

BOLETÍN OFICIAL B O P A

BOLETÍN OFICIAL



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 448

X LEGISLATURA

21 de abril de 2017

SUMARIO

RÉGIMEN INTERIOR

PERSONAL Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- 10-16/AEA-000114, Relación de aspirantes que han superado el proceso selectivo para el ingreso, por promoción interna, en el Cuerpo Técnico del Parlamento de Andalucía, escala de Técnicos Diplomados, especialidad Informática

2

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

- 10-17/DEC-000002, Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación relativa a las concesiones de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Formación Profesional para el Empleo (FPE), desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación (*Aprobado por el Pleno del Parlamento el día 29 de marzo de 2017*)

3

RÉGIMEN INTERIOR**PERSONAL Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

10-16/AEA-000114, Relación de aspirantes que han superado el proceso selectivo para el ingreso, por promoción interna, en el Cuerpo Técnico del Parlamento de Andalucía, escala de Técnicos Diplomados, especialidad Informática

Orden de publicación de 20 de abril de 2017

De conformidad con lo establecido en la norma 8.2 de la convocatoria, el tribunal calificador de las pruebas selectivas para la provisión, por promoción interna, de una plaza del Cuerpo Técnico del Parlamento de Andalucía, escala de Técnicos Diplomados, especialidad Informática, hace pública la propuesta definitiva de la persona seleccionada, con indicación de la puntuación obtenida en cada una de las fases del proceso selectivo, habiéndose cumplido las previsiones que al efecto se establecen en la normativa de aplicación y en las bases de la convocatoria:

ASPIRANTE	DNI	PUNTUACIÓN FASE DE OPOSICIÓN	PUNTUACIÓN FASE DE CONCURSO	PUNTUACIÓN TOTAL
Ruiz Benítez, David	30955344-N	83,3	60	143,3

En el plazo de veinte días naturales, a contar desde la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* del nombre de la persona seleccionada, esta deberá presentar en el Registro General de la Cámara los documentos señalados en la norma 9.1 de la convocatoria.

En el plazo de un mes contado a partir del día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, podrá interponerse, contra el presente acto, recurso de alzada ante la Mesa de la Cámara, de conformidad con los artículos 114 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sevilla, 12 de abril de 2017.

La secretaria del Tribunal,
Encarnación Remacho López.

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

10-17/DEC-000002, Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación relativa a las concesiones de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Formación Profesional para el Empleo (FPE), desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación

Aprobado por el Pleno del Parlamento el día 29 de marzo de 2017

Orden de publicación de 7 de abril de 2017

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El Pleno del Parlamento, el 29 de marzo de 2017, en el transcurso de la sesión celebrada los días 29 y 30 del mismo mes y año, ha aprobado el Dictamen de la Comisión de Investigación relativa a las concesiones de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Formación Profesional para el Empleo (FPE), desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación.

Lo que se publica para general conocimiento.

Sevilla, 5 de abril de 2017.

P.D. El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,
Javier Pardo Falcón.

DICTAMEN

ÍNDICE

1. PREÁMBULO.

- 1.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA. ESTUDIO COMPARADO
- 1.2. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y PARLAMENTARISMO

2. INTRODUCCIÓN

- 2.1. CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.
- 2.2. OBJETO DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

3. DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

- 3.1. EL PLAN DE TRABAJO. APROBACIÓN
- 3.2. EL PLAN DE TRABAJO. DESARROLLO DE LA PRIMERA FASE

3.3. EL PLAN DE TRABAJO. DESARROLLO DE LA SEGUNDA FASE

3.4. EL PLAN DE TRABAJO. DESARROLLO DE LA FASE FINAL.

4. LAS SUBVENCIONES OTORGADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. PARTE PRIMERA: ORIGEN.

4.1. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

4.2. NORMATIVA REGULADORA

4.2.1. RELACIÓN DE NORMATIVA VIGENTE Y CONVOCATORIAS DE SUBVENCIONES EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN EL PERIODO 2002-2015 EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

4.2.2. COMPETENCIA PARA RESOLVER

4.2.3. CRITERIOS Y PARÁMETROS UTILIZADOS PARA LA VALORACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

4.2.4. INFORMES PRECEPTIVOS PREVIOS A LA PUBLICACIÓN DE LA NORMATIVA

4.2.5. PUBLICIDAD DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS

5. LAS SUBVENCIONES OTORGADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. PARTE SEGUNDA: DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

5.1. ANTECEDENTES SOBRE POSIBLES IRREGULARIDADES QUE MOTIVAN LA CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN

5.2. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.3. PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.4. GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.4.1. TRAMITACIÓN

5.4.2. CONCESIÓN

5.4.3. ABONO DE SUBVENCIONES

5.4.4. JUSTIFICACIÓN

5.4.5. CONTROL

5.4.6. EXCEPTUACIONES

5.4.7. EVALUACIÓN

5.4.8. DESCERTIFICACIÓN DE FONDOS EUROPEOS

6. CONCLUSIONES

7. RESPONSABILIDADES

8. RECOMENDACIONES

1. PREÁMBULO

1.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA. ESTUDIO COMPARADO

1. Tal y como afirma el profesor Manuel Sánchez de Dios, autor del estudio comparado, que en el presente dictamen pretende introducir una reflexión teórica sobre la responsabilidad política ligado a la llamada “teoría de la agencia”, el control del poder es fundamental en la democracia. La calidad de la democracia se valora por el grado en que los gobernantes son responsables ante los ciudadanos. Tradicionalmente se ha venido analizando la responsabilidad política de los gobernantes en términos formales, centrados en los aspectos jurídicos de la responsabilidad y en la sanción a la que esta está ligada.

2. El control del poder es fundamental en los sistemas democráticos. La base del mismo descansa en la responsabilidad política de los gobernantes, como muy bien se puso de manifiesto en la teoría clásica de la división de poderes. La ciencia política se ha venido preocupando desde antiguo de esta cuestión que resurge con fuerza periódicamente cada vez que aparecen nuevos matices sobre su naturaleza. Concretamente, las precisiones generales de lo que sea la responsabilidad política en la democracia de nuestro tiempo fueron objeto de análisis en lo que podemos llamar la teoría clásica, que tenía principalmente un fundamento formal y jurídico, que hacía hincapié especialmente en los preceptos legales en torno al control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política al Gobierno. Entonces se trataba de hacer una primera racionalización de los principios sobre los que descansaba el control del poder en la democracia. Más recientemente la teoría de las transiciones y de la consolidación democrática, la llamada transitología, ha impulsado de nuevo la reflexión sobre la importancia que tiene la responsabilidad política de los gobernantes para alcanzar “una democracia de calidad”, una democracia en la que impere el *rule of law*, en la que se pueden sancionar las prácticas corruptas y en la que la representatividad y responsabilidad democráticas sean realmente efectivas.

3. Por otra parte desde finales del siglo XX la “teoría de la agencia” o de “la delegación”, que se inscribe en el “nuevo enfoque institucional” de la ciencia política y enlaza con los planteamientos de la teoría de la elección racional, ha aportado un criterio analítico y explicativo de gran valor para entender y dar cuenta de la delegación del poder y consecuente responsabilidad política que opera en todo sistema democrático. La teoría de la agencia reflexiona fundamentalmente sobre las formas que adopta el proceso de la agencia en los distintos sistemas democráticos y sobre los problemas que presenta el control de los gobernantes así como de los mecanismos que sirven para reducirlos y para hacer efectiva la responsabilidad política.

4. Utilizamos el concepto clásico de “responsabilidad política” y el más moderno de “rendición de cuentas” para hacer alusión a la cuestión de la *accountability*, *answerability*, *responsibility* u otros términos similares que se utilizan en inglés. Se parte de la premisa de que la responsabilidad política se traduce en la obligación de rendir cuentas por parte de quienes tienen cargos públicos.

5. La responsabilidad del Gobierno es una de las bases de la democracia contemporánea. Como señala Finer (1982: 63), la definición básica de la democracia es: “el gobierno que deriva de la opinión pública y es

accountable ante ella”. En este sentido *accountability* o responsabilidad implica que no es suficiente para un Gobierno justificar su existencia en que ha sido representativo de la opinión pública en algún momento del pasado, porque ambos pueden divergir desde entonces, sino que el Gobierno tiene que comprobar constantemente su representatividad, o, lo que es lo mismo, que el hecho de que deriva de la opinión pública sigue siendo válido todavía.

6. Destaca O'Donnell (2003: 36) que el fundamento de la responsabilidad es la idea de un poder controlado. Morgenstern y Manzetti (2003: 132) señalan que tanto las instituciones como las personas que las integran son necesarias en una democracia pero tienen que ser responsables de sus actos, porque de otra forma actuarían no en provecho del interés público, sino de su propio interés. Más precisamente, un gobierno responsable es aquel que actúa para satisfacer demandas sociales, por tanto, la *accountability* asegura la *responsiveness* del gobierno (Powell, 2004), es decir, el principio de responsabilidad asegura que las preferencias manifestadas por la población son atendidas mediante las correspondientes decisiones políticas. Mainwaring (2003: 7) explica que la idea de responsabilidad es muy usada en diferentes contextos, en particular en el económico, y en el ámbito de la política se refiere a los cargos públicos. Supone la existencia de una relación formalizada de vigilancia y/o sanción de los cargos públicos por otros actores. La responsabilidad política tiene, además, un fundamento institucional, según el cual un agente público hace un descargo de sus obligaciones ante actores que tienen la capacidad formal de reclamar tal descargo y/o de imponer sanciones al agente público. La responsabilidad política y la obligación de rendir cuentas afecta tanto a los agentes públicos elegidos como a los no elegidos, o sea, designados.

7. También Schmitter (2004: 47) ha señalado que la *accountability* es la clave para definir a una moderna democracia representativa y resulta una pieza teórica importante de la democracia, de un valor similar al de la legitimidad, que cobra toda su importancia cuando es defectuosa o está ausente. La responsabilidad del gobierno, o sea, de los agentes públicos, diferencia netamente una democracia de una no democracia, esto es, de una autocracia. Cuando la responsabilidad del gobierno no es completa se definen formas imperfectas de democracia como la llamada por O'Donnell “democracia delegativa”. En la democracia delegativa, que soporta formas plebiscitarias, cesaristas, populistas y otras tendencias (O'Donnell, 1998: 120) hay elecciones libres y razonablemente justas mediante las cuales se decide quién va a gobernar por un periodo de tiempo, pero el ejecutivo libremente elegido tiende a ignorar los controles democráticos que corresponden a otras agencias y poderes del Estado. Cuando no hay responsabilidad política del gobierno, si no hay *accountability* o rendición de cuentas, la democracia se transforma en autoritarismo y corrupción. En la práctica el autoritarismo supone sobrepasar los límites competenciales que impone la separación de poderes establecida en las constituciones, lleva a la corrupción que consiste en anteponer el interés privado y particular de los gobernantes.

8. El concepto de *accountability* o responsabilidad no es un concepto unívoco, existen distintas ideas sobre las fronteras en las que se desenvuelve esta. Por ejemplo, hay un debate en torno a si el ámbito de la responsabilidad tiene que ser exclusivamente jurídico o no. Más concretamente, un concepto amplio dificulta establecer claramente los límites, ya que la responsabilidad política afecta a diferentes agentes y diferentes

tipos de actuaciones (Mainwaring, 2003: 10). El planteamiento general es que los agentes públicos, esto es, los gobernantes, tienen que actuar para dar respuesta a las demandas sociales en la perspectiva del interés general, por lo que son responsables de su actuación en ese sentido, y hay un amplio espectro de mecanismos y procedimientos para conseguir que su actuación sea la adecuada. Dicho en otras palabras, la responsabilidad es tanto presupuesto como consecuencia de la fiscalización de la actuación de los agentes públicos. Los límites de la responsabilidad pueden tener una naturaleza jurídica si hay trasgresión de límites legales, o pueden suponer una sanción de tipo político si la acción de los agentes es rechazada por los actores políticos. Es decir, que la responsabilidad política no se remite únicamente a un comportamiento fuera de la legalidad, sino también a la actividad de vigilancia y control político, que no implica sanción de tipo jurídico. Así, la responsabilidad del Gobierno o la responsabilidad ministerial ante el parlamento trasciende el ámbito jurídico y, en su caso, pueden suponer la remoción del Gobierno o los ministros en el régimen parlamentario. El concepto amplio de responsabilidad es completamente consistente con la noción de que los representantes políticos elegidos son responsables ante los votantes, independientemente de que hayan o no transgredido las normas constitucionales.

La distinción entre responsabilidad jurídica o puramente política ha sido objeto de análisis por la teoría clásica de la responsabilidad. Por ello se puede señalar con más precisión siguiendo a Zafra (1978: 101) que ambas tienen en común dos factores: “la irradiación de un principio de deber ser y de un efecto aleccionador”, que son la base de toda responsabilidad. Además, tanto la una como la otra pueden basarse en una imputabilidad directa o indirecta de los hechos fiscalizados a la conducta voluntaria del sujeto responsable. Ejemplo de responsabilidad política indirecta es en la que incurre un Gobierno por no vigilar adecuadamente el comportamiento de los funcionarios. En este caso se aplica la doctrina de la clásica responsabilidad civil por culpa *in eligendo* o *in vigilando*.

9. La responsabilidad es jurídica cuando se advierte la existencia de un mandato legal previo que ordena una conducta precisa y determina, también con suficiente precisión, la sanción aflictiva o reparatoria que el sujeto obligado tendrá eventualmente que soportar en caso de incumplimiento. Según apunta Zafra (1978: 101) “Esto se refiere sobre todo a las responsabilidades penales por actos estrictamente tipificados, en los que interviene voluntad dolosa o negligente y con cuya realización queda lesionado un bien individual o colectivo suficientemente delimitado. E igualmente queda claro el carácter jurídico de la responsabilidad satisfactiva –civil– en que un gobernante incurre intencionadamente o por imprudencia y ocasiona algún menoscabo a la Hacienda pública o al patrimonio de los particulares”. A veces en la responsabilidad jurídica también se llega a valorar la habilidad y prudencia de los gobernantes, su corrección en el modo de aplicar las leyes al ejercer los poderes discrecionales y su mayor o menor grado de diligencia y acierto en el estudio y tratamiento de ciertos problemas públicos, aunque este es realmente el campo propio de la responsabilidad política en sentido estricto.

10. La responsabilidad puramente política, según Zafra (1978: 102), se puede perfilar en términos materiales; así, toda falta por la que se exija responsabilidad puede referirse:

1. A la capacidad gerencial del gobernante. Esto es, a sus cualidades personales, como pueden ser las intelectuales y, en concreto, su capacidad de liderazgo.

2. A su entendimiento de los fines del Estado y del interés colectivo. Esto es, a la naturaleza de las políticas que desarrolla y aplica.

3. A su interpretación y aprovechamiento de los poderes que le están legalmente asignados. En caso de abuso de poder, desprecio de las leyes o corrupción entra en juego la responsabilidad jurídica; sin embargo, la responsabilidad política pura se puede excitar porque los agentes públicos se pueden exceder en el uso de delegaciones legislativas o por recurrir “sin las debidas condiciones de fondo o de procedimiento al expediente de las ordenanzas de necesidad”, incluso llegando a limitar algunas libertades públicas.

4. A la determinación de prioridades que realiza entre los asuntos públicos que caen dentro de su campo material de competencia. Aquí cabe una responsabilidad jurisdiccional de tipo constitucional si un gobierno no atiende a su “deberes constitucionales”, aunque siempre podría justificar su actuación o falta de ella en la “razón de Estado” y, en todo caso, siempre sería valorada en términos políticos en el parlamento.

5. El grado de provisión de consecuencias con que adopta las decisiones que le incumben.

11. La vinculación entre la responsabilidad política y jurídica es clásica en la ciencia política y el derecho constitucional; actualmente ha recobrado importancia porque se valora como una pieza clave para el desarrollo y la consolidación de las nuevas democracias. En el tiempo presente se reconoce que la falta de *accountability* es un factor diferenciador entre las viejas y las nuevas democracias surgidas después de 1978, con “la tercera ola” (Mainwaring, 2003: 24). Esto es lo que ha llevado a construir una nueva teoría de la responsabilidad política que ha dado más complejidad y sofisticación a la teoría general que tomó cuerpo en la década de 1980 según parámetros legales y formales.

12. La teoría clásica de la responsabilidad política estaba centrada en la explicación formal del sistema parlamentario de gobierno. Se basaba fundamentalmente en una definición jurídica de la democracia parlamentaria (Rescigno, 1967; Zafra, 1978). Por ejemplo, Montero y García Morillo (1984: 33-35), distinguían entre control parlamentario en sentido estricto y responsabilidad política. Ambas eran consideradas fundamentalmente como “garantías jurídicas”, o sea, como “instrumentos de tutela asignados a un órgano al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y los actos de otro órgano”, y explicaban que la responsabilidad política gubernamental pone en juego la relación fiduciaria establecida entre el ejecutivo y el legislativo en el régimen parlamentario, mientras que el control parlamentario supone la verificación de que la actuación del órgano gubernamental se ha adecuado a la voluntad de la soberanía popular representada en el Parlamento.

Sin ser erróneo el planteamiento formal clásico, sin embargo, está muy lejos de permitir explicar los déficits de las nuevas democracias. Es decir, como muy bien ha expuesto Macridis (1981), el planteamiento formal clásico resulta claramente insuficiente para dar cuenta de las fuerzas que dan forma a las prescripciones legales, y no permite elaborar un marco general de referencia en el que puedan caber hipótesis amplias sobre la evolución y funcionamiento de las instituciones.

13. El planteamiento actual de la responsabilidad política está orientado por el análisis del proceso de decisión, por la valoración de la eficacia decisional, por la consideración de la calidad de la democracia según indicadores precisos, por la vigencia efectiva del imperio de la ley, en fin, por el objetivo de identificar

y combatir las causas de la corrupción política. En suma, se trata de entender de manera empírica el funcionamiento de las instituciones democráticas.

14. Como veremos más abajo, el planteamiento actual de la responsabilidad política está fuertemente anclado, aunque no de manera completa, en una concepción de la democracia como un doble proceso, por un lado, de delegación del poder por los ciudadanos y, por otro, de responsabilidad y obligación de rendir cuentas de los gobernantes. La teoría de la delegación y responsabilidad o teoría de la agencia obtiene sus premisas del enfoque racionalista de la ciencia política.

15. Los fundamentos de la *accountability* son diversos. Estos se pueden identificar de una manera formal y material. Por ejemplo, en la perspectiva formal O'Donnell (2003) explica los fundamentos de la *accountability* recurriendo a un triple análisis, al entender que la complejidad de la democracia se debe a que es una síntesis histórica de ellos. Por un lado, está el fundamento liberal que descansa en la idea de que hay derechos de la persona que ningún poder, incluido el Estado, puede violar. Por otro lado, está el fundamento republicano que descansa (1) en la identificación y defensa del interés público como el objeto natural de la acción política, y (2) en que quienes ocupan los cargos públicos han de actuar con sujeción a la ley. En tercer lugar, O'Donnell destaca el fundamento genuinamente democrático de la participación de los ciudadanos en la vida política, con la posibilidad añadida de poder ser elegidos para ocupar los cargos públicos. Los tres fundamentos convergen bajo el principio del imperio de la ley en el Estado de derecho, que es la base sobre la que queda construida la democracia y la responsabilidad de los gobernantes. El Estado de derecho democrático se apoya en que el sistema legal protege los derechos políticos de los ciudadanos y los procedimientos democráticos, asegura las libertades civiles y refuerza la autoridad de los agentes e instituciones públicas para reclamar responsabilidad a los actores, y de esta manera asegura la legalidad y el adecuado comportamiento de los agentes públicos.

16. El fundamento material de la responsabilidad se encuentra en la posibilidad de sancionar un comportamiento inadecuado. Esto presupone que el concepto de responsabilidad ha de incluir no solo la idea de un comportamiento ajustado a lo que se espera de la actuación de un agente público, sino también la posibilidad de sancionar la conducta del agente cuando se desvía de su obligación. Es una opinión bastante generalizada que la relación de responsabilidad implica necesariamente que el agente que exige responsabilidad pueda sancionar al trasgresor. Como señala Kenney, (2003: 3) "si no existe sanción nos encontramos con una forma disminuida, reducida, es decir, incompleta de responsabilidad". La responsabilidad implica, pues, que en todo caso tiene que existir capacidad de penalización en el agente fiscalizador.

Que alguien es responsable ante otro significa que este tiene capacidad sancionadora en determinadas circunstancias sobre el fiscalizado. Por ello, para entender correctamente la responsabilidad, es necesario entender adecuadamente cómo funciona el mecanismo sancionador.

17. Formas incompletas de exigencia de responsabilidad han sido la "Comisión de la Verdad" en Chile, en que la fiscalización se ha limitado a describir lo que ocurrió a las víctimas del régimen de Pinochet sin identificar ni penalizar a los responsables. Tampoco ha habido una exigencia completa de responsabilidad en Sudáfrica respecto de los violadores de derechos humanos, los cuales fueron identificados y sus actos se

hicieron públicos, pero no fueron sancionados por los actos que confesaron haber cometido. Como expone Kenney (2003: 64) la sanción por responsabilidad tiene que suponer básicamente aplicar penalizaciones de acuerdo con las leyes civiles y penales además de la remoción en los cargos. La publicidad por sí misma puede contribuir a la exigencia de responsabilidad, pero la exigencia de responsabilidad requiere una penalización que vaya más allá de dar publicidad a una actuación reprobable, o sea, que vaya más allá de lo que Smulovitz y Peruzzotti (2003: 310) llaman “sanción simbólica”. Como señalan Moreno, Crisp y Shugart (2003: 81), solo cuando es sancionable un actor, este es de verdad responsable o, dicho en otros términos, a un agente se le ha exigido en verdad responsabilidad cuando ha sido sancionado.

Ahora bien, no todo procedimiento de exigencia de responsabilidad implica que necesariamente conlleve la existencia de sanción, como muy bien se puede ver en la rendición de cuentas parlamentaria. Lo cierto es que la responsabilidad no puede existir sin un poder sancionador que la haga efectiva, pero la fiscalización no requiere necesariamente un poder directo sancionador. Esto quiere decir que quien fiscaliza no tiene que tener necesariamente un poder sancionador. Más concretamente, las agencias de fiscalización pueden muy bien referir comportamientos erróneos o ilegales ante otros actores que imponen las sanciones. Tal poder sancionador indirecto es suficiente para caracterizar una relación de responsabilidad. Un buen ejemplo es la institución del Ombudsman, o Defensor del Pueblo, que está encargado de supervisar la actividad de la Administración en defensa de los derechos fundamentales. El Ombudsman puede investigar la actuación de los poderes públicos tanto para evaluar una inadecuada protección de los derechos fundamentales como para valorar una inadecuada actuación referida a una política concreta. Aunque no tiene facultades sancionadoras, el Ombudsman puede excitar la exigencia de responsabilidad de los agentes públicos. En la mayor parte de los países, el Ombudsman no solo investiga abusos de los agentes públicos sino también propone que se tomen medidas para enderezar la acción pública y que se reparen los errores.

18. En este sentido, Montero y García Morillo (1984: 26) diferencian dos momentos en la actividad fiscalizadora en la democracia parlamentaria. Uno es el del control, que supone determinar si la actividad controlada se adecua o no a los cánones con arreglo a los cuales debería desenvolverse, y otra es la de la aprobación en su caso de una medida sancionadora. En opinión de estos autores el control parlamentario se limita al primer momento, pues no todos los medios de control implican que el controlante sancione al controlado. El segundo momento es el que definen como “la exigencia de responsabilidad política”. Zafra (1978: 108) por su parte distingue entre responsabilidad incoada y responsabilidad exigida. La primera consiste en que el gobernante tiene que realizar uno de estos cometidos:

- Explicar las razones de sus actos.
 - Rendir cuentas del fruto de sus medidas y del uso que ha hecho de los medios y recursos aplicados para llevarlas a efecto.
 - Tolerar las investigaciones que el órgano de fiscalización haya ordenado para fundar la labor de enjuiciamiento.
- La segunda fase o momento de la responsabilidad, esto es, la “responsabilidad exigida”, es la sanción política.

