

**COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS AYUDAS
SOCIOLABORALES A TRABAJADORES AFECTADOS POR
EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO Y A EMPRESAS
EN CRISIS OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA, DURANTE EL PERÍODO
COMPRENDIDO ENTRE LOS EJERCICIOS 2001-2010
(C.I.A.S.A.E.)**

**DICTAMEN
PONENCIA SÍNTESIS**

Propuesta de la Presidencia de la Comisión

VER HOJA EXPLICATIVA AL FINAL DEL DOCUMENTO

INDICE

	<u>Pag.</u>
1.- PREÁMBULO.- LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA	4
2.- DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN	9
3.- LOS HECHOS INVESTIGADOS	19
CONSIDERACIONES INICIALES	20
El escenario socioeconómico. El Convenio Marco	20
El marco jurídico	23
LAS AYUDAS SOCIOLABORALES Y AYUDAS A EMPRESAS.	29
Las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por ERES	30
Los “intrusos”	36
Las ayudas a empresas en crisis	37
PROCEDIMIENTO	44
Origen presupuestario de las ayudas y organismos responsables	44
El procedimiento de gestión de las ayudas	45
La fiscalización y el control de las ayudas	55
LAS ACTUACIONES DE LA JUNTA UNA VEZ DETECTADAS LAS IRREGULARIDADES.	68
4.- CONCLUSIONES	75
CUESTIONES PREVIAS	76
CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO .	78

CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO SEGUIDO	81
CONCLUSIÓN RESPECTO AL CONTROL INTERNO Y FISCALIZACIÓN	83
CONCLUSIÓN RESPECTO AL CONTROL PARLAMENTARIO	84
LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS	84
5.- RECOMENDACIONES	86
CUESTIONES PREVIAS	87
RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LOS HECHOS INVESTIGADOS	87
RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.	88
RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS MECANISMOS DE CONTROL	91
RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA	92
RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LAS ACTUACIONES Y PROGRAMAS DIRIGIDOS AL FOMENTO DEL EMPLEO, MANTENIMIENTO DEL TEJIDO PRODUCTIVO Y RELACIONES LABORALES.	93
RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL	94
ANEXOS	95

1.- PREÁMBULO.- LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

1.- PREÁMBULO.- LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

1. El Pleno del Parlamento de Andalucía, en su sesión del día 14 de junio de 2011, a propuesta de los Grupos Parlamentario de Izquierda Unida y PSOE acordó por unanimidad la constitución de una **“Comisión de Investigación sobre las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y a empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2001-2010”**.
2. El objetivo principal de esta Comisión de Investigación es determinar las responsabilidades políticas en que se pudiera haber incurrido desde la administración de la Junta de Andalucía en la gestión de los hechos objeto de investigación.
3. Ello incluye como elemento fundamental el ofrecer una explicación convincente a la ciudadanía de lo ocurrido en toda su extensión y dimensiones. Esta tarea ha de ser complementada con otra esencial: proponer mecanismos e instrumentos para que las irregularidades y presuntas ilegalidades encontradas no vuelvan a ocurrir.
4. Por todo ello, cuestión previa de importancia es determinar qué pudiera entenderse por Responsabilidad Política.
5. El concepto de Responsabilidad Política nace con las revoluciones burguesas a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Durante siglos se había aceptado la idea de que la decisión del soberano era siempre correcta por el dato elemental de que el Rey no podía equivocarse, ni hacer nada injusto o ilegal. Los británicos lo señalaron de forma expresiva, “the king can do not wrong” (“El rey no puede actuar mal”).
6. El desplazamiento de los poderes del Estado desde el Rey al Parlamento no modificó esencialmente nada en principio en cuanto al concepto de responsabilidad. Los racionalistas dieciochescos partieron de una posición

semejante a la de los partidarios de una monarquía irresponsable sólo sometida al juicio de Dios, no al de los hombres, al atribuir a las Asambleas Legislativas caracteres próximos a los de la perfección.

7. Como no podía concebirse que el Poder actuara injustamente en el ejercicio de sus funciones porque la discrecionalidad, próxima a una moderada arbitrariedad, constituía una nota característica de las mismas, lo único que se podía plantear era el excepcional caso del crimen del monarca o del titular de poderes racionales derivados del pueblo. Si el Poder incidía en “criminalidad” se podía actuar contra él, y punto. Si, en cambio, lo que hacía era ejercer sus funciones, aun cuando fuese mal, nada cabía hacer pues el Poder no se equivocaba nunca.
8. El esfuerzo por distinguir la responsabilidad política de la penal ha constituido el trabajo de generaciones de politólogos y juristas hasta llegar a la conclusión de que la responsabilidad política es la derivada del “mal uso de un poder legal”. Es decir, hasta bien entrado el siglo XX la idea de responsabilidad política, tal y como la conocemos actualmente, no había podido ser configurada.
9. La gran diferencia se encuentra en que, en materia criminal, la especificación del hecho por el que se acusa debe preceder a toda persecución. Es decir, a nadie se puede acusar sin comprobar que, al menos con ciertas dosis de probabilidad, se ha incurrido en un tipo penal.
10. En materia política, en cambio, el problema no es de legalidad, es de puro y simple acierto: el que se equivoca responde. Los políticos responden por sus errores, simplemente por su fracaso, en tanto en cuanto han sido elegidos para que actúen bien. El mal uso del poder legal, aquí está la cuestión. Incluso en el caso de que hubiera mediado buena fe o lo mal hecho fuera consecuencia de la actuación de subordinados, la responsabilidad política surgiría porque la misma no es otra cosa que el resultado de que un poder legal hubiera sido utilizado incorrectamente, incluso por simple torpeza. En el fondo, también la responsabilidad política llega a concebirse de forma estrictamente objetiva, es decir por el resultado.

Un gobierno que fracasa, por muy loables que sean sus intenciones, incide en responsabilidad política.

11. Esta responsabilidad de carácter objetivo, que surge en el ámbito del derecho para remediar las consecuencias de los daños producidos, en política se estableció también con todo su rigor: No solo se responde por los actos propios, sino que, asimismo, se responde por los actos de otros cuando de nosotros dependen, o los hemos elegido para el desempeño de determinadas funciones. O sea, llegamos a tener responsabilidad por el hecho de haber elegido mal y, sobre todo, por no haber vigilado o controlado suficiente y eficazmente a los elegidos.
12. En definitiva, la responsabilidad penal implica la comisión de un delito; la política es el resultado también de la mala gestión, incluso la de terceros elegidos por el gobernante, respecto a los cuales éste tiene un deber de control y vigilancia. De ahí que, en términos clásicos se hable de responsabilidad “in eligendo” e “in vigilando”.
13. Cuestión distinta es cómo exigir esa responsabilidad. El abanico de posibilidades es amplio. Caben mecanismos parlamentarios como la reprobación o la moción de censura. Es claro que, desde el control parlamentario o desde la crítica intelectual, los errores individuales de un Ministro o Consejero conducen al final a un juicio político: ¿han sido lo suficientemente graves para llegar a la reprobación o a la censura de todo un Gobierno? Dependerá de las circunstancias puestas de relieve por la investigación que se haya conseguido realizar. En última instancia, es el pueblo soberano en las urnas – una vez conocidos con detalle todos los hechos y consecuencias objeto de responsabilidad - el que determina esa responsabilidad y cómo exigirla.
14. El artículo 108 de la Constitución establece: *“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.”* Siguiendo una vieja convención británica, ello ha significado y significa que, por las decisiones adoptadas colegiadamente por los miembros del Consejo de Ministros, responden todos sus miembros. Ello no necesariamente

implica que no exista responsabilidad individual de los ministros, como se deduce del artículo 98.2 de la propia CE cuando indica: *“El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de estos en su gestión.”*

15. Por su parte, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía – marco constitucional de referencia para esta Comisión de Investigación creada por y en el seno del Parlamento de Andalucía – se conjugan y distinguen ambas responsabilidades, la individual y la colectiva solidaria de los miembros del Consejo de Gobierno en su artículo 124: *“Responsabilidad solidaria del Consejo de Gobierno. El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada consejero por su gestión.”*

Consideraciones Finales.

16. Mientras esta comisión de investigación ha venido desarrollando su trabajo, en sede judicial se han estado asimismo investigando las responsabilidades penales derivadas de los hechos objeto de estudio por la Comisión. Esto ha exigido un especial ejercicio de cautela, para residenciar en el ámbito jurisdiccional la calificación jurídica, respetando estrictamente la independencia del Poder Judicial. La Comisión ha sido también consciente de la necesidad de respetar la presunción de inocencia y demás garantías establecidas por nuestro Estado de Derecho. Se ha limitado en su trabajo a hacer un juicio político, conscientes de la importancia de la investigación parlamentaria para el correcto funcionamiento de la democracia.
17. En consecuencia, el dictamen de la Comisión no es una sentencia. No corresponde a esta Comisión la depuración de todos los hechos susceptibles de ser considerados ilegales, sino sólo los de relevancia política. Mucho menos determinar de forma individualizada las conductas tipificables y su calificación penal, para eso están los tribunales de justicia.

2.- DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN.

2.- DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

18. Los hitos fundamentales del trabajo de la **Comisión de Investigación sobre las Ayudas Sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y a empresas en crisis otorgadas por la administración de la Junta de Andalucía, durante el período comprendido entre los ejercicios 2001-2010 (C.I.A.S.A.E.)**, desde su creación el 14 de junio de 2012, han sido los siguientes
19. El Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión del día 14 de junio de 2012 acordó la creación de esta Comisión (BOPA nº 25 de 18 de junio de 2012).
20. La Presidencia del Parlamento de Andalucía, con la misma fecha, 14 de junio de 2012, dictó resolución sobre organización y funcionamiento de las comisiones de investigación. Dicha resolución figura en el **ANEXO 1** del presente documento.
21. Asimismo, el mismo día 14 de junio la Mesa de la Cámara había dictado los siguientes Acuerdos:

La Mesa acuerda proponer a la Junta de Portavoces que la Comisión de Investigación (9-12/CC-000002 y 9-12/CC-000003), esté compuesta por tres miembros titulares por cada Grupo Parlamentario y un suplente. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 52.3 del Reglamento de la Cámara, las decisiones de la Comisión de Investigación se adoptarán atendiendo el criterio de voto ponderado.

La Mesa acuerda que los Grupos Parlamentarios deberán presentar las designaciones de los miembros para la Comisión de Investigación antes del lunes, 18 de junio, a las 18:00 horas.

La Mesa acuerda que la Comisión se constituirá el miércoles, 20 de junio, a las 10:30 horas.

22. De conformidad con lo anterior, Los Grupos Parlamentarios proceden a designar a sus correspondientes miembros en la Comisión, que resultaron ser los siguientes:

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía a los Ilmos. Sres. D. José Antonio Castro Román, D. Ignacio García Rodríguez y Doña Alba Doblas Miranda, y como suplente a Doña Marina Segura Gómez.

El Grupo Socialista a la Ilma. Sra. Dña. Antonia Jesús Moro Cárdeno, y los Sres. D. Enrique Javier Benítez Palma y D. Jesús María Ruiz García. Como suplente a D. José Muñoz Sánchez.

El Grupo Parlamentario Popular Andaluz a los Ilmos. Sres. D. Carlos Rojas García, D. Rafael Carmona Ruiz y Doña Teresa Ruiz-Sillero Bernal. Como suplente a D. Rafael Salas Machuca.

23. Por su parte, con fecha 15 de mayo de 2012, el Letrado Mayor en funciones comunicó al Letrado D. Plácido Fernández Viagas Bartolomé su “asignación” a la Comisión con base en el artículo 11.2 del vigente Estatuto de Gobierno y Régimen Interior de la Cámara, así como en su artículo 18.2.

24. El día 20 de junio de 2012 se constituye la Comisión, procediéndose al nombramiento por elección de su Presidente. El elegido es el Ilmo. Sr. D. Ignacio García Rodríguez, del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

25. La Comisión en su sesión del día 26 de junio de 2012, previa votación, aprueba su Plan de Trabajo. Dicho Plan de Trabajo se refleja en el **ANEXO 2** de este documento.

26. La Comisión en su sesión del día 2 de julio acordó, reclamar a distintas instancias la documentación que se relaciona en el **ANEXO 3**, donde figura en la forma literal en que fue propuesta y según los términos de la correspondiente acta.

27. En la misma sesión se acordó la lista de comparecientes, que figura en el **ANEXO 4** de este documento.

28. El plan - que contemplaba que la recepción de la documentación y la audiencia de los comparecientes habría de tener lugar esencialmente en el curso del mes de julio - no pudo llevarse a cabo en sus términos iniciales por la imposibilidad de acceder al conocimiento de los domicilios de las personas que debían comparecer ante la Comisión, lo que impedía su citación.

29. A la vista de lo anterior, la Comisión en su sesión del día 11 de julio de 2012 hubo de reestructurar el calendario de comparecencias, decidiéndose que pasaría entonces a desarrollarse esencialmente a lo largo de la segunda quincena del mes de agosto.

30. El día 20 de Agosto la Comisión acordó el formato que tendrían las diferentes comparecencias, que sería el siguiente:

Intervención inicial de la persona compareciente, por un tiempo máximo de 1 hora.

Turno de preguntas/respuestas por parte de cada grupo parlamentario, por un tiempo máximo de 20 minutos cada uno.

Si los grupos lo solicitaran, segundo turno de preguntas/respuestas por parte de cada grupo parlamentario, por un tiempo máximo de 10 minutos cada uno.

Intervención final de la persona compareciente, por un tiempo máximo de 30 minutos.

31. El calendario de comparecencias se hizo efectivo en las siguientes fechas:

Día 21.08.2012

D. Ramón Díaz Alcaraz

D. Antonio Diz-Lois Ruiz

D. Fernando Mellet Jiménez

Día 22.08.2012

D. Antonio Rivas Sánchez
D. Francisco Javier Guerrero Benítez

Día 23.08.2012

D. Juan Márquez Contreras
D. Daniel Rivera Gómez
D. Agustín Barberá Salvador

Día 24.08.2012

D. Justo Mañas Alcón
D. José Antonio Viera Chacón
D. Antonio Fernández García

Día 27.08.2012

D. Manuel Recio Menéndez
D. Francisco Vallejo Serrano
D. Martín Soler Márquez

Día 28.08.2012

D. Antonio Ávila Cano
D. Manuel Gómez Martínez

Día 29.08.2012

D^a Carmen Martínez Aguayo
D. Gaspar Zarrías Arévalo
D. Juan Ignacio Zoido Álvarez

Día 30.08.2012

D. Javier Arenas Bocanegra
D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro

32. Al comienzo de cada una de las comparecencias, por parte del Presidente de la Comisión, se daban a conocer el formato de las intervenciones, el reconocimiento por la comisión de los derechos de los comparecientes y la obligación de estos de declarar la verdad ante la Comisión de Investigación de acuerdo con lo establecido por el artículo VER del Código Penal.
33. En relación con los derechos, además de los reconocidos de forma general por la legislación vigente, se hacía especial hincapié en los relativos a no declarar contra sí mismos ni a confesarse autor de ilícito penal y administrativo.
34. Desde el primer día, varios comparecientes, esgrimiendo su condición de imputados en un proceso penal, se limitaron a leer una declaración inicial, se negaron a responder a las preguntas que pudieran formularles los miembros de la Comisión. Algunos incluso – manifestando que se pudiera conculcar su derecho a la defensa – solicitaron que no se les leyera las preguntas o que se les permitiera abandonar la Comisión durante la lectura de las mismas, llegando a advertir del posible emprendimiento de acciones judiciales contra los miembros de la Comisión. Esto llevó a la Comisión a suspender momentáneamente la declaración del primer compareciente – el Sr. Díaz Alcaraz – para deliberar sobre el asunto planteado. Tras amplia y profunda deliberación, con la asistencia del Letrado de la Comisión, se acordó lo siguiente:
- 34.1. *La comparecencia ante la Comisión constituye un todo que incluye, además de las declaraciones que realice el compareciente, la formulación de las preguntas que se consideren oportunas por parte de los diputados miembros de la Comisión. Preguntas que, en cualquier momento, podían ser respondidas por el compareciente aunque hubiese advertido de su deseo de no hacerlo.*
- 34.2. *La Comisión entendió que, por el mero hecho de formular las preguntas, no se conculca ningún derecho de los comparecientes, a los que se respeta su derecho a no responder si lo desean.*

- 34.3. *La Comisión de Investigación es un órgano parlamentario, constituido por diputados y diputadas a los cuales, en el ejercicio de su función, las prerrogativas como parlamentarios consagradas constitucionalmente les conceden el derecho a la utilización de la palabra en forma de preguntas, e incluso opiniones, para conocer con la mayor precisión posible toda la información relativa al objeto de la Comisión. De manera explícita, la utilización de la palabra y la opinión vienen amparadas por la prerrogativa de la “inviolabilidad” que acompaña su actuación parlamentaria.*
35. Estos acuerdos se trasladaron sintéticamente a todos los comparecientes que solicitaban abandonar la Comisión durante la fase de formulación de las preguntas.
36. En sesión del mismo 30 de agosto, después de las comparecencias, tiene lugar una nueva reunión de Comisión con el siguiente orden del día:
- Reprogramación de las comparecencias previstas en la Comisión
Programación inmediata de los trabajos de la Comisión
37. Se decide entonces, y al final de ella, abrir plazo para propuesta de nueva documentación y comparecientes, entre los que se incluirían los Sres/as. Doña Magdalena Álvarez Arza y D. Ángel Rodríguez de la Borbolla. Se acuerda también que los Exmos Sres. D. Manuel Chaves Gonzáles y J. Antonio Griñán sean oídos al final de las nuevas comparecencias.
38. La nueva documentación que se decide reclamar es la que se relaciona, en los términos literales en que fue acordada, en el **ANEXO 5**.
39. Y en cuanto a las nuevas comparecencias, se aprueba lo siguiente (se recoge en la forma literal en que fue transmitida la relación):

Pendientes de la tanda anterior

José Antonio Griñán

Manuel Chaves

Magdalena Álvarez
Ángel Rodríguez de la Borbolla

Solicitados por dos o más grupos:

Juan Lanzas Fernández
José González Matas (UNITER)
Antonio Albarracín Muñoz (VITALIA)
Miguel Ángel Serrano Aguilar (IFA/IDEA)
Jacinto Cañete Roloso (IFA/IDEA)
Antonio Valverde (IFA/IDEA)

40. Las nuevas comparecencias se desarrollan de la forma siguiente.

Día 20.09.2012

D. Antonio Albarracín Muñoz
D. José González Matas
D. Juan Lanzas Fernández

Día 21.09.2012

D. Miguel Ángel Serrano Aguilar
D. Jacinto Cañete Roloso
D. Antonio Valverde Ramos

Día 24.09.2012

D^a Magdalena Álvarez Arza
D. Ángel Rodríguez de la Borbolla y Camoyán

Día 25.09.2012

D. Manuel Chaves González
D. José Antonio Griñán Martínez

41. Es de señalar que en el curso de las intervenciones se suscitaron dudas sobre la posible utilización de datos sumariales, su publicidad y las consecuencias de la vulneración del denominado secreto sumarial.

