antes aludíamos.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 153 y 154)

153.- Se ha podido confirmar que, en la práctica totalidad de los casos analizados, el coste de la prima se ha calculado incluyendo comisiones por mediación de terceros, denominadas *gastos externos o comisiones*. En los certificados recibidos en relación con las pólizas de la muestra, los porcentajes imputados varían en una horquilla entre el 0,3 y el 19'95%. No obstante, 21 de las 41 pólizas verificadas tienen imputadas comisiones entre el 8% y el 13%.

154.- Los datos distribuidos por mediadores y la comisión media ponderada imputada por cada uno de ellos se recoge en el cuadro nº 14:

COMISIONES PÓLIZAS DE LA MUESTRA SEGÚN CERTIFICADOS RECIBIDOS			€
MEDIADOR	Nº PÓLIZAS	IMPORTE PRIMA ÚNICA	% COMISIÓN MEDIA PONDERADA ⁽¹⁾
IRSON/VITALIA	22	175.652.286	10,67%
UNITER/INGOTOR	19	513.985.611	10,37%
TOTAL	41	689.637.897	10,49%

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas Cuadro nº14

(3) Comisión media ponderada calculada según los porcentajes imputados en la póliza inicial y los suplementos posteriores.

ALEGACIÓN Nº 2

Segunda.- Igualmente, se dice en el Informe Provisional de esta Cámara de Cuentas que "se ha podido confirmar que, en la práctica totalidad de los casos analizados, el coste de la prima se ha calculado incluyendo comisiones por mediación de terceros, denominadas gastos externos o comisiones".

Tal aseveración no hace sino recalcar la legalidad de la actuación administrativa fiscalizada.

La actividad desarrollada por el mediador, cuya actividad está inscrita dentro del ámbito de aplicación de la Ley 26/2006, es remunerada, remuneración que se repercute en el importe del recibo de prima que llega al cliente y, en su caso, en los honorarios girados por el corredor de acuerdo con el artículo 29.2 de aquella Ley.

Además, ha de tenerse en cuenta que las primas fijadas como precio del contrato contienen, con carácter general y desde el punto de vista teórico, el recargo para los gastos de gestión externa, que se calcula como un porcentaje de la prima comercial. La retribución del mediador vía comisiones debe financiarse con ese recargo en los

términos establecidos en el artículo 77 del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, en las bases técnicas de la entidad aseguradora.

En consecuencia, y transcribimos palabras de la Dirección General de Seguros en su Informe de 11 de Marzo de 2.009, si en el cálculo de la prima de un contrato se han incluido en el recargo de adquisición los gastos relativos a las comisiones de intermediación, iría en contra del principio de equidad en la tarificación (consagrado en el artículo 76 el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados) que la entidad aseguradora lo cobrase y dejara de destinarlo al fin para el que lo había previsto.

Y si la actividad de mediación se lleva a cabo a través de un agente de seguros, el cual adquiere su condición mediante la celebración del correspondiente contrato de agencia con la o las entidades aseguradoras con las que lo haya suscrito, no ha de olvidarse que el contrato de agencia tiene carácter oneroso, cuyo sistema de remuneración, a falta de mención en el contrato, y en virtud del carácter supletorio de la Ley 12/1992, de Contrato de Agencia, son las comisiones.

En consecuencia, serán de aplicación los preceptos que dicha Ley dedica a la materia de comisiones, entre los que cabe mencionar los siguientes:

-El artículo 11 de la Ley 9/1.992 dispone: "*1. La remuneración del agente consistirá en una cantidad fija, en una comisión o en una combinación de los dos sistemas anteriores*".

-Respecto al devengo de la comisión, se debe atender a lo pactado en el contrato; en su defecto, el artículo 14 de la Ley 12/1.992 señala: "*La comisión se devengará en el momento en que el empresario hubiera ejecutado o hubiera debido ejecutar el acto u operación de comercio, o éstos hubieran sido ejecutados total o parcialmente por el tercer*"; de lo que se desprende que la comisión se devengará en el momento en el que se devengue la prima a favor de la entidad aseguradora, respetando la singularidad del propio contrato de seguro, pues al tratarse de un contrato de tracto sucesivo y cuya cobertura se prolonga durante el tiempo pactado, se podría tener en cuenta la posibilidad de aplicación de las correspondientes periodificaciones, atendiendo a su reconocimiento contable.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 155 y 156)

155.- El artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que se consideran gastos subvencionables "*aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado*".