19. Se puede decir que hay diferente tipo de responsabilidad cuando un agente fiscalizador tiene o no poder sancionador directo. Pero esta diferencia no es muy relevante siempre que el agente fiscalizador pueda llevar los casos de conducta sancionable ante la autoridad judicial, o ante otro agente que pueda aplicar sanciones.

Por lo mismo se puede decir también que muchos agentes sancionadores no tienen gran capacidad de fiscalización. En las interrelaciones de los agentes públicos, o sea, en el ámbito intraestatal, se puede decir siguiendo a O'Donnell (2003: 50) que existe una “red” para el ejercicio de la fiscalización y la imposición de sanciones en los sistemas democráticos. El concepto de red excluye la idea de jerarquía interorgánica en la fiscalización, y pone en evidencia que ningún agente público queda al margen de la responsabilidad por sus actos y, en su caso, de la correspondiente sanción, es decir, nadie es irresponsable, por lo menos en términos de legalidad de su actuación.

20. La actividad sancionadora tiene que ver con el tipo de responsabilidad en juego y entonces aparece la cuestión de la sanción política. Como apunta Zafra (1978: 109), la sanción política supone “la formación de un juicio valorativo adverso sobre el gobernante fiscalizado”. Cuando la responsabilidad es entre agentes estatales, por tanto interorgánica, cabe la responsabilidad legal, que muy bien puede ser indirecta.

21. Las sanciones civiles y penales corresponden a los órganos judiciales, pero la remoción del cargo de los agentes fiscalizados corresponde, además de a los órganos judiciales por motivos legales, a otros agentes públicos, en su caso políticos, que activan una responsabilidad puramente política y, por tanto, implica una sanción de naturaleza exclusivamente política. La remoción del cargo como sanción política puede ser interorgánica, por ejemplo mediante una moción de censura, pero también intraorgánica, cuando un actor remueve del cargo a uno de sus agentes, por ejemplo, cuando un presidente de gobierno cesa a un ministro. En realidad la responsabilidad política puede ser una simple admonición o censura, aunque también lo es la remoción del gobernante. Señala Zafra (1978: 110) que no hay que minusvalorar los casos en que la sanción es meramente admonitoria, porque va dirigida a provocar una rectificación de la actuación.

22. Como venimos señalando, en las relaciones entre los agentes públicos no solo opera la responsabilidad basada en la legalidad de su actuación, sino también la puramente política, aunque a veces es difícil desvincular la una de la otra en determinadas actuaciones u omisiones de los agentes públicos. En todo caso, la imposición de una sanción legal por una actuación que no es ilegal es en sí un acto ilegal. La cuestión de la naturaleza de la responsabilidad política es especialmente relevante en el caso de democracias presidenciales en las que no existe moción de censura, y el ejecutivo no puede disolver el Congreso. En este tipo de régimen hay completa independencia entre las distintas ramas del gobierno, y los cargos públicos de cada una de ellas no pueden ser removidos por los de las otras ramas por razones políticas; solo cabe remoción del cargo en el ámbito intraorgánico. El sistema del *impeachment* requiere un procedimiento judicial. La remoción del cargo por razones políticas como un tipo de sanción interorgánica solo es posible en la democracia parlamentaria y no en la presidencial, por esta razón la remoción de los cargos por vía de elecciones, lo que muy bien pudiéramos denominar la “sanción electoral”, es el último reducto de la exigencia de responsabilidad política y, en su caso, de la sanción política en la democracia. Esto es así en el régimen parlamentario, pero cobra especial relevancia en el presidencial. En este incluso se dan supuestos de revocación popular, como por ejemplo ocurre en el Estado de California, que es una remoción directa del gobernante.

23. La “teoría de la agencia” ha dado gran profundidad analítica, consistencia y versatilidad al análisis de la responsabilidad política (Moreno Crisp y Shugart, 2003: 82). Aunque hay que precisar que en general se

considera que es una teoría que restringe los supuestos de responsabilidad política a los casos en que el actor principal puede destituir a su agente o decidir sobre su renovación en el cargo que ocupa, que es una situación distinta a aquella en la que el principal no tiene tales posibilidades. Según la teoría de la agencia solo cuando el actor principal tiene poder sobre su agente es cuando hay responsabilidad política.

Por otra parte esta teoría tiende a restringir la responsabilidad política a la existencia de una relación directa principal-agente y, por ello, puede dejar fuera del análisis de la responsabilidad política ciertos casos en que, exista o no dicha relación, el agente público tiene que responder por sus acciones ante algún actor y, en caso de comportamiento incorrecto, pueda ser sancionado (Mainwaring, 2003: 15). Parece por ello que la responsabilidad política en muchos supuestos va más allá de la relación directa principal-agente. Por ejemplo, Kenney (2003: 57) alude al caso del *impeachment* en el régimen presidencial. En este caso hay responsabilidad del presidente ante el Congreso, pero, sin embargo, este no es agente del Congreso sino que ambos son agentes del electorado; lo mismo ocurre con el Ombudsman, que no es el principal de los actores a los que supervisa. Por tanto, se puede decir que es solo la responsabilidad política directa la que determina en sustancia el proceso de la agencia. En los casos señalados hay responsabilidad indirecta, como es la que se da ante el poder judicial, que está investido por el pueblo para el control de los cargos públicos. Lo mismo que se dice del control del poder judicial se puede decir del *impeachment*, esto es, que el Congreso tiene capacidad de control sobre el presidente porque está investido constitucionalmente para actuar en nombre del pueblo soberano, es decir, de los ciudadanos en cuanto que agentes principales.

24. La teoría de la “agencia” o “de la delegación” trata de explicitar los principios racionales de la relación que se establece entre un sujeto (actor) –“principal”– (individual o colectivo) y su “agente”, es decir, quien actúa por delegación del “principal”. Es un esquema perfectamente aplicable a la democracia, donde se da una delegación entre los votantes y los cargos públicos, que implica una relación de responsabilidad inversa.

25. El esquema del “proceso de la agencia” se observa frecuentemente en todo tipo de relaciones sociales, ya que en muchos casos se requiere de un agente, esto es, de alguien que medie, por la razón de que dispone de información o preparación adecuada; buenos ejemplos de ello son los abogados, agentes financieros, etc. El proceso de decisión en las democracias actuales se basa en una cadena de delegación que va desde los votantes hasta los funcionarios, que son los que ponen en práctica e implementan las políticas públicas. Esta cadena es consecuencia de la lógica de que aquellos autorizados para tomar las decisiones políticas designan a otros de manera condicional para que actúen en su nombre.

26. El principio de delegación justifica en la democracia de masas el hecho de la representación, ya que la democracia directa no resulta práctica porque los ciudadanos no disponen de tiempo, ni habilidad, ni suficientes conocimientos para tomar decisiones. Como señala Strom (2003: 57), la explicación de la delegación voluntaria de poder, o, en otros términos, el principio representativo, se debe a que los ciudadanos enfrentan tres tipos de problemas en la democracia: de capacidad, de competencia y de acción colectiva. El problema de la capacidad se refiere al hecho de que los ciudadanos en conjunto no son capaces siempre de tomar las decisiones necesarias, principalmente por razones de tiempo y por los elevados costes que supone alcanzar un acuerdo e implementar y ejecutar las decisiones. El problema de la competencia se refiere a que no

siempre se tienen los conocimientos y destrezas necesarios para tomar decisiones. Finalmente, en relación con la acción colectiva cabe señalar que la delegación facilita la agregación de preferencias individuales, evita los comportamientos antisociales y facilita la coordinación de la acción colectiva.

27. La cadena de delegación en la democracia parlamentaria, según explica Strom (2000: 267), tiene cuatro eslabones:

- De los votantes a los representantes elegidos.
- De los legisladores a la rama ejecutiva, específicamente al jefe de Gobierno o primer ministro.
- Del jefe de Gobierno o primer ministro hacia los jefes de los departamentos ministeriales (ministros).
- De los jefes de departamento o ministros a los funcionarios.

28. Las cadenas de delegación se corresponden con una serie de relaciones de agencia. Así el parlamento es el agente del electorado, pero al mismo tiempo es el actor principal del Gobierno. El presidente de Gobierno es un agente de la mayoría parlamentaria y el actor principal de los ministros de su Gobierno, mientras que estos últimos son agentes del Gobierno, pero actores principales respecto de los altos cargos y funcionarios de sus departamentos.

Pero lo más interesante del análisis de la agencia es que aporta la idea de que la cadena de delegación se reproduce en sentido inverso, como en un espejo, por otra cadena de responsabilidad. Su lógica es la de garantizar que la delegación sirve a los intereses de los delegantes. Concretamente en la relación establecida a través de la agencia, el derecho a tomar decisiones está asignado por el actor principal al agente, pero esta asignación está condicionada. Es decir, depende de que el agente actúe según los intereses del principal, y en esto radica el fundamento de la responsabilidad en que incurre el agente por la delegación del principal. En otras palabras, hay una delegación de autoridad condicionada al agente por otra autoridad o actor principal.

En este sentido la responsabilidad significa que el actor principal tiene el derecho de retirar la autoridad delegada al agente. Esto supone habitualmente destituir al agente, aunque en el ámbito político hay otras formas de exigir responsabilidad, como es rechazar una nueva reelección del agente que tiene una fecha fija para acabar su mandato, o bien degradar y reducir su autoridad, aunque se mantenga en el cargo como agente. (Moreno, Crisp y Shugart, 2003: 83). Es un hecho que los ciudadanos en cuanto que actores principales solo pueden exigir responsabilidad a sus representantes en periodos electorales.

29. La lógica de la agencia se basa en que la cadena de responsabilidad supone que los agentes delegantes tienen medios para conseguir que sus agentes sean honestos en su actuación. Un agente es responsable ante el principal si (1) está obligado a actuar en representación de este último y (2) si el principal tiene poder para premiar o penalizar al agente por los resultados de su actuación. Por tanto, el concepto de responsabilidad en la teoría de la agencia se fundamenta en la idea de control, es decir, en el proceso de control. Que un agente es responsable ante un actor principal quiere decir que el principal puede ejercer el control sobre el agente, o sea, puede condicionar la conducta del agente (Lupia, 2003: 35). Si se toma el punto de vista del “control de la agenda”, esto es, el aspecto relativo a cómo es la toma de decisiones, la delegación supone de hecho que “el agente propone y el actor principal dispone”, o, dicho de otra

forma, los agentes tienen el control de la agenda mientras que los actores principales tienen el poder de veto (Strom, 2003: 71). Por tanto, se puede decir que los sistemas democráticos se basan en que existen mecanismos institucionales que permiten a los actores “principales” delegar y hacer a los actores “agentes” responsables *ex post*. En última instancia, lo que hace que las democracias sean tales es que contienen los mecanismos mediante los cuales el pueblo, que es el último actor “principal” en la sociedad democrática, puede seleccionar y controlar a sus representantes.

30. La responsabilidad política en la teoría de la agencia supone que solo el actor principal tiene la capacidad de exigir responsabilidad al agente, es decir, solo su “principal” puede retirar la delegación de poder al “agente”. Se puede deducir de aquí que cuando las instituciones son formalmente independientes unas de otras, como ocurre con las ramas de gobierno en el sistema presidencial, no son responsables unas respecto de las otras. Ahora bien, hay quien, como Kenney (2003) y O’Donnell (2003), defiende que no en todos los casos de responsabilidad entre el actor agente y su principal tiene que darse la posibilidad de que este pueda imponer la sanción de la destitución del agente, y Moreno, Crisp y Shugart (2003: 84) mantienen que, en la democracia presidencial, aunque el presidente no deriva su autoridad del Congreso y por tanto no es un agente del Congreso en sentido estricto, sí hay relación de agencia entre ambos. Por ejemplo, el Congreso puede delegar vía estatutaria (legislativa) competencias en el presidente, como es el caso de las competencias en comercio exterior. Si el Congreso observa que el presidente no actúa de acuerdo al mandato dado, puede retirarle tales competencias. Evidentemente no puede destituirle, pero el Congreso sí puede reducir su autoridad. Por tanto, desde esta perspectiva, en la práctica se establece una relación jerárquica entre ambos cuando se da una delegación de competencia, estando el Congreso en situación de superioridad.

31. Desde el punto de vista de la teoría de la agencia lo que en realidad caracteriza a un sistema democrático es que los ciudadanos pueden discernir lo que sea un gobierno representativo y pueden sancionarle adecuadamente, esto es, exigirle responsabilidad. La responsabilidad política implica que por un trato directo los actores principales pueden reclamar a los agentes información e imponerles sanciones. Las formas principales de sanción son, según Strom (2003: 63):

1. Bloquear o enmendar las decisiones tomadas por el agente (poder de veto).
2. Desautorizar al agente, removiéndolo de su puesto o reduciendo y limitando su autoridad.
3. Imponer penalizaciones económicas o de otro tipo.

32. Lógicamente la responsabilidad varía si tenemos en cuenta el grado que alcanza el derecho del actor principal a obtener información y su capacidad de sancionar y si tenemos en cuenta, además, la exclusividad de su jurisdicción respecto del agente. Así, solo en los modelos de organización política en que por cada agente hay un actor principal, la responsabilidad tiene una estructura jerárquica.

33. La responsabilidad política se refiere a los derechos de control y de sanción que se reserva el actor principal una vez que se ha establecido la relación “contractual” con el agente. Los medios de control son múltiples. Los votantes tienen el control por medio de las elecciones; para ejercitar el control los ciudadanos disponen de la oposición parlamentaria y los medios de comunicación que sirven de “alarmas” para llamar

la atención sobre los errores cometidos por el gobierno. El parlamento dispone de la moción de censura y de otros instrumentos, como las preguntas parlamentarias o la investigación en las comisiones legislativas. Por lo demás, los funcionarios están obligados ante los altos cargos de la Administración, o sea, son responsables, por causa de las normas ministeriales.

34. El proceso de la agencia presenta variaciones cuando consideramos las condiciones particulares en que se desenvuelva. Entonces salen a relucir las distintas formas de democracia, los problemas y soluciones que se han buscado para articular el proceso de la agencia y los aspectos más críticos de la delegación democrática.

35. Todas las democracias representativas se basan en la existencia de delegación de poder y responsabilidad política por el ejercicio de ese poder. La idea de la soberanía popular en la democracia se traduce en que los ciudadanos ordinarios son el último actor “principal”; sin embargo, hay diferentes modelos constitucionales que llevan a distintos regímenes de delegación. Concretamente, la democracia parlamentaria se apoya en la “primacía del parlamento”, lo que significa, según el lenguaje de la teoría de la agencia, que el parlamento es el actor “principal”, el dueño de la autoridad original, mientras que el presidente de Gobierno y el Gobierno son el “agente” del parlamento. En la democracia parlamentaria hay una sola cadena de delegación que va de los votantes a los funcionarios. En cambio, esto no es así en la democracia parlamentaria, como veremos más abajo.

Por otro lado, tanto los actores “principales” como los agentes pueden ser individuales o colectivos. En el caso de que sean colectivos las relaciones de delegación y responsabilidad adquieren complejidad. Un buen ejemplo de ello es el caso en que los ciudadanos (votantes) actúan como actor “principal”, entonces aparecen grandes problemas de coordinación y, en sociedades que alcanzan una gran escala, estos no pueden comportarse de una forma muy activa en la selección y supervisión de los agentes, por lo que tienen que utilizar mecanismos simplificadores para agregar sus preferencias (sus intereses). Esto explica el voto en elecciones periódicas (es decir, el sistema representativo) o la necesidad de los partidos políticos. Incluso los actores principales de carácter colectivo que no son muy grandes tienen problemas en este sentido. Por ejemplo, cuando los parlamentos actúan como actores principales en el caso de que no haya mayorías bien determinadas. En este supuesto, aunque los parlamentarios son capaces de tener una participación activa y encontrar vías institucionales para superar los problemas para construir mayorías y tomar acuerdos en determinadas situaciones (como el voto circular, o la dictadura de la minoría), sin embargo, en otras pueden tener dificultades para la acción colectiva que perjudican su capacidad para controlar a los agentes. Así ocurre cuando se forman mayorías negativas en la democracia parlamentaria, capaces de derribar un gobierno, pero incapaces de apoyar otro de nueva factura. Para atajar este problema se ideó la moción de censura constructiva.

Otra cuestión es que, como acabamos de señalar, uno de los problemas del proceso de delegación es coordinar la acción del conjunto de los votantes, lo que lleva a una valoración crítica del papel que los ciudadanos tienen en la democracia en cuanto que actor principal. Porque su actividad está constreñida al hecho de votar, siendo este el único medio de los ciudadanos para controlar a sus agentes. Es una evidencia que con el voto los ciudadanos solamente pueden sancionar, no pueden dar instrucciones o mandatos a sus representantes, que sería lo idóneo considerando que hacen una delegación de poder. Aunque tal y como

señala la teoría económica de la democracia (A. Downs, 1957) también es cierto que con el voto no solo se eligen gobernantes sino que se pueden apoyar o rechazar programas de gobierno.

Otro de los aspectos en que se presenta un problema de la configuración precisa de la delegación se refiere a la cuestión de la naturaleza del mandato representativo. Las constituciones actuales suelen recoger el principio del mandato representativo, que establece que los parlamentarios una vez elegidos son representantes del conjunto de los ciudadanos y no de una parte de ellos, esto es, no son representantes exclusivos de los que los han elegido ni de los votantes de su circunscripción electoral. Aunque en la práctica este principio es poco operativo, como lo demuestra el hecho de la fuerte disciplina de partido que hay en algunos países, que implica un pseudomandato imperativo partidista (Sánchez de Dios, 1996). Lo cierto es que los parlamentarios se agarran al mandato representativo para fundamentar su carácter de “agente” y para actuar en ocasiones en contra de las preferencias manifestadas por sus votantes. Este mismo problema se plantea en las democracias federales en que en ocasiones el mandato representativo del conjunto de la nación entra en colisión con el mandato de representación territorial, es decir, de una parte de la nación.

36. No obstante lo anterior, los procesos de la “agencia” tienen algunos problemas que es preciso tener en cuenta ya que la delegación es problemática y los problemas que genera se han identificado desde hace tiempo (Strom, Mueller y Bergman, 2003: 22). Tales problemas derivan del hecho de que la delegación implica una transferencia de poder (Lupia, 2003: 34).

37. En lo que podemos llamar la literatura clásica, R. Michels (1980) identificó que toda organización lleva a la dominación de los elegidos sobre los electores, esto es, de los delegados sobre los delegantes o de los agentes sobre el actor principal; M. Weber (1991), al denominar “diletantes” a los ministros y “expertos” a los funcionarios también identificó los problemas en el proceso de la delegación, pues los agentes están mejor informados que quienes les controlan. Más recientemente se ha señalado por la nueva izquierda al criticar la democracia actual que la delegación no funciona ya que los políticos y los altos funcionarios son realmente autónomos por lo que los ciudadanos no tienen influencia real en lo que sus representantes políticos hacen.

Desde la perspectiva de la teoría de la agencia los problemas de la delegación y la responsabilidad están claramente delimitados conceptualmente. En principio, si los actores principales están perfectamente informados de la actividad de los agentes y hay coincidencia entre las preferencias de unos y otros, no se presentan problemas de agencia. Sin embargo, la delegación de autoridad tiene el riesgo de que el agente pueda actuar deslealmente y, en lugar de perseguir la consecución de los intereses del actor principal, persigue sus propios intereses; este es el fenómeno característico de la corrupción. Entonces es cuando se generan los problemas de la “agencia”. El agente puede actuar, bien sin atender los intereses del actor principal, bien en contra de los intereses del principal. Estos problemas, además, se pueden acentuar porque el agente oculta información y el principal no puede conocer exactamente la voluntad manifiesta del agente, o porque el agente oculta su actividad y el actor principal no pueda conocer sus actos. Los problemas de la agencia derivan de ocultación de información al principal o de ocultamiento de la acción del agente. Consecuentemente, los problemas de la “agencia” o delegación son básicamente dos, ambos presentes en la democracia representativa: los llamados de la “selección adversa” del agente, y el del “riesgo moral”. Estos problemas generan “pérdidas de la agencia”, es decir, una diferencia entre lo obtenido por la acción resultante

de la delegación y lo que se hubiera obtenido en el caso de que el agente actuara de forma perfecta, esto es, según lo que quiere el actor principal.

38. La selección adversa o equivocada del agente deriva de situaciones de información incompleta y se concreta en una mala elección del agente, porque el agente no es un buen agente por falta de información o conocimientos. Caben dos situaciones en las que se manifiesta la selección adversa del agente. Una es que el agente desea un resultado distinto al del actor principal, bien porque tiene preferencias distintas, bien porque desconoce los recursos (tiempo y esfuerzo) de que dispone para perseguir los intereses del actor principal. La otra es que el agente no puede perseguir los objetivos del actor principal porque sus recursos son insuficientes. El problema de la selección adversa es especialmente importante y resulta difícil lidiar con él en el caso de elecciones cuando hay dos tipos de candidatos, unos que van a actuar en pro del interés público, que es el preferido por los electores, y otros que lo van a hacer en pro de su propio interés privado. Los electores no los distinguen porque no pueden diferenciarlos, pero los candidatos del segundo tipo pueden aparentar que son del primero, ya que saben que los electores prefieren estos candidatos (Lupia, 2003: 42).

El problema del “riesgo moral” (*moral hazard*) es un término que viene del ámbito de los seguros y define la situación en que una aseguradora asume el riesgo (*moral*), esto es, no especificado, de que el asegurado actúe tomando a su vez nuevos riesgos que van más allá de los previstos en el contrato de seguro. Dentro de la teoría de la agencia el problema del “riesgo moral” se basa en que la delegación da oportunidades al agente de actuar de forma que el principal no quiere, y explica el hecho de que, una vez elegido, el agente puede tener incentivos y oportunidades para actuar de manera distinta a como quiere el actor principal, o incluso en contra de los intereses del actor principal. En este último caso el problema de la agencia es que el agente acepta en principio las condiciones que impone el actor principal porque decide a priori no cumplir con las obligaciones de la delegación. Ello determina que el control del agente se convierta en una cuestión sustantiva al establecer la relación de responsabilidad.

39. Del examen detallado de los desarrollos de ambos problemas se concluye que la principal causa de las “pérdidas de agencia” no es la falta de información, sino el hecho de que el actor principal no pueda “aprender” o conocer lo suficiente sobre el comportamiento del agente para usar el poder que tiene sobre él de una manera efectiva (Lupia, 2003: 44). Es decir, que para enfrentar los problemas de la agencia, el actor principal tiene que conseguir capacidad de control sobre el agente adquiriendo formación y conociendo bien su comportamiento para establecer rectificaciones. Por tanto, la habilidad para combatir las pérdidas de la agencia depende de la habilidad del actor principal de adquirir la información necesaria sobre la conducta del agente para controlarlo y hacerlo responsable de sus actos.

40. Para combatir los problemas de la agencia hay identificados cuatro tipos de medidas (Kiewiet y McCubbins, 1991: 27), todas ellas son mecanismos de responsabilidad política. Dos que operan *ex ante* de que el principal realice la delegación, esto es, antes de que el agente actúe, que son: (1) el “diseño del contrato” de delegación y (2) los mecanismos de selección del agente. Ambas van dirigidas a combatir el problema de la selección adversa del agente. Otras dos que operan *ex post* de la delegación de poder que son: (3) los procedimientos de vigilancia y requerimientos de información y (4) los controles de tipo institucional. Ambas

van dirigidas a combatir los problemas del “riesgo moral”. Como veremos más abajo, entre los mecanismos de control *ex post* están los procedimientos de rendición de cuentas parlamentaria.