Consultado al Letrado se emitió Informe con las **CONCLUSIONES** que se reflejan en el **ANEXO 6**

42. Una vez culminada la fase de comparecencias, el día 29 de Octubre se recibe de la Cámara de Cuentas el expediente del Informe de Fiscalización realizado por la misma sobre el objeto de la Comisión de Investigación. Al respecto, se traslada al Presidente de la Cámara de Cuentas un escrito del Grupo Popular que considera incompleto dicho expediente. Como consecuencia, se establecen una serie de escritos entre la Presidencia de la Comisión y la Presidencia de la Cámara de Cuentas, que se recogen en el **ANEXO 7**.
43. Ese mismo día se define la programación y calendario para la elaboración y aprobación del dictamen. En el mismo se establece que - previa la presentación por cada grupo de su propuesta de dictamen, la formalización por la Presidencia de la Comisión de una propuesta síntesis y la presentación de enmiendas a ésta - el debate y aprobación del dictamen en el seno de la Comisión se realizará el día 22 de Noviembre, mientras que en el Pleno del Parlamento tendrá lugar en la sesión del 28 de Noviembre. Al dictamen elaborado por la comisión los grupos parlamentarios podrán presentar votos particulares que se incorporarán como anexos al mismo.
44. *De acuerdo con lo previsto, la Comisión de Investigación aprobó su dictamen el día 22 de Noviembre y el Pleno lo ratificó el día 28 de Noviembre.*
45. **LIMITACIONES EN LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN**
 - 45.1. La primera y principal limitación de esta comisión en el desarrollo de su trabajo fue la negativa de diversos comparecientes a contestar a las preguntas que se les formularon, justificada en su condición de imputados judiciales, y haciendo uso de su derecho.
 - 45.2. Otra limitación en el desarrollo de los trabajos de la Comisión se relaciona con la remisión incompleta por parte del Gobierno Central

de la documentación solicitada en relación con el expediente de la denominada Faja Pirítica de Huelva. Ello da lugar a un cruce de escritos que se reproducen en el **ANEXO 8**.

- 45.3. Igualmente, ha constituido una limitación en el desarrollo de los trabajos de la Comisión la remisión posiblemente parcial por parte de la Cámara de Cuentas del expediente del Informe de Fiscalización realizado sobre el objeto de la investigación. (Entre la documentación remitida no figuraba, por ejemplo, un informe jurídico existente firmado por la Jefa de los Servicios Jurídicos de la propia Cámara, al que se hacen reiteradas referencias en el Informe de Fiscalización. Una supuesta copia del mismo fue remitida a la Comisión por el Ex – Interventor General de la Junta Don Manuel Gómez).
46. Una vez cerrados los plazos de comparecencia y aportación de documentación, la presidencia de la Comisión recibió diversos escritos del Ex – Interventor General de la Junta Don Manuel Gómez, de los que se dio inmediato traslado a los grupos de la Comisión.

3.- LOS HECHOS INVESTIGADOS

3.- LOS HECHOS INVESTIGADOS

CONSIDERACIONES INICIALES

El escenario socioeconómico. El Convenio Marco

47. El objeto de la Comisión de Investigación son 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.
48. Como indicábamos anteriormente este dictamen no es una sentencia. Procede, por tanto, resaltar los hechos de especial relevancia que le ofrezca a la ciudadanía una explicación clara y global de lo ocurrido. Asimismo, haremos especial énfasis en aquellos aspectos centrales que han sido objeto del debate político tanto dentro como fuera de la Comisión de Investigación.
49. Los hechos objeto de investigación tienen como punto de partida la puesta en marcha el 17 de Julio de 2.001 del Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el Instituto de Fomento de Andalucía Para la Materialización de Ayudas en Materia de Trabajo y Seguridad Social (en adelante el Convenio Marco). Ello lleva a que la primera gran pregunta que ha de responderse es ¿Por qué y para qué se diseñó y activó el Convenio Marco?
50. A esta pregunta, la mayoría de los comparecientes se ha limitado a repetir un discurso común en el que se ponía especial énfasis en la supuesta situación de extrema gravedad que en ese momento tenía la economía andaluza y las serias dificultades del tejido empresarial en nuestra tierra lo que provocó adoptar “medidas de estado”. Sin embargo, la realidad del contexto socioeconómico existente en Andalucía cuando se acuerda poner en marcha el Convenio Marco no responde exactamente a ese relato.

51. Así, si se analiza la Renta Neta Media Declarada (RNMD) de Andalucía se comprueba que desde el año 1991 al 2001 ésta se incrementa en un 21'61 %. En el último tramo de dicho periodo se agudiza mucho más y en el periodo comprendido entre 1998 y 2001 el incremento se cifra en un 9'61%.

52. Igualmente, si analizamos los datos del PIB desde el año 2.000 a 2.006 el crecimiento del PIB fue superior a la media española (4'11% de promedio). Tras Murcia y Madrid, Andalucía fue el tercer territorio en mayor crecimiento.

53. Si se consulta los datos de la evolución de la tasa de paro, se constata como en esta época la tasa tiene el mayor descenso de la historia:

En 1.995 la tasa de paro se situaba en un 33'9%, a partir de ahí su evolución es:

1.996.....	32'3%
1.997.....	31'5%
1.998.....	29'1%
1.999.....	26'4%
2.000.....	24'15%
2.001.....	18'7%
2.002.....	19'7%
2.003.....	18'6%
2.004.....	17'01%
2.005.....	13'8%
2.006.....	12'7%
2.007.....	12'8%

54 De igual forma, en dicho periodo, Andalucía tenía un incremento de su IPC inferior a la media española y los salarios un incremento superior, crecía de forma considerable la creación de nuevas empresas, descendían el número de expedientes de regulación de empleo, etc.... Es decir, no es cierta y por tanto no justifica la adopción del Convenio Marco la situación socioeconómica existente en aquel momento en Andalucía.

55 No obstante, hay que admitir que el tejido productivo andaluz venía presentando una serie de debilidades estructurales e ineficiencias en el empleo, con especial incidencia en colectivos de trabajadores y trabajadoras con mayor edad y menor nivel de especialización, que unidos a situaciones de deslocalización, produjeron numerosas situaciones de pérdidas de puestos de trabajo.

56. El convenio marco en si tampoco ofrece explicaciones objetivas sobre cuál es la finalidad por la que se crea. Es más, los escuálidos cuatro párrafos que contienen la justificación del mismo recuerdan que las competencias legales de la DGTSS en materia de relaciones laborales son:

Las de seguridad e higiene en el trabajo.

Mediación, arbitraje y conciliación.

Las relativas al tiempo libre.

Resolución de Expedientes de Regulación de Empleo.

57. Asimismo, que las funciones del IFA en concreto son:

Coordinar y facilitar los medios técnicos, económicos y jurídicos para la creación de empresas.

Establecer y facilitar los medios que contribuyan a la mejora de la gestión, el desarrollo tecnológico y la comercialización de las empresas andaluzas.

58. No sólo el Convenio Marco no justifica por qué se crea sino que algunas de las prácticas que se realizaron bajo su amparo nada tienen que ver con las funciones y cometidos que los entes intervinientes tenían legalmente atribuidas.

~~59. La firma del Convenio Marco se realizó sin Informe Jurídico, como indica la información remitida a la Comisión por el Gobierno Andaluz: *Petición nº 71*~~

~~“Informes preceptivos del Gabinete jurídico para la firma de los convenios, circunscrito a los programas 22E y 31L, periodo temporal 2001-2010”. No es posible atender esta petición pues, consultada la documentación obrante en los archivos del área de empleo, no hay constancia en los mismos de los citados informes.~~

60. ~~En la misma Información enviada por el Gobierno Andaluz se verifica que no existe expediente administrativo del citado Convenio. Petición nº67 “Expediente administrativo completo del Convenio marco de 17 de julio de 2001, que dio amparo a la tramitación de los convenios específicos para la concesión de ayudas”: No es posible atender esta petición pues, consultados los archivos existentes en el área de empleo, no consta en los mismos documentación relativa a la tramitación de dicho expediente administrativo.~~

61. ~~Cabe indagar si lo realizado bajo su amparo, pero sin su formal cobertura, lo fue ante la ausencia de otros instrumentos por parte de la Junta de Andalucía. Es decir, si se usó el Convenio para cubrir la laguna de regulación que diera respuesta a una realidad que la exigía.~~

62. ~~Examinada esta cuestión, la conclusión es que no. La Junta de Andalucía podía haberse dotado de herramientas legales más oportunas y eficaces para dar respuesta a esa realidad, dado que las mismas sí existían bajo la figura, entre otras, de las órdenes reguladoras del Ministerio de Trabajo, de comprobada eficacia y seguridad jurídica.~~

El marco jurídico

63. Con anterioridad a la firma del Convenio Marco suscrito entre la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y el IFA con fecha 17 de julio de 2001, existían precedentes de otorgamiento de ayudas sociolaborales complementarias a las jubilaciones, tanto en la Administración Central como en la Autonómica. En aquel momento, el marco regulatorio de estas ayudas era el de la Ley General Presupuestaria que regulaba en sus artículos 81 y 82 las subvenciones y ayudas públicas, marco diferente del actual.

64 Posteriormente y vigente actualmente, la Orden de 5 de Octubre de 1994 por la que se regulan las “Ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de la Seguridad Social a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas” pasa a denominar las ayudas como “ayudas previas a la jubilación ordinaria” - para no confundirlas con las de jubilación anticipada - e incorpora como novedad en su artículo 2 que los complementos que de forma voluntaria quieran aportar las empresas se sumarán a las ayudas previas a la jubilación concedidas por la administración, pudiendo dichos complementos ser capitalizados conjuntamente con las ayudas, en cuyo caso serán abonados por la entidad gestora correspondiente.

65 Se completa la regulación con la también vigente Orden 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”, en la que no se establece límite de edad y se determina que podrán solicitarse conjuntamente por la empresa y los representantes de los trabajadores o solo por estos últimos. El artículo 1 define la finalidad y tipos de ayuda y su apartado 4 y 5 destinado específicamente a trabajadores no afectados por Planes de Reconversión establece dos tipos:

- 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.
- 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.

~~66. En Andalucía, las ayudas públicas durante el periodo investigado también hubieron de estar sometidas a:~~

~~66.1. Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad, 5/1983 de 19 de julio.~~

~~Esta, en su artículo 107, establece que el otorgamiento de las subvenciones y ayudas debe realizarse con arreglo a los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad, crucial para hacer posible el control interno y externo en la materia. El mismo artículo determina que en defecto de regulación específica, se aprobarán por los Consejeros correspondientes, previamente a la autorización de los créditos, las oportunas bases reguladoras de la concesión, que contendrán el plazo para presentar las solicitudes.~~

~~Asimismo, en su artículo 105, se establecen obligaciones al beneficiario, como realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamente la concesión de la subvención en la forma y plazos previstos.~~

~~Y en su artículo 109 se establece que las subvenciones concedidas deberán ser publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. A tal efecto, las Consejerías, organismos autónomos y demás entidades públicas concedentes publicarán trimestralmente las subvenciones concedidas en cada período, con expresión del programa y crédito presupuestario al que se imputen, beneficiario, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención.~~

66.2. -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.

66.3. -Ley 38/2003 General de Subvenciones

66.4. -Real Decreto 887/2006 por el que se aprueba el Reglamento de la ley antes mencionada.

- 66.5. -Real Decreto 202/2010 por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

Las competencias de la Consejería de Empleo

67. El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece la competencia de la Comunidad Autónoma en la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el artículo 149.1.2 de la Constitución (artículo 17.2 y Artículo 18.1 puntos 1º, 2º y 7º del Estatuto de Autonomía por el que se amplían las competencias del artículo 17.2).
68. Por Real Decreto 1056/1984 de 9 de Mayo se acuerda el traspaso de funciones y servicios de la Unidad Administrativa del Fondo Nacional de Protección al trabajo entre cuyas funciones se encuentran las de apoyo a la jubilación de trabajadores.
69. Los Decretos 244/2000 y 102/2003, por los que se establecen las competencias de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y de la Dirección General de Trabajo, establecen, entre otras, las competencias de la Consejería las Relaciones laborales individuales y colectivas, Condiciones de trabajo, Mediación, arbitraje y conciliación, y Fomento, promoción y regulación del empleo.
70. Atendiendo a los distintos Decretos de Estructura de la Junta de Andalucía, la Consejería, hasta el año 2004, de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y a partir del año 2004, de Empleo, era competente por razón de la materia para conceder ayudas sociolaborales, pudiendo instrumentarse por pólizas de rentas de prejubilaciones, destinadas a trabajadores que perdieron su puesto de trabajo como consecuencia de Expedientes de Regulación de Empleo o despidos colectivos.

71. En base a las competencias atribuidas por los distintos decretos de estructura, la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico articuló esas ayudas en el Programa 31L, cuya gestión reside en la citada Consejería, otorgando la gestión, tanto de las ayudas como de la ejecución financiera de las mismas a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

Las competencias del IFA / Agencia IDEA

72. El IFA era un ente de derecho público con personalidad y patrimonios propios, creado por Ley 3/1987, de 13 de abril, correspondiéndole como competencia la promoción y desarrollo de la actividad económica en Andalucía. En sus inicios, aparecen referencias al IFA bajo la denominación de AIDA (Agencia de Innovación de Andalucía). Por Decreto 11/2004, de 24 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, dejó de estar adscrito a la Consejería de Empleo para pasar a estarlo a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. En virtud de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, el IFA pasó a denominarse Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA.

73. Adicionalmente, IDEA, como entidad instrumental propia de la Junta de Andalucía, ha venido siendo designada y recibiendo encargos para abordar determinadas actuaciones, encargos cuyo alcance y límites han sido los decididos por el centro directivo encomendante, y ha abarcado desde la gestión total o parcial de determinados proyectos o acciones, hasta meras operaciones materiales, como la gestión y materialización de algún pago.

74. Esta faceta de instrumento propio de la Junta de Andalucía, encuentra respaldo en la Ley 3/1987, de creación del IFA, cuyo artículo 5 le concede la capacidad de conveniar, y asimismo en sus actuales estatutos aprobados por Decreto 26/2007, cuyo artículo cuatro letra k) define como objeto,

acciones o instrumentos de la Agencia realizar acciones de carácter técnico, material, jurídico o de servicios que en relación con la materia de su competencia le encomienda la Administración de la Junta de Andalucía, otras administraciones públicas e incluso que se conviniera con la iniciativa privada

Las competencias de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social

75. Según se establece en los distintos Decretos de estructura orgánica la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social tenía 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 higiene en el trabajo, mediación, arbitraje y conciliación, así como las relativas a tiempo libre. 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”.

76. Estas competencias se mantienen en los decretos 203/2004, 118/2008, 170/2009, y 136/2010.

77. Desde el decreto D.118/2008 se añaden, entre otras, a sus competencias “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”.

78. El artículo 104.1 de la LGHP establece. “Son órganos competentes para conceder subvenciones, previa consignación presupuestaria para este fin, los titulares de las Consejerías y los Presidentes o Directores de los

organismos autónomos, en sus respectivos ámbitos” pudiendo existir delegación de la competencia mediante Orden de Delegación publicada en el BOJA.