156.- Por tanto, estos conceptos podrían formar parte del gasto subvencionado por la Consejería de Empleo si queda acreditada su necesidad y vinculación con la actividad subvencionada pero por un importe no superior a los porcentajes medios de mercado.

ALEGACIÓN Nº 3

Tercera.- Al Punto 155 del Informe Provisional se pone de manifiesto que el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, establece que se consideran gastos subvencionables *"aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado"*.

Y se afirma a continuación, al Punto 156 del Informe Provisional, que *"estos conceptos —se refiere a las comisiones de terceros mediadores— podrían formar parte del gasto subvencionado por la Consejería de Empleo si queda acreditada su necesidad y vinculación con la actividad subvencionada pero por un importe no superior a los porcentajes medios de mercado"*, sosteniéndose a renglón seguido, al Punto 157 del tan repetido Informe, que las comisiones medias de mercado durante el periodo analizado *"han oscilado entre un 1% y 6%"*.

Por tanto, se plantean en estos Puntos dos cuestiones, a saber: si la actividad es subvencionable y si las comisiones satisfechas se ajustan a la media del mercado.

La primera cuestión no ofrece dudas, pues en el Informe Provisional no se objeta. El propio Consejo de Estado, en el dictamen a que anteriormente hemos hecho referencia, así lo admite.

Y en cuanto a la segunda cuestión, dos precisiones hemos de hacer:

a. En primer lugar, el supuesto de hecho que nos ocupa no es asimilable a ninguno de los contemplados por la Dirección General de Seguros para alcanzar la comisión media de mercado a que se alude en el Informe Provisional. Las circunstancias que rodean las comisiones percibidas por UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, y a las que anteriormente hemos hecho mención, son absolutamente excepcionales, pues sólo así puede ser calificado el hecho de que el mediador, con posterioridad a la suscripción de la póliza, durante un lapso temporal prolongadísimo y con cargo a la comisión percibida, tenga que subvenir a gastos millonarios dimanantes del sostenimiento de las Asociaciones de afectados que se constituyen tras aquella suscripción.

El importe de tales gastos supera los TRES MILLONES SEISCIENTOS MIL EUROS desde el año 2.006 hasta el año 2.011, como esta parte tendrá la oportunidad de acreditar, conforme a lo anteriormente dicho.

b. En consecuencia, y aún admitiendo los parámetros que en el Informe Provisional se citan como comisiones de mercado, alcanzaremos la conclusión de que el

importe neto de las comisiones percibidas por UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, por su labor de mediación en las pólizas subvencionadas, son con mucho inferiores a aquéllas.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 160 y 162)

160.- Se han detectados pagos directos realizados por IFA/IDEA a empresas intermediarias en la tramitación de las pólizas de renta (VITALIA y UNITER) y que han sido autorizados por la DGTySS.

162.- Por otra parte, los pagos realizados directamente a UNITER han ascendido a un importe de 408.304,89 € (75% de una ayuda excepcional concedida por importe de 544.406,52 € a la asociación de extrabajadores "Faja Pirítica"¹⁴¹).

ALEGACIÓN Nº 4

Cuarta.- A los Puntos 160 y 162 del Informe Provisional de la Cámara de Cuentas de Andalucía se afirma lo siguiente:

"160. Se han detectados pagos directos realizados por IFA/IDEA a empresas intermediarias en la tramitación de las pólizas de renta (VITALIA y UNITER) y que han sido autorizados por la DGT y SS.

162. Por otra parte, los pagos realizados directamente a UNITER han ascendido a un importe de 408.304,89 € (75% de una ayuda excepcional concedida por importe de 544.406,52 € a la asociación de extrabajadores "Faja Pirítica")."