Mediante el diseño del contrato de delegación se establece el marco de intereses comunes entre el agente y el principal; para esto sirven las propuestas programáticas electorales o el programa de gobierno que presenta el candidato a primer ministro en las votaciones de investidura. Más precisamente, se puede decir que, como ocurre en las relaciones ejecutivo-legislativo, no se establece un contrato en sentido estricto sino en sentido amplio (Saalfeld, 2000: 357). Los procedimientos de selección tienen que permitir que el actor principal pueda elegir el mejor agente posible. Por ejemplo, en el caso de USA, el Senado realiza un control de los nombramientos de los altos cargos por el presidente. También entra en este apartado la presentación de candidaturas por los partidos, cosa que ayuda a los electores para designar a sus representantes. Los procedimientos de vigilancia y los requerimientos de información están orientados a que el agente comparta la información con el actor principal, como son por ejemplo los informes que se ven obligados a presentar los miembros de los ejecutivos ante el órgano legislativo, o las actividades realizadas por comisiones parlamentarias de investigación y, entre ellas, las comparecencias parlamentarias. Los controles institucionales, por último, se concretan en mecanismos que condicionan la capacidad decisoria de los agentes, por ejemplo, mediante poder de veto de otros agentes o de un tercero. Un ejemplo de esto último es el derecho de veto legislativo del presidente en USA. Otros ejemplos son el bicameralismo simétrico o la intervención de tribunales constitucionales. Este último aspecto se refiere, por tanto, a los mecanismos que operan en el balance y control mutuo entre los poderes del Estado.

41. Con los mecanismos *ex post* el actor principal tiene tres vías de adquirir información: una es la supervisión directa del agente, otra es la de escuchar lo que el agente dice sobre su actuación y, finalmente, la de atender el testimonio de un tercero sobre las acciones del agente. Este último supuesto es el que opera en las comparecencias parlamentarias cuando se invita a los sujetos afectados por las decisiones políticas, como son los grupos de interés, a dar su punto de vista y a evaluar las políticas. Estos son mecanismos institucionales que tienen gran impacto sobre quienes dan la información (Lupia, 2003: 49). Los mecanismos de control *ex post* son de elevado coste en cuanto a su realización, por eso no son aplicables en determinados niveles de la cadena de responsabilidad como son los procesos electorales generales.

Con los mecanismos *ex ante* el actor principal intenta conocer de antemano los atributos, intenciones y capacidad del agente. Así se evitan pérdidas de la agencia, pero no siempre funcionan bien estos mecanismos. Con los mecanismos *ex post* los actores principales tratan de conocer generalmente por terceros cuál es el comportamiento real del agente y diferenciar claramente las acciones del agente en beneficio del principal. Los mecanismos institucionales de este tipo permiten también clarificar cuáles de los informes del agente son ciertos y cuáles falsos.

42. Si consideramos la forma en que se producen las relaciones de delegación de poder y la práctica de la responsabilidad entre los ciudadanos y los gobernantes en la democracia parlamentaria y presidencial de acuerdo con la teoría de la agencia, podemos sacar distintas conclusiones. En primer lugar, observamos que en la democracia parlamentaria se forma una cadena lineal, una cadena simple, tanto en el sentido de la delegación del poder como en el inverso de la responsabilidad. Los ciudadanos delegan inicialmente en el órgano representativo, el parlamento, y este lo hace a su vez en el gobierno o ejecutivo, el cual delega en

los ministros y estos en los altos cargos. La cadena de responsabilidad es similar pero, lógicamente, tiene un sentido inverso. En el régimen parlamentario, por tanto, la estructura de delegación y responsabilidad es una cadena simple con muchas conexiones y en cada paso un actor delega en otro que se convierte en su agente. La responsabilidad que se genera en sentido inverso es también simple. Esta simplicidad queda reforzada, además, porque la democracia parlamentaria funciona con partidos disciplinados. Los rasgos característicos del proceso de la agencia en la democracia parlamentaria son la singularidad y la delegación indirecta (Strom, 2003: 66), es decir, que cada actor principal tiene un solo agente y que la agencia entre los ciudadanos y los gobernantes está completamente mediada por el parlamento.

43. En la democracia presidencial las relaciones de delegación son distintas. Tomando como ejemplo el caso de USA, observamos que los ciudadanos-votantes delegan en varios actores-agentes. Por un lado, eligen un presidente, a quien le corresponde el poder ejecutivo; por otro eligen una Cámara de Representantes por sufragio universal y, por otro, eligen un Senado en cuanto que cámara territorial. El presidente delega en los secretarios (de Estado), los cuales delegan a su vez en los altos cargos. Ahora bien, los secretarios (de Estado) están sometidos a control directo del Senado, pues su nombramiento requiere de la “confirmación senatorial”, y esto determina que se realice un exhaustivo examen de su currículum. Los altos cargos también están sometidos al control parlamentario de la Cámara de Representantes así como del Senado, para lo que se realizan constantemente comparecencias o *hearings* en los comités parlamentarios. Hay que destacar además que los partidos políticos de USA no son estructuras centralizadas sometidas a disciplina de partido; los candidatos en las elecciones suelen ser elegidos en elecciones primarias que en muchos casos son abiertas a todos los ciudadanos, y tanto los diputados de la Cámara de Representantes como los senadores tienen un amplio margen de autonomía respecto de sus partidos en las votaciones parlamentarias. En definitiva, el régimen presidencial americano se caracteriza por que la cadena de delegación es compleja y los ciudadanos delegan en varios agentes que compiten entre sí. La relación de responsabilidad de los agentes respecto de los actores delegantes también es compleja. Se puede decir, por tanto, que en este tipo de régimen se da un nivel mayor de responsabilidad, ya que todos los agentes son directamente responsables, y hay mayores flujos de información desde el agente hacia el actor delegante, los ciudadanos, a diferencia del régimen parlamentario donde la selección del agente es más perfecta y tiene menor coste la toma de decisiones. Sin embargo, se puede decir que en el régimen parlamentario la eficacia en la actuación de los agentes es mayor, pues no están obligados a generar un constante flujo de información, y por ello un esfuerzo adicional, como respuesta a su debida responsabilidad. En particular, esta eficacia se hace más clara en el ámbito de la gestión administrativa. La razón de la mayor eficiencia es que los actores principales ponen más empeño en controlar a sus agentes (Strom, 2000: 276).

44. Como se viene señalando, al comparar la democracia parlamentaria con la presidencial se observa que en la primera la delegación y la responsabilidad operan de una manera más indirecta, por lo que el reto en ella es asegurar que en cada uno de los pasos de la cadena de delegación se dé una representación adecuada y eficaz. Además, en la democracia parlamentaria no hay competitividad entre agentes, porque solo hay una cadena simple que va desde los votantes al ejecutivo. También cabe apuntar que en la democracia parlamentaria el control institucional entre los agentes tiene menos importancia que en la pre-

sidencial, particularmente el veto legislativo, aunque la presidencial carece del mecanismo de la disolución del legislativo a manos del ejecutivo, que sí tiene la parlamentaria. Sin embargo, y como contrapartida, la democracia parlamentaria descansa de manera muy importante en mecanismos de selección del agente, principalmente por el papel tan relevante que tienen los partidos en el sistema y por el hecho de que generalmente los miembros del gobierno son miembros del parlamento y en el caso de que no lo puedan ser, como ocurre en Francia, su carrera política se ha de desarrollar previamente en sede parlamentaria. Es decir, que la democracia parlamentaria está mejor equipada que la presidencial para tratar con los problemas de la “selección adversa” del agente. Por otra parte, la actividad de rendición de cuentas parlamentaria tiende a ser cada vez más relevante en las democracias parlamentarias, con mecanismos diversos que permiten recabar información y hacer la vigilancia del ejecutivo. En la democracia parlamentaria además del control del ejecutivo en las comisiones parlamentarias (que es el medio típico de la democracia presidencial) operan las preguntas parlamentarias (*question time*), las interpelaciones, las comisiones de investigación, etc. Existe el procedimiento sancionador de la moción de censura, que culmina el sistema de responsabilidad política del agente-ejecutivo ante el actor principal-legislativo. En realidad, la moción de censura no es de uso frecuente, salvo en Francia, y es un recurso de última instancia que tiene un gran valor simbólico y publicitario (Sánchez de Dios, 1992)

45. La simplicidad de la cadena de delegación en la democracia parlamentaria es un incentivo para que los actores principales controlen a los agentes y para la eficacia de la actividad de los actores-agentes. (Strom, 2000: 276). Pero hay que destacar que tal simplicidad también es un factor que aumenta los peligros de que pueda producirse una pérdida de responsabilidad de los agentes, de acuerdo con la idea de que “la cadena de delegación es tan fuerte como lo sea su eslabón más débil”. Es decir, si en un punto determinado de la delegación se debilita la responsabilidad, ello afecta a todo el sistema. Si, por ejemplo, los miembros de un gobierno no son unos auténticos delegados o representantes (agentes) de los electores (ya que son nombrados y no elegidos), el hecho de que los funcionarios sean muy “responsables” ante ellos puede convertirse en un grave problema, porque los funcionarios van a actuar finalmente al servicio de intereses privados más que al servicio del interés general. Esto es más difícil que suceda donde hay más competitividad entre los agentes, como ocurre en la democracia presidencial.

La delegación en la democracia parlamentaria tiene la ventaja de que favorece la eficiencia de la acción política en la medida en que los actores enfrentan pocos controles externos institucionales y el número de *veto players*, es decir, actores con poder de veto (Tsebelis, 1995), es limitado (Strom, 2003: 93). Como cada agente depende únicamente de un principal, no tiene que enfrentar demandas contrapuestas y, además, está sometido a una vigilancia estrecha, pues este es al único a quien vigila el actor principal. Como resultado de todo ello se incrementa la capacidad de tomar decisiones y la eficiencia administrativa, o sea, la eficacia decisional, en el sistema.

Por otro lado, la democracia parlamentaria presenta mayores problemas de pérdida de la agencia que la presidencial, concretamente la falta de transparencia.

Esto es lógica consecuencia de que la cadena de delegación es larga e indirecta, además de que no hay competencia entre los actores (Strom, 2003: 93). En este sentido, como los partidos políticos son interme-

diarios en el proceso de delegación, filtran la información y quitan transparencia al proceso de la agencia, lo que afecta a la capacidad de control de los actores principales, en particular de los votantes. El resultado es que, al ser menos transparente la acción política, aumenta la incertidumbre de los votantes en relación con sus representantes. Una manifestación de la incertidumbre entre los votantes como actor principal es la elevada volatilidad electoral.

En consecuencia, la democracia parlamentaria presenta ventajas y desventajas en relación a la presidencial. Las ventajas son el tener bajos costes de toma de decisiones, el que hay más eficacia en la acción de los agentes administrativos y el que la selección de actores principales está muy desarrollada. En cambio, son desventajas de la democracia parlamentaria el que reduce las posibilidades informativas de los actores principales, en particular de los votantes, y el hecho de que tiene una política menos transparente que la democracia presidencial. Puestas en una balanza ventajas y desventajas parece que, en la práctica, la ventaja que hay en la democracia parlamentaria de que la selección del agente sea tan perfecta o completa se diluye por el hecho de que el retorno de información entre el actor agente y el actor principal es reducido e induce a la falta de comprensión del comportamiento de los actores agentes. Las pérdidas de agencia debidas a que no se pueda conocer bien el comportamiento del agente tienen como resultado un comportamiento incierto de los actores principales que, por ejemplo, tiende a incrementar la volatilidad electoral. Una expresión de este hecho es la tendencia a la desaparición del voto de clase. Otro resultado es que actualmente los mecanismos de control *ex post* tienden a reforzarse en la democracia parlamentaria, en concreto el control vía comités parlamentarios, que es un control especializado de los agentes, y el control en vía judicial, particularmente de la jurisdicción constitucional, que es un control de carácter institucional.

46. Las elecciones son el principal mecanismo de delegación en la democracia. Estas tienen que darse en un régimen de competencia de partidos y tienen la doble naturaleza de ser mecanismo de delegación y de responsabilidad. Como instrumento de delegación las elecciones invisten a los políticos y a los partidos con un mandato.

Como instrumento de responsabilidad las elecciones dan la oportunidad de hacer a los políticos y partidos responsables de sus actos. El mandato se fundamenta en los programas y credenciales que presentan políticos y partidos a los electores, siendo estos elegidos en función de las preferencias que tienen los electores y de cómo se percibe su grado de competencia (Mueller, Bergman, Strom, 2003: 19).

Las elecciones pueden inducir a la exigencia de responsabilidad por la razón de que ocupar los cargos públicos resulta atractivo y quienes los están ocupando tratan de mantenerse en los mismos o incluso subir en la escala jerárquica. El temor a una sanción electoral es un gran incentivo para que quienes ocupan los cargos traten de mantener una buena relación con el electorado y atiendan sus demandas. Incluso en el caso de que los gobernantes no tengan intención de volverse a presentar a las elecciones, o no puedan porque hay límites de mandato que se lo prohíben, los efectos saludables de la responsabilidad electoral actúan de manera indirecta. En tales casos, los políticos están forzados por su afiliación a partidos y por el hecho de que los partidos tratan de mantener su posición de control del gobierno más allá del mandato de los políticos individuales. Por esta razón los partidos hacen lo posible para que sus candidatos ganen las elecciones y exigen un comportamiento responsable a quienes entre sus afiliados ocupan los cargos hasta las siguientes elecciones.

En los procesos electorales están muy presentes los problemas de la selección adversa y del riesgo moral, como se puede ver en las teorías de la representación, que tienden a centrarse en cómo seleccionar al representante más adecuado y en cómo evitar que los elegidos abusen de su poder. Las reglas electorales tienden a ser por ello muy complejas, aunque en ocasiones sean fácilmente manipulables, como es la práctica del *gerrymandering* en el diseño de los distritos electorales. Desde la perspectiva de la información, la principal cuestión que se plantea en los procesos electorales, en otros términos, el riesgo moral que asumen los votantes, es la asimetría que hay entre los ciudadanos de a pie y los políticos profesionales.

47. La actividad del parlamento en la cadena de delegación en la democracia parlamentaria se manifiesta fundamentalmente en dos ámbitos: el de la formación del gobierno y el del control parlamentario. La formación de gobiernos en la democracia parlamentaria sigue distintos patrones. En unos casos, se delega en el primer ministro y este forma gobierno; en otros casos, el parlamento selecciona al gobierno en conjunto. En el caso de la formación de gobiernos de coalición cobra importancia el diseño del contrato, ya que estos Gobiernos se basan en auténticos acuerdos o programas de legislatura, lo que es un factor que reduce la aparición de los problemas del riesgo moral. Los problemas de información en el proceso de delegación parlamentaria son menos relevantes que en el caso de las elecciones ya que los miembros del Gobierno están estrechamente relacionados con los parlamentarios y, en todo caso, hay múltiples mecanismos de control parlamentario para la vigilancia de los agentes.

48. Desde la perspectiva de la actividad parlamentaria es muy significativo el campo del control *ex post* (Saalfeld, 2000: 364). En particular en tres ámbitos. Uno es el de las relaciones entre los miembros del Gobierno y los parlamentarios de la mayoría.

Otro es el de las relaciones entre el Gobierno y los partidos de oposición, para lo que existe un gran arsenal de instrumentos con los que conseguir que el Gobierno comparta su información, en particular las preguntas parlamentarias. En todo caso la oposición tiene grandes incentivos para poner en práctica los mecanismos de rendición de cuentas parlamentaria. En tercer lugar, están las comisiones parlamentarias especializadas, que, donde existen, son el mejor instrumento para hacer un seguimiento especializado de las políticas y recabar información. También cuenta, como medio de exigencia de responsabilidad política, la moción de censura (Sánchez de Dios, 1992).

Los que defienden el punto de vista del “declive del parlamento” suelen destacar la tendencia al crecimiento de la actividad del Estado y el hecho de que el gobierno delega el *policy making* en las redes de expertos, que están fuera de la cadena de delegación tradicional entre el legislativo y el ejecutivo. Por estas razones se pone de manifiesto que han aumentado las asimetrías de información entre el parlamento como actor principal y el agente-gobierno. Sin embargo, la realidad es que, como señala Saalfeld (2000: 373), a pesar de que son ciertas tales alegaciones, también lo es que ha aumentado la importancia del diseño del contrato, es decir, de la definición del programa de gobierno del ejecutivo, y también ha aumentado la relevancia de los mecanismos de control parlamentario, como las preguntas y las investigaciones parlamentarias, las comparecencias parlamentarias o la actividad del Ombudsman. La importancia del control parlamentario se pone de manifiesto en el elevado número de gobiernos que tienen que dimitir por falta de apoyo parlamentario en Europa.

49. En el ámbito del Gobierno la principal cuestión que emerge desde la perspectiva del proceso de la agencia es la de la coordinación interna. Los problemas de coordinación del ejecutivo remiten al aspecto central de la autoridad del presidente de Gobierno o primer ministro. Aunque el presidente de Gobierno habitualmente se describe como un *primus inter pares*, su posición real varía según la situación del gobierno de partido. La situación ideal de un gobierno parlamentario es que el proceso de decisión sea colectivo y colegial, es decir, que los ministros asuman colectivamente la responsabilidad por las decisiones del Gobierno y que el voto de cada ministro en el seno del Gobierno valga lo mismo (Andeweg, 2000: 380). En todo caso, el proceso de decisión gubernamental oscila entre un sistema jerárquico y otro colegial. En el primer caso el presidente de Gobierno ejerce una primacía política, como es el caso de Reino Unido, Alemania o España; en el segundo caso, en el seno del Gobierno se decide por voto mayoritario. También varía el proceso de decisión entre una forma gubernamental departamentalizada, en la que los ministerios gozan de autonomía, como ocurre en Suiza, y otra colectiva, que es la más generalizada. Tanto el sistema jerárquico como el departamentalizado suponen una desviación del esquema ideal de democracia parlamentaria.

50. La composición del Gobierno resulta una cuestión crucial. El presidente de un gobierno monopartidista tiene más capacidad en este sentido que el de un gobierno de coalición. En los gobiernos de coalición la capacidad del presidente del Gobierno para nombrar ministros y para cesarlos está limitada normalmente a designar los ministros de su propio partido, que son los únicos a los que puede dar instrucciones.

Para controlar a los miembros del Gobierno, los presidentes necesitan disponer de una oficina que haga el seguimiento en la sombra de los departamentos, del tipo de la Oficina de la Casa Blanca. El mecanismo que tiene más potencial para limitar la capacidad política de los ministros es el programa de gobierno, que en los gobiernos mayoritarios es el programa electoral y en los de coalición lo determinan los acuerdos de coalición.

Otro aspecto relativo a la selección del agente en el ámbito gubernamental es el hecho de que los problemas internos de liderazgo en los partidos políticos y las dificultades de integración de intereses de distintos partidos en el caso de las coaliciones se trasladan al seno del gobierno. Los primeros reflejan las relaciones competitivas entre distintos líderes que quieren culminar sus carreras políticas en el seno del gobierno, los segundos reflejan las divergencias en torno a las políticas de los partidos coaligados. Todos ellos ponen en evidencia que el Gobierno no está exento de los problemas de la selección adversa y del riesgo moral.

51. La última cadena del proceso de decisión y, por tanto, de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria, se establece entre los ministros y los funcionarios (sean altos cargos o no) y se caracteriza por que los ministros tienen que ser capaces de estructurar una relación con los funcionarios que incentive a estos para conseguir realizar los objetivos que tienen los ministros (Huber, 2000: 397).

En la relación entre ministro como actor principal y funcionarios como agente pueden darse graves problemas de la agencia. Aunque los funcionarios están claramente subordinados a los ministros, la relación de agencia ministro-funcionario tiene sus propias características que a veces implica una limitación de la capacidad de maniobra de los miembros del Gobierno, ya que algunos funcionarios suelen estar altamente especializados y tienen una elevada preparación profesional. Esto es lo que ocurre con los altos cuerpos diferenciados de la función pública que existen en muchos países. Por ello pueden darse situaciones de

asimetría informativa entre el miembro del Gobierno y su agente. Además, en muchos casos los funcionarios tienden a defender un área de autonomía propia, por ejemplo, cuando la función pública está estructurada en cuerpos separados de carácter especializado. Por otra parte, el status profesional y laboral de los funcionarios puede llegar a suponer un mecanismo de protección frente a la capacidad sancionadora del actor principal.

52. Para combatir los problemas del proceso de la agencia entre ministros y funcionarios existen diversos mecanismos. Uno es la libre designación por los ministros de los altos cargos, esto es, de los puestos burocráticos de alto nivel, hecho que suele ir aparejado a la politización de los funcionarios. Tanto la libre designación por los ministros como la politización de los altos cargos administrativos facilitan el proceso de delegación, si bien, no en todos los países esto es posible. Por ejemplo, en el Reino Unido los altos cargos son ocupados tradicionalmente por funcionarios profesionales. Otros mecanismos para evitar las pérdidas de la agencia son de tipo institucional, como el procedimiento administrativo al que se tienen que ajustar los funcionarios o la capacidad normativa de los ministros que pueden dictar instrucciones y circulares de obligatorio seguimiento por los funcionarios (Moreno, Crisp, y Shugart, 2003: 86). En el ámbito de los controles *ex post* son muy relevantes los procedimientos de control rutinario, los mecanismos como el Ombudsman y el control de legalidad de la actividad administrativa por los tribunales. También el presupuesto es un medio de que dispone el actor principal para el control de la burocracia, con el que determina los gastos de cada departamento y de las diferentes unidades administrativas, y, además, tiene la característica de que opera como mecanismo de control a la vez *ex ante* y *ex post*. Por otra parte, las ineficiencias y rigideces de los sistemas burocráticos han sido la causa de las recientes reformas emprendidas en muchos países que han introducido incentivos para combatir el desinterés y la apatía de los funcionarios, que es el principal problema de selección adversa en este ámbito de la agencia.

53. En la democracia parlamentaria inciden de una manera especial los partidos políticos que interceden en el proceso de delegación, interviniendo en cada paso del proceso, en particular entre votantes y representantes y entre estos y el Gobierno, pues, como se suele decir, la democracia actual es un sistema de gobierno de partido.

54. Para los votantes los partidos son fundamentalmente un medio de selección de candidatos (Moreno, Crisp y Shugart, 2003: 86). Evidentemente tal mediación cuestiona que en la práctica esté vigente el principio del mandato representativo.

La explicación de por qué se ha desarrollado la mediación de los partidos en la democracia parlamentaria es muy simple: a la vez que resuelven los problemas de la acción colectiva reducen los costes de transacción en la actividad política (Müller, 2000, 312). En la perspectiva de la acción colectiva, se puede observar que los partidos establecen un marco institucional, que es la organización partidista, con el que perfilan un interés colectivo que los miembros asumen y que al mismo tiempo sirve para controlar a sus miembros, en particular los que ocupan cargos públicos. En otros términos, mediante los partidos los dirigentes presentan a los votantes, en cuanto que son un actor (colectivo) principal, un paquete de agentes candidatos cuyas preferencias políticas están bien definidas y que serán estrictamente controlados por una organización semipública (Strom, 2003: 67). Al mismo tiempo los partidos también generan incentivos selectivos para

sus líderes, ya que son ellos quienes ocupan los altos cargos (ejercen el poder) cuando el partido gana las elecciones. Por otro lado, los partidos han aparecido para reducir los costes de transacción, es decir, de búsqueda de información, de negociación, de toma de decisiones y del control de su implementación. Todos estos costes serían excesivos y no habría soluciones posibles para realizar tales funciones si la actividad política solo dependiera de los diputados individuales y de las alianzas a corto plazo que estos pudieran formar. Los partidos surgieron para mejorar la actividad electoral, parlamentaria y gubernamental, que son los campos en los que operan. En este sentido los partidos ofrecen una “marca” que utilizan los candidatos y es un medio para simplificar y economizar la información y definir la acción de gobierno. Para esto sirven los programas de partido. Los votantes, gracias a ello, pueden hacer juicios precisos sobre cómo actuarán los representantes una vez elegidos. Por lo demás, es evidente que los partidos reducen los costes de transacción de formar alianzas legislativas.