79. Es evidente que el otorgamiento de ayudas y subvenciones por parte del Director General de Trabajo requería que el Consejero de Empleo le delegara el ejercicio de la competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la LRJPAC. También los artículos 99 y 101 de la LAJA, cumpliendo para tal delegación los requisitos establecidos en la LRJPAC, (como la publicación). Esta delegación nunca se produjo hasta la Orden de encomienda de mayo de 2010 (BOJA nº 440, de 11 de mayo de 2010) donde se delega expresamente en el Director General de Trabajo la competencia para conceder ayudas.

LAS AYUDAS SOCIOLABORALES Y AYUDAS A EMPRESAS.

80. Hay dos tipos de ayudas: las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y las ayudas a empresas en crisis. La cuantía total de los créditos definitivos destinados a las ayudas según la Cámara de Cuentas es de 734,2 millones de euros. En términos de obligaciones de pago contraídas, la ejecución alcanza 721,7 millones de euros.

81. Ambos tipos de ayudas fueron financiados con cargo al programa presupuestario 31L, “Administración de Relaciones Laborales”, gestionado por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (entre 2001 y 2004) y, posteriormente, Consejería de Empleo.

82. De estas cantidades, se han pagado 710 millones de euros. De ellos, 582 millones, el 82% corresponde a las ayudas a la prejubilación. El resto, 128 millones de euros, un 18%, ayudas a empresas y otros.

83.No obstante, y debido a que los compromisos de pagos de las pólizas no se cumplieron en los tiempos previstos y que posteriormente, al detectarse las irregularidades, se acordó la refinanciación de las mismas con los consiguientes intereses sumados a la parte de las pólizas aún pendientes de pago, los compromisos contraídos por la Junta de Andalucía ascienden a una cifra muy superior, estimada por la Cámara de Cuentas en más de 1.217 millones de euros .

84. El volumen total de fondos aplicados a ayudas sociolaborales según la Cámara de Cuentas asciende a 1.112 millones de euros y se han beneficiado un total de 143 empresas, según el documento nº 19 entregado por el Consejo de Gobierno a la Comisión de Investigación. El total de ayudas asciende a 407, de acuerdo con el documento nº 58 de los facilitados por el Consejo de Gobierno a la Comisión. Las aseguradoras en las que se han concentrado las pólizas son Generali (75%), Personal Life (8%), BBVA (7%), APRA Leven (6%), Otras (4%).

85.A pesar de esta cuantía tan importante la gestión de las ayudas ha sido muy irregular. El informe elaborado por la Cámara de Cuentas sobre estas ayudas concluye que 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.

Las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por ERES

86.Cuando en una empresa se produce un ERE con extinción de puestos de trabajo, los trabajadores afectados pasan a cobrar el desempleo durante el tiempo que les corresponda. Cuando hay trabajadores que por su edad u otras circunstancias corren el riesgo de no encontrar empleo tras el periodo en que cobran la prestación por desempleo y no pueden jubilarse, es

cuando aparecen las prejubilaciones que no deben confundirse con la jubilación anticipada, que es una figura reglada.

87. En los EREs con extinción de contrato para empresas con más de 50 trabajadores existe el denominado Plan de Acompañamiento Social, previsto por el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, que contempla las medidas previstas por la empresa para evitar o reducir los efectos del despido colectivo. Dentro de estas medidas aparecen las prejubilaciones. A los trabajadores despedidos mayores de una cierta edad que previsiblemente encontrarán dificultades para emplearse de nuevo, la empresa les garantizaría una retribución consistente en un porcentaje de su salario hasta la edad de jubilación, así como un convenio especial con la Seguridad Social que les permitirá seguir cotizando para poder cobrar una pensión adecuada en su momento.
88. Las ayudas sociolaborales a la prejubilación son una contribución de la administración al coste derivado de asegurar una renta hasta la edad reglamentaria de jubilación más allá del periodo cubierto por la prestación por desempleo a los trabajadores que resultan despedidos como consecuencia de un Expediente de Regulación de Empleo, en adelante ERE, e incluye la cotización a la Seguridad Social durante ese periodo con el fin de asegurar que, llegado el momento, podrán cobrar una pensión de jubilación.
89. Las prejubilaciones, por tanto, son el resultado de un acuerdo entre empresa y trabajadores que en principio tiene naturaleza privada y corre a cargo de la primera. No obstante, desde los años 80, con motivo de las grandes reestructuraciones industriales acometidas, 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. De este modo nos encontramos con una socialización de costes privados que se justifica por razones de interés público, entre las que destaca la necesidad de mantener la paz social,

además de la razón humanitaria de asegurar la manutención digna de los afectados.

90. Esta socialización de costes privados se llegó a generalizar a un grado tal que el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estimó la conveniencia de regular estos procedimientos de subvención promulgando la Orden de 5 de octubre de 1994 por la que se regulan las “Ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de la Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de restructuración de empresas”. Norma que por cierto aún sigue en vigor y a la que pueden acogerse las Comunidades Autónomas para otorgar este tipo de ayudas con cargo a sus propios presupuestos.
91. De acuerdo a esta Orden, la entidad pagadora de las ayudas a los trabajadores incluidos es la Tesorería General de la Seguridad Social. Las cuantías máximas están tasadas en proporción a la base de cotización, el periodo subvencionable está limitado a cinco años antes de la jubilación, se regulan los supuestos de devolución de las ayudas, se requieren garantías a las empresas que solicitan las ayudas. En definitiva, se definió un procedimiento tasado y amparado en la legislación vigente de rango superior, en este caso en los artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la Concesión de Subvenciones Públicas .
92. En el caso que nos ocupa, en Andalucía se optó para dar cobertura a las prejubilaciones por el mecanismo de las pólizas de seguros de renta, siendo los beneficiarios los trabajadores afectados por los despidos. Las ayudas sociolaborales otorgadas por la administración andaluza cubrían parcial o totalmente el coste de las primas que había que aportar a la compañía aseguradora para que los trabajadores pudieran gozar de la cobertura asegurada en la póliza (una cantidad mensual hasta la edad de jubilación y el convenio especial con la Seguridad Social). Cuando la cobertura no era

total, el resto se atendía con las indemnizaciones que legalmente corresponden a los afectados o por la propia empresa.

93. En algunos casos, cuando la empresa ya había desaparecido, la entidad tomadora del seguro era o bien una asociación de ex trabajadores (o figura similar) o incluso una organización sindical. Bien entendido, en todos los casos, que estas entidades actuaban en representación del colectivo de trabajadores afectados.

94. En relación con la intervención de la Junta en estos procesos cabe preguntarse con qué criterio se elegían las empresas, o los conflictos, en los que se aportaban cuantiosas ayudas. Inicialmente, se ha dicho que la Junta intervenía en situaciones que reunían las siguientes características:

Se trataba de grandes conflictos con numerosos trabajadores afectados.

El impacto económico en la zona de ubicación era importante, al no existir alternativas de empleo.

El ERE (parcial) permitiría la viabilidad y continuidad de la empresa.

95. Así parece que se hizo en principio, al atenderse las situaciones provocadas por el cierre total de grandes empresas (Cárnicas Molina, Hytasa, Santana...). Pero, en un momento determinado, se entregan ayudas a empresas y conflictos que no responden a las características apuntadas. Hay empresas pequeñas y con escaso número de trabajadores a las que se entregan ayudas sociolaborales como el caso de SURCOLOR, con 24 trabajadores. Incluso en algunos casos se recibieron ayudas, sin que ni siquiera conste que se hubiera solicitado el ERE.

~~96. Por lo que respecta a la selección de las empresas mediadoras y aseguradoras que capitalizan el monto del dinero y formalizan las pólizas, no ha quedado suficientemente acreditada la celebración de concursos o~~

~~procesos de selección lo que apunta a una total discrecionalidad en la práctica.~~

~~97. Si bien en nuestro país la mediación del seguro privado es una figura recogida legalmente, y por tanto es lícito que una persona o entidad cobre una comisión comercial por la realización de una serie de servicios para la contratación de un seguro, en el caso que nos ocupa, ocasionalmente, estos procesos de selección de mediadoras y compañías aseguradoras conllevaban cuantiosas comisiones (de éstas a aquellas) muy superiores a las habituales en el mercado. Un compareciente (de la empresa UNITER) justificó estas cuantiosas comisiones en los servicios anexos prestados, entre las que citó la puesta en marcha y financiación de asociaciones de trabajadores con un amplio, y sorprendente a veces, abanico de actuaciones que incluían contenido cultural y lúdico y hasta asistencia a los trabajadores para realizar la declaración de renta.~~

98. Según los responsables de la Junta de Andalucía que han comparecido y declarado, ésta no intervenía en la selección de las intermediarias y aseguradoras, a pesar de las importantes cantidades que se les abonaban. La selección la hacían los trabajadores, fundamentalmente a través de sus representantes y los sindicatos. La Junta no valoraba en ningún momento si el estudio actuarial era el adecuado y se correspondía con la realidad. Tampoco la pertinencia de las comisiones y la viabilidad de la aseguradora.

99. ~~Al respecto, el informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía señala que:~~

~~“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”~~

~~“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”.~~

~~“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”~~

~~100. La Agencia IDEA ha certificado a la Comisión de Investigación que se han realizado pagos directos a los comisionistas por importe de más de 4 millones de euros y en su comparecencia el administrador de Uniter aseguró que los pagos que por casi 900.000 euros se le realizaron fueron en concepto de, además de gastos de corretaje, ayudas extraordinarias para hacer frente a los gastos de las sedes de las asociaciones de trabajadores que le encargó la Junta de Andalucía que pusiera en marcha.~~

101. Así, Uniter abrió oficinas en Linares (para gestionar la póliza de Santana con más de mil trabajadores), en Valverde del Camino (para gestionar las pólizas de la Faja Pirítica de Huelva y Astilleros de Huelva), en Sevilla (para gestionar las pólizas de Pickman-La Cartuja y otros), en Cádiz (para gestionar las correspondientes a Delphi, ex trabajadores de la asociación de la prensa y los de la Industria Naval) y en Jerez de la Frontera (para gestionar las pólizas de las bodegas del Marco de Jerez, del Grupo Jerez Industrial y otras).

~~102. El compromiso de pago directo para financiar estas oficinas de asociaciones de trabajadores quedó incluso comprometido por escrito por parte de la Dirección General de Trabajo, recibiendo las aseguradoras pagos directos para su financiación. Así, el Gobierno Andaluz ha certificado~~

~~a esta Comisión que IDEA pagó directamente a UNITER S.L 860.773,14 euros y a VITALIA 3.297.186,86 euros.~~

~~103. La Junta ha justificado su inhibición en el proceso de selección de las intermediarias y aseguradoras, diciendo que se limitaba a dar las ayudas individualmente a cada trabajador. No obstante, los pagos se hacían en conjunto (por todos los trabajadores de cada ERE o póliza) a las aseguradoras y el tomador era la empresa (o asociación de ex trabajadores en determinados casos). Asimismo, a pesar del alcance de los pagos, al considerarse individuales, los pagos eran ordenados por la Dirección General (que no tenía delegación explícita del consejero) y, a pesar de la cuantía, no pasaban por órganos superiores como el propio Consejero o el Consejo de Gobierno como hubiera correspondido en la realidad tratándose de expedientes gestionados por la Dirección General o, al menos, por los órganos competentes en el caso del IFA/IDEA (Consejo Rector), de aceptarse que era esta entidad quien gestionaba las ayudas.~~

Los “intrusos”

104. En algunos de los ERES subvencionados por la Junta se han detectado los denominados intrusos. Según los datos de que dispone la Comisión, el número total de Intrusos detectados por la propia Junta tras las correspondientes investigaciones internas es de, al menos, 183. En principio, debemos entender por intruso, la persona incluida en una póliza de rentas que no tenía derecho a ello, bien porque no había tenido ninguna relación con la empresa, bien porque se habían falseado las circunstancias de su vida laboral, bien por otras circunstancias como jubilación o baja previa. En el primer caso (no haber tenido relación con la empresa) cabe indicar que no deben considerarse intrusos a trabajadores de empresas auxiliares que no pueden continuar su labor, o tienen que reducirla significativamente, en función del cese o reducción de actividad de la empresa principal.

105. Según las declaraciones ante la comisión, aun no se ha completado la reclamación de las cantidades indebidamente percibidas por los intrusos y no ha comenzado la devolución de dichas cantidades.
106. Ante la negativa a declarar de los comparecientes más directamente relacionados con la tramitación de las ayudas, no es posible describir con precisión el mecanismo por el que aparecían intrusos en las listas de beneficiados por las ayudas. No obstante, parece que la clave estaría en la falta de control de los estudios actuariales que fijaban las cantidades con que debían dotarse las diferentes pólizas . Esta falta de control – unido a que los pagos a las aseguradoras se realizaban de forma conjunta, aun tratándose supuestamente de ayudas individuales – habría permitido sobredimensionar los pagos a las aseguradoras y contemplar pagos a un número de personas mayor que el de personas legítimamente afectadas por el ERE . Una vez fijadas las cantidades a abonar, en cualquier momento del proceso se introducían los intrusos, antes de culminar las pólizas. Al respecto, el compareciente Sr. González Mata, de la firma intermediaria de seguros UNITER, manifestó que “él hacía lo que le decía la Administración, cuyas decisiones nunca ponía en duda”.

Las ayudas a empresas en crisis

107. El programa 3.1.L ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES, contemplaba también entre sus objetivos la concesión de ayudas y subvenciones de diversos tipos a empresas en dificultades, con la intención de garantizar su viabilidad y contribuir así al mantenimiento del empleo. Es lo que se ha dado en denominar “Ayudas a empresas en crisis”.
108. Este grupo integra 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. Estas ayudas se han materializado de formas diversas; bien como subvenciones directas, como préstamos e incluso como avales.

109. ~~En principio, los criterios generales que debían presidir la concesión de estas ayudas eran los mismos que para las ayudas sociolaborales a trabajadores:~~

~~Numerosos trabajadores afectados.~~

~~Impacto económico importante en la zona de ubicación, al no existir alternativas de empleo.~~

~~Las ayudas permitirían la viabilidad, la continuidad de la empresa y el mantenimiento del empleo.~~

110. ~~Sin embargo, puede comprobarse que esos criterios no han sido los que presidieron la concesión de las ayudas.~~

111. ~~La mayor parte de las ayudas se concentra en una zona muy concreta y pequeña en relación con el conjunto de Andalucía. Más del 60% de las mismas se conceden a empresas y entidades de la Comarca de la Sierra Norte de Sevilla. Y como el mismo ex Consejero Viera reconoció en su comparecencia, existían ayudas de la Dirección General de Empleo, de la Dirección General de Economía Social, de la Dirección General de Incentivos y desarrollo Tecnológico, de Industria, Energía y Minas... De modo que "si era cierto que en la Dirección General de Empleo (la que concedía las ayudas) había una preocupación especial por la Sierra Norte de Sevilla, otras direcciones generales o áreas de gobierno, se preocupaban de favorecer a otras zonas".~~

112. ~~El desglose por provincias muestra que las ayudas concedidas se distribuyeron territorialmente de la siguiente forma:~~

Provincias	Nº Ayudas	Importe Total	Porcentajes
Almería	1	90.152 €	0,1
Gádiz	9	2.830.157,26 €	4,1
Córdoba	14	9.046.865,54 €	13,2
Huelva	4	1.341.012,00 €	2,0

Jaén	8	2.772.507,45 €	4,0
Málaga	6	4.574.236,69 €	6,7
Granada	0	0 €	0,0
Sevilla	80	48.088.842,26 €	70,0
Total	122	68.743.773,20	100,0

113. — ~~Por otra parte, algunas empresas recibieron más de una ayuda:~~

~~Ballut Dehesas de Calidad, S.L.: 2 ayudas
Capital Andaluz Siglo XXI Desarrollo económico, S. L.: 2 ayudas
Corchos de Cazalla S.L.: 3 ayudas
Corchos y Tapones de Andalucía, S.A.: 3 ayudas
Desarrollo Local El Pedroso (SODELP): 2 ayudas
Gres de Vilches, S.L.: 3 ayudas
La Bolichera, Soc.Coop. Agrícola: 2 ayudas
Mancomunidad Aljarafe: 3 ayudas
Marco de Estudio y Proyecc. Siglo XXI, S.L.: 2 ayudas
Matadero de Sierra Morena, S.A.: 4 ayudas
Restaurantes Andaluces de Calidad, S.L.: 2 ayudas
San Sebastián de Guadalcanal, S.C.A.: 2 ayudas
Tierra Virgen Alimentación, S.L.: 2 ayudas
Uvesa: 3 ayudas~~

114. — ~~Se han llegado a dar ayudas a empresas inexistentes, a empresas que nunca llegaron a ponerse en marcha, a empresas que cerraron al poco tiempo, a empresas con muy escaso número de trabajadores, etc.~~

115. — ~~Incluso se ha llegado a dar ayudas, teóricamente dirigidas a mantener el tejido productivo ayudando a empresas en crisis, a concesionarios de automóviles, bares y restaurantes, a diversos ayuntamientos, a la Universidad de Sevilla y a la Fundación San Telmo.~~

~~116. En el marco del concepto de Ayudas a Empresas se realizaron también una serie de préstamos que, incluso al amparo del convenio marco, encuentran difícil justificación. Los préstamos concedidos ascienden a 9,5 millones de euros, según la documentación número 26 entregada a la Comisión de Investigación. Todos los préstamos continúan pendientes de devolución y la relación es la que a continuación se expone:~~

~~Edm Seneca: 384.841,65 €~~

~~Explotaciones Arcoche s.l.: 300.000 €~~

~~Gitanos de Jerez: 64.596,83 €~~

~~Grupo TPM Inversiones Plásticas sl: 1.500.000 €~~

~~Nuevas Galerías Onuba: 375.632 €~~

~~Pickman s.a.: 1.869.630,41 €~~

~~PROMI: 3.606.072,57 €~~

~~Nature Pack Minas de Riotinto, s.a.: 449.500 € (2 préstamos)~~

~~Scafa: 1.000.000 €~~

117. Asimismo, se concedieron una serie de ayudas a Ayuntamientos que, según la información facilitada por el Gobierno Andaluz a la Comisión de Investigación, documento número 2, asciende a 17.