Sobre tales particulares, ponemos de manifiesto, en primer lugar, que UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, no ha percibido en ningún caso subvención directa ni de la Dirección General de Trabajo de la Junta de Andalucía ni de ninguna otra entidad de dicha Administración dependiente

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 173 y 174)

173.- Integrado en esta problemática, se ha detectado un caso en el ejercicio 2009 en el que se dicta una resolución de concesión de la DGTySS, motivada por reajustes de las primas suscritas en las pólizas de la Faja Pirítica, derivados de la merma individual de las prestaciones reconocidas, por importe de 25.405.694.36 €. En este importe se observa un exceso de 1.254.334,57€, sobre

¹⁴¹ Con fecha 12 de diciembre de 2009, se emite una Resolución de concesión de ayuda sociolaboral excepcional a la Asociación Faja Pirítica por importe de 544.406,52€. Se indica que a la vista la solicitud de ayuda sociolaboral presentada por representantes de la Asociación (no consta en el expediente), se resuelve conceder esta ayuda instrumentando el pago a través de la empresa UNITER, encargada de prestar los servicios de apoyo técnico y contratación de personal a la misma.

el coste totalizado de las primas a la fecha de la resolución. Posteriormente, el titular de la DGTySS mediante Resolución ordena a la Agencia IDEA la materialización de un pago a la Entidad Aseguradora para estas pólizas y a continuación, ordena un pago cruzado remitiendo escrito a la aseguradora ordenándole que del pago recibido transfiera 1.235.891,90 € a un tercero mediador (UNITER, S.L.).

174.- El importe de los pagos cuyo destino se ha alterado por este método no está registrado en ningún sistema de información. La única fuente disponible para su cuantificación son los escritos que obran en los expedientes revisados y, teniendo en cuenta lo citado en el apartado de limitaciones al alcance respecto a la composición de éstos, no hay garantía de la exactitud de la cifra total obtenida a través de los mismos.

ALEGACIÓN Nº 5

Quinta.- Al Punto 173 del Informe Provisional, y con referencia al Ejercicio 2009, se afirma que *"el titular de la DGT y SS mediante Resolución ordena a la Agencia IDEA la materialización de un pago a la Entidad Aseguradora para estas pólizas y a continuación, ordena un pago cruzado remitiendo escrito a la aseguradora ordenándole que del pago recibido transfiera 1.235.891,90 a un tercero mediador (UNITER, S.L.)"*.

UNITER, SOCIEDAD LIMITADA es ajena a los hechos que se mencionan, entendiéndose en cualquier caso que el pago a que se alude se ha de corresponder con la comisión pactada.

CUESTIÓN OBSERVADA (Puntos nº 153 y 303)

153.- Se ha podido confirmar que, en la práctica totalidad de los casos analizados, el coste de la prima se ha calculado incluyendo comisiones por mediación de terceros, denominadas *gastos externos o comisiones*. En los certificados recibidos en relación con las pólizas de la muestra, los porcentajes imputados varían en una horquilla entre el 0,3 y el 19'95%. No obstante, 21 de las 41 pólizas verificadas tienen imputadas comisiones entre el 8% y el 13%.

303.- Se han detectado situaciones de irregularidad en un número determinado de beneficiarios incluidos en las pólizas financiadas, que han sido puestas en conocimiento de la Consejería de Empleo para su verificación (§133).

Además, durante el trabajo de campo se ha puesto de manifiesto que los gastos externos o de comisiones incluidos en la prima de riesgo financiada han resultado superiores a la media del mercado. Estos hechos han dado lugar a la suspensión de los pagos hasta la justificación de los importes abonados (§§153 y 283 a 287).

De estas situaciones podrían derivarse, entre otras, responsabilidades contables y administrativas.

ALEGACIÓN Nº 6

Sexta.- Por último, en el extracto del Informe Provisional de la Cámara de Cuentas de Andalucía que se nos facilita, se hace mención a unas de las conclusiones que se alcanzan en el siguiente sentido:

"Se han detectado situaciones de irregularidad en un número determinado de beneficiarios incluidos en las pólizas financiadas, que han sido puestas en conocimiento de la Consejería de Empleo para su verificación.