55. La mediación de los partidos resuelve los problemas de la agencia porque son un mecanismo que permite alinear, esto es, cohesionar, las preferencias de los candidatos para los cargos públicos (en el parlamento, en el Gobierno o en las diferentes agencias gubernamentales) y las subordina a un control centralizado. Además, impiden que se puedan generar posibles conflictos de intereses y la asimetría de información entre diputados, en cuanto que actores principales, y los ministros como agentes de estos. Los partidos de las democracias parlamentarias europeas están sujetos a fuerte disciplina, lo que significa que hay un “contrato implícito” que sus miembros están obligados a respetar. En tales partidos también hay habilitados mecanismos de selección de los líderes o de los cargos en el Gobierno, cuando es un partido de gobierno, pues habitualmente se requiere desarrollar una carrera en el partido. Al mismo tiempo operan los mecanismos de control *ex post*, entre los cuales tiene un lugar destacado el papel de la organización extraparlamentaria.

56. La importancia de la mediación de los partidos es mayor cuando la selección del agente está más próxima a los votantes. Así, en la relación entre los ciudadanos y el parlamento los partidos interceden de una manera amplia y efectiva en cuanto que estructuras generales que organizan la representación política, pues elaboran los programas y designan a los candidatos. Sin embargo, cuando la delegación es entre el parlamento como actor principal y el Gobierno como agente, solamente destaca la intervención de los grupos parlamentarios, que son estructuras especializadas de los partidos, generalmente sujetas a una fuerte disciplina de partido. Asimismo, la mediación de los partidos entre el Gobierno como actor principal y los ministros como agentes o entre los ministros y los altos cargos-agentes es muy reducida. Los partidos son poderosos instrumentos de selección de candidatos a representantes parlamentarios y a miembros del Gobierno. Concretamente, es un hecho muy relevante que, antes de ser candidatos a los cargos públicos, los afiliados de los partidos tienen que conseguir ser candidatos dentro de su propio partido. Aunque hay que tener en cuenta que hay situaciones relativamente frecuentes en la democracia parlamentaria europea en que la formación de los gobiernos no responde a criterios completamente partidistas, ya que los presidentes suelen fijarse en el perfil técnico más que político de los ministros. (Amorim y Strom, 2006)

De la misma manera que en la delegación, la responsabilidad de los agentes ante los ciudadanos en el régimen parlamentario está mediatizada por los partidos políticos. Así, los partidos que no gobiernan adecuadamente son rechazados en las elecciones y, más importante aún, los parlamentarios pierden toda

posibilidad de reelección si no son respaldados por los partidos. En definitiva, en el régimen parlamentario la cuestión de la selección del agente que actúa por delegación de los ciudadanos y el control del mismo está simplificada, y los partidos políticos juegan un papel principal en ello, haciendo que la selección de agente esté muy depurada. Como los partidos políticos juegan un rol muy importante en el sistema, ello es por lo que en gran medida son estructuras disciplinadas y controladas centralmente.

57. Los partidos generan ciertos problemas a la democracia parlamentaria. El primero es que los partidos tienen el control del proceso de la agencia, es decir, que inevitablemente llevan a una clara partidocracia. Esto, por lo demás, facilita la centralización del poder, especialmente en el caso de sistemas bipartidistas. Más concretamente, el proceso de delegación de poder de la democracia parlamentaria favorece la concentración de poder en el Gobierno, que es quien tiene en sus manos el control de la agenda en el proceso de decisión porque dirige la mayoría (Strom, 2003: 71). Como consecuencia de la partidocracia, cuando el parlamento actúa como actor principal únicamente dispone de capacidad de veto y, cuando lo hace el electorado, solo tiene capacidad de control *ex post* a través del proceso electoral.

La mediación de los partidos en el parlamentarismo genera también problemas de transparencia informativa relativa al *policy making*. Al ser los partidos unos intermediarios en el proceso de delegación y responsabilidad, filtran la información, lo que afecta a la capacidad de control de los actores principales, en particular de los votantes. La manifestación más palmaria de la mediación informativa de los partidos es que las grandes decisiones se toman en su seno por los órganos centrales de los partidos. En el caso de transmisión de información del gobierno al parlamento la primera relación que funciona es la que se da entre el ejecutivo y su grupo parlamentario.

El hecho de que hay una limitación de la información que fluye hacia los actores principales desde los agentes por causa de la mediación de los partidos en la democracia parlamentaria se ve con más claridad cuando se compara esta con la presidencial. Al ser menos transparente la acción política aumenta la incertidumbre de los votantes en relación con sus representantes. En definitiva, la acción de los partidos en la democracia parlamentaria genera pérdidas de agencia en términos de reducción de información para los actores principales, sean estos el parlamento o el electorado. Cuestión distinta es la consideración sobre cómo determina el proceso de la agencia el tipo de gobierno de partido en la democracia parlamentaria. Con el sistema bipartidista, como ocurre en el modelo Westminster, el gabinete está extremadamente reforzado, pues tiene el control monopolístico de la agenda de gobierno (Strom, 2003: 70). Es decir, en el modelo Westminster o de democracia mayoritaria se acentúan los rasgos del partidismo (y su consecuencia la partidocracia) y las debilidades que este introduce en el proceso de la agencia. En cambio, en caso de multipartidismo, que opera con gobiernos de coalición o con gobiernos minoritarios, hay múltiples actores con capacidad de veto, en términos de Tsebelis (1995), que operan fundamentalmente en el ámbito del control de los actores-agentes tanto *ex ante* como *ex post*. Esto se acentúa aún más cuando hay una elevada fragmentación del sistema de partidos, porque en los gobiernos de coalición fragmentados o de mayoría plural hay permanentemente una competencia electoral entre los partidos de la coalición que, lógicamente, se traslada inevitablemente al seno del Gobierno.

58. En el caso de gobierno de coalición los partidos no son actores-agentes que compiten entre sí, porque no tienen capacidad institucional para ello, ya que su participación en la toma de decisiones no es obligada

al no estar establecida por las normas constitucionales. Que no son actores-agentes se demuestra por el hecho de que, si la coalición está “sobredimensionada”, esto es que participan en ella más partidos de los necesarios para ganar una votación por mayoría, el supuesto de que algún partido de la coalición se niegue a apoyar una política no provoca la crisis de gobierno. Evidentemente, cabe la situación en la que un partido sea imprescindible en la coalición, por ejemplo, en las de “talla mínima”, es decir, cuando la mayoría formada por la coalición es justo la mayoría parlamentaria, entonces su aquiescencia sí es necesaria, pero no por razones institucionales en sentido estricto.

Por tanto, con las coaliciones la relación de agencia entre el electorado como actor principal y el órgano representativo como agente está reforzada, y más aún la que se da entre el legislativo como principal y el Gobierno como agente. El diseño de contrato es especialmente importante en estos casos. La mayoría parlamentaria como actor principal se convierte en la pieza clave, siendo su principal función la de dar cobertura a su agente, el Gobierno, el cual tiene que buscar por todos los medios mantener la cohesión de la mayoría respetando el contrato programático de legislatura. Los medios de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad también adquieren mucha importancia ya que la oposición puede muy bien aprovecharse de la división de la mayoría parlamentaria.

59. A modo de conclusión diríamos que, del análisis normativo de la responsabilidad política, obtenemos, en primer lugar, la conclusión de que se trata de un principio institucional fundamental de la democracia que se refiere básicamente al control del poder. Esta es una cuestión que se ha convertido en central en nuestro tiempo, habida cuenta de los déficits que presentan muchos países, en particular, aquellos que han transitado recientemente hacia la democracia. La responsabilidad política es uno de los elementos con los que se valora la “calidad de un régimen democrático”. En segundo lugar, es destacable que el análisis formal que se ha realizado desde la segunda mitad del siglo XX de la responsabilidad política ha sentado las bases de la consideración de la misma en torno (1) a la distinción entre responsabilidad política y jurídica y (2) sobre la vinculación entre responsabilidad y sanción. Así, la responsabilidad política puede tener una vertiente jurídica, aunque no necesariamente, y ha de implicar una sanción, aunque no tiene por qué haber una relación directa entre responsabilidad y sanción, ya que la responsabilidad puede hacerse valer de manera indirecta ante un tercer agente específicamente sancionador.

60. Los presupuestos de responsabilidad adelantados por la perspectiva formal clásica son inexcusables en el análisis del control del poder, ahora bien, la teoría de la agencia aporta una perspectiva complementaria de racionalización del control del poder democrático.

61. La teoría de la agencia es consecuencia del enfoque institucional-racionalista de la ciencia política e introduce una reflexión sobre cómo se realiza la delegación del poder desde los ciudadanos hacia los gobernantes, y sobre la consecuente responsabilidad en que incurren los gobernantes por tal delegación. La teoría de la agencia descansa en las premisas de que todo actor “principal” puede destituir a su “agente” y de que, por tanto, hay responsabilidad del agente ante el principal, aunque la sanción del agente por el principal no tiene que ser necesariamente la destitución. Esta teoría valora fundamentalmente los problemas de la delegación del poder debidos a “la selección adversa del agente” y al “riesgo moral” en que incurre

todo agente delegante, y debidos, también, a las “pérdidas de agencia”, que son una consecuencia de falta de información del actor principal. Su principal aportación es un esquema para estructurar los recursos del control del poder en manos de los actores delegantes. Hay mecanismos de control *ex ante*, como el diseño del contrato y la selección del agente, y mecanismos de control *ex post*, como los procedimientos de vigilancia y los requerimientos de información, así como los controles de tipo institucional por actores específicos. La importancia de cada mecanismo de control depende de la cadena de delegación en que operen.

62. Otra conclusión que deriva de la teoría de la agencia es que, en la comparación con la democracia presidencial, la democracia parlamentaria presenta claras ventajas porque hay menores costes en la toma de decisiones, hay una mayor eficacia en la actuación administrativa y porque el control en la selección del actor agente está más desarrollado. Sin embargo, la democracia parlamentaria presenta la desventaja de que la obtención de información por el o los actores principales es más difícil y las políticas son menos transparentes, como consecuencia hay más “pérdidas de agencia”.

63. Por otra parte, las teorías de la agencia permiten poner de manifiesto la existencia de cuatro cadenas institucionales básicas de delegación en la democracia parlamentaria: la electoral, la parlamentaria, la gubernamental y la administrativa. A ellas hay que añadir como una cadena básica de delegación la cadena partidista que interfiere en las otras cuatro, aunque con diferente intensidad en cada una de ellas.

64. En todas las cadenas se presentan los problemas de la agencia, si bien, el de la selección del agente y el del riesgo moral son más importantes en la cadena electoral que en las otras. La asimetría de información es un problema más relevante en la cadena gubernamental y en la cadena administrativa. En la cadena gubernamental a la forma de gobierno de partido resulta muy determinante de las pérdidas de agencia.

65. En la administrativa es destacable que los ministros siempre disponen de recursos para controlar las pérdidas de agencia.

66. Finalmente, la teoría de la agencia permite poner de relieve que la cadena parlamentaria se ha convertido en una pieza clave del control del poder tanto *ex ante* como *ex post* en el régimen parlamentario. Para ello cuentan, sobre todo, el acuerdo programático del debate de investidura, donde existe, o los pactos de coalición en su caso, y el control parlamentario mediante preguntas, interpelaciones y la actividad de investigación de las comisiones en concreto en las comparencias parlamentarias.

67. Bibliografía.

– Manuel Sánchez de Dios, “La responsabilidad política del Gobierno, de acuerdo con la Teoría de la Agencia, en el marco del VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio”.

– O. Amorim y K. Strom: “Breaking the Parliamentary Chain of Delegation. Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies”, en *British Journal of Political Science*, 36/4 de 2006, 615-645.

- R. B. Andeweg, 2000: “Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers”, en *European Journal of Political Research*, 37, 377-395. J. Blondel y otros, 1981: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid.
- A. Down, 1957, *An economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- S. E. Finer, 1970: *Comparative Government*, Nueva York, Peguin.
- J. D. Huber, 2000: “Delegation to civil servants in parliamentary democracies”, en *European Journal of Political Research*, 37, 397-413.
- Ch. D. Kenney, 2003: “Horizontal *Accountability*: Concepts and Conflicts”, en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 55-76.
- D.R. Kiewet y M.D. McCubbins, 1991: *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago, University of Chicago Press.
- A. Lupia, 2003: “Delegation and its Perils”, en K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 33-54.
- R. Macridis, 1981: “Revisión del estudio comparado de las formas de gobierno”, en J. Blondel y otros: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid, 51-58.
- S. Mainwaring, 2003: “Introduction: *Democratic Accountability in Latin America*”, en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 3-33.
- S. Mainwaring y Ch. Welna, 2003: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- R. Michels 1980: “Democracia formal y realidad oligárquica”, en K. Lenk y F. Nuemann (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 241-257.
- J.R. Montero y J. García Morillo, 1984: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos E. Moreno, B.F. Crisp y M. S. Shugart, 2003: “The *Accountability* Deficit in Latin America” en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 79-131.
- S. Morgenstern y L. Manzetti, 2003: “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United states and Argentina” en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 132-169.
- W. Müller, 2000: “Political parties in parliamentary democracies: making delegation and *accountability* work”, en *European Journal of Political Research*, 37, 309-333.
- W. Mueller, T. Bergman y K. Strom, 2003: “Parliamentary Democracy: Promise and Problems” en K. Strom, W. Mueller, T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 3-32.

– G. O'Donnell, 1998: “Horizontal *Accountability* in New Democracies” en *Journal of Democracy*, 9/3, 112-125.

– G. O'Donnell, 2003: “Horizontal *Accountability*. The Legal Institutionalization of Mistrust” en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability* in Latin

America, Oxford, Oxford University Press, 34-54 G. B. Powell, 2004: “The Chain of Responsiveness” en *Journal of Democracy*, 15/4, 91-105.

– G. Rescigno, 1967: *La responsabilità politica*, Giufrè, Milan T. Saalfeld, 2000: “Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight” en *European Journal of Political Research*, 37, 353-376.

– M. Sánchez de Dios, 1992: *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados, M. Sánchez de Dios, 1996: “La disciplina de partidos en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados”, en *Revista de las Cortes Generales*, 39: 183-210.

– P. C. Schmitter, 2004: “The Ambiguous Virtues of *Accountability*”, en *Journal of Democracy*, 15/4, 47-60.

– C. Smulovitz y E. Peruzzotti, 2003: “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship” en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability* in Latin America, Oxford, Oxford University Press, 309-332.

– K. Strom, 2000: “Delegation and *accountability* in parliamentary democracies” en *European Journal of Political Research* 37, 261-289.

– K. Strom, 2003: “*Parliamentary Democracy and Delegation*”, en K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.) 2003: *Delegation and Accountability* in Parliamentary Democracies, Oxford, Oxford University Press, 55-108.

– K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.), 2003: “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, en K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability* in Parliamentary Democracies, Oxford, Oxford University Press, 3-32.

– K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.) 2003: *Delegation and Accountability* in *Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press G. Tsebelis, 1995: “Decision Making in political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism”, en *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.

– M. Weber, 1991: “Poder burocrático y liderazgo político”, en J. Abellán (ed.): *Max Weber. Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 126-170.

– J. Zafra, 1978: “Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales”, en M. Ramírez (ed.) *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 95-111.

1.2. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y PARLAMENTARISMO

68. Las comisiones de investigación, como instrumentos de control de asuntos de interés público, en nuestro país adquieren rango constitucional a través de la vigente Constitución de 1978 en virtud de lo dispuesto en el artículo 76 CE, encontrándose las concordancias legislativas con lo dispuesto al respecto tanto en el Reglamento del Congreso, como lo dispuesto a su vez en el Reglamento del Senado.

69. Se trata de un órgano de carácter funcional constituido en el seno de un parlamento cuya finalidad es proporcionar información a la cámara sobre un suceso, situación o proyecto a fin que esta pueda ejercitar seguidamente con mayor fundamento sus funciones propias legislativas, presupuestarias, de control, de impulso o de dirección política.

70. Para el Letrado Javier Sánchez Sánchez, en *Economía: Revista en Cultura de la Legalidad*, las comisiones de investigación parlamentarias tienen un carácter extraordinario en el funcionamiento de las cámaras representativas, tanto en su constitución como en su duración, potestades y régimen de funcionamiento.

Se integran por un número reducido de parlamentarios, para dotarlas de mayor agilidad en su funcionamiento, respondiendo a la proporcionalidad de la representación del pleno y se dotan de unas reglas de funcionamiento específicas, distintas de las que regulan las comisiones ordinarias, especialmente diseñadas para facilitar el desarrollo de sus funciones y garantizar tanto el efectivo ejercicio de sus competencias como el respeto de los terceros, ajenos a la Cámara, cuya presencia o colaboración pueda ser requerida. En algunos sistemas se admite la creación de subcomisiones o ponencias (Santamaría, 1995: 538).

71. Tienen normalmente naturaleza no permanente, de forma que se constituyen en relación con un suceso, situación y proyecto concreto, respecto del que circunscriben su actividad investigadora. El objeto de su interés suele ser de importante relevancia para la vida pública y por ello merece la atención especial y específica del parlamento. Por ello, las comisiones de investigación están dotadas de poderes y potestades especiales en relación con las que disponen otros órganos parlamentarios, pudiendo extender su competencia fuera de la propia Cámara.

72. Aunque presentan diferencias según se constituyan en cámaras de sistemas parlamentarios, presidencialistas o semipresidencialistas, todas ellas presentan algunas características comunes, como son las relativas a su naturaleza no ordinaria y al ejercicio de potestades exorbitantes frente a terceros, entre las que destaca habitualmente la protección penal de que gozan sus órdenes, mandatos y actuaciones; asimismo, es habitual que todas ellas finalicen sus trabajos con la elaboración de un informe o dictamen en el que resumen sus actuaciones y expresan sus conclusiones.

73. Doctrinalmente han sido varios los intentos por incardinar las comisiones de investigación dentro del ejercicio de una de las funciones típicas del parlamento: mientras que para la mayoría de autores son instrumentos de control de la acción del Gobierno (Gude Fernández, 2000: 28), para otros son específicos instrumentos de información de las cámaras representativas “que implican unas facultades especiales sobre

terceros ajenas a las mismas” (Santaolalla, 1990: 415). En la misma línea, se hablará de una función cognoscitiva (De Vergottini, 1985: 396).

74. Las comisiones de investigación se configuran ontológicamente de forma autónoma y teleológicamente con carácter vicario en relación a las funciones parlamentarias típicas, especialmente la de control. Desde una perspectiva funcionalista puede afirmarse que son instrumentos de información al servicio de la función de control propia de las cámaras parlamentarias.

75. El sujeto de una comisión de investigación parlamentaria es necesariamente, y en todo caso, una cámara parlamentaria (Garrorena y Montoro, 1990: 118) aunque en determinados supuestos puede estar integrada por miembros de dos de ellas, normalmente la baja y la alta, como ocurre en aquellos sistemas bicamerales en los que, como en el español, la Constitución permite la formación de comisiones conjuntas.

76. El objeto de la actuación de la comisión será un suceso, acontecimiento o proyecto de especial relevancia para la vida pública, que quede dentro del ámbito de actuación material del parlamento que actúa. Esta precisión es relevante en sistemas con división territorial del poder político donde cada parlamento autónomo puede ejercer competencias propias en su respectivo territorio. En consecuencia, no podrá integrar el objeto de una comisión de investigación aquella materia ajena al ámbito competencial del parlamento correspondiente, bien por razones de índole territorial o por razones de naturaleza objetiva y funcional. Así, por ejemplo, en el ámbito estatal sería constitucionalmente inviable constituir una comisión parlamentaria para investigar la responsabilidad política del jefe del Estado en aquellos sistemas cuyas normas constitucionales consagran la irresponsabilidad de este (García Mahamut, 1996: 234), y en el ámbito autonómico o regional no sería admisible una comisión de investigación cuyo objeto sea materia de competencia exclusiva del Estado. Precizando el concepto de interés público, el Tribunal Constitucional español ha definido por tal en la STC n.º 88/2012, de 7 de mayo, que las comisiones de investigación “tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”.

77. En cuanto a los poderes y potestades de las comisiones de investigación, aunque el repertorio específico varía en cada sistema político y en cada periodo histórico, con carácter general podemos destacar el poder de recabar la presencia y comparecencia de personas, autoridades o particulares ante la comisión para informar sobre lo que se les requiera y contestar a lo que se les pregunte. Asimismo, el poder se extiende a la petición de documentos que se encuentren en poder de terceros, ya sean instituciones y personas públicas o privadas; es la potestad tradicionalmente conocida como *the power to send for persons, papers and records*, acuñada en el Congreso de los Estados Unidos (Torres Bonet, 1998: 268), cuya desobediencia suele estar penalmente sancionada. Por otro lado, sobre las administraciones públicas pesa la obligación de colaborar con la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación.

78. Como dato significativo, desde un punto de vista comparado, cabe resaltar que en aquellos sistemas políticos en los que las potestades de las comisiones de investigación se confieren en los textos constitucio-

nales, estas suelen tener una mayor capacidad de actuación, pudiendo incluso ordenar registros y secuestro de publicaciones, mientras que cuando las potestades se atribuyen en una legislación específica, estas suelen ser de menor intensidad. Aunque la facultad de investigar se considera implícita en el funcionamiento de toda asamblea legislativa, el rasgo diferenciador de su reconocimiento constitucional reside en que cuando este se produce se otorga al parlamento la facultad de realizar investigaciones o encuestas sobre un asunto concreto, que determina el Pleno de la Cámara, y a la que se conceden, en exclusiva, poderes extraordinarios al objeto de llevar a buen fin el mandato parlamentario de investigación (García Mahamut, 1996: 50).

79. Las comisiones de investigación tienen sus orígenes en los comités investigadores nombrados por el Parlamento británico para analizar diversas cuestiones de índole económica durante el reinado de Eduardo II, y que volverían a aparecer durante el reinado de Ricardo II, con capacidad de propuestas para la reforma de los asuntos públicos (Gude Fernández, 2000: 66). A partir de 1689 gozarán de potestades especiales frente a terceros ajenos a la cámara. Como tantas otras figuras del Derecho parlamentario, las comisiones de investigación saltarán desde el sistema británico al resto de sistemas políticos occidentales, tanto americanos como europeos.

80. En los Estados Unidos, las comisiones de investigación han tenido una relevancia institucional y social indiscutible, acorde, por otra parte, con la propia arquitectura política del *check and balance* y la lógica inherente al sistema presidencialista de separación de poderes. Su actuación ha sido frecuente e intensa, abarcando entre los objetos de su actividad desde cuestiones de pura fiscalización política del ejecutivo hasta problemas de índole social y económica, pasando por procedimientos de acusación contra el presidente (los conocidos *impeachment*). Es curioso que la existencia de estas comisiones se entienda admitida en la propia constitución, aunque no haya previsión expresa al respecto, porque el Tribunal Supremo consideró que las mismas se admitían de forma implícita en la forma de regular la organización de poderes en la norma fundamental. Sus poderes son amplísimos y ninguna institución pública ni privada puede resistir sus requerimientos de información, documentación y comparecencia, pudiendo llegar a examinar a personas en condición de testigos en un procedimiento similar al judicial en audiencias especiales conocidas como *hearings*; asimismo, en determinadas circunstancias pueden llegar a ordenar el arresto y encarcelamiento de personas, a disposición de la comisión.