118. Estas se concentran en 12 Ayuntamientos, todos ellos de las provincias de Sevilla, Cádiz y Jaén. Esto es, no alcanzaban a todas las provincias andaluzas.

~~119. Nuevamente, como en el caso de las ayudas a empresas, la provincia de Sevilla es la más agraciada con el reparto de los fondos públicos y nuevamente también la Sierra Norte es la más beneficiada.~~

~~120. Al contrario de las ayudas sociolaborales cuyo contenido está claramente definido y no se corresponde con ninguna otra línea existente en la Junta de Andalucía, en este segundo tipo de ayudas (a empresas, fundamentalmente, ayuntamientos y otras entidades) las acciones subvencionadas son muy heterogéneas y susceptibles de ser atendidas~~

~~desde otros programas presupuestarios, algunos de ellos dentro de la misma Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico o del IFA/IDEA como ente instrumental de la misma. Es decir, existían otros planes o programas de subvenciones destinados a similares, cuando no sustancialmente iguales, objetivos y que se encontraban perfectamente regulados como subvenciones ordinarias.~~

121. Así desde el IFA (posteriormente Agencia IDEA), en el periodo 2001-2010 existen programas de ayuda dirigidos a empresas que son el pilar de apoyo financiero de los programas de fomento que desarrolla el instituto y que se encuentran recogidos en las diferentes memorias anuales de dicho instituto.

121.1. El año 2001, el IFA contó con ocho programas reglados de ayudas. Son los siguientes:

Ayudas a emprendedores, que busca apoyar la consolidación de proyectos empresariales a jóvenes, mujeres y aquellos proyectos que iniciaron su andadura en el periodo 1994-1999.

Creación de empresas.

Consolidación del tejido empresarial, para la mejora o ampliación de la capacidad productiva de empresas en funcionamiento en Andalucía.

Servicios Avanzados

Tecnologías de la Información y telecomunicación

Innovación y Tecnología. Cuyos objetivos persigue la mejora de la competitividad.

Convenio PYME para la subvención de tipos de interés.

Plan PYME. De nuevo, un programa para fomentar la competitividad de las PYMES andaluzas.

Estas ayudas se clasifican a su vez en tres tipos, es decir se instrumentalizan a través de ayudas reembolsables, subvención o bonificación de tipos de interés.

- 121.2. En los años siguientes, permanecen algunas de estas líneas de ayudas, así como se crean algunas nuevas.
- 121.3. Resalta nuestra atención la ayuda denominada “Convenio PYME”, apareciendo bien explicada su finalidad en las memorias de los años 2002 y 2003. El objetivo de esta ayuda es el de facilitar a las PYMES andaluzas el acceso a la financiación externa en las mejores condiciones de tipo de interés, plazo y comisiones con la finalidad de posibilitar la potenciación y el mantenimiento de la actividad productiva y la creación y mantenimiento de empleo en nuestra Comunidad Andaluza.
- 121.4. En el 2002, según la memoria del IFA de dicho año, para la ayuda “Convenio PYME”, se beneficiaron 1.565 proyectos, ascendiendo a 25.337.000€ la ayuda aprobada.
- 121.5. En el 2004, según la memoria del IFA de dicho año, se beneficiaron del “Convenio PYME” 1.263 proyectos, ascendiendo a 22.230.000€ la cuantía de la ayuda aprobada.
- 121.6. El 5 de noviembre de 2008, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, a través de la Orden del mismo día, establece las bases reguladoras del Programa de Ayudas a Empresas Viables con dificultades coyunturales en Andalucía, efectuándose la convocatoria para los años 2008 y 2009. Se delega en la Agencia IDEA la competencia para la resolución de las ayudas a las que se refiere la Orden, así como la tramitación, análisis, control de las justificaciones, pago, revocación y reintegro, en su caso, de los expedientes. Al amparo de esta orden pueden concederse ayudas de salvamento y/o de reestructuración (detalles en los capítulos II y III de la Orden) La ayuda sólo podrá concederse por una sola vez.

121.7. En la memoria anual del año 2008 de la Agencia IDEA, en el apartado 3.3.3 Apoyo a empresas y sectores en dificultades (p. 46), cita textualmente: “La implementación de esta línea de trabajo ha supuesto dos actuaciones destacadas. Por un lado, la puesta en marcha de un servicio de vigilancia sobre la situación económica que permita seguir la evolución de las empresas y la implementación de acciones que les ayuden a superar dificultades coyunturales surgidas de la actual crisis financiera mundial”.

Más adelante, indica que la gestión de esta actividad fue encargada a la Agencia IDEA, con la Orden de 5 de noviembre de 2008. Indica que se concedió una dotación de 87 millones de euros para utilizar entre salvamento y reestructuración.

En ese año, se aprobaron 46 operaciones de ayudas a empresas por valor de 34,7 millones de euros, con una plantilla total de 3.664 trabajadores/as. Otras 172 empresas, con una plantilla cercana a 10.000 trabajadores habían concluido su solicitud, “495 más la tenían en borrador (otros 7.100 empleos afectados) y 25 más (algo más de 500 empleos) habían anunciado su presentación”.

El proceso de tramitación de las ayudas tuvo una duración media de 22 días.

121.8. En el año 2009, según la memoria de la Agencia IDEA para dicho año, las operaciones aprobadas según esta medida excepcional, alcanzaron la cifra de 161 empresas beneficiarias, a las que se concedieron 113,8 millones de euros, contando en total con 9.118 trabajadores/as.

121.9. En 2010, este programa contó con dos modificaciones, según indica la memoria anual de la Agencia IDEA de ese mismo año. Entendemos que con estas modificaciones se ampliaron la vigencia de estas medidas y se crearon un nuevo tipo de ayuda, las temporales; manteniéndose las dos anteriores de salvamento y reestructuración.

En el ejercicio del 2010, se aprobaron 91 expedientes de los 295 presentados, alcanzando la dotación concedida de 68,74 millones de euros.

Es significativo el último párrafo de la página 56 de la memoria 2010 de la Agencia IDEA, que dice “Aparte de estos expedientes, se han aprobado otras cuatro ayudas con carácter excepcional (no acogidas a ninguno de los anteriores tipos), que han supuesto otros 18,33 millones de euros de gasto.

~~122. De la existencia de estas ayudas dentro del IFA/IDEA puede también deducirse que no existe ninguna justificación que no sea la libre discrecionalidad para la existencia de una línea propia de ayudas por parte de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social dentro de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico hasta 2004 y posteriormente en la Consejería de Empleo no sometida a criterios de control, puesto que sus supuestos objetivos no requerían de mayor “agilidad” ni saltarse los procedimientos establecidos. Precisamente el Sr. Soler afirma en su comparecencia que en su etapa de consejero se puso en marcha una orden para ayudar a empresas viables con dificultades económicas y resalta que “la convocatoria era conocida, pública, publicada en todos los sistemas oportunos, donde la convocatoria era telemática, con un registro centralizado (...) y hasta la fecha no ha dado, que yo sepa, ni un solo problema”~~

PROCEDIMIENTO

Origen presupuestario de las ayudas y organismos responsables

123. Las subvenciones provienen del presupuesto de la Consejería de Empleo (hasta 2004, Empleo y Desarrollo Tecnológico), del programa 31L, “Administración de Relaciones Laborales”. Han sido abonadas a los beneficiarios por el IFA (a partir de 2004, Agencia IDEA). Las decisiones sobre cantidades y beneficiarios han sido adoptadas por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

124. El IFA en el año 2000 era un organismo instrumental dependiente de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. A partir de 2004, cuando la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se escinde en dos, Empleo por un lado e Innovación por otro, el IFA (posteriormente, Agencia IDEA) pasa a depender de la Consejería de Innovación pero ha seguido distribuyendo las ayudas.
125. El Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico entre 2000 y 2004 cuando todo se pone en marcha es José Antonio Viera. El Viceconsejero, y presidente del IFA a partir de 2001, es Antonio Fernández. Más adelante es sustituido por el propio José Antonio Viera al frente del IFA.
126. A partir de 2004, la separación de la Consejería en dos da lugar a que Antonio Fernández pase a ser Consejero de Empleo y en Innovación se suceden Francisco Vallejo, Martín Soler y Antonio Ávila. El Consejero de Innovación pasa a ser el presidente del IFA y se le cambia el nombre a Agencia IDEA.

El procedimiento de gestión de las ayudas

127. El procedimiento seguido para otorgar las ayudas sociolaborales a la prejubilación y las ayudas a empresas dentro del programa presupuestario 31L se crea en 2001 por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para dar respuesta a las demandas de territorios concretos y de los agentes sociales que buscaban solucionar los problemas de la manera más expeditiva posible.
128. Debe tenerse presente que este procedimiento nace tras unas experiencias concretas, las del “Convenio de Colaboración entre la Consejería de Trabajo e Industria y el Instituto de Fomento de Andalucía, por el que se encomienda a dicha entidad el anticipo de ayudas para la contratación de una póliza para las prejubilaciones de los antiguos trabajadores de Hijos de Andrés Molina, S.A.”, de fecha 30 de octubre de 1999; 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”. En estos casos, la fórmula adoptada tropezó con dificultades en su tramitación debido a los reparos puestos por la Intervención.

~~129. Tras esta experiencia se idea un procedimiento alternativo que persigue “dar agilidad” a la tramitación y que nace del “Convenio Marco de Colaboración para la materialización de ayudas en materia de Trabajo y Seguridad Social”, firmado el 17 de julio de 2001 y con un plazo de vigencia que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2003. Dicho Convenio Marco, en si mismo, tenía un carácter programático y 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, como reconoce la estipulación segunda del mismo que afirma 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”. De hecho bastaban estos convenios particulares sin que el Convenio Marco fuera necesario para dar soporte legal al procedimiento como afirma el ex Interventor General en su comparecencia.~~

130. Los sucesivos convenios particulares que se suscriben hasta el año 2008 y las posteriores resoluciones proporcionan el marco general del procedimiento que consistía básicamente en lo siguiente:

130.1. La Dirección General de Trabajo y Seguridad Social resolvía sobre las ayudas a conceder (beneficiarios, cuantía, condiciones y naturaleza de la ayuda)

- 130.2. El IFA, posteriormente IDEA, se limitaba a materializar los pagos correspondientes a indicación de la anterior a la cuenta y en la cuantía que se le señalaba
131. El procedimiento seguido adolece de las siguientes particularidades:
- 131.1. Carácter de las ayudas y regulación aplicable.

131.1.1. Sobre la naturaleza subvencional de las ayudas se han planteado diversas interpretaciones. Algunos comparecientes han defendido el carácter no subvencional de las ayudas sociolaborales y su no sujeción a la normativa subvencional por su carácter prestacional, asimilable a las excluidas del artículo 2.4 de la Ley de Subvenciones 38/2003.

~~131.1.2. También desde la Consejería de Empleo se ha argumentado y sustentado en determinadas normas legales entre ellas las Ordenes del Ministerio de Trabajo de 1981, 1982, 1986, 1994 y 1995 su condición de ayuda, lo que las eximiría de estar sujetas a la regulación de las subvenciones.~~

~~Según la Consejería, esta posición se apoyaría también en el Dictamen del Consejo de Estado a propósito del Anteproyecto de la Ley 38/2003 General de subvenciones expresando dicho dictamen que los casos contemplados “en las letras a) a h) son supuestos que en ningún caso estarían incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley por no tratarse de subvenciones en el sentido que el artículo 2 del anteproyecto las define. Es el caso, por ejemplo, de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social (a), las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España (b), 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 (d), las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial (f), o los beneficios fiscales y beneficios en la~~

~~cotización a la Seguridad Social (g).” La verdad que, como puede comprobarse en la totalidad del artículo 2.4 de la citada ley, resulta difícil apreciar similitud de los casos esgrimidos con las ayudas sociolaborales que nos ocupan.~~

~~131.1.3. — Por el contrario, como subvenciones las consideran el informe de la Cámara de Cuentas, los sucesivos informes de la Intervención General, el informe jurídico elaborado en julio de 2009 por el Bufete Garrigues a requerimiento de la DGT y SS, el texto de las Memorias de los Presupuestos de diversos ejercicios a lo largo del periodo considerado en los que se repite la expresión “subvenciones finalistas” cuando se refieren al programa 31L.~~

~~131.1.4. — Partiendo de su consideración como subvenciones, tendrían la condición de directas y extraordinarias. Lo primero implica que no son subvenciones otorgadas mediante un proceso abierto (convocatoria pública); lo segundo, que no existen bases reguladoras para su concesión.~~

~~131.1.5. — La primera cuestión —consideración como subvenciones directas— puede justificarse en base a que las subvenciones no son hechos aislados por ellas mismas sino el resultado de un proceso más largo en el que la Junta interviene como autoridad laboral en un conflicto o una situación de crisis. Las subvenciones son una parte de la solución que se da a dicho proceso.~~

~~131.1.6. — En cuanto a lo segundo —consideración como subvenciones extraordinarias— incluso obviando la existencia de la Orden de 4 de octubre de 1994 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la inexistencia de bases reguladoras (normas para la concesión, requisitos, justificación...) podría entenderse al principio (año 2001) cuando se pudiera estar atendiendo una cuestión de emergencia, pero no se sostiene durante 10 años. Menos cuando existía la citada Orden.~~

~~131.1.7. De hecho, en 2012 se han publicado unas bases reguladoras para este tipo de subvenciones en Andalucía, referidas al caso de algunos trabajadores afectados por la quiebra de una de las aseguradoras.~~

131.2. Falta de publicidad de los convenios.

~~131.2.1. Los sucesivos convenios específicos firmados con anterioridad a diciembre de 2008 no fueron publicados como es preceptivo en el BOJA tal como establece el artículo 15.3 de la Ley 30/1992. Así lo acredita la respuesta del Gobierno de la Junta a la Petición de documentación número 60 de la Comisión: “Relación de BOJAS en los que se publicaron las subvenciones concedidas al amparo del programa 22E y 31L, con indicación de la fecha y el número, referido al periodo temporal 2001-2010: No es posible atender esta petición al no existir constancia de dichas publicaciones”.~~

131.2.2. Al respecto, conviene también señalar que en el procedimiento seguido para la concesión de ayudas de la Faja Pirítica de Huelva y Sevilla, concedidas por el Estado no se ha producido la publicación de las mismas en el BOE. Las ayudas concedidas por el Estado no han sido publicadas, ni las de la Faja Pirítica ni ninguna otra de las muchas concedidas, al menos en el periodo comprendido entre 1998 y 2011.

131.3. Falta de competencia del órgano otorgante.

~~131.3.1. La autoridad que concede las subvenciones es el Director General de Trabajo y Seguridad Social sin tener la competencia expresamente delegada para ello, contrariamente a lo regulado en el artículo 4.1 del Reglamento 254/2001 que prevé que la competencia corresponde el Consejero, hasta la Orden de 19 de septiembre de 2011 que otorga la competencia al Viceconsejero.~~

~~Para delegar esa competencia debe hacerse expresamente y publicarse en el BOJA. No se puede “deducir” una delegación del Convenio Marco como se ha pretendido por alguno de los comparecientes.~~

~~131.3.2. — Por otro lado, y en razón al objeto de las subvenciones, es discutible que la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social tuviera competencias para otorgar ayudas a las empresas en crisis cuando los sucesivos decretos de estructura orgánica limitan las competencias de dicha Dirección General a “estudios sobre viabilidad de empresas y análisis de productividad”.~~

131.4. Extemporaneidad del Convenio Marco.

~~131.4.1. — El “Convenio Marco de Colaboración para la materialización de ayudas en materia de Trabajo y Seguridad Social”, firmado el 17 de julio de 2001 tenía un plazo de vigencia que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2003. Con independencia de su nula virtualidad ejecutiva que ya ha sido comentada más arriba, su vigencia en todo caso, cesó en la fecha citada. Sin embargo se siguió invocando a lo largo de todo el periodo analizado sin que exista ninguna resolución expresa ni disposición legal o normativa que extienda su vigencia más allá de ese plazo.~~

131.5. Gestión presupuestaria de las ayudas mediante transferencias de financiación hasta 2009.

131.5.1. Las partidas presupuestarias con las que se han sufragado las ayudas son lo que técnicamente se conoce como “Transferencias de Financiación”. Las Transferencias de Financiación son una de las posibles fórmulas de financiación de las empresas y entes públicos que se recogen en todas las Leyes Anuales de Presupuestos bajo el título “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”.