Además, durante el trabajo de campo se ha puesto de manifiesto que los gastos externos o de comisiones incluidos en la prima de riesgo financiada han resultado superiores a la media de mercado. Estos hechos han dado lugar a la suspensión de los pagos hasta la justificación de los importes abonados.

De estas situaciones podrían derivarse, entre otras, responsabilidades contables y administrativas."

Dos consideraciones al respecto:

1.- UNITER, SOCIEDAD LIMITADA es por completo ajena a la inclusión de beneficiarios en las pólizas de modo irregular.

La intervención de UNITER, S.L., como Agente vinculado de seguros, es la de un simple mediador de seguros, esto es, y según definición universalmente aceptada, la persona, física o jurídica, que se compromete con una entidad aseguradora a mediar entre ésta y los tomadores de seguros o asegurados, así como, en su caso, a promover y asesorar en la formalización de los contratos de seguro y en la posterior asistencia al tomador del mismo. En consecuencia, UNITER, SOCIEDAD LIMITADA, es ajena y no tiene intervención alguna ni:

-en la selección de la empresa a la que afectará el Expediente de Regulación de Empleo.

- en la selección de los trabajadores que serán objeto de la cobertura aseguradora.
en la cuantificación de la ayuda.

-ni en la fórmula de pago de la prestación convenida.

Careciendo asimismo de facultades, posibilidades y capacidad para conocer si una determinada persona incluida por otros intervinientes en el proceso asegurador reúne o no la condición de trabajador de la empresa de que en cada momento se trate.

2.- No es cierto que UN1TER, SOCIEDAD LIMITADA haya recibido comisiones superiores a la media de mercado, y a lo anteriormente expuesto nos remitirnos.

D. MANUEL GÓMEZ MARTÍNEZ

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 90)

90.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 1

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 91)

91.- _____
_____.

ALEGACIÓN Nº 2

“ALEGACIÓN ADMITIDA”

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 99)

99.- Los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas han permitido comprobar que los gastos por subvenciones han sido tramitados y fiscalizados presupuestariamente como transferencias de financiación durante todo el periodo 2001/2010, sin que se adoptaran las medidas necesarias para solventar los incumplimientos que de manera reiterada habían sido manifestados en los informes de control financiero realizados al IFA/IDEA.

ALEGACIÓN Nº 3

Debería precisarse que "las medidas necesarias para solventar los incumplimientos" le habría correspondido adoptarlas a la Consejería de Empleo, causante de aquellos, como el propio Informe señala en otros epígrafes (por ejemplo, §§ 96 y 307).

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 97, 98 y 307)

97.- Conforme al artículo 12.5 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, la Intervención General deberá emitir Informe de Actuación en aquellos casos que los responsables de la gestión controlada no adopten las medidas necesarias para solventar las deficiencias detectadas y en aquellos casos en que se aprecien circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo en los fondos públicos. La falta de subsanación de las deficiencias advertidas en las auditorías debe referirse a deficiencias graves o, al menos, que la gravedad fuera equivalente al menoscabo de fondos públicos del segundo supuesto.

Este informe se remite al titular de la Consejería de que dependa la respectiva empresa y al de la Consejería de Economía y Hacienda para que manifiesten su conformidad con el contenido del mismo. En caso de conformidad, los responsables de la gestión de las respectivas empresas darán cumplimiento a las recomendaciones formuladas en los Informes de Actuación, y si hubiera disconformidad, el titular de la Consejería de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General, someterá las actuaciones a la consideración del Consejo de Gobierno para que resuelva lo procedente.

98.- La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos.