81. En Francia, en el ámbito de un régimen semipresidencialista como el diseñado en la V República, las comisiones de investigación pueden constituirse tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado. Su existencia no está prevista constitucionalmente sino que se encuentran reguladas por los reglamentos de las cámaras y por normas específicas, alguna de las cuales es incluso anterior al actual régimen político. Aunque en ambas cámaras existen comisiones que tienen atribuida potestad para investigar permanentemente, cuando se quiere obtener información cualificada sobre un asunto concreto se constituye una *comission d'enquête*. Los poderes de las comisiones de investigación francesas han sido modificados a lo largo del tiempo; en la actualidad, aunque con menos amplitud que las comisiones norteamericanas, pueden solicitar todo tipo de información y documentación de los órganos administrativos, así como de instituciones privadas bajo ciertas condiciones y siempre con la salvedad de no interferir en las competencias propias del poder judicial y del poder ejecutivo.

82. En Italia se aprecia una clara diferencia respecto a Francia, toda vez que el sistema italiano, dentro del régimen parlamentario de gobierno sí reconoce expresamente las facultades de investigación del Congreso y el Senado, en un régimen denominado de bicameralismo perfecto por gozar ambas, en principio, de iguales competencias (art. 82 Constitución italiana). Las comisiones de investigación, *commissioni d'inchiesta*, gozan de amplísimos poderes, equiparándose a los órganos judiciales de instrucción tanto en sus competencias como en sus límites, pudiendo, en consecuencia, ordenar investigaciones a la policía judicial, autorizar registros domiciliarios y secuestros de publicaciones, además de la tradicional competencia para requerir el envío de documentación o la presencia de autoridades, funcionarios y particulares, pasando por encima de cualquier limitación que pudiera derivarse del secreto de Estado, del secreto del sumario o del profesional. Con relación a las comparecencias personales cabe señalar que los ciudadanos, en este caso, no solo tienen el deber de comparecer ante la comisión, sino de declarar la verdad, al estar sancionado en el Código Penal tanto la negativa a testificar como el testimonio falso.

83. En el ámbito de la Unión Europea ha de destacarse la puesta en marcha de comisiones de investigación que han tenido una gran repercusión en la opinión pública, como, por ejemplo, la que tuvo por objeto el asunto de las denominadas “vacas locas” y que requirió de un análisis de ámbito europeo para un adecuado conocimiento de las causas del problema y, sobre todo, un eficaz tratamiento normativo e institucional que superaba el nivel estatal.

En España las comisiones de investigación se reconocen por primera vez con rango constitucional en la Constitución de 1978, regulándose posteriormente tanto en sede de los reglamentos del Congreso y del Senado como en el ámbito de la legislación orgánica y ordinaria. La posibilidad de crear comisiones de investigación fue asimismo reconocida a los parlamentos autonómicos en sus respectivos reglamentos, encontrándose en la actualidad con el mismo régimen de protección penal que el de las Cortes Generales, si bien limitadas en cuanto al objeto de su investigación a los asuntos que sean de la competencia de la comunidad autónoma respectiva, entendida, eso sí, en un sentido muy amplio. La disposición de su creación corresponde al Pleno de la respectiva cámara, mediante una resolución subsiguiente a una moción o mediante la aprobación de una proposición no de ley. La composición de la comisión obedece al criterio de representación proporcional, bien mediante la asignación en la misma de los diputados que a cada grupo parlamentario corresponda, bien mediante el establecimiento del sistema de voto ponderado para la adopción de acuerdos. El objeto de la investigación será necesariamente un asunto de interés público, es decir, que afecte a la sociedad en general y no incumba a la esfera personal de los individuos (Arévalo Gutiérrez, 1995: 165).

84. Las potestades de las comisiones de investigación en España, tanto las nacionales como las autonómicas, comprenden la de requerir la presencia para comparecer de autoridades, funcionarios y ciudadanos –es decir, cualquier persona, ya sea de nacionalidad española o extranjera, residente en España (Navas Castillo, 2000: 45)–, así como el poder de recabar el envío de documentos de cualquier Administración pública, con los límites derivados del respeto a las materias clasificadas, al secreto del sumario y al derecho al honor, la intimidad personal y la propia imagen, que se traducen en el deber de reserva por parte de los miembros de la Comisión. Sin embargo, no tienen acceso a documentos judiciales de carácter procesal que no sean, claro está, de carácter público.

85. El Tribunal Constitucional español ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre la naturaleza, objeto y funcionamiento de las comisiones de investigación; en este sentido, al analizar la comisión creada en el parlamento gallego sobre el denominado caso Prestige, determinó la imposibilidad jurídica de disolver anticipadamente una comisión de investigación no permanente por causas no previstas en sus normas de funcionamiento ni en el respectivo reglamento parlamentario (STC 227/2004).

86. Bibliografía.

– ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (1995), “Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 43, pp. 113-205.

– GARCÍA MAHAMUNT, R. (1996), *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, McGraw Hill, Madrid.

– GARRORENA, A. y MONTORO, A. (1990), “La Comisión del Congreso para el control de la radiotelevisión pública en España”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 2, pp. 95-140.

– GUDE FERNÁNDEZ, A. (2000), *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago.

– NAVAS CASTILLO, F. (2000), *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia plena*, Colex, Madrid.

– PÉREZ ROYO, J. (1996), *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid.

– SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (1995), “La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Senado, Madrid, pp. 455-476.

– SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990), *Derecho Parlamentario Español*, Espasa, Madrid.

– TORRES BONET, M. (1998), *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Congreso de los Diputados, Madrid.

– DE VERGOTTINI, G. (1987), “Limitazioni alla tutela giurisdizionale dei diritti e inchiesta parlamentare”, en DE VERGOTTINI, G., *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, Maggioli, Rimini.

2. INTRODUCCIÓN

2.1. CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

87. Con fecha 5 de junio de 2015 (número de registro 000653) tiene entrada en el registro del Parlamento de Andalucía escrito del Grupo Parlamentario Popular Andaluz por el que «al amparo de lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento de la Cámara, solicita la creación de una comisión de investigación relativa a graves irregularidades en la concesión, gestión y justificación de las subvenciones otorgadas por la Administración andaluza en materia de formación profesional para el empleo desde el ejercicio 2002 hasta 2014». Esta solicitud es calificada favorablemente y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en su sesión de 17 de junio de 2015 (*BOPA* n.º 21 de 19 de junio).

88. Con fecha 6 de julio de 2015 (número de registro 001282) tiene entrada en el registro del Parlamento de Andalucía escrito del Grupo Parlamentario Ciudadanos por el que «al amparo de lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento de la Cámara, solicita la creación de una comisión de investigación relativa a las concesiones de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo (FPE), desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación». Esta solicitud es calificada favorablemente y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en su sesión de 8 de julio de 2015 (*BOPA* n.º 33 de 10 de julio).

89. Con fechas 24 de junio de 2015 (n.º de registro 000922) y 15 de julio de 2015 (número de registro 01608) tienen entrada en el registro de la Cámara sendos escritos por los que el Grupo Parlamentario Socialista, en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento, manifiesta su oposición a la creación de las comisiones de investigación antes señaladas, respectivamente.

90. Finalmente, la Mesa de la Cámara en sesión celebrada los días 1 de julio de 2015 (*BOPA* n.º 31 de 8 de julio) y 22 de julio de 2015 (*BOPA* n.º 27 de 13 de agosto) manifiesta su conocimiento de ambos escritos de oposición.

91. Debatidas conjuntamente las dos solicitudes de creación de la comisión de investigación en la sesión plenaria del día 10 de septiembre de 2015 (*DSPA* n.º 11, páginas 105 y ss.), la solicitada por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz es rechazada al obtener 52 votos a favor y 55 votos en contra. Por su parte, la solicitada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos es aprobada al obtener 108 votos a favor, un voto en contra y ninguna abstención.

92. El *BOPA* n.º 84 de 6 de octubre de 2015 publica los nombres de los miembros de la Comisión que son los siguientes:

93. Por el Grupo Parlamentario Socialista, la Sra. Dña. María Luisa Bustinduy Barrero y el Sr. D. Rodrigo Sánchez Haro.

94. Por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz, el Sr. D. Carlos Rojas García, que sería con posterioridad sustituido por el Sr. D. Miguel Ángel Torrico Pozuelo, y la Sra. Dña. María Teresa Ruiz-Sillero Bernal.

95. Por el Grupo Parlamentario Podemos Andalucía, la Sra. Dña. Begoña María Gutiérrez Valero y el Sr. D. Juan Ignacio Moreno de Acevedo Yagüe.

96. Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, la Sra. Dña. Marta Bosquet Aznar y el Sr. D. Julio Jesús Díaz Robledo.

97. Por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, el Sr. D. José Antonio Castro Román y la Sra. Dña. Elena Cortés Jiménez.

98. Así, el 1 de octubre de 2015 tiene lugar la sesión constitutiva de la Comisión que, presidida con carácter extraordinario por el Sr. D. Juan Pablo Durán Sánchez, presidente del Parlamento de Andalucía, procede a la elección de presidente, cargo que recae en el Sr. D. Julio Jesús Díaz Robledo, del Grupo Parlamentario Ciudadanos, al obtener el voto favorable de su propio grupo y del Grupo Parlamentario Socialista, votando los Grupos Parlamentarios Podemos Andalucía y Popular Andaluz a sus propios candidatos y absteniéndose el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

2.2. OBJETO DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

99. La finalidad primordial de una comisión de investigación parlamentaria es la de obtener información y trasladar la misma al Pleno de la Cámara. No se orienta pues a establecer la verdad formal sobre un suceso o acontecimiento, como correspondería a un órgano jurisdiccional, ni a analizar hechos o situaciones para el posterior conocimiento de los órganos judiciales o gubernativos, como corresponde a los cuerpos y funcionarios administrativos. La “verdad” de la investigación parlamentaria es una “verdad política” que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos (Pérez Royo, 1996: 575).

100. El objeto de la Comisión de Investigación es investigar, en sede parlamentaria, y analizar qué ocurrió con todo lo relacionado con las concesiones de las subvenciones otorgadas por la administración de la Junta de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo (FPE), desde el año 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación. Tras ello, la Comisión debía determinar las responsabilidades políticas que hubiera, en su caso, así como proponer todas aquellas sugerencias, aportaciones o propuestas de mejora a dicha política pública.

101. La creación de esta Comisión de investigación se justificó en base a las alertas sobre posibles irregularidades como consecuencia de cuatro hitos que confluyeron en un breve plazo de tiempo:

102. La emisión por la Cámara de Cuentas de Andalucía, en enero de 2014, de su informe de fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo ejercicios 2009-2010 y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004.

103. La realización por la Intervención General de la Junta de Andalucía, a mediados de 2014, de los informes provinciales especiales de fiscalización de las subvenciones concedidas para cursos de formación profesional para el empleo (en adelante cursos de FPE), a raíz de las deficiencias observadas por el interventor provincial de Huelva en su informe de control financiero permanente del Servicio Andaluz de Empleo (en adelante SAE) correspondiente al ejercicio 2012.

104. Las operaciones policiales (fundamentalmente las conocidas como operaciones Edu y Barrado) llevadas a cabo a raíz del presunto fraude a la Tesorería General de la Seguridad Social puesto de manifiesto en la provincia de Málaga por parte de empresas relacionadas con estos cursos de formación.

105. La apertura, a lo largo de 2014 y 2015, de diligencias previas en diferentes juzgados andaluces para investigar las presuntas ilegalidades puestas de manifiesto por las investigaciones policiales.

106. El mandato del Parlamento de Andalucía a esta Comisión y, consecuentemente, los trabajos que la misma ha desarrollado han tratado de:

107. Conocer la verdad en relación a la gestión de las subvenciones relativas a los cursos de FPE.

108. En su caso, y si las hubiera, pedir las responsabilidades que correspondan a autoridades y funcionarios de la Administración andaluza en relación con la gestión de estas subvenciones.

109. Proponer actuaciones que mejoren la gestión de esta importante política pública.

110. Para desarrollar su trabajo esta Comisión se ha basado, fundamentalmente, en la documentación remitida por la Junta de Andalucía y en las manifestaciones de los 66 comparecientes que han pasado por la Comisión.

111. Ha quedado clara la dificultad de llevar a cabo los trabajos de la Comisión de Investigación, tanto en la fase de documentación, como sobre todo en la fase de comparecencias, mientras a su vez, en diferentes juzgados, existían procedimientos abiertos en los que, de una u otra forma, estaban inmersos varios de los comparecientes. Ello ha conllevado dos cuestiones principalmente: la primera que la Comisión ha tenido serias dificultades a la hora de obtener información en algunas comparecencias, la segunda, que añade el hecho de la dificultad de hacer compatibles el respeto a los derechos de los comparecientes, con el que los diputados miembros de la Comisión en el ejercicio de las labores que les son propias en el seno de la misma.

Para evitar esta colisión de intereses, entre derechos individuales y el derecho de los parlamentos a constituir comisiones de investigación, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en su artículo 193 (antiguo artículo 138 C) establece que “en cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para

examinar, sin perjuicio de las competencias que el presente tratado confiere a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional". De hecho, varios Estados miembros de la UE tienen incorporados en su cuerpo legislativo disposiciones similares.

Otra dificultad añadida ha sido la incomparecencia de diferentes personas citadas, pues imposibilita a la Comisión hacer su trabajo y acceder a información. Por ello entendemos que se precisa llevar a cabo cambios normativos que imposibiliten que ello ocurra en el futuro.

A continuación, esta Presidencia presenta su propuesta de dictamen final estructurada, para una mejor comprensión y lectura, según las diferentes cuestiones que se han suscitado a lo largo del desarrollo de los trabajos de la Comisión.

3. DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

3.1. EL PLAN DE TRABAJO. APROBACIÓN

112. Constituida la Comisión, las primeras sesiones tienen como objeto la adopción de diversos acuerdos relevantes para el desarrollo de los trabajos. De una parte, la elaboración de un plan de trabajo exigido por el artículo 52.2 del Reglamento del Parlamento; de otra, la solicitud con carácter urgente de cierta documentación referida fundamentalmente a los expedientes con resolución firme de reintegro y finalmente, y tras el cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el artículo 53.3 del Reglamento, la Presidencia de la Cámara procedió a dictar las oportunas normas de procedimiento.

113. Por lo que se refiere al plan de trabajo, tras diversas propuestas de los diferentes grupos parlamentarios, la Comisión optó por encomendar esta tarea al presidente de la Comisión mediante la elaboración de un proyecto que, en la medida de lo posible, recogiera las indicaciones efectuadas por aquellos. El plan fue debatido y aprobado en la sesión del día 20 de octubre de 2015 (*BOPA* de 9 de noviembre de 2015).

114. Después de algunas consideraciones generales, el plan de trabajo consta de cuatro apartados o fases relativos a:

- A) Documentación y análisis.
- B) Comparecencias.
- C) Conclusiones y dictamen final.
- D) Finalización.

115. Como ha quedado indicado, el plan de trabajo contemplaba dos fases previas a la elaboración de las conclusiones: la fase de documentación y análisis y la fase de comparecencias. No obstante, antes de abordar cada una de ellas, hemos de señalar el debate que ocupó parte de las primeras sesiones relativo al orden en que dichas fases habrían de producirse.

116. En efecto, para algunos grupos parlamentarios, las comparecencias debían preceder al análisis de la documentación o, en otro caso, simultanear una y otra en el entendimiento de que las explicaciones de los expertos facilitarían la comprensión de la documentación objeto de estudio, sobre todo en relación con los aspectos más complejos de los procedimientos administrativos. Por el contrario, para otros grupos parlamentarios el orden debía ser el inverso por cuanto era necesario conocer previamente el contenido de la documentación disponible en base a la cual formular las preguntas adecuadas para el esclarecimiento de los hechos investigados.

117. Resuelta la discrepancia a favor de la segunda opción, se inicia la primera fase prevista en el plan de trabajo.

118. Importa resaltar en este punto que si bien el plan de trabajo comprendía, como venimos señalando, dos fases, no puede decirse que estas se sucedan cronológicamente sino que más bien, a partir de un

determinado momento (sesión de 4 de marzo de 2016) comienzan a tener lugar sesiones de comparecencias sin que ello suponga la finalización de la primera fase, ya que el orden del día de las sesiones posteriores a la fecha señalada se refiere indistintamente al análisis de la documentación o a la celebración de comparecencias, distinguiéndose unas de otras, además de por el contenido, por el carácter de secretas de las primeras y públicas las segundas.

119. En consecuencia, la exposición separada de ambas responde más bien a razones de clasificación que a motivos temporales.

120. Antes de proceder sucintamente a la exposición de los trabajos de la Comisión atendiendo a mencionado plan, parece oportuno dejar constancia para su corrección en el futuro, de algunas dificultades o lagunas puestas de manifiesto a lo largo de los meses en que la comisión ha desarrollado su trabajo. Baste señalar algunas de ellas:

121. – La necesidad de una precisa delimitación entre las funciones del presidente del Parlamento y el presidente de la Comisión que, en orden sobre todo a la remisión de los escritos generados en el seno de la misma, permita una mayor fluidez en las comunicaciones, considerando lo ajustado de los plazos previstos reglamentariamente. En este mismo orden de cosas, el Reglamento atribuye al presidente del Parlamento la facultad de dictar las «oportunas normas de procedimiento» (art. 53.3), normas que pueden colisionar con las contenidas en el plan de trabajo cuya elaboración, como se ha señalado, corresponde a la propia Comisión.

122. – Fijación del orden del día. El artículo 72.2 del Reglamento de la Cámara dispone que el orden del día de las comisiones será fijado por su presidente o presidenta, de acuerdo con su respectiva Mesa, oídos los portavoces de los grupos parlamentarios en la comisión respectiva. Se trata así de una decisión colegiada. Al carecer la Comisión de Investigación de Mesa, resulta difícil atribuir esta facultad, obligando al presidente a efectuar consultas informales entre los distintos grupos antes de proceder a la correspondiente convocatoria.

123. – La mayor concreción, en la medida de lo posible, del alcance del carácter secreto de estas comisiones, toda vez que el artículo 70.3 del Reglamento extiende este tanto a las sesiones como a los trabajos, término este último de difícil delimitación.

3.2. EL PLAN DE TRABAJO. DESARROLLO DE LA PRIMERA FASE

124. El interés de la Comisión en disponer de la documentación adecuada perdura a lo largo de toda su existencia hasta la última de las sesiones, celebrada el 26 de octubre de 2016, fecha en que se abre el período de presentación de propuestas de conclusiones.

125. Para ello ya desde una de las primeras sesiones, y una vez solicitada con carácter urgente una primera documentación, se acuerda que por los diferentes grupos se presente una relación de aquella otra que, a sus respectivos criterios, consideren necesaria para abordar el objeto de la investigación. Atendiendo

a lo acordado, se procede por los grupos a la presentación de diversas solicitudes resultando estas tan cuantiosas que se hace prácticamente imposible efectuar una reducción de las mismas de manera que satisfaga a todos los miembros de la Comisión.

126. Ante esta dificultad, se opta por la remisión íntegra de las solicitudes al Consejo de Gobierno, solución no exenta de dificultades según hace constar el presidente de la Comisión cuando señala «que la documentación solicitada es de un volumen enorme, difícilmente manejable, aparte de un carácter heterogéneo y exhaustivo. No obstante, y aun consciente de las dificultades que ello implica, propone que la Comisión dé traslado al Gobierno de todas las solicitudes tal y como han sido formuladas de manera que, con independencia de la respuesta que esta petición pueda tener, no se cercene la voluntad de conocimiento de los miembros de la Comisión» (Acta n.º 2/15, de 3 de noviembre).

127. Este requerimiento tuvo respuesta del Consejo de Gobierno con fecha 9 de noviembre (n.º de registro 7389), por el que se anunciaba el comienzo del estudio sobre la «viabilidad técnica» de la petición realizada tanto en lo concerniente a su cantidad como a la dispersión geográfica de su localización por encontrarse esta ubicada bien en los servicios centrales, bien en las distintas direcciones provinciales de la Agencia del SAE, ofreciendo por ello la posibilidad de la visita *in situ* de los diputados a dichas dependencias. Esta respuesta inicial sería rechazada por la mayoría de los miembros de la Comisión en la sesión del día 10 de noviembre de 2015, reiterando la obligación de remitir la documentación en los términos solicitados y a la mayor brevedad posible.

128. Similares escritos de la Comisión de una parte y de Gobierno de otra continuarán intercambiándose a lo largo de todos los meses de trabajo y ocuparán buena parte de los debates. Corresponde a otro lugar del presente dictamen la valoración sobre el grado de cumplimiento del Gobierno de los requerimientos efectuados.

129. Sobre la descripción del desarrollo de los trabajos que en este punto estamos realizando, resulta conveniente dejar constancia, siquiera sea brevemente, de algunos aspectos de naturaleza procedimental. Así, en relación al uso y consulta de la documentación, tanto la Presidencia de la Cámara, haciendo uso de la facultad que el Reglamento le otorga (resolución de la Presidencia de 13 de enero de 2016) como la propia Comisión dictaron las siguientes normas de funcionamiento:

130. Se dispone que las actas de la Comisión, una vez elaboradas, sean custodiadas por la Presidencia, pudiendo ser consultadas exclusivamente por los miembros de la Comisión, salvaguardando así el carácter secreto de los trabajos.

131. En relación al uso de la documentación, se establece un sistema de reproducción que garantiza tanto al mencionado carácter secreto como la seguridad de la custodia a cargo de los servicios de la Cámara.

132. Respecto al procedimiento de consulta, se autoriza que los miembros de la Comisión puedan ser asistidos por un número indeterminado de asesores designados por ellos mismos, al objeto de facilitar la comprensión de la documentación en sus aspectos más técnicos.

3.3. EL PLAN DE TRABAJO. DESARROLLO DE LA SEGUNDA FASE

133. No será hasta el día 29 de junio de 2016 cuando por acuerdo de la Comisión se dé por finalizada la solicitud de nueva documentación (acta n.º 30/16, de 29 de junio de 2016). Por su parte, con fecha 8 de septiembre (n.º de registro 12921) tiene entrada en el registro de la Cámara escrito de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio por el que «se da por cumplimentado y, en consecuencia, concluido el envío de la documentación solicitada en los términos que establece el Reglamento del Parlamento de Andalucía y lo dispuesto en el escrito del presidente del Parlamento de Andalucía de fecha 4 de noviembre de 2015».

134. Al igual que se hizo respecto a la documentación, también en el caso de las comparecencias la Comisión solicitó de cada uno de los grupos parlamentarios la presentación de sus respectivas propuestas de las personas cuya presencia sería requerida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.2 del Reglamento de la Cámara. Las propuestas fueron las siguientes:

135. Por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, 49.

136. Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, 143.

137. Por el Grupo Parlamentario Podemos Andalucía, 34.

138. Por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz, 107.

139. Por el Grupo Parlamentario Socialista, 276.

140. El total de las personas propuestas fue de 462 (la falta de coincidencia entre los parciales y el total se debe al hecho de que muchas de las propuestas lo fueran por varios grupos simultáneamente).

141. A diferencia de lo sucedido con la documentación, sí fue en este caso posible alcanzar un acuerdo que redujera el número, siendo finalmente requeridos un total de 69, de los cuales se realizaron 66, por circunstancias que más adelante se explicarán.

142. De una parte, la Comisión otorgó una especial importancia al orden en que habrían de producirse, acordándose que estas se iniciaran por el personal funcionario más técnico e ir subiendo en la jerarquía administrativa hasta finalizar con los miembros del Consejo de Gobierno y su presidenta. La razón esgrimida por la Comisión fue la de que un conocimiento de los aspectos técnicos y procedimentales del sistema de subvenciones a la formación ayudaría a una mejor formulación de las cuestiones que pudieran desembocar en su caso en la exigencia de responsabilidades políticas.