~~131.5.2. El contenido y finalidad de las Transferencias de Financiación quedaron definidos explícitamente por el art. 18 de la ley 15/2001, de 26 de diciembre para reflejar los fondos que las Consejerías transfirieron a las empresas (el IFA, en este caso) para equilibrar sus presupuestos de ingresos y gastos, sin ninguna otra finalidad específica. En palabras de la Intervención General de la Junta de Andalucía: “Desde un punto de vista general, este específico mecanismo de financiación de entes pertenecientes al sector público de la Junta de Andalucía debe conceptuarse como toda entrega dineraria, sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios, destinada a cubrir las necesidades de financiación de los mismos y, en consecuencia, a sufragar operaciones o actividades no singularizadas.”~~

~~131.5.3. La inclusión de referencias al Convenio Marco y a las ayudas en la documentación anexa (Memoria e Informe Económico-Financiero) en los sucesivos Presupuestos de la Junta de Andalucía implica sólo la existencia de una información complementaria para mejor comprensión del Presupuesto, puesto que el artículo 1 de todas las Leyes de Presupuestos determina el ámbito del Presupuesto limitándolo a los respectivos estados cifrados que es el único que tiene carácter de norma jurídica, aparte lógicamente del propio texto articulado de la misma. Así lo establece también la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando afirma que “el contenido de los Presupuestos Generales del Estado integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas Leyes~~

~~de Presupuestos”. La misma jurisprudencia señala que los contenidos de las memorias “en realidad, son algo externo o ajeno a las mismas, meras provisiones hipotéticas que únicamente podrían adquirir vigencia mediante la adopción por las Cortes Generales de una auténtica «decisión»”.~~

~~131.5.4. Por otra parte el Parlamento de Andalucía sólo tiene la posibilidad de debatir, y por tanto enmendar, el texto articulado y el estado de gastos, como señala el artículo 129 del Reglamento de la Cámara, de lo que se desprende que difícilmente el Parlamento puede aprobar aquello que no puede enmendar. Por tanto, lo único que el Parlamento aprobó en las sucesivas leyes de Presupuestos hasta la del año 2009 era, dentro del Estado de Gastos, destinar un crédito en concepto de Transferencias de Financiación al IFA, posteriormente a la Agencia IDEA, en el programa 31L “Administración de Relaciones Laborales”, para atender a los objetivos de dicho programa, y que dicha aprobación habilitaba para transferir fondos de acuerdo con la finalidad que prevé la Ley.~~

~~131.5.5. Con relación al uso que se da en este caso de las Transferencias de Financiación, el “Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de 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”, dice textualmente:~~

~~*“Se ha realizado un uso inadecuado de la transferencia de financiación 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:*~~

- ~~1) 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.~~

~~2) La contratación de compromisos de gastos de carácter plurianual sin articular los expedientes de tal naturaleza.~~

~~3) 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.~~

~~131.5.6. Como expuso el ex Interventor General en su comparecencia, el empleo de las Transferencias de Financiación para atender “operaciones o actividades no singularizadas”, a pesar de esta regulación, no “ora infrecuente”. Efectivamente, en los informes rendidos ante el Parlamento, la Cámara de Cuentas de Andalucía ha señalado en varias ocasiones el empleo indebido de las Transferencias de Financiación.~~

~~Pero en esos otros casos las anomalías detectadas eran principalmente de naturaleza contable y tributaria aunque en algunos casos hayan supuesto un coste a la Junta de Andalucía por tener que aplicar la regla de la prorrata del IVA. En ningún caso se ha detectado hasta ahora el empleo de esta figura presupuestaria por una entidad instrumental para pagar subvenciones que no hubieran sido gestionadas por ésta, circunstancia calificada por el ex Interventor General de excepcional.~~

~~131.5.7. Este empleo de las Transferencias de Financiación se reitera en la tramitación de las sucesivas modificaciones presupuestarias que han sufrido estas partidas a lo largo del periodo de referencia. Estas modificaciones, que por razón de cuantía corresponde aprobar en unos casos a la Consejería de Hacienda y en otros al Consejo de Gobierno, fueron informadas favorablemente por la Intervención General y por el resto de órganos directivos competentes.~~

131.6. Compromisos plurianuales y sin cobertura presupuestaria

131.6.1. La práctica de ordenar pagos al IFA/IDEA desde la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social desembocó, en determinados momentos, en la superación de los límites impuestos por la partida presupuestaria correspondiente. La Intervención General, en el informe especial antes mencionado, anexo al informe de Cumplimiento de 2003, cifra esa desviación en más de 38 millones de euros.

~~131.6.2. Igualmente podría hablarse de incumplimiento de las provisiones normativas en relación con la contratación de compromisos de gastos con carácter plurianual sin articular los expedientes que dicha naturaleza requiere. Este hecho a su vez es otra forma de contraer gastos sin cobertura presupuestaria y está en la raíz de incumplimientos en los pagos, perjudicando a las personas beneficiarias legítimas de las ayudas, y sobrecostos hasta el punto ya citado de que unas ayudas teóricamente de 732 millones de euros acabarán costando 1.217.~~

132. Cambios en el procedimiento:

132.1. En el año 2008 se aprobó la Orden de 30 de diciembre de 2008, por la que se formaliza acuerdo de encomienda con la Agencia IDEA para el desarrollo de actividades en materia de relaciones laborales, publicada en el BOJA número 22 de 3 de febrero de 2009, en la que con cargo a la partida 31L y previas transferencias de financiación, se emiten órdenes de pago a IDEA para el abono de las ayudas sociolaborales.

132.2. En el año 2009, el procedimiento sustituyó los Convenios específicos que firmaban el Director General de Trabajo y el IFA/IDEA, por las encomiendas individuales u órdenes de pago materializadas en Resoluciones emitidas por el Director General de Trabajo con el visto bueno del Viceconsejero de Empleo.

132.3. En abril de 2010, se aprobó y publicó en BOJA, número 40 de 11 de mayo de 2010, una Orden de Encomienda por la Consejería de Empleo, donde se delega expresamente en el Director General de Trabajo la competencia para conceder las ayudas. Las ayudas a distribuir se codifican como transferencias a empresas privadas, artículos 47 y 77 de la clasificación económica. A pesar de ello, la encomienda se tramita y fiscaliza como una Transferencia de Financiación Además, En la orden se recogía de forma explícita que la encomienda no se extendería a las ayudas sociolaborales, quedando este asunto en la competencia exclusiva del Consejero de Empleo. De esta manera, la participación de IDEA quedaba reducida al ámbito del pago de la ayudas.

La fiscalización y el control de las ayudas

133. El control interno: la Intervención

133.1. La figura presupuestaria elegida, las transferencias de financiación, impide el control a priori de las subvenciones por parte de la Intervención. El control a priori se emplea en las Consejerías y Organismos Autónomos. Así, la Consejería de Empleo está sometida a fiscalización previa de sus actos y expedientes susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.

133.2. 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 permanente

133.3. En el IFA/IDEA el control de la Intervención es, pues, a posteriori. Como la gestión de las subvenciones no se realizaba en el IFA/IDEA

sino en la DG de Trabajo y SS, esta gestión escapaba al control financiero. A pesar de ello, Desde 2001 la Intervención ha venido incorporando en su informe de control financiero advertencias de que se estaban produciendo irregularidades e incumplimientos en torno al mal empleo de la figura de transferencia de financiación y otras cuestiones. Los receptores de estos informes han sido la Consejería de la que depende el IFA (Empleo y Desarrollo Tecnológico, en una primera fase, e Innovación posteriormente) y la Consejería de Hacienda. Así advierte sobre:

~~133.3.1. Empleo inadecuado del expediente de gasto de transferencias de financiación por la Consejería de Empleo. (Informes de Cuentas Anuales de 2001, 2002, 2003, 2006, 2007 y 2009 y en los informes de Cumplimiento de 2001-2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009).~~

~~133.3.2. Tramitación de subvenciones por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social vulnerando las normas de ejecución del gasto público presupuestario (Informes de Cumplimiento de 2001-2002, 2003 y 2004).~~

~~133.3.3. Concesión de subvenciones por la dirección General de Trabajo y Seguridad Social proscribiendo del procedimiento legalmente establecido (Informes de Cumplimiento de 2003, 2004 y de Cuentas Anuales de 2007)~~

133.3.4. Generación de obligaciones sin cobertura presupuestaria por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social y vulneración por dicha Dirección General del artículo 38 de la Ley de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (Informes de cumplimiento de 2003, 2007, 2008 y 2009 y en los informes de cuentas anuales de 2003, 2007 y 2008).

133.4. En la ejecución de la auditoría de legalidad IFA/IDEA del ejercicio 2003, notificado en el año 2005 a la Consejería de Empleo, a la Agencia IDEA (el IFA ya no existía) y a la Consejería de Hacienda,

la Intervención llevó a cabo una actuación especial 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. La ampliación del control efectuada daba cumplimiento a uno de los apartados de alcance del Acuerdo del Consejo de Gobierno que regulaba las actuaciones de control financiero permanente de ese ejercicio, que obligaba a examinar los expedientes administrativos que soportan las operaciones de financiación de las empresas públicas.

133.5. Para ello, 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 firmados entre la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social e IFA durante los ejercicios 2001 a 2003 y en cumplimiento del Convenio Marco de 17 de Julio de 2001. La conclusión de la intervención una vez realizado el examen de los expedientes fue que consideraba inadecuado el procedimiento de concesión de ayudas mediante transferencias de financiación, aunque en su declaración manifestó que ello no suponía necesariamente incurrir en algún tipo de ilegalidad, y que no apreció que se pudiera producir una actuación que conllevara a la paralización del procedimiento, tratándose de meras discrepancias administrativas y contables. Asimismo, advertía de irregularidades e incumplimientos de los procedimientos legales establecidos en la concesión de ayudas por parte de la Consejería de Empleo. Otro informe especial sobre la misma cuestión se emite en 2009.

133.6. Los resultados de la revisión realizada por la Intervención se presentaron como informe adicional, donde se había constar las incidencias detectadas en la Dirección General de Trabajo.

133.7. El informe provisional completo –incluido el informe especial-, se remitió a la Consejería de Empleo, además de al destinatario legal del

mismo, que era la entidad auditada, el IFA y a la Consejería de Hacienda. La Consejería de Empleo, a través de la Viceconsejería, presentó un documento de alegaciones a las consideraciones manifestadas por la Intervención en su informe.

133.8. En esas alegaciones la Consejería de Empleo manifiesta la singularidad de las ayudas sociolaborales y defiende que la propia naturaleza de las actuaciones “descartaban que el procedimiento de actuación se llevase a cabo a través de procedimientos singulares de subvenciones excepcionales, sometidos a un dilatado procedimiento administrativo”. Alega también, la adecuación de las transferencias de financiación para el fin al que se destinan ya que así está previsto en las Leyes del Presupuesto, y la imposibilidad de la aplicación del instrumento “encargos de ejecución” por estar estos destinados a la ejecución y gestión de actuaciones concretas, encargos, obras, estudios, etc. - con compensación económica – no siendo por tanto dicho instrumento adecuado para la finalidad pretendida.

La Intervención General desestimó las alegaciones.

133.9. Tras este informe especial, y a la vista de la falta de corrección de las irregularidades detectadas, una alternativa que podía haber adoptado la Intervención era elaborar un “Informe de Actuación”. Ello estaría previsto en dos casos: si, transcurridos seis meses desde la emisión de su informe de control financiero, el IFA/IDEA no corrige las deficiencias detectadas, o si hubiera apreciado “circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos”. No lo hizo.

133.10. El que fuera Interventor General de la Junta de Andalucía, Sr. Gómez Martínez, manifestó en su comparecencia que no realizó lo que se denomina “Informe de Actuación”, porque este tipo de informe correspondería al ámbito del IFA/IDEA y en este organismo no se detectaron irregularidades en la medida en que se limitaba a cumplir la misión encomendada de pagador. Es por ello que procede a la emisión

de un “Informe Especial” cuyas conclusiones principales sobre incumplimiento de procedimientos, reitera en años sucesivos.

133.11. Sin embargo, como se ha dicho, el artículo 12.5 del Decreto 9/1999 contempla dos supuestos alternativos (sin perjuicio de la posibilidad de que ambos puedan coincidir) para la emisión del informe de actuación: uno, la no adopción de medidas por parte de los responsables de la gestión controlada para solventar las deficiencias detectadas; y, dos, la existencia de casos en que se aprecien circunstancias que por su importancia pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos.

~~133.12. Y si bien es cierto que el primer supuesto requeriría un determinado comportamiento por parte del IFA/IDEA, el segundo caso, por el contrario, no queda limitado a la actuación de esta entidad, sino a la apreciación de una determinada situación por parte de la Intervención refiere “a circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos” (menoscabo potencial, y no necesariamente efectivo extremo este último que será exigible para acreditar, en su caso, la existencia de un supuesto de responsabilidad contable algo que no corresponde a la Intervención General).~~

~~133.13. Como afirma la Cámara de Cuentas la ausencia del informe de actuación puede deberse a que la Intervención no apreció tales circunstancias. Algo sorprendente, teniendo en cuenta la cantidad de anomalías que advierte en sus informes. Todo ello, sin tener en cuenta que, como más adelante se indica, el IFA/IDEA actuaba en virtud de convenios, es decir, aportando su voluntad a todo el procedimiento. En resumen, parece claro que, con tal motivo, la Intervención podía haber emitido el informe de actuación.~~

134. La inexistencia del seguimiento previsto en el Convenio Marco

134.1. A pesar de que en el Convenio Marco de 2001 entre la Consejería de Empleo y el IFA/IDEA se plantea tanto la creación de una comisión de seguimiento con representación de ambas entidades como la

posibilidad de asistencia técnica del IFA/IDEA a la consejería, estos aspectos del convenio nunca se pusieron en marcha, al menos hasta que, ya en 2010, se cambia la fórmula a la de encomienda de gestión. Esto indica el escaso interés existente en detectar los posibles fallos del procedimiento y en optimizar su eficacia.

135. El control por parte del IFA/IDEA

~~135.1. El IFA/IDEA se ha inhibido en relación con todas las advertencias hechas en los distintos informes de control financiero, amparándose en que el origen de las anomalías estaba en la Consejería de Empleo y era a ésta a quien correspondía resolverlas. Como ya se ha indicado, entre 2001 y 2004 coinciden la Presidencia del IFA con la persona del Viceconsejero o el Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico. A partir de su conversión en la Agencia IDEA y a pesar de pasar a depender de otra Consejería, permanece en el Consejo Rector el Viceconsejero de Empleo.~~

~~135.2. Conforme a la normativa reguladora de las subvenciones, el papel que juega el IFA/IDEA, según los informes de la Intervención General, es el de entidad colaboradora lo que requiere de la existencia de unas bases o normas reguladoras de la subvención que así lo contemple (artículo 106 LGHP) extremo que en el presente caso no se verifica. Dado que la posición de entidad colaboradora es asumida por el IFA/IDEA en virtud de una serie de convenios concretos, se trata de un acuerdo de voluntades y no de órdenes impartidas.~~

135.3. Así, los pagos del IFA/IDEA los ordenaba la Dirección General de Trabajo y en ocasiones no se hacían a los propios beneficiarios ni a las aseguradoras sino a terceros, a los cuales se les indicaba donde debían pagar posteriormente. Eso ha dado lugar a todo tipo de errores, pagos en exceso no presupuestados y a que el IFA/IDEA haya adelantado fondos para estas subvenciones por encima de lo presupuestado. Lo cual a su vez rompe con el tratamiento contable que supuestamente le daban de transferencias finalistas a los fondos de la Consejería.

~~135.4. Además, en el IFA/IDEA se ha seguido el criterio de que las ayudas a la prejubilación eran individuales y, por lo tanto, de menor cuantía lo que los eximía del requisito de llevar al Consejo Rector del IFA/IDEA los pagos, y, en ocasiones, al Consejo de Gobierno. Sin embargo los pagos se han hecho a las aseguradoras o a las asociaciones de trabajadores por lotes completos, es decir, por cuantías globales. En cuanto a las ayudas a empresas, en ocasiones se aprobaban subvenciones por importes a los que les faltaban céntimos de euro para superar los umbrales que los habrían sometido a órganos superiores como se ha podido comprobar en la documentación remitida a la Comisión de Investigación.~~

135.5. Algunas de las ayudas se han pagado por terceros ajenos a la administración pública, en concreto por Estudios Jurídicos Villasís. La Cámara de Cuentas en su informe señala:

“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”

~~135.6. La relación de pagos realizados por Estudios Jurídicos Villasís es siguiente:~~

~~Dehesa Navera, SL 80.000 euros
 Soc. Des. Local El Pedroso (SODELP) 240.000 euros
 Bar Restaurante Galloso 30.000 euros
 Sapphire Grupo Empresarial, SL 30.000 euros
 A. González 60.000 euros
 Muebles Don Formón, SL 36.400 euros
 S. G. R. 46.000 euros
 Promociones Vinícolas de Sevilla SL 90.081 euros~~

~~Tialna 80.000 euros~~

~~Roda Textil, SCA 100.000 euros~~

~~Grupo Megara 44.000 euros.~~

135.7. Como queda reflejado en el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía, Estudios Jurídicos Villasís pagó, al menos, los 836.481 euros citados. Lo que no queda explicitado es cómo fue compensado este pago a ese estudio jurídico.