307.- Con motivo del control financiero efectuado a IFA/IDEA la Intervención General de la Junta de Andalucía elaboró un informe adicional al Informe definitivo de cumplimiento de IDEA, ejercicio 2009, dirigido a la Consejería de Empleo, ya que en el curso del control referido y al igual que en informes precedentes, se pusieron de manifiesto deficiencias en procedimientos de gestión de gastos que, si bien incluyen la participación de IDEA, competen a la Consejería de Empleo, en concreto a la DGTySS. La emisión del Informe de Actuación que solo es predicable en supuestos de entidades sometidas a control financiero pero no a entidades, como la Consejería de Empleo, sometida a intervención previa o crítica del gasto. La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos (§ 96 y ss.).

ALEGACIÓN Nº 4**“ALEGACIÓN PARCIALMENTE ADMITIDA”**

1.- Los §§ 97, 98 y 307 contienen diversas alusiones al informe de actuación regulado en el artículo 12.5 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, que considero innecesarias y alguna, en particular, claramente desacertada.

Tales alusiones sólo encuentran explicación si se contemplan a la luz del poco edificante episodio de la filtración a los medios de comunicación de un documento de trabajo, anteproyecto o como quiera llamarse, del propio Informe Provisional, en el que, de modo

erróneo, se imputaba a la Intervención General de la Junta de Andalucía la omisión indebida del referido informe de actuación.

2.- El conocimiento público de dicho documento obligó a quien esto suscribe a dirigir a esa institución un escrito, con fecha 18 de junio de 2012, de cuyo contenido me interesa destacar lo siguiente:

- a) Por un lado, solicité ser oído antes de la emisión del Informe Provisional, en base a elementales normas de auditoría generalmente aceptadas y aplicables a la institución.
- b) Por otro lado, argumenté ampliamente la improcedencia de las consideraciones y conclusiones contenidas en el documento ilegalmente desvelado, relativas al informe de actuación.

En este sentido, solicito que el referido escrito de 18 de junio de 2012, al cual, por razones de economía, me remito 'in totum', se considere, a todos los efectos, como parte integrante de estas alegaciones.

Finalmente, la Cámara de Cuentas no accedió, a mi juicio indebidamente, a mi solicitud de audiencia previa a la emisión del Informe Provisional.

3.- A pesar de ello, el Informe Provisional que me ha sido notificado para alegaciones parece haber acogido el grueso de mi argumentación, al señalar en sus Conclusiones (§307) lo siguiente: *"La emisión del Informe de Actuación (que) solo es predicable en supuestos de entidades sometidas a control financiero pero no a entidades, como la Consejería de Empleo, sometida a intervención previa o crítica del gasto"*, afirmación con la que no puedo estar más de acuerdo.

4.- No obstante, esta aceptación de mis razones no parece haber sido plena, sino claramente renuente, como lo ponen de manifiesto otras alusiones al informe de actuación que se contienen en el Informe Provisional, que, como dije al inicio de esta Alegación son todas ellas innecesarias, cuando no, además, erróneas.

5.- En efecto, la propia afirmación que he transcrito del §307 convierte en innecesaria toda mención al citado informe de actuación, puesto que, como el propio Informe Provisional reconoce (§§ 96 y 307), todas las deficiencias significativas detectadas por la Intervención *"competen a la Consejería de Empleo, y en concreto a la DGTySS (...) y es a ella a quien corresponde subsanar tales anomalías"*. Se trata, pues, de un ámbito, el de la Consejería de Empleo, ajeno al control financiero, en el que no procede, por tanto, en ningún caso, la emisión de un informe de actuación. Siendo así las cosas, los comentarios sobre el informe de actuación y las conjeturas sobre su ausencia que se contienen en el Informe resultan tan innecesarios y gratuitos como los que podrían hacerse, por ejemplo, sobre la no interposición de denuncias penales por parte de quienes tuvieron conocimiento de los procedimientos o sobre la no instrucción por la propia Cámara de Cuentas de un expediente de responsabilidad contable. A poca imaginación que se emplee, se podrían mencionar

numerosas actuaciones o procedimientos que no se instruyeron o diligencias que no se practicaron, porque no se daban los supuestos de hecho habilitantes para ello, sin que el Informe de Fiscalización haya sentido la necesidad de mencionarlos, lógicamente.