143. Especial cuidado puso la Comisión en el cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentariamente para proceder a las correspondientes citaciones, toda vez que las mismas se orientan a garantizar de la forma más escrupulosa el respeto de los derechos de los comparecientes. Exigencia más relevante si cabe al coexistir con el desarrollo de los trabajos de la Comisión un proceso judicial abierto sobre el mismo asunto y teniendo alguno de los comparecientes la condición de imputado en el mismo.

144. Finalmente el procedimiento de las comparecencias se realizó de acuerdo con lo dispuesto en el plan de trabajo, iniciándose con una exposición del compareciente y un doble turno de preguntas y respuestas con un tiempo inicialmente previsto de dos horas en total, que fue ampliamente sobrepasado en la mayoría de las ocasiones.

145. Atendiendo a lo expuesto tienen lugar las siguientes comparecencias:

NOMBRE	CARGO	DIARIO
Castillo Gualda, Juan José	Interventor Delegado Almería	DSPA 140
Chao Serrano, Nieves	Interventora Provincial Cádiz	DSPA 140
Escudero Miralles, Antonio	Interventor Provincial Córdoba	DSPA 141
Gutiérrez Pedrosa, Miguel	Interventor Provincial Granada	DSPA 141
García Bermúdez, Miguel Ángel	Interventor Delegado Huelva	DSPA 141
González Gámez, Pedro	Interventor Provincial Jaén	DSPA 141
Delgado Utrera, Juan José	Interventor Provincial Málaga	DSPA 143
López Gutiérrez, Victoria	Interventora Provincial Sevilla	DSPA 143
García Fernández, Adolfo José	Interventor General Junta Andalucía	DSPA 143
Arrieta Viñals, María Teresa	Interventora Adjunta al Interventor General JA Fondos Europeos	DSPA 151
Marcos Ortiz, Rocío	Intervención General Junta Andalucía	DSPA 151
Moreno Herrerías, María Jesús	Directora General Evaluación, Control y Calidad SAE	DSPA 151
Méndez Capel, Blas	Jefe Servicio DG Formación Almería	DSPA 151
Vidal Agarrado, Antonio Juan	Jefe Servicio DG Formación Cádiz	DSPA 152
Gavilán Jiménez, Manuel	Jefe Servicio DG Formación Córdoba	DSPA 152
Bolívar Medina, Magín	Jefe Servicio DG Formación Granada	DSPA 152
García Lucena, María Noelia	Jefe Servicio DG Formación Granada	DSPA 152
Valentín Martos, José Luis	Jefe Servicio DG Formación Jaén	DSPA 153
Almendros Flores, María Isabel	Jefe Servicio DG Formación Málaga	DSPA 153
Gómez Laguillo, Carmen	Jefe Servicio DG Formación Sevilla	DSPA 153
Fito García, Daniel	Jefe Servicio DG Formación Sevilla	DSPA 154
Carril Iglesias, María Magdalena	Jefe Servicio DG Formación Profesional Empleo en DG competente	DSPA 154
Gil Flores, José Ángel	Jefe Servicio DG Formación Huelva	DSPA 155
Gutiérrez Muñoz, José	Director Gerente Ciomijas Málaga	DSPA 155
Morales Martínez, Joaquín	Director Organización y Sistemas FAFPE	DSPA 155
Villén Rueda, Hernando	Director General Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo	DSPA 155
Marqués Suárez, Luis	Gerente Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo	DSPA 156
Pérez González, José María	Empresarios vinculados con cursos trabajadores Delphi	DSPA 156
Rodríguez Nevado, Gonzalo	Alcalde Punta Umbría	DSPA 164
Ojeda Avilés, Ángel	Empresario	DSPA 166
Fresneda Heredero, Federico	Extesorero UGT-A	DSPA 166
Martín Redondo, Javier	Alumno curso Cárnicas Zumaquero	DSPA 166

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 448

X LEGISLATURA

21 de abril de 2017

NOMBRE	CARGO	DIARIO
Pérez Laborda, Francisca	Delegada Provincial Empleo Junta Almería	DSPA 166
Bouza Mera, Juan	Delegado Provincial de Empleo Junta Cádiz	DSPA 167
Fernández Ramírez, Antonio	Delegado Provincial Empleo Junta Córdoba	DSPA 167
Martín Jiménez, Marina	Delegado Provincial Empleo Junta Granada	DSPA 167
Muñoz García, Eduardo Manuel	Delegado Provincial Empleo Junta Huelva	DSPA 167
Sabaleta Ortega, Irene	Delegada Provincial Empleo Junta Jaén	DSPA 168
Lomeña Villalobos, Juan Carlos	Delegado Provincial Empleo Junta Málaga	DSPA 168
Rivas Sánchez, Antonio*	Delegado Provincial Empleo Junta Sevilla	DSPA 169
*Se levanta sin responder a las preguntas		
Cosano Prieto, Aurora	Delegada Provincial Empleo Junta Sevilla	DSPA 169
Martínez Iglesias, José	Secretario Provincial Delegación Empleo Huelva	DSPA 169
Simó Hernández, María José	Secretaria General SAE	DSPA 169
Lara González, María Josefa	Directora General Formación	DSPA 170
Brenes Rivas, Manuel	Director General Empleabilidad y Formación Profesional	DSPA 170
Sánchez Hernández, Andrés	Director Formación Profesional Empleo	DSPA 179
Florido Mancheño, M ^a Teresa	Directora General Formación	DSPA 179
Montes Pérez, Teodoro	Jefe Departamento Gestión FPO Junta Andalucía	DSPA 179
Cañavate de León, Carlos	Director General de Formación	DSPA 182
García Martín, Manuel Jesús	Ex Director General Formación Profesional Empleo	DSPA 189
Cara Rodríguez, Jorge Felipe	Secretario General FP y EP	DSPA 189
Llanes Díaz-Salazar, Gaspar	Secretario General Economía	DSPA 189
Ustarán Muela, María de la O	Presidenta UTE Ciomijas	DSPA 189
Sivianes Sánchez, José	Formación Integral para el empleo	DSPA 190
González Marín, Antonio	Director Gerencia SAE periodo investigado	DSPA 192
Toro Barba, Antonio	Director Gerencia SAE	DSPA 192
Viera Chacón, José Antonio	Consejero Empleo 2000-2004	DSPA 193
Fernández García, Antonio	Consejero Empleo 2004-2010	DSPA 193
Recio Menéndez, Manuel	Consejero Empleo	DSPA 200
Ávila Cano, Antonio	Consejero de Economía, Innovación y Ciencia	DSPA 200
Moreno Ruiz, Mar	Consejera Educación	DSPA 202
Chaves González, Manuel	Presidente de la Junta de Andalucía	DSPA 202
Griñán Martínez, José Antonio	Presidente de la Junta de Andalucía	DSPA 202
Alonso Alonso, Luciano	Consejero de Educación, Cultura y Deporte	DSPA 203
Sánchez Maldonado, José	Consejero Empleo, Empresa y Comercio	DSPA 203
Díaz Pacheco, Susana	Presidenta de la Junta de Andalucía	DSPA 203

146. Cabe decir que, en términos generales, las comparecencias se desarrollaron de manera adecuada, si bien han de señalarse algunas incidencias, tales como la incomparecencia de la ministra de Empleo y Seguridad Social, Sra. Báñez García, y de la consejera del Tribunal de Cuentas, Sra. Genaro Moya. En ambos casos se adujo falta de competencia del Parlamento de Andalucía para reclamar la presencia de cargos pertenecientes a organismos o instituciones de ámbito estatal. Debe consignarse igualmente la actitud del delegado provincial de Empleo de Sevilla, Sr. Rivas Sánchez, al abandonar la sala de comparecencias una vez efectuada su intervención inicial, sin esperar a que los comisionados efectuasen sus preguntas. Por otra parte, no fue infrecuente que algunos comparecientes, imputados o no en la causa judicial, se acogiesen a su derecho a no declarar, aduciendo el perjuicio que ello podría suponerles respecto a sus derechos e intereses, y, por último, la no asistencia de un convocado por enfermedad grave.

147. Pero, con independencia de estos casos señalados, el desarrollo de las comparecencias ha puesto de manifiesto un conjunto de cuestiones derivadas de la escasa regulación jurídica de las comisiones de investigación, así como de la práctica inexistencia de jurisprudencia sobre la materia. No es este el lugar, desde luego, para realizar una pormenorizada relación de las dificultades que estas circunstancias suponen en el normal desenvolvimiento de los trabajos parlamentarios, objeto más de reflexión de juristas que de la acción de los parlamentarios. Sin embargo, aunque sea con brevedad, han de dejarse señaladas algunas de ellas en orden a una posible mejora de este instrumento de control político.

148. No pocas de estas dificultades derivan del hecho ya apuntado de la coincidencia temporal de la comisión parlamentaria con la causa judicial abierta, lo que puede hacer diluir la línea que separa la responsabilidad política de la penal, con el recelo comprensible de los comparecientes en sus manifestaciones, sobre todo de aquellos que han sido imputados. Ello supone, asimismo, que en el seno de la comisión se haya producido una referencia continua al procedimiento judicial, que puede en ocasiones sesgar o anticipar las conclusiones antes de la finalización del trabajo parlamentario, tanto en un sentido como en otro. Añádase a todo ello las consecuencias que puede suponer el desvelamiento de aspectos del sumario cuando este ha sido declarado secreto.

149. Estas cuestiones han sido tratadas por la doctrina y a ella nos remitimos en la búsqueda de las soluciones que resulten más apropiadas. No ocurre lo mismo con otra serie de problemas suscitados en el seno de la Comisión y que carece de referentes interpretativos a los que acudir. Conciernen estos a la escasa claridad existente en torno a los poderes y facultades de la Cámara y de la Comisión, concretamente en relación con la actitud de los llamados a comparecer, bien sea esta de inasistencia, de abandono de la sala o de la negativa a contestar a las preguntas que se formulen acogándose a su derecho constitucional, supuestos todos ellos producidos en el transcurso de las sesiones.

150. Respecto al primero de los supuestos planteados, la Sra. Báñez García fundamentó su incomparecencia en un dictamen del Consejo de Estado n.º 193/2016, en el que se establece que el poder de supervisión y control de las comisiones de investigación autonómicas se circunscribe a la actuación de las autoridades y funcionarios de la comunidad autónoma que corresponda, sin que dicha potestad pueda alcanzar a órganos o autoridades de la Administración del Estado.

151. Sobre este asunto y el relativo al Sr. Rivas Sánchez tuvieron oportunidad de pronunciarse los servicios jurídicos del Parlamento que, mediante Dictamen de 23 de mayo de 2016, vinieron a concluir la improcedencia de instar la intervención del Ministerio Fiscal en ninguno de los casos, y ello no tanto por asunción del razonamiento del dictamen del órgano estatal cuanto de una interpretación restrictiva del tipo penal del artículo 502.1 del Código Penal y en base al principio de intervención mínima. El mencionado precepto señala que: «Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos de delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además una pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años».

152. Aduciendo irregularidades en la recepción de la citación, los servicios jurídicos del Parlamento dictaminaron el 6 de junio negativamente la posible intervención del Ministerio Fiscal en el caso de la consejera del Tribunal de Cuentas, Sra. Genaro Moya.

153. En definitiva, y acaso con la salvedad del ámbito competencial del Parlamento entendemos que el resto de las cuestiones aquí planteadas están lejos de tener una solución unívoca y que continuarán suscitando dificultades en futuras comisiones de investigación a menos que se realizaran las oportunas reformas legislativas o resoluciones judiciales.

3.4. EL PLAN DE TRABAJO. DESARROLLO DE LA FASE FINAL

154. Finalizadas las comparecencias con la de la presidenta de la Junta de Andalucía, Sra. Díaz Pacheco, en sesión celebrada los días 30 y 31 de mayo de 2016, la Comisión da por concluida esta fase, abriéndose el plazo para que los grupos parlamentarios presenten sus propuestas de conclusiones.

155. Recibidas estas, se encomienda al presidente de la Comisión la elaboración de un proyecto de dictamen para su debate en Comisión y remisión, en su caso, al Pleno de la Cámara y posterior publicación en el *BOPA* y comunicación al Consejo de Gobierno, dando así cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Cámara.

156. La Comisión acordó por unanimidad, en reunión celebrada el 26 de octubre de 2016, además, que el presidente de la Comisión de Investigación presentase el dictamen síntesis el día 31 de enero de 2017, que los grupos tendrían de plazo hasta el 20 de febrero para presentar sus enmiendas al texto. A su vez, la Comisión volvería a reunirse el 6 de marzo para votar, en su caso, las enmiendas si las hubiera, así como la propuesta de dictamen, de igual forma, se acordó tratar la cuestión de los votos particulares, que tendrán de plazo para ser registrados en la Cámara hasta el 10 de marzo, caso de ser presentados.

157. Con posterioridad, el día 31 de enero de 2017, la Comisión, reunida con carácter de urgencia y a instancias de un escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión desde la Presidencia del Parlamento, procede a la adecuación, mediante acuerdo de la propia comisión, del acuerdo anterior al calendario del periodo de sesiones en curso, por lo que finalmente los plazos finales quedan definidos de la siguiente forma:

158. Ratificación falsos testimonios por los grupos, hasta el viernes 3 de febrero hasta las 14:00 h.

159. Presentación por parte del presidente de la Comisión de la ponencia dictamen síntesis, lunes 6 de febrero hasta las 19:00 h.

160. Finalización de plazo para registro modificaciones a la ponencia dictamen síntesis, hasta el día 27 de febrero a las 19:00 h.

161. Reunión de la Comisión para votación de modificaciones a la ponencia dictamen síntesis y dictamen, día 13 de marzo.

162. Finalización de plazo para registro votos particulares, en su caso, a la ponencia dictamen síntesis, hasta el día 17 de marzo a las 14:00 h.

163. Quedaría pues el proceso finalizado para entrada en el sumario de la Mesa de la Cámara del día 22 de marzo y, en su caso, pudiendo formar parte del orden del día del Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2017.

4. LAS SUBVENCIONES OTORGADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. PARTE PRIMERA: ORIGEN

4.1. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

164. La provisión de formación, subsidios salariales y asistencia en la búsqueda de empleo para los desempleados han sido actividades que han formado parte de las políticas públicas de los estados modernos de bienestar durante las últimas tres décadas. Estas políticas públicas no son exclusivas de los países europeos, pero sí se puede afirmar que desde mediados de los noventa Europa lidera la implantación de estas actividades si este liderazgo se mide en términos del esfuerzo que realiza en términos de gasto público. Otros países anglosajones, como Canadá, Australia o Estados Unidos disponen también de este tipo de actividades desde hace más de tres décadas, pero lo cierto es que el gasto público que estos países realizan es muy inferior a lo que desde mediados de los noventa se viene realizando en muchos países europeos. Se podría decir, por tanto, que las políticas activas de empleo, desde mediados de los noventa, son una preocupación sobre todo para la Unión Europea.

165. De hecho, se podría afirmar que es a partir del Job Summit de Luxemburgo de 1997 cuando las políticas de empleo se convierten en un pilar fundamental de la Unión Europea a través de la Estrategia Europea de Empleo (European Employment Strategy, EES). El lanzamiento de la estrategia de empleo tiene un precedente importante con la publicación del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, que publica en 1993 la Comisión Delors. Este documento, entre otros aspectos, destaca la necesidad de desarrollar políticas de activación y flexibilización del empleo para aumentar el potencial de crecimiento de los países europeos.

166. Basándose en este libro blanco, y tras varios años de ir perfilando y precisando medidas para potenciar el crecimiento del empleo, no solo en cantidad sino también en calidad, en noviembre de 1997, el Consejo Europeo, en su reunión en Luxemburgo, establece objetivos explícitos a alcanzar por los Estados miembros en cuanto a la promoción del empleo.

167. Dichos acuerdos quedaron reflejados en el Tratado de Ámsterdam, y los objetivos con respecto al empleo quedan agrupados en cuatro grandes pilares, a saber:

- Aumento de la empleabilidad de los trabajadores.
- Desarrollo de una cultura del emprendimiento y creación de empleo.
- Aumento de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas.
- Mejora en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

168. El objetivo fundamental de estos cuatro pilares no es otro que el de impulsar un cambio hacia una mejor adaptabilidad de los trabajadores ante posibles cambios, así como hacia la rápida recuperación de los parados para el mercado de trabajo.

169. La Estrategia Europea de Empleo da un nuevo impulso en términos de concreción de objetivos con la cumbre europea de Lisboa, en 2000, donde se precisan objetivos concretos a conseguir a largo plazo en términos de tasas de empleo. En concreto, se precisa el objetivo de conseguir, en el plazo de 10 años –es decir, para 2010–, una tasa de empleo (entre los individuos entre 15-65 años) del 70% para los varones y del 60% para las mujeres. Además de estos objetivos cuantitativos, se añaden, en 2001, varios objetivos de empleo con una orientación más basada en la calidad del mismo. En particular, entre estos objetivos, destacan aspectos como la mejora de la calidad del empleo, la necesidad de desarrollar procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, de integrar a todos los agentes sociales en estos procesos, y finalmente la necesidad de desarrollar indicadores sociales.

170. En 2002, el Consejo Europeo, reunido en Barcelona, destaca explícitamente la necesidad de avanzar hacia “Políticas activas de empleo: más y mejores trabajos”.

171. A partir de ese momento, el término de políticas activas ha sido sin duda parte de la agenda permanente de la Estrategia de Empleo Europea, pero lo cierto es que su puesta en práctica en cada uno de los países miembros ha sido muy desigual, no solo en términos de intensidad de las mismas sino también en cuanto a tipología de las mismas y resultados.

Tipos de políticas activas de empleo

172. Las políticas activas se enmarcan en cuatro grandes grupos:

- Formación de trabajadores en activo y parados.
- Programas de incentivos para el sector privado.
- Programas directos de empleo en el sector público.
- Servicios de orientación y seguimiento.

173. Se describe a continuación en qué consiste cada uno de estos grandes grupos de políticas activas:

174. Formación

Este bloque de programas abarca medidas como formación para los desempleados (reglada o no), formación en el empleo, y experiencia laboral. Entre la formación para los desempleados, se incluye desde la formación de capital humano más general, como idiomas, uso de TIC, u otra formación básica para los poco cualificados, como formación más especializada, bien sea mediante el aprendizaje de programas de ordenador avanzados u otras técnicas necesarias para adaptar al trabajador a las nuevas tecnologías. La idea subyacente de los programas de formación no es otra que el aumento constante de la productividad del trabajador mediante la actualización permanente de su capital humano. Constituye una medida tradicional y típicamente utilizada en numerosos países europeos.

175. Programas de incentivos para el sector privado

Este tipo de medidas engloba todas aquellas dirigidas a incentivar la contratación de trabajadores en el sector privado o bien a evitar despidos. Entre estas, la más habitual consiste en los subsidios salariales

dirigidos a los empresarios (mediante rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social). En este apartado también se incluyen las ayudas que se otorgan a trabajadores cuando emprenden un nuevo negocio, ayudas que pueden reflejarse en descuentos en sus cotizaciones, o en ayudas financieras para comenzar el negocio, o incluso en labores de asesoramiento en la etapa inicial del nuevo empleo.

176. *Programas directos de empleo del sector público*

Estas medidas se centran en la creación directa de trabajos en el sector público u otras actividades que producen bienes o servicios públicos. En general, estos programas van dirigidos a las personas con notables dificultades de inserción con el fin de mantenerlos en contacto con el mercado de trabajo.

177. *Servicios de orientación y seguimiento*

Este tipo de políticas activas engloban todas aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. No se trata únicamente de medidas de asesoramiento, sino que se monitoriza la eficiencia en la búsqueda de empleo e incluso se incluyen sanciones (normalmente la retirada del subsidio de desempleo) si se comprueba que los desempleados no están realizando adecuadamente su tarea de búsqueda de empleo, o no aceptan trabajos que en principio son adecuados a las capacidades del trabajador.

178. Este tipo de medidas son el ejemplo típico de la combinación de políticas activas y pasivas, de modo que los individuos disfruten de rentas mientras buscan un empleo, pero sin que la búsqueda de empleo se resienta, que es lo que la evidencia demuestra que sucede cuando se aplican políticas pasivas de empleo y la búsqueda de empleo no se monitoriza adecuadamente.

179. *Evaluación de las políticas activas de empleo*

180. Dado que la implementación de políticas activas de empleo supone un coste nada despreciable, es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sujetos a evaluación continua. Algunos programas pueden resultar muy alentadores sobre el papel, pero con pobres resultados en la práctica. Dado el carácter cuasi experimental de muchos de los programas, la práctica habitual de la evaluación de los mismos resulta imprescindible para avanzar en el diseño de estas políticas de un modo eficaz.

181. *Elementos fundamentales de la evaluación de políticas activas*

182. Existen varios elementos que son fundamentales para la adecuada evaluación de cualquier programa dirigido a los desempleados:

183. En primer lugar, es fundamental definir bien cuál es el objetivo del programa, y, en consecuencia, definir y medir adecuadamente el resultado. Es imprescindible definir qué se entiende por “éxito” de una determinada política activa de empleo, y esto depende del objetivo preciso del programa, así como del colectivo preciso al que va dirigido.

Dado que en general, nos centramos en trabajadores desempleados, y el objetivo es que recuperen un empleo a la mayor celeridad posible, el resultado habitualmente utilizado en la evaluación de estas políticas es que una determinada política se define como “exitosa” si ha conseguido emplear al trabajador, y “no exi-

tosa” si no lo ha conseguido. Esto, sin embargo, puede matizarse en muchas direcciones, desde el tiempo que debe pasar desde el final de la intervención de una determinada medida hasta el nuevo empleo, hasta el análisis de atributos del empleo encontrado –número de horas de trabajo, estabilidad o precariedad en el empleo, salario, etc.– En cada caso, será necesario definir el resultado del programa, y si los datos lo permiten, matizar en términos cualitativos el resultado del mismo, lo que sin duda enriquece la evaluación de la medida.

184. En segundo lugar, para evaluar adecuadamente el éxito o fracaso de una medida de política activa, lo ideal sería observar al individuo que ha participado en dicha medida en dos situaciones. Una, en la que el individuo participa en el programa y se observa su situación laboral antes y después de la intervención. Y la segunda, observar la trayectoria laboral de ese mismo individuo, si la intervención no hubiera tenido lugar. Para la construcción de estas situaciones es imprescindible contar con individuos que no han realizado la intervención pero que son lo más parecidos posibles a aquellos que la han realizado. Estos individuos son los que forman parte de lo que en evaluación de políticas se denomina “grupo de control”, frente al “grupo de tratamiento”, que lo conforma el colectivo de individuos objeto de la intervención. La metodología habitual de la evaluación de políticas activas consiste en la comparación de las trayectorias laborales de los individuos del grupo de tratamiento frente a los del grupo de control. Esta comparación consiste en la aplicación de técnicas determinadas que fundamentalmente dependen de la calidad de los datos de los que se dispone.

185. *Efectos indirectos de las políticas activas de empleo*

186. Un aspecto que no ha sido tratado hasta ahora, y que es ignorado por la mayoría de las estrategias de evaluación comentadas, es la posible existencia de efectos indirectos en las políticas activas de empleo. Estos efectos indirectos son potencialmente relevantes sobre todo en dos de los cuatro tipos de políticas activas descritas, a saber, la formación de parados y los subsidios al sector privado.