136. La función del Parlamento

136.1. Diversos comparecientes han pretendido que el empleo del programa 31L para otorgar ayudas sociolaborales a la prejubilación y a empresas en crisis era de general conocimiento, en particular del Parlamento gracias a la tramitación de la Ley de Presupuestos y al control de su ejecución posterior, y que implícitamente ese conocimiento legitimaba al menos políticamente la gestión presupuestaria de las mismas.

136.2. A efectos de refutar esta pretensión conviene separar dos momentos: el del debate y aprobación del Presupuesto y el de la presentación de la Cuenta General.

136.3. En relación con el debate y aprobación del Presupuesto.

136.3.1. Si bien ha quedado establecido que la información incluida en la Memoria y en el Informe Económico-Financiero carece de valor normativo, no es menos cierto que los datos referentes a la definición de los objetivos, que debe llegar a unidades físicas o indicadores, tienen valor a efectos del control político y técnico .

136.3.2. El artículo 34.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía señala que “la estructura del Presupuesto de ingresos y gastos se determinará por la Consejería competente en materia de Hacienda, teniendo en cuenta la organización de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas e instituciones, la naturaleza económica de los

ingresos y de los gastos, las finalidades y objetivos que con estos últimos se propongan conseguir y los programas de inversiones previstos en los correspondientes planes económicos vigentes”.

136.3.3. El artículo 39 de la misma norma en su punto primero que “los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley del Presupuesto o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley”. Además, en el punto siguiente dice que “los créditos autorizados en los estados de gastos del Presupuesto de la Junta de Andalucía tienen carácter limitativo y vinculante, de acuerdo con su clasificación orgánica, por programas y económica a nivel de artículo. Por tanto, no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan esta norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.

~~136.3.4. El artículo 35.4 de la Ley General Presupuestaria refiriéndose a los Presupuestos Generales del Estado, estipula que “constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual. La comprobación del grado de cumplimiento de un programa presupuestario se efectuará en función de los resultados cuando éstos sean mensurables e identificables. Cuando los resultados no sean mensurables la efectividad del programa se hará mediante indicadores que permitan su medición indirecta”.~~

~~136.3.5. Queda per tanto claro que los créditos del programa 31L tienen como destino el logro de los objetivos anuales que el programa 31L establece. Veamos cuáles son esos objetivos.~~

~~136.3.6. — Las fichas de los programas presupuestarios que aparecen en el Estado de Gastos recogen, antes del detalle de los créditos, los siguientes elementos: Objetivos, Actividades, Medios e Indicadores.~~

~~136.3.7. — Analizando las fichas del programa 31L que aparecen en el Estado de Gastos por programas en todos los Presupuestos aprobados desde 2002 a 2010 en el apartado de “Objetivos” el único que puede hacer referencia a la finalidad de estas ayudas aparece definido como “Mantenimiento del empleo y tejido productivo andaluz”. El resto de objetivos se remite a otras cuestiones de competencia de la Dirección General responsable del programa en cuanto que es la autoridad laboral.~~

~~136.3.8. — Es evidente que esta formulación tan genérica no informa en absoluto sobre las características del procedimiento seguido para alcanzar dicho objetivo.~~

~~136.3.9. — En el apartado “Actividades” se recoge literalmente:~~

~~Transferencias a IFA (2003 y 2004)~~

~~Transferencias a IFA. Suscripción de Convenio (2005 y 2006)~~

~~Transferencias a AIDA (denominación inicial de IDEA), ayudas prejubilaciones y exp. regulación empleo (2007)(sic)~~

~~Transferencia AIDA mantenimiento tejido productivo. (...) Ayudas prejubilaciones. (2008)~~

~~Transfer. AIDA mantenim. tejido productivo. (...) Ayudas prejubil. (2009 y 2010)(sic)~~

~~Cuando aparecen las ayudas a las prejubilaciones como actividad para lograr esos objetivos por primera vez es en el Presupuesto de 2007, al sexto año. Y aparecen como algo distinto de las transferencias a AIDA pues de lo contrario se habrían redactado como “Transferencias a AIDA PARA ayudas ...” o en alguna forma equivalente que relacionara la transferencia con su finalidad. En~~

~~2008, 2009 y 2010 la transferencia y las ayudas aparecen incluso materialmente separadas por otras actividades que carecen de relación con el caso.~~

~~136.3.10.— En el apartado de “Medios”, todas las fichas, sin excepción, reproducen el resumen por capítulos de la clasificación económica de las cifras que aparecen en el pormenor posterior, luego no aportan información adicional alguna.~~

~~136.3.11.— Por último y siguiendo con la información suministrada por las fichas de los programas presupuestarios, conviene detenerse también en los “indicadores” propuestos por el gobierno para medir el grado de alcance de los objetivos. En relación con esta cuestión se debe señalar que:~~

~~136.3.12.— En 2003, 2004 y 2006, el único indicador de cumplimiento es el porcentaje de transferencia de fondos al IFA/IDEA en función del previsto, cuyo objetivo se cifra en el 100%. Es evidente que para conseguir un grado de cumplimiento del 100% en una transferencia, basta con hacerla.~~

~~136.3.13.— A partir de 2007 y hasta 2010 aparece como indicador el número de personas beneficiarias de ayudas a las prejubilaciones; 200 en 2007, 2008 y 2009 y 100 en 2010. Es decir, un total de 700 personas, cifra irrisoria comparada con las más de 6.000 personas que según los diversos comparecientes han recibido las ayudas.~~

~~136.3.14.— De lo expuesto se desprende que difícilmente el Parlamento podía hacerse una idea ni siquiera aproximada de en qué consistía el programa 31L a partir de la información proporcionada más allá de que se estaban dando unas ayudas a través del IFA o la agencia IDEA, que se ayudaba a algunos centenares de personas en proceso de prejubilación y qué con eso se pretendía mantener el empleo y el tejido productivo andaluz. Información claramente insuficiente y errónea en la parte cuantificable.~~

136.4. En relación con la presentación de la Cuenta General

136.4.1. La información rendida al Parlamento sobre la ejecución del programa, está recogida en la Cuenta General. La Cuenta General se forma por la Intervención General de la Junta de Andalucía (art. 107.1 TRLGHPJA) y a ella se unirá “Una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados, y del coste de los mismos” (art. 106 TRLGHPJA). Es el mecanismo a través del cual el Gobierno rinde cuentas al Parlamento y a partir de ella se realiza la fiscalización anual que corresponde a la Cámara de Cuentas.

~~136.4.2. Examinando las Cuentas Generales de los años citados se verifica la misma insuficiencia en la información aportada por el Gobierno Andaluz en el proyecto de Presupuestos.~~

~~136.4.3. Así, en la Cuenta General del año 2009, en la citada memoria demostrativa relativa al programa 31L se afirma:~~

~~“Materialización efectiva de los indicadores:~~

~~Habida cuenta de la actual y especial coyuntura económica y sus consecuencias sobre el empleo, así como la estrategia de reducción de determinadas partidas no prioritarias, con el fin de generar un volumen de ahorro, los resultados reflejados en los indicadores han sido conformes y acordes con las previsiones marcadas en casi el 100%, cubriéndose aquellos gastos que ocupan un lugar prioritario con respecto a otros. Cabe destacar los indicadores relativos al número de recursos resueltos y expedientes sancionadores, apreciándose un mayor porcentaje en su resolución con respecto a las previsiones. Hay que destacar especialmente la protección que se dispensa a los trabajadores, con respecto a los derechos que les amparan recogidos en la norma.”~~

~~136.4.4. Y en la ficha correspondiente donde aparecen los indicadores cuantificados se indica que sólo en el número de~~

~~mujeres beneficiarias de ayudas a la prejubilación no se alcanzan los objetivos, quedando en un 60%. En los hombres se consigue totalmente.~~

~~136.4.5. — En el año 2008, el grado de ejecución mejora puesto que como indica la memoria:~~

~~“Materialización efectiva de los indicadores:~~

~~En cuanto a la materialización efectiva de los indicadores, todos han alcanzado el 100% con respecto a las previsiones marcadas en un principio, llegando a una aproximación casi de dicho porcentaje el indicador "mujeres beneficiarias ayudas a empresas" en un 98.70% y "beneficiarios ayudas previas jubilación" en un 96.77%. Sin embargo, el indicador "becas de investigación" ha quedado pendiente de la aprobación y publicación de la orden de concesión, no habiéndose materializado efectivamente el mismo”.~~

~~136.4.6. — El año anterior, 2007, la Cuenta General formada por la IGJA informa en la ficha correspondiente al mismo programa de un cumplimiento exacto del 100%, 200 ayudas.~~

~~136.4.7. — Los años previos no hay información sobre el número de beneficiarios de ayudas pues, como se ha indicado previamente, no se propone este indicador en los propios Presupuestos. En estos años el indicador elegido es el porcentaje de transferencias realizadas a la Agencia IDEA, que resulta ser del 100%; una sobre una. A este respecto no hay nada que objetar. Efectivamente se hicieron las transferencias.~~

~~136.4.8. — Por último, en relación con el año 2010, como se ha dicho en las fichas presupuestarias, entre las actividades aparecen las “Transferencias a AIDA”, a pesar de que no están presupuestadas. En la memoria de cumplimiento de objetivos por programas se lee:~~

~~“Actividades:~~

~~Realización de transferencias a la Agencia IDEA para el mantenimiento del empleo y tejido productivo andaluz”~~

~~Mientras que en el Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del programa 31L no aparece ninguna modificación presupuestaria (ya que en el presupuesto aprobado inicialmente no había ningún crédito) que suponga una transferencia a la Agencia IDEA. Afortunadamente en 2010 no se fijó ningún indicador cuantitativo.~~

LAS ACTUACIONES DE LA JUNTA UNA VEZ DETECTADAS LAS IRREGULARIDADES.

137. La Consejería de Empleo pone en marcha un mecanismo de revisión de las ayudas sociolaborales cuando la noticia salta a los medios. Esto queda reflejado en la Resolución del Viceconsejero de Empleo 17 de noviembre de 2010, en la que indica que *“dada la gravedad de los hechos a los que se alude en los medios de comunicación, se hace necesario proceder a la apertura de un proceso de información reservada que conlleve a su esclarecimiento”* (Antecedente de Hecho de la Resolución).
- ~~138. El asunto salta inicialmente a los medios a raíz del episodio de Mercasevilla (aparecen grabaciones en las que se pedía dinero a cambio de una determinada subvención). Cabe pensar que, si no se hubiera producido el episodio de Mercasevilla, posiblemente esta dinámica habría continuado en el tiempo.~~
- ~~139. Resulta cuanto menos curioso, que dicha resolución no aclara sobre qué hecho concreto se abre un proceso de información reservada. Solamente se alude a la gravedad de los hechos que se denuncian en determinados medios de comunicación relacionados con materias que son competencia de la Consejería y en los que aparecen concernidas personas que han realizado funciones dentro de su organigrama. Pero no en ningún momento~~

~~se aclara cuáles son estos hechos que denuncian los medios de comunicación.~~

140. Complementariamente, tanto el Consejo de Gobierno como el Parlamento de Andalucía solicitaron a la Cámara de Cuentas la realización de un Informe de Fiscalización, que forma parte de la documentación utilizada por esta Comisión de Investigación.

141. La Resolución del Viceconsejero de Empleo de 17 de noviembre de 2010 es la que permite (a través de la apertura de un proceso de información reservada), que la Consejería de Empleo ponga en marcha un PLAN DE ACCIÓN DE MEDIDAS CORRECTORAS y de recuperación de pagos indebidos con el objetivo 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. Dicho PLAN DE ACCIÓN DE MEDIDAS CORRECTORAS se articula básicamente del siguiente modo:

141.1. El 17 de noviembre de 2010, se inicia el procedimiento de información reservada sobre la totalidad de los expedientes de ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y cuyas primas de seguro no estuvieran totalmente pagadas, con la finalidad de analizar, verificar y determinar posibles irregularidades o deficiencias administrativas.

141.2. El 25 febrero de 2011, la Consejería de Empleo acordó, mediante Resolución del Viceconsejero la suspensión cautelar de los pagos de financiación de las pólizas de seguro de rentas, hasta que se comprobara si las personas beneficiarias concurrían con los requisitos legales exigidos para ostentar dicha condición.

141.3. Tras el procedimiento de información reservada que afectó a un total de 5.982 personas, 72 resultaron que nunca habían trabajado en las empresas afectadas. Estos son los denominados intrusos por la Consejería.

- 141.4. Por otro lado, se detecta que 111 trabajadores/as presentaban discordancias administrativas, que si bien sí habían trabajado en las empresas, se detectaron anomalías. Aquí el Informe de actuaciones desarrolladas por la Consejería no da más información sobre cuales son ese tipo de anomalías, pero sobrentendemos que incumplían alguna de las condiciones requeridas para ser beneficiario de las ayudas.
- 141.5. En total los procedimientos de información reservada pusieron de manifiesto que en 183 personas beneficiarias de ayuda sociolaboral incurrían en alguna irregularidad.
- 141.6. Mediante Resolución del Viceconsejero de Empleo, de 13 de mayo de 2011, se acuerda: declarar la improcedencia del inicio del procedimiento de revisión de oficio de los expedientes de ayudas sociolaborales con derechos contenidos en las pólizas de seguros de rentas a trabajadores afectados por expedientes de reestructuración de empresas dada la presunción de legalidad; levantar la suspensión de pagos declarada por la Resolución de 25 de febrero de 2011 para las personas de las que no se ha observado irregularidad; refinanciar las pólizas de seguro colectivo de rentas de los trabajadores sobre los que no se habían detectado irregularidades; e iniciar los trámites necesarios en orden a depurar los supuestos de aquellas personas en las que concurren irregularidades detectadas en los procedimientos de información reservada, no realizar pagos indebidos y, en su caso, instrumentar la devolución de cantidades percibidas indebidamente por parte de una serie de personas que incurriesen en algún tipo de irregularidad.
- 141.7. El 12 de abril de 2012 mediante Resoluciones del Viceconsejero de Empleo, se pone en marcha un procedimiento de información reservada sobre la totalidad de los expedientes de ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis, cuyos pagos han sido materializados

en su totalidad. Todavía se desconocen los resultados del procedimiento.

141.8. Con los sucesivos trabajos por parte de la Administración, el número de personas que no tienen derecho a percibir ayudas sociolaborales (bien sea porque nunca han trabajado en las empresas afectadas, o porque presentan algún tipo de irregularidad administrativa) ha aumentado, hasta la fecha, de 183 a 323 según indica el informe de la Cámara de Cuentas (párrafo 251).

141.9. De los 323, 141 están en fase de alegaciones o de propuesta de resolución.

141.10. Hasta la fecha, 126 son los expedientes finalizados de personas que no tenían derecho a obtener ayudas sociolaborales. Con un perjuicio ocasionado de 12.341.054,61€, cuantía sobre la que la Administración ha de iniciar procedimiento de reintegro. Y que además, se les ha dejado de abonar la parte que restaba de su correspondiente prejubilación con lo que el ahorro correspondientes a los pagos futuros pendientes de vencimiento es de 15.210.253,76€.

141.11. De esos 126, se ha iniciado hasta la fecha, la fase/procedimiento de reintegro a 99 expedientes por importe de 11.200.117,07€.

141.12. En 56 casos se ha constatado que su inclusión en la póliza de seguro de rentas es correcta, cumpliendo con los requisitos, y resolviendo favorablemente para las personas interesadas.

~~142. Las investigaciones realizadas sobre las ayudas sociolaborales que pudieran haberse percibido indobidamente han supuesto, incompronsiblemente, el efecto colateral de que durante determinados períodos de tiempo, todos los trabajadores dejaran de percibir sus rentas, ocasionando un grave perjuicio para ellos y sus familias.~~

~~143. Resulta difícil de entender esta actuación, pues parecería más razonable que se hubiese continuado pagando durante las investigaciones dado que~~

~~la inmensa mayoría de los trabajadores han accedido a sus actuales prestaciones de forma absolutamente legal.~~

~~144. La Consejería de Empleo, para mantener las pólizas correspondientes, ha comprometido pagos en anualidades sucesivas a las aseguradoras. Una vez excluido el colectivo de beneficiarios que presentaba algún tipo de irregularidad, se determinó la cuantía de los compromisos pendientes de pago correspondientes a cada póliza. La Administración decidió iniciar el proceso de refinanciación de aquéllas 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.~~

145. Para cada expediente de refinanciación se ha tramitado una encomienda de gestión a favor de IDEA.

~~146. En los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, se pone de manifiesto la presencia en los expedientes de ayudas sociolaborales de varias copias de documento de valoración de costes de las primas de las pólizas de seguros de rentas donde se consigna una partida de gastos externa, presuntamente comisiones que superan la media aceptada por este concepto en el sector de mediación de seguros.~~

147. A partir de ese momento, enero de 2012, la Consejería inició una serie de actuaciones para solicitar la justificación de estos conceptos y determinar la necesidad de seguir abonándolos. Esta circunstancia ha determinado que la Consejería de Empleo 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.