6. Asimismo, considero particularmente desacertada la siguiente afirmación que se contiene en los §§ 98 y 307: *"La ausencia de Informe de Actuación sólo puede deberse a que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos."*

En primer lugar, porque si el artículo 12.5 del Decreto 9/1999 prevé dos supuestos desencadenantes del informe de actuación, desde un punto de vista puramente lógico, carece de sentido afirmar que la ausencia del informe "sólo" se puede deber a la no concurrencia de uno de dichos supuestos.

Pero, la segunda y mucho más importante razón es que la ocurrencia del supuesto mencionado en el Informe resulta de acaecimiento imposible y, por tanto, su mención resulta doblemente ilógica. En efecto, es incongruente decir *"que por parte de la Intervención no se apreciaron circunstancias que (...) pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos"*, si la Intervención no pudo apreciar, como es el caso, un supuesto de menoscabo. Y esto fue así, no por falta de perspicacia de los funcionarios encargados del control, sino porque el alcance de los controles para los que la Intervención estaba legalmente habilitada no lo hizo posible. Basta para confirmarlo con describir cuál fue el verdadero alcance de los controles, tal y como, con extrema propiedad, por cierto, hace el propio Informe. En efecto, el §86 detalla certeramente el alcance de la fiscalización previa de la transferencia de financiación, señalando que ha consistido únicamente en comprobar, *'yunto con la propuesta de resolución del órgano competente autorizándola, que se verifique su inclusión en los Presupuestos así como la existencia de crédito, y para su pago, el calendario aprobado por la Consejería competente en materia de Hacienda.'* Y el §89, en relación con el §56, describe, de un modo no menos atinado, el alcance del control financiero sobre IFA/IDEA, en lo concerniente a la gestión de las ayudas sociolaborales, del siguiente modo: *"los correspondientes informes anuales de control financiero (...) (están) referidos a la actividad realizada por el ente instrumental" (§89)* y la citada actividad ha consistido, exclusivamente, en *"la materialización del pago de las subvenciones y ayudas excepcionales concedidas por la Consejería de Empleo a través de la Dirección General de Trabajo"(156).*

7.- Desde otro punto de vista, a nadie se le oculta que las alusiones a] informe de actuación en este caso, además de improcedentes, como se ha razonado, pueden tener el efecto de arrojar una sombra de duda acerca de si la Intervención actuó o no rectamente. Este resultado es, desde luego, injusto, siendo como es evidente que la Intervención cumplió sobradamente con todas sus obligaciones legales de control. Pero rozaría lo inaudito que se insinuara una falta de diligencia, precisamente, en la única instancia que formuló advertencias de deficiencias e incumplimientos legales en numerosísimas ocasiones, aunque no fueran atendidas.

8.- Estoy completamente seguro de que el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía no desea y, por tanto, va a evitar que el Informe definitivo de Fiscalización favorezca que se produzca el inicuo resultado que acabo de mencionar. Por ello, nada le debe costar acceder a mi lógica y consecuente petición de que desaparezcan del Informe de Fiscalización todas las referencias al informe de actuación y, por tanto, de que se supriman íntegramente los 15 97 y 98 y, en el 307, a partir de "La emisión del Informe de Actuación..." hasta el final.

CUESTIÓN OBSERVADA (Otras Alegaciones)

ALEGACIÓN Nº 5

Además de las alegaciones que se han desarrollado a lo largo de los anteriores apartados, interesa a quien esto suscribe destacar la ausencia en el Informe Provisional de un apartado de Recomendaciones. Si la formulación de recomendaciones de mejora de la gestión fiscalizada debe ser siempre un objetivo de la auditoría, aun es más oportuno en este caso y, por tanto, más llamativa su ausencia.

Es evidente y el propio informe lo ha puesto de manifiesto a lo largo de su contenido, que la realidad fiscalizada es un campo abonado para la aportación de sugerencias y recomendaciones, relativas a la adopción de medidas que dificulten la reproducción en el futuro de los errores e incumplimientos detectados y señalados en el propio Informe de Fiscalización.