187. Al evaluar estas políticas, el resultado en general se mide en términos de empleabilidad de los parados tras la medida implementada. Sin embargo, en general, no se tiene en cuenta que su empleabilidad puede afectar a que otros trabajadores se vean negativamente afectados. Calmfors (1994) resume los efectos indirectos de las políticas activas de empleo. Los tres tipos de efectos más importantes son los siguientes:

188. Efectos de desplazamiento: Se producen cuando los trabajos creados por un determinado programa se crean a expensas de otros que quizá se hubieran creado. Esto perjudica claramente a parados no participantes en un programa determinado, bien de formación o bien de subsidios a la contratación en el sector privado. Si estos efectos desplazamiento no son tenidos en cuenta, se puede sobreestimar claramente el impacto de las medidas adoptadas. Algunos de los trabajos dirigidos a la estimación de estos efectos indirectos encuentran un efecto desplazamiento muy significativo al utilizar un modelo de equilibrio general en el que este efecto desplazamiento se incluye.

189. Efectos de “peso muerto”: Estos efectos se producen principalmente en los programas de subsidios al sector privado. Tienen lugar cuando se ofrecen subsidios a contrataciones que hubieran tenido lugar

también en ausencia del subsidio. Si este “peso muerto” no se tiene en cuenta, se sobreestima claramente el impacto positivo de la política de ayudas a la contratación en el sector privado.

190. Efectos de sustitución: Al incentivar empleos para determinadas categorías de trabajadores, otros empleos se ven negativamente afectados dado que sus costes relativos aumentan con respecto a los primeros. Las empresas tendrán incentivos a sustituir empleos cuyo coste relativo ha aumentado (empleos no afectados por ayudas) por otros cuyo coste relativo ha disminuido.

191. *El coste de las políticas activas de empleo*

192. Desde un punto de vista económico, el resultado de las políticas activas no debe medirse exclusivamente en términos de la empleabilidad de los parados, sino que es preciso también tener en cuenta el coste de implementación de las políticas, o más precisamente, la relación coste-beneficio de las mismas.

193. La tabla 1 refleja el gasto de numerosos países en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB en 2011:

Tabla 1: Gasto Público en Políticas Activas de Empleo en % de PIB - 2011

	Total	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo privado	Creación directa de empleo público	Inserción de grupos con dificultades
Dinamarca	2.26	0.67	0.50	0.40	0.00	0.69
Bélgica	1.59	0.21	0.15	0.72	0.37	0.14
P. Bajos	1.10	0.41	0.13	0.01	0.11	0.44
Suecia	1.09	0.29	0.08	0.47	0.00	0.25
Finlandia	1.01	0.17	0.51	0.14	0.09	0.10
Francia	0.93	0.25	0.36	0.11	0.14	0.07
España	0.88	0.15	0.20	0.37	0.08	0.08
Alemania	0.79	0.34	0.26	0.13	0.03	0.03
Austria	0.75	0.18	0.45	0.04	0.05	0.03
Portugal	0.59	0.14	0.32	0.10	0.01	0.02
Italia	0.42	0.11	0.14	0.16	0.01	0.00
OCDE	0.58	0.14	0.15	0.14	0.06	0.10
EEUU	0.13	0.04	0.04	0.01	0.01	0.03

Fuente: OCDE y Observatorio Económico de Andalucía (2014)

194. Al comparar los diferentes países en 2011, que son los datos más recientes de los que disponemos, destaca Dinamarca como aquella que dedica el mayor porcentaje del PIB a las políticas activas (el 2,3%),

seguida de Bélgica (1,6%), Holanda (1,1%), Suecia (1,1%) y Finlandia (1%). Por el otro lado, los países europeos que menos gasto realizan como porcentaje de su PIB a estas medidas son Estonia, la República Checa y Hungría, que dedican menos del 0,5%. España dedicó en 2011 el 0,9%, porcentaje similar al utilizado por Francia y Alemania. Las siguientes secciones señalarán sin embargo que el tipo de medidas implementadas en los diferentes países europeos es de muy diversa índole.

195. Por otra parte, el coste de implementación de los diversos tipos de políticas activas difiere notablemente. Mientras que los cursos de formación requieren dotaciones fuertes de fondos, otras medidas, como asesoramiento y orientación, son mucho menos exigentes desde el punto de vista de su coste.

196. Si bien en la mayoría de los análisis en los que se evalúa la efectividad de las diferentes políticas activas de empleo no se tiene en cuenta su coste explícitamente, al menos sí es preciso hacer notar que al comparar la efectividad de las mismas, es preciso valorar no solo las diferencias en los resultados, sino también las diferencias en el coste de implantación.

197. Políticas activas de empleo en algunos países europeos

198. En este apartado se describen, al margen de cualquier consideración política o ideológica y a modo comparativo, los programas de políticas activas llevados a cabo por algunos de los países más involucrados en las mismas en Europa. Se han seleccionado dos países nórdicos, como Dinamarca y Suecia, como paradigmas del uso de estos programas de incentivación a parados, Holanda por la tradición en la implementación de este tipo de programas así como por las transformaciones que ha experimentado en materia de políticas activas, y Francia debido a que es el país del sur de Europa que mayor gasto en términos de PIB realiza en este tipo de programas. Con esta selección, si bien no se pretende un análisis exhaustivo de los diferentes programas en cada uno de los países europeos, sí se ofrece una idea precisa del tipo de programas implementados, así como del éxito obtenido en los países que en mayor medida se han involucrado en estas medidas de activación de parados.

199. *Dinamarca*

200. Dinamarca es uno de los países que se caracterizan por tener implementado el paradigma laboral denominado “flexiseguridad”, que se caracteriza por promover mercados de trabajo flexibles (con bajos costes de contratación y despido), y en consecuencia, con alta rotación laboral, pero con un fuerte sustento de protección social a los trabajadores. Esta protección social se plasma fundamentalmente en políticas pasivas generosas a quienes han perdido su empleo (subsidios de desempleo generosos) combinadas con fuertes políticas de activación de los trabajadores (políticas activas de empleo), fundamentalmente a los desempleados para que vuelvan al empleo en el mínimo tiempo posible.

201. Dado que todo trabajador, al perder su trabajo, recibe una renta como subsidio de desempleo, las políticas activas de empleo están diseñadas para que el tiempo que las personas están desempleadas sea mínimo. De hecho, actualmente, tras unos meses en el desempleo, todo trabajador está “obligado” a participar

en medidas de activación, que pueden consistir en formación o asesoramiento. Por otra parte, existe una interrelación entre las políticas pasivas (subsidio de desempleo) y las políticas activas, de modo que tras el periodo de formación y/o asesoramiento, a partir de 1994 todo trabajador debe demostrar su esfuerzo en la búsqueda activa de empleo si quiere seguir percibiendo el subsidio, tal y como se desprende de lo dispuesto en el marco normativo existente.

202. En la actualidad, a los beneficiarios de un subsidio de desempleo menores de 30 años de edad se les tiene que ofrecer (y ellos deben aceptar) algún tipo de política activa de empleo en los tres meses siguientes al cobro del primer mes de subsidio. Y dispondrán de medidas de activación (formación y asesoramiento) más o menos continuada hasta que recobren un empleo. Para los mayores de 30 años, este período se amplía a 12 meses tras el cobro del primer mes de subsidio. El tipo de política activa que cada trabajador desempleado debe recibir lo deciden trabajadores sociales, especialmente dedicados a estas tareas de activación.

203. El uso de las políticas activas de empleo está muy extendido en Dinamarca. En 1994, alrededor del 20% de los parados participaba en este tipo de medidas, porcentaje que aumentó hasta el 40% hacia 2002 (coincidiendo con un periodo de recesión) para descender ligeramente a partir de entonces. La distribución de los trabajadores según el tipo de política activa aplicada es como sigue: el 45% participa en programas de formación, el 36% participa en programas en los que las empresas contratantes reciben subsidios a la contratación, y el resto, casi un 20%, participa en programas de orientación y ayudas al emprendimiento.

204. Este uso extensivo tiene su correspondencia en el coste de estas políticas, alcanzando el 2% del PIB al comienzo de la recesión actual, el más alto de todos los países europeos.

205. Dada la importancia de las políticas activas en Dinamarca, tanto en términos de magnitud como de coste, y dada la disponibilidad de buenos datos, existen numerosos trabajos de evaluación de diferentes programas de Políticas Activas. Si bien el objetivo de este trabajo no es ofrecer una descripción detallada de todos estos trabajos, sí parece evidente que ni los programas de formación ni los subsidios a las empresas privadas tienen un impacto positivo claro en la disminución del tiempo de desempleo de los trabajadores. Sin embargo, un trabajo muy reciente, (véase Van den Berg et al., 2014), que analiza el impacto de la monitorización y asesoramiento de los trabajadores desempleados sobre la búsqueda efectiva de empleo en Dinamarca sí encuentra evidencia clara de los efectos positivos de estas medidas. En particular, observa que la intensificación de la monitorización y del asesoramiento mediante el aumento del número de reuniones o contactos entre los trabajadores sociales (encargados de la activación) y los desempleados provoca una disminución en media de alrededor de un 20% en el período de desempleo.

206. Suecia

207. Suecia dedica alrededor del 1,1% del PIB a las políticas activas de empleo. Como describe la tabla 1, en 2011, los incentivos al empleo emplean el 47% de estos fondos. La intermediación alcanza el 29% del total mientras que la inserción de grupos con especiales dificultades utiliza el 25% del total. La proporción de los fondos utilizados para la formación de desempleados es en 2011 solo el 8%, muy pequeña comparada

con su incidencia algunos años atrás, y en parte se debe a que diversas evaluaciones mostraron su falta de eficacia y enorme coste, lo que les llevó a reconsiderar los programas de políticas activas y redirigirlos más hacia los incentivos al empleo y hacia la inserción de grupos con dificultades especiales.

208. Con respecto a los incentivos al empleo, se centran, especialmente desde mediados de los noventa, en subsidios al empleo para los desempleados de larga duración, subsidios que alcanzaban el 50% de los costes laborales durante un período máximo de 6 meses. También existen programas de incentivación al empleo para desempleados que deseen comenzar sus propios negocios, o incluso para personas que en riesgo de pérdida de empleo se plantean emprender su propio negocio. La evaluación de algunos de estos programas ha mostrado su eficacia para la recolocación de desempleados de larga duración. La eficacia es mayor para los parados que trabajan en empresas bajo subsidios que los subsidios otorgados a los desempleados para que emprendan sus propios negocios.

209. Con respecto a programas dirigidos a la inserción de grupos con especiales dificultades, destaca la iniciativa por la educación de los adultos, implementada en los noventa. Los programas educativos están dirigidos a adultos (empleados o desempleados) con bajos niveles educativos y consisten en el aprendizaje de competencias generales como el sueco, el inglés o las matemáticas, y desde mediados de los noventa, se añade el aprendizaje de técnicas básicas de ordenador. Todos los municipios participan en estos programas, que son gratis para los participantes. Algunos estudios han analizado la eficacia de este tipo de formación y confirman el impacto positivo de la misma en la empleabilidad de los trabajadores, particularmente para los varones jóvenes.

210. Holanda

211. En Holanda, el gasto en políticas activas alcanza el 1,1% del PIB (en 2011). El 44% del total se dedica a programas de inserción de colectivos con especiales dificultades, mientras que el 41% se dedica a programas de Intermediación. El 15% restante se divide en programas de formación, incentivos al empleo y creación directa de empleo. Los programas de intermediación son muy utilizados en Holanda puesto que es obligatorio ofrecer orientación y seguimiento a todos los trabajadores que pierdan su empleo – en los 12 meses siguientes a la pérdida de empleo o en los 6 meses siguientes si los desempleados son jóvenes (la denominada garantía de empleo juvenil). Esta orientación supone asignar a los trabajadores parados a programas adecuados a sus capacitaciones que, si bien anteriormente eran responsabilidad de los servicios públicos, a partir de mediados de los 2000 se han derivado hacia agencias privadas que compiten por la empleabilidad de los parados y en consecuencia buscan con mayor intensidad la efectividad de los mismos.

212. Junto a los programas de orientación, en Holanda desde finales de los noventa, la prestación por desempleo exige una búsqueda activa de empleo, exigencia que, de no cumplirse, podía traer consigo la suspensión temporal del subsidio. Estas sanciones, como medidas de políticas activas de empleo, han resultado ser bastante eficaces en Holanda en cuanto a reducir el período medio de desempleo.

213. Francia

214. En 2011, Francia ha dedicado el 0,93% del PIB a políticas activas de empleo, proporción menor a la destinada por los países arriba mencionados pero superior a la media europea y, en particular, a nuestro país. Este gasto se descompone, como la tabla 1 describe, en los siguientes tipos de programas. La formación a parados absorbe el 36% del total del gasto –es la partida más cuantiosa en términos relativos–. El segundo lugar en cuanto a gasto lo ocupa la intermediación a parados, que absorbe el 25% del total de gasto en políticas activas. El empleo directo absorbe el 14% y finalmente a los incentivos a la contratación solo se dedica el 11% del total del gasto.

215. En cuanto al tipo de programa más cuantioso, el de formación, Francia dedica una especial atención a la formación de jóvenes desempleados dada su preocupación por el desempleo juvenil. Francia dispone de un sistema de aprendizaje similar al de Alemania para jóvenes, que contiene diversas fórmulas dependiendo del tipo de cualificación de los individuos. En términos generales, se concretan en contratos de prácticas o aprendizaje en los que los jóvenes combinan prácticas en la empresa con formación. Las duraciones de los contratos y algunas otras características difieren en función del tipo de contrato. Así, los contratos de aprendizaje tienen una duración media de dos años, los de cualificación de parados de larga duración de 6 a 24 meses, otros, denominados de adaptación, que están dirigidos a jóvenes cualificados pero con dificultades de encontrar empleo tienen duraciones más cortas, de 6 a 12 meses. En todos los casos se produce una exención o reducción de los costes del trabajador para la empresa, bien sea de la llamada tasa de aprendizaje o de las contribuciones a la SS (o de ambas).

216. Los programas de intermediación a parados son variados, pero en general parten de un diagnóstico general del parado a partir del cual se diseña orientación personalizada en función de si el parado decide emprender un proyecto propio, o si decide emprender búsqueda activa de empleo, para lo cual recibe también apoyo personalizado.

217. Los programas de incentivación del empleo hacia el sector privado o la creación de empleo público han perdido peso en términos de gasto en los últimos años a favor de los programas de formación y de orientación de los parados.

218. *La efectividad de los tipos de políticas activas de empleo: evidencia empírica*

219. El trabajo más reciente sobre la efectividad de los tipos de políticas activas de empleo llevadas a cabo en Europa a partir del año 2000 es de J. Kluve (2010). Este autor realiza una evaluación de los recientes tipos de programas de políticas activas diseñados en diversos países europeos. Su objetivo no es la evaluación precisa y detallada de un programa determinado, sino más bien identificar qué tipos de programas de activación, es decir, (1) formación, (2) subsidios al sector privado, (3) creación pública de empleo o (4) servicios de orientación y seguimiento parecen ser más efectivos para la empleabilidad de los parados.

220. Los resultados de este estudio confirman que los programas que tienen un impacto más positivo sobre la empleabilidad de los parados son los de orientación y seguimiento y los de subsidios al sector privado. Por detrás de estos, se encuentran los de formación, para los que no se encuentra un impacto significativamente positivo. De hecho, en media la probabilidad de encontrar trabajo tras programas de seguimiento y control

o tras subsidios al sector privado es entre 30 y 50% mayor que tras programas de formación. Por último, los programas de creación pública directa de empleo son los que arrojan un balance más negativo para la empleabilidad de los parados una vez que la creación directa de empleo cesa.

221. Si bien el estudio realizado no puede considerarse como una evaluación detallada de programas específicos, sí arrojan luz sobre la tipología de programas que parecen tener sistemáticamente una mayor efectividad. Para conocer en detalle los resultados de un programa concreto es preciso realizar una evaluación precisa del mismo. Sin embargo, estudios como el de Kluve ayudan a discernir entre los diferentes programas de activación de los parados en cuanto a la empleabilidad de los mismos.

222. Orientaciones futuras

223. Los puntos anteriores han puesto de manifiesto varios aspectos relevantes. En primer lugar, que en España las políticas pasivas utilizan mayores recursos que las activas, mientras que en la mayoría de los países de nuestro entorno la situación es la contraria. En segundo lugar, que los tipos de políticas activas utilizadas en nuestro país están muy centradas en subsidios al empleo, en particular, en subsidios a la contratación indefinida, bien de modo directo o bien mediante la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos. Y en tercer lugar, que la evaluación de las políticas activas en nuestro país dista mucho de ser una práctica habitual y estándar, cuando, dado que el coste no es desdeñable, debiera formar parte integral del proceso de implementación de las mismas.

224. La mejora en estos tres aspectos debe marcar la agenda de futuro inmediato en cuanto a las directrices a seguir en el ámbito de políticas activas. En particular, y dada la evidencia empírica encontrada en otros países gracias a la evaluación detallada de diferentes programas y tipos de políticas activas, podríamos perfilar las siguientes recomendaciones.

225. Sobre la orientación y seguimiento a desempleados:

226. La ayuda personalizada en la búsqueda de empleo se ha mostrado como el tipo de política activa más eficaz y más barata para la mayoría de los desempleados. Es preciso, sin embargo, matizar que este tipo de política puede ser suficiente para trabajadores cualificados, y en especial, jóvenes cualificados con poca experiencia laboral, para quienes la orientación y el asesoramiento pueden ofrecerles la información laboral que precisan antes de proceder a la búsqueda activa de empleo.

227. Sin embargo, estas iniciativas podrían no ser suficientes para trabajadores en paro que adolecen de la cualificación necesaria para adaptar su capital humano a las necesidades del mercado. Para estos, la orientación debiera ser un primer paso para perfilar la formación que, dado su perfil, requerirían para su integración en el mercado laboral. En consecuencia, la orientación debiera perfilarse como una política activa necesaria para todos los colectivos de parados y suficiente para muchos jóvenes con la adecuada cualificación.

228. En este aspecto queda mucho camino por recorrer. Los servicios públicos de empleo no pueden abordar la ingente tarea de orientar de modo personalizado a los más de tres millones de parados, y por ello debiera de producirse una mayor colaboración entre los servicios públicos y las agencias de colocación,

y/o en todo caso una profunda revisión del sistema. Si bien la reforma laboral de 2012 posibilita la firma de convenios de colaboración entre estas dos instituciones para que compartan estas tareas de orientación y en su caso de formación, la realidad es que, a fecha de hoy, se han firmado muy pocos (más bien ninguno) convenios, y, en consecuencia, la orientación y seguimiento a los parados sigue sin estar adecuadamente desarrollada.

229. Por otra parte, para poder abordar adecuadamente la tarea de orientación sería necesario contar con herramientas informáticas que dotaran a los agentes encargados de la atención personalizada de la información necesaria para orientar eficazmente a los trabajadores. Haría falta, además, una adecuada formación y motivación de los trabajadores para realizar eficazmente esta tarea y, en consecuencia, una posibilidad sería diseñar incentivos a estos agentes para realizar eficazmente este trabajo. Este es sin duda un camino, como podría ser otro, por el que estas iniciativas podrían comenzar a implementarse en nuestro país.

230. El seguimiento a desempleados, más allá de cualquier orientación ideológica, en la práctica y fruto del diseño de la política pública, tiene un componente más de control sobre las actividades de búsqueda activa de empleo. En la mayoría de los países cuyas políticas activas de empleo están más desarrolladas, las políticas activas y las políticas pasivas están coordinadas, de modo que mientras los parados reciben políticas activas de empleo –ya sean de orientación o formación–, reciben también subsidios de desempleo (políticas pasivas). La atención personalizada de orientación se combina con un seguimiento sobre la búsqueda activa de empleo por parte de los parados, de modo que las instituciones se aseguren de que los parados aceptan ofertas de empleo adecuadas a sus perfiles si estas llegaran a los desempleados. En un momento como el actual en el que los salarios ofrecidos han sufrido una merma sustancial, debiéramos de plantearnos la posibilidad de compatibilizar subsidios con el salario ofrecido, siempre que este estuviera por debajo de determinados umbrales.

231. *Sobre los programas de formación a desempleados:*

232. Dentro de los programas de formación, una parte sustancial de los mismos lo conforman los cursos de corta duración en los que se enseñan habilidades de tipo general. La evidencia existente sobre la evaluación de estos programas parece indicar que estos cursos, en sí mismos, no contribuyen de modo significativo al aumento de empleabilidad de los parados. Sin embargo, los cursos más específicos, y de duraciones más largas, sí parecen contribuir de modo significativo a que los parados encuentren un empleo.

233. Otro tipo de programas de formación que merece la pena destacar son los que combinan formación con aprendizaje (formación dual), muy desarrollados en otros países europeos, como Alemania. Es preciso desarrollar un sistema dual en nuestro país que funcione como propulsor de la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral para los jóvenes. Un adecuado sistema dual puede servir como el complemento educativo que muchos jóvenes pueden necesitar tras su paso por la educación obligatoria.

234. Algo que merece ser destacado en esta sección de recomendaciones sobre programas de formación es que, al margen de los innumerables programas existentes, la oferta de programas de formación a desempleados debe modificarse rotundamente. Los programas deben ser, en primer lugar, concedidos de modo

estrictamente competitivo, y, en segundo lugar, deben ser adecuadamente evaluados según los resultados logrados. Solo de este modo se conseguirá que los programas sean impartidos por aquellas instituciones y empresas, en su caso, que muestren un mayor éxito en cuanto a competencias transmitidas a los parados, y en último término en su reinserción laboral. De hecho, la eficacia de estos cursos de formación se incrementaría sustancialmente si los fondos concedidos para la impartición de estos programas se hiciera de forma condicionada, en diversas etapas, de manera que la totalidad de los fondos solo fuera recibida tras la verificación de un nivel de éxito determinado en la inserción profesional de los participantes. Hasta ahora, la concesión de cursos de formación se ha otorgado de modo discrecional a diversas instituciones sin considerar su competencia en la asignación ni exigir una evaluación posterior de su eficacia. Este modo de proceder solo lleva al fomento de irregularidades como las que recientemente hemos venido observando en los cursos de formación impartidos en nuestro país.

235. *Sobre las subvenciones directas al empleo privado:*

236. Estos programas han sido los más utilizados en nuestro país desde mediados de los noventa. Sin embargo, en términos generales presentan inconvenientes que reducen su eficacia, como los efectos de “peso muerto” o “efecto de sustitución”, que es preciso tratar de evitar. Para ello sería preciso introducir mecanismos de control y supervisión adecuados para evitar que las empresas utilicen estos subsidios simplemente para abaratar el coste de la mano de obra sin crear empleo adicional.

237. En cualquier caso, sí es posible que existan colectivos, de difícil reinserción, para los que estas subvenciones resulten eficaces. Dentro de estos colectivos podrían encontrarse mujeres que tras etapas largas de inactividad quisieran reinsertarse en el mercado laboral o parados de larga duración, especialmente si superan los 45 años, riesgo de exclusión social o diversidad funcional, entre otros. La evidencia empírica indica que estos colectivos presentan mayores dificultades que otros con similares destrezas, y en consecuencia, las subvenciones directas al empleo pueden impulsar a las empresas a contratar a este tipo de trabajadores, que de otra forma, verían muy difícil su recolocación laboral.

238. *Sobre la creación directa de empleo público:*

239. Este tipo de políticas parecen ser las que menor eficacia presenta, y en consecuencia, debieran, bien eliminarse, o al menos minimizar su uso. Este es el camino que ya han emprendido varios países de nuestro entorno y nuestro país debiera tomar nota de ello.

240. A principios de los noventa, el gasto en España en políticas activas de empleo era de los más bajos de la Unión Europea. Sin embargo, desde finales de los noventa, España ha aumentado su gasto en políticas activas de empleo más que los países de su entorno. Desde principios de los 2000 y hasta 2011, el gasto en políticas activas de empleo en nuestro país ronda el 0,9% del PIB, lo cual supone un gasto mayor que países del sur de Europa, como Italia, Portugal y Grecia, pero claramente inferior a los países nórdicos y a otros como Bélgica, Holanda o incluso Francia (ver tabla 1). Sin embargo, el gasto que España realiza en políticas pasivas – fundamentalmente en prestaciones por desempleo, alcanza el 3,1% del PIB.