~~148. Al respecto del Decreto de 18 de octubre de 2012, emitido teniendo en cuenta la situación a la que se ha llegado y la presión que ejercen unas compañías aseguradoras que no tuvieron ningún escrúpulo en participar en un proceso tan irregular, cabe decir al menos lo siguiente:~~

~~Que la promulgación del Decreto Ley es la más patente aceptación de que el procedimiento seguido hasta ahora era controvertido.~~

~~Que al final se tiene que prescindir de las aseguradoras, no sin antes haber pagado las comisiones a los intermediarios, para asumir la Junta directamente el compromiso a lo largo de un dilatado periodo de tiempo.~~

149. Con respecto a las investigaciones sobre las ayudas a empresas en crisis, en las comparecencias se ha aportado muy poca información. No obstante, de ellas y de la documentación disponible puede extraerse lo siguiente:

149.1. Del análisis e investigación realizada por parte de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, se deriva que la mayor parte de las ayudas concedidas a empresas con dificultades, se concentran durante el periodo 2001 a 2008, y que en tal periodo, los expedientes tramitados por el Director General de Trabajo y Seguridad Social, carecen en un buen número de casos de la documentación acreditativa de la concesión de tales ayudas.

149.2. Del mismo modo, del análisis realizado, se deriva que en tal periodo existe una concentración de ayudas a grupos de empresas en función de su localización geográfica e identidad de administradores y una reiteración en la concesión de ayudas a las mismas empresas y para el mismo objeto.

149.3. De ese análisis deriva que se ha producido un uso abusivo de la discrecionalidad que otorga la subvención excepcional por parte de quien reunía las facultades competenciales para su otorgamiento, y por tanto, la presunta vulneración de la normativa depende exclusivamente de la actuación de quien ejerce la potestad subvencionadora, en este caso, el Director General de Trabajo y Seguridad Social.

149.4. La Consejería de empleo ha puesto en marcha la revisión de oficio de la totalidad de los expedientes de ayudas a empresas y otras

entidades y expedientes de asistencia técnica de contratación tramitados con cargo al programa presupuestario 31L, en el marco del Convenio suscrito entre la Consejería de Empleo y la Agencia IDEA de 17 de julio de 2001.

149.5. 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.

149.6. En el momento de las comparecencias, la revisión de oficio afecta a 191 expedientes, dos más de los primeramente iniciados, todos ellos están bajo el procedimiento legalmente establecido de revisión de oficio y en siete ha concluido la primera fase del procedimiento, habiéndose determinado la nulidad, y se ha procedido a iniciar la segunda fase de tramitación de reintegros.

4.- CONCLUSIONES

4.- CONCLUSIONES

CUESTIONES PREVIAS

150. Las ayudas sociolaborales a la prejubilación constituyen una actuación positiva y saludable de la administración (en este caso de la Junta de Andalucía). En efecto, permiten que determinados colectivos de trabajadores, que por su edad o ubicación tendrían graves problemas para su reinserción laboral, dispongan de un nivel de rentas mínimo que garantiza condiciones de vida dignas y evita su desarraigo. Lamentablemente, en la actualidad y como consecuencia de la coyuntura económica, la situación financiera de la Junta no permite mantener este tipo de ayudas con intensidad acompasada a la de la pérdida de empleo.
151. Sin embargo, ha habido un interés descarado por parte de la derecha andaluza y nacional en inflar a priori la cuantía de lo presuntamente defraudado, aun a costa de poner en cuestión los importantes beneficios de las ayudas sociolaborales a las prejubilaciones correctamente distribuidas. Se ha identificado la magnitud del fraude con la totalidad de la dotación presupuestaria del programa 31L en los diversos ejercicios. Aun no habiendo culminado en su totalidad las investigaciones que permitan fijar el fraude con precisión, puede decirse que la inmensa mayoría de las ayudas sociolaborales conseguidas son legítimas y que las irregularidades cometidas en su tramitación no permiten poner en cuestión el derecho de sus beneficiarios a obtenerlas. Y estas ayudas constituyen más del 80% de la totalidad de la partida 31L.
152. En relación con los hechos investigados, inicialmente, en 2001, se puso en marcha un procedimiento para dar salida a determinados conflictos. Ese procedimiento se planteó, supuestamente, para dar respuesta a las demandas de territorios y de los “agentes sociales” que, no sin cierta lógica, lo que buscaban era solucionar problemas de la manera más expeditiva posible. No hay que olvidar que detrás de un cierre empresarial hay una tragedia personal para muchos trabajadores.

~~153. Lo que en ningún caso es admisible es la disposición perversa y arbitraria de unos fondos consignados presupuestariamente para un buen fin. Esto ha ocurrido por la actuación, al menos, irregular, posiblemente ilegal, de una serie de personas a las que se dio la posibilidad de disponer de estos fondos con casi total libertad. Esto se agrava con la inclusión dentro del mismo esquema de las ayudas a empresas en crisis, apareciendo también ayudas a ayuntamientos y a otras entidades de diversa índole.~~

~~154. Aun en el caso de que en origen se persiguiera mayor agilidad burocrática, en la práctica, como se ha puesto de manifiesto con posterioridad, se estaba al menos permitiendo, quizás hasta persiguiendo, un menor nivel de control. Con la idea de “ser más eficaces” se pensó en el IFA como organismo para gestionarlo por aquello de que era “más ágil” ya que no estaba sometido a los mismos controles y procedimientos que la Consejería. El resultado del diseño adoptado en el Convenio Mareo, por el que las subvenciones se tramitaban en la DGTYSS pero el pago lo hacía el IFA, es la dificultad para que la intervención pueda fiscalizar las subvenciones en ambos órganos.~~

~~155. Resulta criticable el haber incluido las ayudas a empresas dentro de un mismo esquema que las ayudas a las prejubilaciones pues, siendo innecesario por existir otras líneas para hacerlo, da la impresión de que se ha empleado el indiscutible carácter social de estas últimas para dar cobertura a las primeras.~~

~~156. Para poder hacerlo, se ha actuado con muy poca transparencia, por no hablar de opacidad. Y gran parte de la responsabilidad política estriba, precisamente, en haber gestionado las ayudas de forma opaca para poder resolver problemas de forma clientelar personal. El clientelismo es una aberración intolerable en la Administración.~~

~~157. Hasta donde se ve por la investigación desarrollada, la defensa de la Consejería de Empleo se ha basado, fundamentalmente, en la “legitimidad” y “legalidad” de las ayudas puesto que fueron incluidas en los sucesivos~~

Presupuestos Generales de la Junta y aprobadas con estos. Dicho de otra forma, todas las instituciones democráticas han participado y dado el visto bueno.

~~158. Al margen de que haya grupos parlamentarios que nunca hayan aprobado los presupuestos lo que en todo caso salva su responsabilidad como grupo político, y del hecho argumentado en este dictamen de que el Parlamento nunca aprobó semejante procedimiento en todos sus términos, lo cierto es que la gestión jurídica y presupuestaria de las ayudas ha sido irregular. Las ayudas a las prejubilaciones son legítimas y podían concederse legalmente como lo demuestra la existencia de una normativa estatal a la que podía acogerse la Comunidad Autónoma desde 1994 así como las normas promulgadas por la Junta de Andalucía después de estallar el caso.~~

~~159. En el reparto de las ayudas, no se siguieron criterios de equilibrio territorial ni apoyo a zonas deprimidas. En buena parte, los criterios aplicados tampoco han tenido que ver con la modernización del tejido económico o la innovación y, sobre todo, con la creación y el mantenimiento del empleo.~~

~~160. Sorprende también la falta de circulación "hacia arriba" de las informaciones y advertencias generadas en los niveles de Dirección General o Agencias de la Junta de Andalucía. El Informe Especial emitido por la Intervención General, aun cuando no fuera formalmente un informe de actuación y no detectara menoscabo de fondos públicos, contenía advertencias de irregularidades en los procedimientos de concesión de subvenciones que eran de tal entidad que hubiesen merecido, al menos, una reflexión, una respuesta y alguna actuación correctora.~~

~~CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO.~~

~~161. La actuación del gobierno ha estado marcada por una tremenda falta de coordinación y comunicación entre las diferentes consejerías e incluso, a veces, entre departamentos y áreas de una misma consejería. A pesar de que se decía que las ayudas sociolaborales y a empresas, dada la situación~~

~~de la economía andaluza, eran líneas de actuación prioritarias (“política de estado”), el gobierno ha funcionado como la mera agregación de una serie de compartimentos estancos. Cada responsable, se limitaba a gestionar su parcela más inmediata de gestión, sin intervenir ni controlar siquiera las parcelas de gestión de sus subordinados.~~

~~162. De las declaraciones y actuaciones de importantes altos cargos de la Junta se detecta una cultura de “no interferencia” o “cada uno a lo suyo” que se basa en dos principios inadmisibles por simplistas:~~

~~La suposición de que todo lo que hace otro miembro de la administración está bien y, por ello, no se pueden cuestionar sus decisiones.~~

~~La consideración de las distintas áreas de gobierno o, incluso, las diversas parcelas de sus respectivos organigramas como compartimentos estancos cuya gestión no puede cuestionarse desde otras áreas.~~

~~163. Lo anterior explicaría la falta de controles o, por lo menos, de cuestionamiento de algunas actuaciones, al darse por hecho que nadie hace nada malo y, por tanto, no hay que controlarlo. Asimismo, se detecta una preocupante falta de conciencia colectiva del gobierno.~~

~~164. La práctica de “no intervención fuera de lo mio” se intenta justificar en un sometimiento que cabe calificar como excesivo a la real o supuesta normativa legal, limitándose, al menos aparentemente, a su estricto cumplimiento, sin aplicar en ningún caso un análisis global de la realidad y echándose en falta un elemental ejercicio de coordinación e impulso político colectivo en coherencia con la responsabilidad solidaria que corresponde a un gobierno.~~

~~165. Con carácter general, puede decirse también que no se ha ejercido la permanente vigilancia exigible a cualquier responsable institucional sobre el conjunto de sus subordinados y, en particular, sobre las personas que ha designado o propuesto para desempeñar funciones de confianza en el área de su competencia.~~

~~166. Esta parcelación en cierta forma blindaje de las distintas áreas de gestión y gobierno y la ausencia de mecanismos eficientes de control de la labor desarrollada por los niveles inmediatamente adyacentes al Consejo de Gobierno (Viceconsejerías y Direcciones Generales, fundamentalmente) está en el fondo de la prolongación en el tiempo de la gestión irregular del programa 31.L.~~

167. Las consideraciones anteriores cabe referirlas y detallarlas de forma especial en los siguientes casos:

168. IFA/IDEA Y CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN

~~168.1. Se sometieron pasivamente a la utilización del IFA/IDEA como mera caja pagadora, lo que permitía eludir los controles. Nunca se apreció un cuestionamiento contundente desde estas áreas a pesar de la función de “caja pagadora” de la agencia, aun cuando entró en el ámbito de responsabilidad de la Consejería de Innovación, todo ello a pesar de las reiteradas advertencias de la Intervención General.~~

168.2. ~~Consistieron los pagos cruzados, provocaron un pago indebido de 2.700.000 euros (justificado como un error mecanográfico al sustituir en un pago la cantidad de 300.000 € por la de 3.000.000 €) y tramitaron cuantiosos pagos únicos como si fueran la acumulación de pequeños pagos individuales para eludir la participación del Consejo Rector e incluso el Consejo de Gobierno. Igualmente, dieron continuidad temporal a un Convenio más allá de su plazo de extinción.~~

169. CONSEJERÍA DE HACIENDA

169.1. La IGJA, aun siendo una responsabilidad con una fuerte componente técnica, no deja de ser un alto cargo de la Junta de Andalucía – y en cierta forma de confianza – al ser elegido por el Consejo de Gobierno. Así mismo, entre sus funciones, aparece la dirección superior de las Intervenciones Delegadas y Provinciales así como la dirección funcional y orgánica, en su caso, de las unidades de control interno de las entidades instrumentales. Sin embargo no ejerció

esa función de dirección superior al no extraer las conclusiones pertinentes de la evidencia de que disponía: la fiscalización formalmente correcta en la Consejería de Trabajo y los informes de control financiero del IFA/IDEA revelaban un proceso conjunto totalmente irregular ante el que tenía que haber actuado como lo que es, el superior órgano de coordinación, control interno y contabilidad pública de la gestión económica de la Administración de la Junta de Andalucía y de la totalidad de sus entidades instrumentales. En particular, renunció a emitir un informe de actuación a pesar de haber razones suficientes para ello.

~~169.2. Queda constatado que, tras la recepción en la Consejería del Informe Especial, no se desencadenó ninguna actuación, alegando no detectar menoscabo de los fondos públicos. Al respecto, conviene recordar también que la Intervención General organismo adscrito a la Consejería de Hacienda remite, por dicha adscripción, al Consejero e Consejera todos los informes de control financiero que emite.~~

CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO SEGUIDO

170. Con carácter general, las ayudas sociolaborales se han gestionado con un procedimiento administrativo diferente al planteado en la normativa de subvenciones. Esto ha sido justificado por parte del Gobierno en base a las dudas sobre su consideración como subvenciones y a los cambios normativos habidos a lo largo del periodo analizado.

~~171. No se ha podido constatar la existencia de ninguna orden o normativa marco específica que delimitase la convocatoria, el alcance y el procedimiento de concesión de estas ayudas, por lo que puede decirse que el conocimiento de todo ello, alcanzaba a muy pocas personas. A ello ha contribuido que en ningún momento, las ayudas concedidas se publicaron oficialmente. El procedimiento seguido para otorgar y abonar las ayudas~~

~~adolece de los defectos reseñados ya en puntos anteriores: falta de normativa reguladora específica, ausencia de publicidad, incompetencia del otorgante, falta de cobertura temporal y una clasificación presupuestaria cuestionable. Con lo que en ningún momento puede decirse que el proceso ha sido transparente.~~

172. ~~A este respecto resulta significativa la afirmación del Interventor General sobre que la diferencia en dinámica y resultados entre el procedimiento elegido y el que hubiera consistido en que fuera la Consejería de Empleo la que realizase todo el procedimiento (pagos incluidos) era “abismal”. Ello, fundamentalmente, porque la Consejería, como tal, está sometida a “Intervención”, o sea, control previo por parte de la Intervención, quien tendría que haber dado de alguna forma su visto bueno a todos los pasos realizados.~~

173. ~~Alternativamente, y según las palabras del propio Interventor se hubiera podido adoptar otra “opción organizativa” en las que la entidad instrumental, en este caso la Agencia IDEA, no sólo paga sino que tramita y resuelve los expedientes. En estos casos, si bien no existe la fiscalización previa, el control financiero posterior puede servir como mecanismo de control interno. En tal caso, el mal empleo de las Transferencias de Financiación no deja de ser un problema de adecuada clasificación contable. Lo que resulta verdaderamente singular es, como dijo el Sr. Gómez, que no se atribuya de una forma prácticamente global la gestión a la entidad instrumental.~~

174. ~~O dicho de forma más directa, la particular forma de fiscalización de las Transferencias de Financiación, al no requerir que se aporte al expediente instruido al efecto la documentación acreditativa de la concesión de las ayudas, junto con el mantenimiento de toda la tramitación en la Dirección General de Trabajo podría ser causa fundamental de las deficiencias e irregularidades detectadas.~~

175. Se ha constatado la existencia de intrusos como beneficiarios incluidos en pólizas financiadas con fondos públicos. Según los datos facilitados a la

Comisión, dichos intrusos han percibido un total superior a 12 millones de euros, de los que se ha recuperado aún solo una pequeña parte..

~~176. Se ha constatado el pago de comisiones de intermediación por las pólizas de renta. En algunos casos, alcanzaron hasta el 29% del valor de la póliza. En otros muchos los porcentajes de comisión estaban por encima de la media del mercado.~~

~~177. Se ha constatado que, al amparo de las denominadas ayudas a empresas del programa 31L, se han subvencionado inversiones y actividades de diez ayuntamientos, pertenecientes únicamente a tres provincias: Cádiz, Jaén y, mayoritariamente, Sevilla.~~

~~178. Se ha constatado que, en general, no se verificó el cumplimiento del fin para el que se otorgaron las ayudas a empresas, vulnerándose éste principio elemental. En bastantes casos no se llegó nunca a ejecutar el proyecto que se financiaba.~~

179. Se ha producido un incumplimiento significativo de los compromisos de pago a las pólizas adquiridos en los plazos convenidos. Consecuentemente, esto ha provocado el incremento de intereses de demora que ha hecho más gravoso el montante global de las cantidades gestionadas a través del programa 31.L. En cifras oficiales, ha llegado en mayo de 2012 a los 1.217 millones de euros.