Las medidas que deberían implantarse implican la adopción de decisiones al más alto nivel institucional de la Junta de Andalucía, incluso algunas exigirán rango de Ley. En este sentido, nada costará admitir que en el marco institucional público de la Junta de Andalucía no hay mejor ni más indicado órgano o institución que la Cámara de Cuentas de Andalucía, merced a su estatuto de independencia y a su carácter parlamentario, para realizar recomendaciones al Gobierno y al Parlamento, relativas a deficiencias o debilidades derivadas de normas con rango de Ley y proponer las modificaciones oportunas.

No es necesario, pero las anteriores consideraciones encuentran apoyo en la Ley de la Cámara de Cuentas, cuyo artículo 4.1.c) señala que, entre sus funciones se encuentra el asesoramiento al Parlamento en las materias que le son propias. Por su parte, el apartado d) del artículo 14 establece que en los informes que emita la Cámara de Cuentas se hará constar, entre otros extremos, *"las medidas que, en su caso, se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas."*

Por todo ello, me permito sugerir que en el Informe de Fiscalización que definitivamente se emita, se incluya un apartado de Recomendaciones, en el que se expresen todas aquellas que persigan la corrección de las deficiencias detectadas y su no reproducción en el futuro. A tal efecto, sugiero la inclusión en dicho apartado de las siguientes:

1a. Debe producirse una regulación legal de los instrumentos de financiación de las entidades instrumentales con mayor detalle que el previsto en la actual regulación. En concreto, las consecuencias que tenga sobre los procedimientos de control el empleo de uno u otro instrumento financiero debe quedar perfectamente establecido en la norma. Y, en especial, la Ley no debería otorgar al departamento o entidad controlados ningún margen de actuación para la configuración del modelo de control aplicable.

2a. Debe modificarse la regulación del control de las subvenciones, en el siguiente sentido:

- a) Por un lado, para que todos los expedientes de subvenciones se encuentren sometidos a fiscalización previa de un interventor. Incluidos aquellos gestionados, total o parcialmente, por entidades instrumentales. En este último caso, deberán establecerse los mecanismos oportunos de refuerzo del carácter vinculante de las actuaciones de control.
- b) La fiscalización previa del interventor deberá realizarse, al menos, en 3 momentos diferentes: antes de la concesión, para verificar que el beneficiario tiene derecho a la obtención de la subvención; antes del pago, para verificar que el beneficiario tiene derecho al cobro; después del pago, para comprobar que el beneficiario ha justificado documentalmente el empleo de la subvención, con acceso pleno y preceptivo del interventor a los justificantes.

3a. Debe ser objeto de regulación el informe que deberá emitir el Interventor que durante el curso de una auditoría de una entidad advierta deficiencias provocadas por otra entidad u órgano distintos del auditado.

4a. En el seno del Gobierno de la Junta de Andalucía debe crearse una Comisión interdepartamental de Control, que, sin perjuicio de otras competencias que se le asignen, debe tener la de deliberar y tomar acuerdos sobre los asuntos que le someta el Interventor General, derivados de las conclusiones de las auditorías y demás actuaciones de control. Dicha Comisión, a semejanza de las comisiones de auditoría que son comunes en las grandes corporaciones empresariales, debería depender del Presidente de la Junta de Andalucía.

ENTE: BBVA

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 260)

260.- A 30/06/2011, los compromisos pendientes de pago a las compañías aseguradoras, y por tanto susceptibles de ser refinanciados, derivados del otorgamiento de las ayudas sociolaborales e instrumentadas mediante la contratación de pólizas de seguro de vida y rentas temporales son los que se detallan en el cuadro nº 20:

COMPañÍA	IMPORTE A 30/6/2011
(1) GENERALI	388.188.259
(2)BBVASEGUROS, SA.	13.439.806
(3) SA NOSTRA	9.730.000
(4)VIDA CAIXA	9.700.000
TOTAL DEUDA REFINANCIABLE	421.058.065
Fuente: Consejería de Empleo	Cuadro nº 20

ALEGACIÓN Nº 1

Respecto al punto de Expedientes de Refinanciación y en concreto al punto 260, enviamos cuadro detallado de pólizas contratadas con BBVA Seguros o en las que esta Entidad participa como coaseguradora y en las que ha participado la Administración de la Junta de Andalucía.

En dicho cuadro se incluye los compromisos pendientes de pago por parte de la Junta de Andalucía a 30/06/2011 cuyo importe asciende a 11.456.261,11 Euros.

Además en dicho documento, hemos incluido una columna en la que se detalla la deuda pendiente de pago por la Junta de Andalucía a 31/10/2012, de aquellas pólizas que se financió la prima y que todavía no ha abonado la prima. Cuyo importe total asciende a 12.465.194.01 Euros.

Ante esta situación, y como consecuencia del impago de primas en las pólizas de seguro colectivo de rentas financiadas por la Junta de Andalucía con cargo a programas de ayudas sociolaborales, les comunicamos que BBVA Seguros procederá a ejercitar su derecho de reducción a partir de finales de octubre, hasta la consiguiente suspensión del pago de las rentas. A estos efectos, notificaremos en su momento esta circunstancia a los tomadores de las pólizas y a los correspondientes asegurados.

Por otra parte, les informamos que BBVA Seguros ha empezado a realizar las gestiones necesarias para el estudio de la liquidación anticipada del % de las inversiones de la parte de deuda pendiente vinculadas a las provisiones matemáticas de estas pólizas, según lo establecido en los Condicionados de las mismas en referencia a la extinción o reducción definitiva de los pagos de las rentas aseguradas como consecuencia del impago de primas.

A este respecto les recordamos que, de llevarse a término la liquidación anticipada de las inversiones, se pueden producir importantes minusvalías que repercutirán negativamente en el cálculo de la extinción o reducción de las rentas.

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 146)

146.- En algunas pólizas suscritas con determinadas aseguradoras (FORTIA VIDA¹⁴² y APRA LEVEN y BBVA), se estipulan cláusulas fuera de las prácticas habituales de mercado, al establecerse en las condiciones particulares la cesión por los beneficiarios del derecho de rescate o el extorno de la primas a un tercero mediador (VITALIA VIDA, S.A.). Del cumplimiento de estas estipulaciones se han podido devengar cuantías a favor de los terceros mediadores, que no resulta posible determinar.

¹⁴² Según certificación emitida por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la entidad Fortia Vida, Mutuality de Previsión Social a Prima Fija, es una entidad aseguradora sujeta a supervisión de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta entidad se encuentra actualmente en liquidación que ha sido encomendada al Consorcio de Seguros.

ALEGACIÓN Nº 2

En el punto 146 se hace referencia a que en las Condiciones Particulares se establecía la cesión por los beneficiarios del derecho de rescate o el extorno de las primas a un tercero mediador.

En referencia a este punto, indicar que es una cláusula que se incorporó a petición del Tomador y del Consultor (Vitalia S.A.) de forma exclusiva para determinados contratos, en concreto para las pólizas 7220; 8111 y 8129. Que la Compañía de Seguros trasladó al Condicionado de la Póliza dicha petición.

ENTE: ESTUDIOS JURÍDICOS VILLASIS

CUESTIÓN OBSERVADA (Punto nº 204)

204.- A la fecha de cierre de este informe no se tiene constancia documental de las relaciones contractuales entre el tercero pagador y la Consejería de Empleo, ni las fórmulas por la que el mencionado intermediario ha podido recibir el importe de los fondos que ha pagado a los beneficiarios de las subvenciones.

ALEGACIÓN Nº 1

No obstante lo anterior, y atendiendo al contenido explícito del epígrafe 204 del extracto del informe provisional del que se nos dio traslado a través de su comunicación, sí debo indicarle que Estudios Jurídicos Villasís no ha sido "*tercero pagador*" de ayuda o subvención alguna que pueda haber concedido la Consejería de Empleo, entidad con la que tampoco ha suscrito ninguna relación contractual, y sin que en modo alguno sea cierto que haya recibido importe de fondos destinados al pago de subvenciones.