CONCLUSIÓN RESPECTO AL CONTROL INTERNO Y FISCALIZACIÓN

~~180. El procedimiento presupuestario elegido por la Consejería de Empleo dificultaba la fiscalización a priori de las ayudas y, por tanto, suponía una debilidad en el control interno en la medida en la que el organismo que tramitaba los expedientes, la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se encontraba en un marco de control más laxo.~~

~~181. El control financiero a posteriori permitió señalar las irregularidades que aparecieron reflejadas en los sucesivos informes de la Intervención General.~~

~~Desafortunadamente, ni el IFA/IDEA — primer destinatario de esos informes —, ni la Consejería de Hacienda, ni las Consejerías de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Empleo e Innovación, adoptaron medidas para corregirlas.~~

182. Volvemos a señalar aquí que la Intervención General no emitió los informes de actuación que hubieran obligado a intervenir, si hubiera sido necesario, incluso al Consejo de Gobierno.

~~183. En el ámbito de la falta de control, cabe citar también la ausencia del más elemental y, por ello, exigible, control de tipo político. Si lo que representa la partida 3.1.L. ha sido reconocido como una línea de acción política estratégica, resulta difícil de explicar que ningún miembro del gobierno se interesara alguna vez por la aplicación y efectos de esta partida, especialmente en los años de bonanza económica (2003 — 2007) en que no eran tan visibles los procesos de extinción de empleo en grandes compañías. Resulta difícil de creer, por ejemplo, que no se detectara la concentración de las ayudas en la comarca de la Sierra Norte de Sevilla y, por ende, la escasez o ausencia total de ayudas en otras zonas. Indudablemente, el dinero mal utilizado en el programa 3.1.L. podría haberse empleado mejor en otras aplicaciones.~~

CONCLUSIÓN RESPECTO AL CONTROL PARLAMENTARIO

~~184. La pretensión de que la información que sobre el Programa 3.1.L. — escasa, confusa y errónea — permitía al Parlamento conocer lo que estaba pasando es insostenible. Difícilmente puede argumentarse que el Parlamento conocía lo que pasaba y que por tanto lo estaba legitimando aunque fuera de manera pasiva. Es evidente que el Parlamento no podía saber nada.~~

LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

185. De todo lo anteriormente expuesto pueden señalarse las siguientes responsabilidades políticas

185.1. Existe, indudablemente, una responsabilidad política directa por actuación en el ámbito de la Consejería de Empleo que comienza por la

Dirección General, desempeñada fundamentalmente en este tiempo por D. Francisco Guerrero. Él realizaba las actuaciones y tomaba las decisiones que directamente se traducían en irregularidades: intrusos, pagos excesivos de comisiones, distribución arbitraria de las ayudas, etc.

~~185.2. Esta responsabilidad política se extiende a los que fueron sus inmediatos superiores, los Viceconsejeros Antonio Fernández y Agustín Barberá, que permitieron actuar al Sr. Guerrero sin ningún control, y en total libertad. No se comprende su papel de Viceconsejeros si no controlaban un asunto de esta trascendencia. Siendo así, ¿qué hacían?, ¿qué asuntos de la marcha de la consejería supervisaban? ¿sobre qué informaban a su respectivo consejero?~~

~~185.3. Asimismo, la responsabilidad política de primer nivel o máxima magnitud alcanza a los que en el tiempo investigado fueron Consejeros de Empleo: D. José Antonio Viora y D. Antonio Fernández. En primer lugar porque fueron los muñidores del convenio de 2001 entre la Consejería de Empleo y el IFA/IDEA y autores intelectuales del diseño administrativo y presupuestario que dio lugar a la falta de controles. En segundo lugar, porque no acertaron en la elección y confirmación (¡por ocho años! en algún caso) de las personas que gestionaban más directamente la partida 3.1.L, esto es, los Viceconsejeros y el Director General. Personas sobre las que parece no ejercían ningún tipo de control ni vigilancia.~~

~~Sobre la responsabilidad de los Señores Viora y Guerrero, cabe destacar la discrecionalidad arbitraria que se deduce de la concentración de ayudas en la Comarca de la Sierra Norte de Sevilla y la particular concepción del Señor Viora sobre los repartos territoriales de las ayudas, cuando llega a decir que el resto de áreas o direcciones generales se encargaban de otras zonas de Andalucía.~~

5.- RECOMENDACIONES

5.- RECOMENDACIONES

CUESTIONES PREVIAS

186. Las recomendaciones que se formulan a continuación se basan en los principios generales que deben presidir la administración pública: publicidad, libre concurrencia, transparencia y objetividad. Pensamos que todos ellos han sido, en mayor o menor grado, conculcados en las actuaciones que han sido objeto de investigación por esta Comisión.
187. Es necesario asegurar que se conozca por el Parlamento y por la ciudadanía todo lo sucedido con estas ayudas. Asimismo, que se resarzan los daños causados a los recursos públicos por estas actuaciones.

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LOS HECHOS INVESTIGADOS

188. Instar al Consejo de Gobierno a proceder con la máxima diligencia a la recuperación de los fondos indebidamente transferidos. Así, además de concluir el proceso de revisión de las ayudas a las prejubilaciones, igualmente se insta al Gobierno a culminar de inmediato la revisión de oficio de todas las ayudas a empresas concedidas con cargo al programa 31L para verificar las condiciones en que fueron concedidas e iniciar los procedimientos de devolución en aquellos casos donde se hayan incumplido los compromisos de creación o mantenimiento del empleo y la actividad económica. Al respecto, el Gobierno deberá informar al Parlamento con periodicidad máxima de seis meses y de forma pormenorizada de la marcha de este procedimiento.
189. Garantizar, por parte del Consejo de Gobierno, que, en las ayudas sociolaborales instrumentadas a través de pólizas de seguros de renta, los terceros que reúnan las condiciones para recibir las ayudas no se vean perjudicados, teniendo en cuenta los principios de buena fe y equidad que como limite a las revisiones de oficio impone el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

190. Instar al Consejo de Gobierno a informar al Parlamento de manera pormenorizada de todas las ayudas e incentivos concedidos por la Junta de Andalucía o por otra institución con la mediación de ésta desde 2001 hasta la fecha a las empresas cuyos trabajadores hayan sido beneficiarios de ayudas a la prejubilación así como de la evolución del empleo y la actividad productiva desde el momento de concesión de la ayuda hasta la fecha.
191. Instar al Consejo de Gobierno a informar al Parlamento de manera pormenorizada sobre todos los casos de ayudas a empresas o a prejubilaciones concedidas a organismos y empresas públicas, su justificación y, en su caso, medidas adoptadas para resarcir a la Hacienda Pública andaluza.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

192. Este bloque de recomendaciones se refiere a la necesaria publicidad de la gestión de los recursos públicos. Sin perjuicio de la necesidad de una Ley de Transparencia que se propone más adelante, es necesario incrementar de manera inmediata el conocimiento directo de la ciudadanía y la opinión pública sobre la aplicación de las políticas de ayudas y subvenciones. El caso que nos ocupa demuestra la insuficiencia de unos mecanismos de control excesivamente formalistas: tuvo que ser la salida a la luz del caso Mercasevilla lo que permitiera desvelar todo el asunto. El sometimiento al escrutinio público es la mejor garantía en una democracia avanzada. En este sentido la Comisión formula las siguientes recomendaciones:

- 192.1. Establecer la obligación del Consejo de Gobierno de elaborar un registro público de ayudas, subvenciones e incentivos que debe cumplir las siguientes condiciones:

- 192.1.1. Contener, para cada ayuda, subvención o incentivo, la siguiente información, cómo mínimo: normativa reguladora; beneficiario; NIF/CIF del mismo y, en el caso de empresas, de las vinculadas; administradores, en su caso; fecha de resolución de

concesión y cuantía; fechas de justificación y abonos parciales y final o total

- 192.1.2. Todas las ayudas, subvenciones e incentivos concedidas por la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales que sobrepasen el umbral de 5.000 euros de una sola vez o acumulada en un periodo de doce meses deberán publicarse a partir de la fecha de la resolución de concesión siendo nulo de pleno derecho cualquier acuerdo que contravenga este requisito con exigencia de las oportunas responsabilidades administrativas
- 192.1.3. El contenido de dicho registro, debidamente certificado, se unirá a la Cuenta General a efectos de su rendición
- 192.1.4. El registro será de acceso público, en formato informático, y deberá permitir la búsqueda, clasificación y agregación así como su descarga total o parcial para ser tratado por cualquier ciudadano
- 192.2. Elaborar por parte del Consejo de Gobierno un “mapa de impacto” sectorial y territorial de las ayudas, subvenciones e incentivos que se haga público anualmente junto con la Cuenta General que permita conocer el grado de concentración territorial y sectorial de las ayudas. Dicho mapa, igualmente, deberá estar en formato informático y deberá ser posible de tratar y descargar desde la red libremente.
- 192.3. Implementar, por parte del Consejo de Gobierno, en el plazo máximo de un año, un plan de “transparencia en la red” que incluya:
 - 192.3.1. Publicación anual de los Proyectos de Presupuesto, Presupuestos aprobados, Avances de Liquidación y Cuenta General en formato informático con posibilidad de tratar la información numérica y de libre descarga.
 - 192.3.2. Publicación anual de los PAIF, los informes de seguimiento de los mismos y los informes de auditoría y control financiero de los entes instrumentales en formato informático con posibilidad de tratar la información numérica y de libre descarga.

- 192.3.3. Estas publicaciones deben ser accesibles desde los portales web de la Consejería de Hacienda y de cada una de las Consejerías y Agencias y entidades en la parte que les corresponda. Para su normalización se creará un grupo de trabajo en el seno de la Comisión Parlamentaria de Hacienda y Administración Pública con la presencia de la Oficina de Control Presupuestario, la Cámara de Cuentas, expertos de las Universidades Andaluzas y asociaciones y colectivos de profesionales y usuarios de internet.
- 192.4. Regular los convenios y acuerdos suscritos por la Administración, avanzando en transparencia y publicidad, haciendo pública la información relativa a actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria.
- 192.5. Crear un Registro que dé cumplida información de los convenios que se celebren con y por cualquier entidad pública, incluidas las sujetas al derecho privado. Así mismo, establecer la obligación de remitir a la Cámara de Cuentas la información sobre los convenios celebrados por las entidades del sector público.
- 192.6. En tanto no se regule en la futura Ley de Transparencia y en colaboración con el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía, arbitrar en el Parlamento un procedimiento para facilitar la denuncia y proteger al denunciante que revele información que pudiera evidenciar irregularidades normativas, graves fallos de gestión, despilfarro de recursos, discriminación de género u otro tipo y otras anomalías, especialmente si es un empleado público.
- 192.7. Elaborar, por parte del Gobierno de la Junta de Andalucía, en el marco de la modernización de la Administración pública andaluza y para alcanzar unos servicios públicos de calidad, un código de buena conducta aplicable a todos aquellos que intervengan en un procedimiento administrativo.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS MECANISMOS DE CONTROL

193. Un tercer grupo de recomendaciones hace referencia al perfeccionamiento de los mecanismos de control existentes, en particular para reducir los excesivos márgenes de discrecionalidad que se amparan en la excepcionalidad y para cerrar los vacíos en los procedimientos de control. Ello supone una modificación de determinados aspectos de la legislación en materia de Hacienda. En este sentido recomendamos que se adopten las medidas necesarias dentro del año 2013 para:

193.1. Restringir al máximo de los supuestos de subvención excepcional que, en todo caso, deberán ser fiscalizados previamente por la IGJA que, para cada subvención, suscribirá un dictamen que comprenderá, bajo su responsabilidad, la vinculación al interés público y la imposibilidad de acudir a bases reguladoras existentes o a promulgar específicamente.

193.2. Realizar por la IGJA auditorías integrales en los casos de convenio, encomienda de gestión o encargo de ejecución integrando la fiscalización y el control financiero en todas las fases con independencia de la participación de diversas entidades en el procedimiento, remitiendo los resultados a todos los entes intervinientes.

193.3. Tramitar como Decreto-Ley a convalidar por el Parlamento cualquier modalidad de ayuda que por sus características especiales no se vaya a sujetar a la Ley de Subvenciones, salvo en los casos explícitamente excluidos en ésta, aportando una memoria justificativa de la excepcionalidad.

193.4. Dotar de medios a la IGJA para que el Plan de Auditorías y Control Financiero esté concluido en el primer semestre del ejercicio siguiente y remitir los resultados al Parlamento y a la Cámara de Cuentas de Andalucía.

193.5. Profundizar en la regulación del procedimiento a seguir por la Intervención, cuando durante el curso de una auditoría de una entidad,

advierta deficiencias provocadas por una entidad u organismo distintos del auditado.

193.6. Modificar la Ley de Hacienda Pública de manera que todas las ayudas, subvenciones, incentivos y cualquier otra operación que suponga un riesgo financiero para la Hacienda Pública deba ser ratificada por la Comisión de Asuntos Económicos si excede un millón de euros y por el Consejo de Gobierno si excede los dos millones de euros.

193.7. Modificar la Ley de Hacienda Pública para incorporar a su texto la normativa relativa a la financiación con cargo al Presupuesto de las entidades instrumentales, en particular, la regulación de las Transferencias de Financiación.

193.8. Modificar por el Consejo de Gobierno el Decreto 9/99, de 19 de enero, sobre régimen, presupuestario, financiero, de control y contable de las empresas de la Junta de Andalucía, con el objeto de mejorar y perfeccionar el alcance del control financiero permanente.

193.9. Requerir a la Cámara de Cuentas de Andalucía para que:

193.9.1. En los informes anuales de fiscalización de Cuenta General se preste especial atención a las Transferencias de Financiación y, en general, a la financiación presupuestaria de las entidades instrumentales

193.9.2. En sus planes de fiscalización de subvenciones se incluyan los casos de subvenciones excepcionales.

RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

194. En relación con la información presupuestaria, a la luz de los problemas detectados en los trabajos de la Comisión de Investigación, la Comisión formula las siguientes recomendaciones.

194.1. En relación con la clasificación por programas crear una ponencia en el seno de cada Comisión del Parlamento que elabore un catálogo normalizado de indicadores realmente significativos del coste de los servicios y actividades públicas y de los efectos perseguidos por cada programa presupuestario con la colaboración de las Consejerías correspondientes y la participación de las organizaciones y colectivos sociales interesados de manera que la clasificación funcional deje de ser un mero adorno o una “subclasificación” orgánica por órganos directivos.

RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LAS ACTUACIONES Y PROGRAMAS DIRIGIDOS AL FOMENTO DEL EMPLEO, MANTENIMIENTO DEL TEJIDO PRODUCTIVO Y RELACIONES LABORALES.

195. Pasando al terreno del objeto de esta investigación sobre el programa 31L, en relación con el genérico objetivo del mantenimiento del tejido productivo, la Comisión formula las siguientes recomendaciones:

195.1. Impedir en todo caso que las transferencias a empresas supongan un incentivo para la rescisión de contratos laborales ni de forma directa ni a través de supuestas ayudas individuales a los trabajadores que van a perder su empleo. Por eso deben estar todas condicionadas a la creación o al mantenimiento del empleo actual y, en ningún caso, a socializar el coste de los despidos. Cuestión aparte es cuando la empresa ya ha desaparecido y lo único que queda es un colectivo de ex trabajadores desamparados.

195.2. Emplear, con carácter general, si hubiera que afrontar nuevas situaciones, el procedimiento previsto en la Orden de 5 de octubre de 1994 por la que se regulan las “Ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de la Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas” u otro análogo. Todo ello con independencia de la solución a los casos ya existentes que se ha previsto con el Decreto-Ley de 18 de octubre de 2012.

195.3. Limitar las ayudas a fondo perdido a las empresas. En particular para medianas y grandes empresas los incentivos deben revestir la fórmula de préstamo, préstamo participativo o cualquier otra que permita recuperar los fondos en el futuro. En todo caso debe preverse alguna fórmula que garantice la devolución en caso de incumplimiento.

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL

196. En términos más generales, la recomendación final de la Comisión es que se proceda de inmediato a realizar las actuaciones y cambios en el ámbito legislativo, normativo y procedimental tendentes a conseguir los siguientes objetivos:

196.1. Incrementar significativamente la coordinación entre los distintos departamentos de cada consejería y entre las distintas consejerías.

196.2. Revisar y mejorar los sistemas de control de aquellos entes públicos de la Junta no sometidos a la labor de intervención.

196.3. Profundizar en la interiorización y asunción por parte de todos los miembros del Consejo de Gobierno de lo contemplado en el art. 124 del Estatuto de Andalucía, que indica: "El Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión".

196.4. Elaborar en el próximo periodo de sesiones una Ley de Transparencia y Acceso del Ciudadano a la Información Pública acorde con el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos.

196.5. Normalizar la creación y el funcionamiento de Comisiones de Investigación en Sede Parlamentaria.

HOJA EXPLICATIVA

Los párrafos con doble tachado son aquellos a los que el PSOE votó negativamente.

Los párrafos con tachado simple son aquellos en los que el PSOE se abstuvo.

Unos y otros fueron eliminados del dictamen al haber votado el PP en contra de todos ellos.

El resumen de la incidencia de lo eliminado es el siguiente:

SECCIÓN	PÁRRAFOS TOTAL	PÁRRAFOS ELIMINADOS	PORCENTAJE ELIMINADO
PREÁMBULO	17	0	0,00
DESARROLLO	102	0	0,00
HECHOS INVESTIGADOS	375	75	20,00
CONCLUSIONES	51	30	58,82
RECOMENDACIONES	52	0	0,00
TOTAL	597	105	17,59