241. La tabla 1, además de ofrecer información sobre el total del gasto en políticas activas en diversos países en 2011, ofrece la desagregación de ese gasto en los diferentes programas. De esta forma, se observa que, en España, entre las políticas activas que más recursos utilizan se encuentran los incentivos al empleo privado –en muchos casos de hecho son incentivos a la contratación indefinida bien directa o bien mediante conversión de temporales en indefinidos–. El segundo tipo de programas en importancia de gasto en España son los programas de formación, que utilizan el 0,2% del PIB, y alcanzan el 25% del total del gasto en políticas activas. Los programas de intermediación, creación directa de empleo público, así como la inserción de grupos con dificultades tienen una importancia menor en términos de gasto en España.

242. Al comparar la descomposición de gasto en políticas activas por programas con aquellos países que más fondos públicos dedican a las mismas, se observa que países como Dinamarca, Holanda o incluso Francia, dedican en términos relativos muchos más recursos a los programas de Intermediación que nuestro país. Por otra parte, España se sitúa entre los países que más recursos destina a incentivos al empleo privado en cuanto a porcentaje del PIB.

[Los puntos 165 a 243, son transcripción del estudio de FEDEA “Políticas activas de empleo: Una Panorámica”, realizado por Sara de la Rica (Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA), 2015, pág. 3 a 18]

4.2. NORMATIVA REGULADORA

243. Ha quedado constatado durante los trabajos de esta Comisión que el marco normativo básico es común para el conjunto del Estado, marco normativo aprobado por el ministerio con competencia en materia laboral, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, que al amparo de las potestades de autoorganización de las CC.AA puede ser desarrollado en el ámbito autonómico, como ocurre en el caso de Andalucía. Efectivamente, el artículo 149.1.7ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

244. En el informe de 30 de noviembre de 2015, remitido por la Junta de Andalucía, titulado “Informe relativo al marco normativo en materia de formación profesional para el empleo en Andalucía” se relaciona pormenorizadamente la normativa de aplicación.

Diferentes comparecientes han confirmado que la normativa de desarrollo andaluza respondía a los parámetros marcados por la normativa estatal, que como normativa básica es de obligado cumplimiento, por lo que la normativa andaluza lo que hace es trasladar a las convocatorias andaluzas lo regulado por la normativa estatal, llegando a afirmar el ex interventor general que las normas andaluzas “son normas totalmente homologables, e inclusive yo las pondría dentro del rango de las normas exigentes”, confirmando con sus declaraciones que todas las normas han sido sometidas a informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

245. La normativa y procedimiento aplicable en Andalucía responde, con sus debilidades y fortalezas, a la normativa básica estatal, normativa con lagunas como lo evidencia el hecho que en septiembre de 2015 se

aprobó una nueva ley estatal de formación profesional para el empleo, la cual está pendiente de desarrollo por el Gobierno de la nación.

246. A la vista de las lagunas detectadas, estamos ante una de las áreas de mejora de cara al futuro, debiendo la Junta de Andalucía profundizar y reforzar aquellos aspectos normativos que se han evidenciado más vulnerables, una vez que por el Estado se proceda al desarrollo reglamentario de la ley del año 2015.

4.2.1. RELACIÓN DE NORMATIVA VIGENTE Y CONVOCATORIAS DE SUBVENCIONES EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN EL PERIODO 2002-2015 EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

247. La publicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, marcó un hito en el Estado español, en cuanto a la gestión de la formación profesional impartida desde el ámbito laboral. Hasta la fecha convivían junto con la formación profesional del ámbito educativo dos subsistemas en el ámbito de la Administración laboral, a saber: la formación profesional ocupacional (dirigida a personas trabajadoras desempleadas) y la formación continua (dirigida a personas trabajadoras ocupadas),

Con la publicación del Real Decreto 395/2007 se regula el subsistema de formación profesional para el empleo que engloba toda la formación profesional impartida en el ámbito de la Administración laboral. Aun cuando se integran bajo una misma denominación “formación profesional para el empleo”, en el nuevo marco se mantiene la distinción entre la formación profesional dirigida a trabajadores desempleados –anterior FPO–, que ahora pasa a denominarse “formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados”, y la formación profesional dirigida a trabajadores ocupados –anterior formación continua– que pasa a denominarse “formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados”.

248. Además de la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, el Real Decreto contempla otra iniciativa de formación dirigida a este colectivo denominada “formación de demanda”, y que es gestionada exclusivamente en el ámbito estatal.

249. Es conveniente resaltar que, aun cuando el Estado ha decidido integrar en un único subsistema la formación profesional dirigida a trabajadores desempleados y la dirigida a trabajadores ocupados, ha optado por mantener unas peculiaridades específicas para cada una de las modalidades, en cuanto a las entidades que las imparten y a determinadas cuestiones relativas a su gestión.

250. Tras la publicación de la normativa básica estatal, en Andalucía se aprobó la siguiente normativa de desarrollo en el ámbito de la formación profesional para el empleo:

– Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la formación profesional para el empleo en Andalucía.

– Orden de 23 de octubre de 2009 por la que se desarrolla el anteriormente citado Decreto y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, ayudas y otros procedimientos.

251. Dado que el requerimiento efectuado se refiere al período 2002-2015, a continuación se detalla toda la normativa vigente en materia de formación profesional para el empleo, distinguiendo entre ambas modalidades. También se incluye la normativa vigente en materia de centros y la relativa a los consorcios escuela.

252. (Competencias transferidas por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el año 1993)

253. 1º) Período 2002-2007 (FPO).

254. Normativa reguladora:

– Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, por el que se establecen los programas de FPO de la Junta de Andalucía (*BOJA* n.º 116, de 4 de octubre de 1997)

– Orden de 12 de diciembre de 2000, de convocatoria y desarrollo de los programas de FPO (*BOJA* n.º 146 de 19 de diciembre de 2000)

– Orden de 9 de noviembre de 2005, de adecuación de diversas órdenes de la Consejería de Empleo a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOJA* n.º 222 de 14 de noviembre de 2005)

255. Convocatorias:

– El artículo 2.2 de la Orden de 12 de diciembre de 2000 establece que “las solicitudes para cada ejercicio se presentarán en el período comprendido entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre del año inmediatamente anterior para el que se solicitan las subvenciones”. Por tanto, no se publicaron convocatorias anuales.

256. 2º) Período 2008-2009. Plan Extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y Compromiso de contratación.

257. Normativa reguladora:

– Orden de 31 de octubre de 2008 por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y se regulan y convocan las ayudas para la ejecución del mismo. (*BOJA* n.º 221 de 6 de noviembre de 2008)

– Orden de 15 de mayo de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de formación profesional para el empleo con compromiso de contratación. (*BOJA* n.º 101 de 28 de mayo de 2009).

258. Convocatorias.

– Resolución de 11 de mayo de 2009 de la Dirección General de Formación para el Empleo, por la que se aprueba la convocatoria extraordinaria para la ejecución de acciones de formación profesional para el empleo al amparo de lo dispuesto en la Orden de 31 de octubre de 2008 (*BOJA* n.º 105 de 3 de junio de 2009)

– Resolución de 28 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional, por la que se aprueba la segunda convocatoria extraordinaria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de acciones de formación profesional para el empleo.

259. 3º) Período 2009-2012 (Formación profesional para el empleo: formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados).

260. Normativa reguladora:

- Decreto 335/2009, de 22 de septiembre por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía (*BOJA* n.º 195, de 5 de octubre de 2009).
- Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo por la que se desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos. (*BOJA* n.º 214, de 3 de noviembre de 2009).

261. CONVOCATORIAS.**262.** CONVOCATORIAS 2009.

- Resolución de 26 de octubre de 2009, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para la formación de oferta al amparo de lo dispuesto en la Orden que se cita. (Formación de oferta dirigida a trabajadores ocupados y formación de oferta dirigida a trabajadores desempleados).
- Resolución de 26 de octubre de 2009, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de diversas modalidades de formación de oferta en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de lo dispuesto en la Orden que se cita. (Trabajadores ocupados en pymes y programa de formación de formadores).

263. CONVOCATORIAS 2010.

- Resolución de 14 de julio de 2010, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados para el año 2010, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (*BOJA* n.º 151 de 3 de agosto de 2010).
- Resolución de 14 de julio de 2010, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de la modalidad de formación de oferta, correspondiente al Programa de Formación para Formadores y Gestores de la Formación Profesional para el Empleo para el año 2010, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de lo dispuesto en la Orden de 23 de octubre de 2009. (*BOJA* n.º 146 de 27 de julio de 2010).
- Resolución de 14 de julio de 2010, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo en la modalidad de formación de oferta de acciones formativas dirigidas prioritariamente al programa para personas ocupadas en pequeñas y medianas empresas, empresas de economía social y autónomos para el año 2010, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de lo dispuesto en la Orden de 23 de octubre de 2009. (*BOJA* n.º 147 de 28 de julio de 2010).

– Resolución de 14 de octubre de 2010, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2010 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta al amparo del Programa de Formación e Inserción Sociolaboral para colectivos con especiales dificultades de inserción, dirigida a los colectivos de personas con discapacidad y personas inmigrantes, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 211 de 28 de octubre de 2010).

264. CONVOCATORIAS 2011:

– Resolución de 22 de julio de 2011, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2011, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta en el marco del Programa de Formación e Inserción Sociolaboral para colectivos con especiales dificultades de inserción, dirigida a personas desempleadas mayores de 45 años, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 154 de 8 de agosto de 2011).

– Resolución de 22 de julio de 2011, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2011, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta en el marco del Programa de Formación e Inserción Sociolaboral para colectivos con especiales dificultades de inserción, dirigida a personas jóvenes desempleadas, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 154 de 8 de agosto de 2011).

– Resolución de 29 de julio de 2011, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2011, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta al amparo del Programa de Formación e Inserción Sociolaboral para colectivos con especiales dificultades de inserción, dirigida a los colectivos de personas con discapacidad y personas inmigrantes, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 154, de 8 de agosto de 2011).

– Resolución de 29 de julio de 2011, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de la modalidad de formación de oferta, correspondiente al Programa de Formación para Formadores y Gestores de la Formación Profesional para el Empleo para el año 2011, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de lo dispuesto en la Orden que se cita. (BOJA n.º 154 de 8 de agosto de 2011).

– Resolución de 1 de agosto de 2011 de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 157 de 11 de agosto de 2011).

– Resolución de 1 de agosto de 2011 de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por el que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo en la modalidad de formación de oferta de acciones formativas dirigidas prioritariamente al programa para personas ocupadas en pequeñas y medianas empresas, empresas de economía social y autónomos, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (*BOJA* n.º 157 de 11 de agosto de 2011).

265. FORMACIÓN PROFESIONAL DIRIGIDA A TRABAJADORES OCUPADOS (FORMACIÓN CONTINUA).

266. (Competencias transferidas por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el año 2004).

267. 1º) Período 2004-2009 (Formación continua).

268. Normativa reguladora y convocatorias.

269. Orden de 29 de octubre de 2004, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la formación de los trabajadores (*BOJA* n.º 219, de 11 de noviembre de 2004) (Vigencia anual 2004 y 2005).

270. Orden de 6 de octubre de 2006, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la formación de trabajadores mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

271. Orden de 27 de julio de 2007, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la formación de trabajadores mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOJA* n.º 158, de 10 de agosto de 2007).

272. Orden de 4 de agosto de 2008, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones públicas para la formación de la oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOJA* n.º 166, de 21 de agosto de 2008).

273. Período 2009-2012. (Formación profesional para el empleo: formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados).

274. Normativa reguladora:

275. Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía (*BOJA* n.º 195, de 5 de octubre de 2009).

276. Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo por la que se desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en

Andalucía y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos. (BOJA n.º 214, de 3 de noviembre de 2009).

CONVOCATORIAS.

CONVOCATORIA 2009.

277. Resolución de 26 de octubre de 2009, de la Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para la formación de oferta al amparo de lo dispuesto en la Orden que se cita. (Formación de oferta dirigida a trabajadores ocupados y formación de oferta dirigida a trabajadores desempleados).

CONVOCATORIA 2010.

278. Resolución de 14 de julio de 2010, de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados para el año 2010, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 147, de 28 de julio de 2010).

CONVOCATORIA 2011.

279. Resolución de 1 de agosto de 2011 de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009 (BOJA n.º 157 de 11 de agosto de 2011). Dicha resolución comprende:

- a) Convenios para la ejecución de planes de formación intersectoriales
- b) Convenios para la ejecución de planes de formación de ámbito sectorial
- c) Convenios para la ejecución de planes de formación intersectoriales que incorporen a trabajadores de cooperativas, sociedades laborales y otras empresas de economía social.
- d) Convenios para la ejecución de planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos.

280. NORMATIVA EN MATERIA DE CENTROS Y ENTIDADES COLABORADORAS.

Normativa reguladora:

281. Orden de 25 de julio de 2000, por la que se regula el procedimiento de autorización administrativa para la actividad como centro colaborador de Formación Profesional Ocupacional (FPO) de la Junta de Andalucía. (BOJA n.º 103 de 7 de septiembre de 2000)

282. NORMATIVA RELATIVA A LOS CONSORCIOS ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.

Normativa reguladora:

283. Orden de 10 de mayo de 2005 por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2005 de las subvenciones destinadas a consorcios escuela de formación para el empleo participados por la Junta de Andalucía. (*BOJA* n.º 106, de 2 de junio de 2005)

284. Orden de 16 de mayo de 2008 por la que se modifica la Orden de 10 de mayo de 2005, que establece las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2005, de las subvenciones destinadas a consorcios escuela de formación para el empleo participados por la Junta de Andalucía y efectúa su convocatoria para el año 2008. (*BOJA* n.º 123, de 23 de junio de 2008)

285. Orden de 20 de diciembre de 2012 por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a los consorcios escuela de formación profesional para el empleo para el año 2012. (*BOJA* n.º 248, de 20 de diciembre de 2012)

4.2.2. COMPETENCIA PARA RESOLVER

286. En relación con la competencia para resolver las solicitudes de subvención, corresponde al consejero o al presidente del organismo autónomo con competencia en la materia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

287. Esta competencia es delegada en las propias bases reguladoras en los siguientes términos:

288. Orden de 12 de diciembre de 2000 (FPO)

Artículo 6. Tres. “La competencia para la resolución de las respectivas solicitudes de ayudas públicas corresponde al consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico, de acuerdo con la Ley 5/1983, de 19 de julio (Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía) En el ejercicio de dichas competencias, el consejero suscribirá los Convenios, en el marco de diálogo social, con las Organizaciones Sindicales y Empresariales.

La competencia para la resolución de los expedientes restantes se delega en:

a) El Director General de Formación Profesional Ocupacional, para las solicitudes que prevean proyectos a ejecutar en dos o más provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, excepto en el supuesto previsto en el apartado dos de este artículo, en el que la competencia recaerá en los Delegados Provinciales de la Consejería. Asimismo, el Director General de Formación Profesional Ocupacional será competente cuando se trate de solicitudes del Programa de Acciones para la Mejora de la Formación Profesional Ocupacional.

b) Los Delegados Provinciales de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para los expedientes que afectan a su ámbito territorial respectivo, más la excepción recogida en el apartado anterior”.

289. Orden de 31 de octubre de 2008. (Plan extraordinario para la mejora en la empleabilidad).

“Artículo 32. Competencia para resolver.

1. La competencia para resolver sobre los incentivos que se regulan en los distintos capítulos de la presente Orden corresponde a la persona titular de la Consejería de Empleo, en su calidad de presidente del Servicio Andaluz de Empleo.

2. Sin perjuicio de lo anterior, y en base a la facultad de delegación prevista en el artículo 101 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, la competencia para resolver sobre los incentivos establecidos en la presente Orden se delega en los términos que a continuación se establecen:

a) En la persona titular de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo correspondiente para resolver las ayudas recogidas en los Capítulos II, IV, V y VI. En el supuesto de que las solicitudes de ayudas de los Capítulos IV y V tengan carácter multiprovincial, la competencia para resolver se delega en la persona titular de la Dirección General de Fomento e Igualdad en el Empleo.

b) Las ayudas recogidas en el Capítulo III, en la persona titular de la correspondiente Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo cuando tengan carácter provincial y en la persona titular de la Dirección General de Formación para el Empleo cuando tenga carácter multiprovincial.”

290. Orden de 23 de octubre de 2009 (Formación de oferta).

“Artículo 89.1. La competencia para resolver las subvenciones y ayudas reguladas en la presente Orden corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de empleo en su calidad de presidente del Servicio Andaluz de Empleo.

Sin perjuicio de lo anterior, y a excepción de lo contemplado en el apartado 3.a) del artículo 87, y en base a la facultad de delegación prevista en el artículo 101 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, la competencia para resolver se delega en los siguientes casos:

a) La persona titular de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, resolverá en los siguientes supuestos:

1.º La formación de oferta prevista en las Secciones 3º y 4º del Capítulo II, cuando se trate de proyectos a desarrollar en dos o más provincias de la Comunidad Autónoma Andaluza, excepto las acciones formativas del Programa de formación para formadores y gestores de la Formación Profesional para el Empleo, regulado en el artículo 40, que se resolverán en todo caso por dicha Dirección General.

2.º Programa de Formación e Inserción Sociolaboral para colectivos con especiales dificultades de inserción regulado en el artículo 38.

3.º Las Acciones de Investigación e Innovación previstas en el Capítulo III.

b) Las personas titulares de las Direcciones Provinciales del Servicio Andaluz de Empleo en los siguientes supuestos:

1.º La formación de oferta prevista en las Secciones 3ª y 4ª del Capítulo II, cuando se trate de proyectos a desarrollar en una sola provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.º Las becas y ayudas previstas en la Sección 5ª del Capítulo II

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, en los supuestos de delegación de competencia para resolver establecidos en este apartado, la correspondiente resolución hará constar dicha circunstancia.

2. En aquellos proyectos cuyo ámbito abarque dos o más provincias y sus condiciones técnicas permitan una ejecución independiente en cada una de ellas sin afectar a la integridad del proyecto, la Dirección General con competencia en materia de formación profesional para el empleo podrá desagregar el expediente y remitir a cada Dirección Provincial, la parte correspondiente a efectos de su oportuno estudio y resolución, pasando a tener cada una de ellas la consideración de solicitudes independientes.”

291. Orden de 15 de mayo de 2005 (consorcios).

“Artículo 13. Resolución.

El titular de la Dirección General de Formación para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo dictará y notificará la resolución procedente, actuando por delegación del titular de la Presidencia del Servicio Andaluz de Empleo.”

292. Orden de 20 de diciembre de 2012 (consorcios).

“Cuadro resumen de las bases reguladoras de subvenciones a conceder por el procedimiento de concurrencia no competitiva dirigidas a los Consorcios Escuela de Formación Profesional para el empleo. Apartado 12: Órganos competentes para resolver: Dirección General competente en materia de formación profesional para el empleo, por delegación de la persona titular de la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo.”

293. AVOCACIÓN Y DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Como se ha expuesto, son las propias bases reguladoras las que, con carácter general, han delegado las competencias para la concesión de subvenciones respecto de determinados programas, bien en los respectivos directores provinciales o bien en la persona titular de la Dirección General con competencia en materia de formación profesional para el empleo.

Con carácter excepcional, y cuando se dan circunstancias que lo requieren, la persona titular de las competencias, una vez delegadas estas, tiene la potestad de avocar las mismas para sí, y si lo considera conveniente delegarlas en otro órgano, como ha sucedido en los dos supuestos siguientes:

294. Orden de 7 de junio de 2011 del consejero de Empleo, por la que se avocan las competencias en la resolución de los procedimientos y en la tramitación de expedientes que se citan y se delegan las mismas en la persona titular de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo.

295. Orden de 25 de junio de 2013, por la que se avocan competencias de gestión y justificación de subvenciones en materia de formación profesional para el empleo y se delegan en el secretario general de Formación y Educación Permanente.

4.2.3. CRITERIOS Y PARÁMETROS UTILIZADOS PARA LA VALORACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

296. De conformidad con lo establecido en el artículo 23.2.1) de la Ley General de Subvenciones para la valoración y adjudicación de las subvenciones en concurrencia competitiva, el órgano concedente establece los criterios de valoración de las solicitudes en la convocatoria de subvenciones.

297. En el anexo I del presente informe se adjuntan todas las convocatorias publicadas en *BOJA*, donde se pueden comprobar los criterios y parámetros utilizados para la valoración y adjudicación de cada una de las convocatorias de FPE aprobadas en el período de referencia.

298. Los órganos colegiados encargados de la valoración de las solicitudes aplican los criterios establecidos por la respectiva convocatoria, y en base a los resultados de dicha valoración, el órgano instructor elabora la propuesta de resolución de concesión, que es remitida junto con el acta del órgano colegiado en el que se deja constancia de la misma a la Intervención General, con el objeto de que realice el trámite preceptivo de fiscalización previa del expediente.

299. Una vez fiscalizado de conformidad por la Intervención competente para ello, el órgano concedente aprueba las resoluciones de concesión de las subvenciones a los distintos beneficiarios, que les son notificadas individualmente. Posteriormente el órgano concedente da publicidad a las subvenciones concedidas al amparo de la convocatoria respectiva.

300. La documentación en la que se reflejan los resultados de la valoración de las solicitudes forma parte de los respectivos expedientes administrativos y por tanto podrá ser consultada en los mismos, ya que esa comisión de investigación ha solicitado la totalidad de las subvenciones concedidas en el período de referencia 2002-2015.

301. A título de ejemplo se reproducen a continuación los criterios y parámetros utilizados en algunas de las distintas convocatorias:

302. Orden de 12 de diciembre de 2000 (FPO)

“Artículo 5. Criterios de selección de las acciones formativas

Uno. Para la valoración de las acciones formativas se tendrán en cuenta los siguientes criterios prioritarios de acuerdo con los porcentajes de valoración máximos establecidos para cada uno:

– El compromiso de contratación laboral de los participantes directa o indirectamente por la entidad beneficiaria de la subvención, siempre y cuando este sea igual o superior al 60%. Valoración 45%.

– La introducción de un período de prácticas profesionales, siempre y cuando el solicitante aporte relación de empresas, organismos públicos o entidades que estén dispuestos a colaborar con la Consejería de Empleo en su realización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la presente Orden. Valoración 15%

– El índice de inserción laboral de los alumnos formados cuando las acciones sean propuestas por entidades que en años anteriores hayan colaborado con la Consejería de Empleo en el desarrollo de acciones formativas. Valoración 10%.

– La calidad del Proyecto formativo propuesto, para lo cual se valorará el perfil del personal docente, del material didáctico disponible, la metodología, el contenido del programa y la idoneidad del centro en el que se va a impartir la formación, teniendo en cuenta el nivel de adecuación de las instalaciones, aulas y/o talleres a las exigencias de las acciones formativas propuestas. Valoración 10%.

– El grado de cumplimiento en el seguimiento y evaluación de las acciones, así como en la justificación del gasto, para aquellas entidades que han colaborado con la Consejería de Empleo en el desarrollo de acciones formativas en convocatorias anteriores. Valoración 5%.

– La adecuación de las especialidades propuestas a las necesidades de formación de la zona donde pretenden desarrollarse. Valoración 15%.”

303. Orden de 29 de octubre de 2004 por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la formación de los trabajadores (formación continua)

“Artículo 13. Criterios de valoración.

1. Se tendrán en consideración para la valoración técnica de los planes de Formación Continua a ejecutar a través de la suscripción de contratos programa, los siguientes criterios:

a) En relación con las acciones formativas que integran el plan:

– Definición de sus objetivos: hasta 10 puntos.

Para su valoración se tendrá en cuenta que se formulen en términos medibles, diferenciados entre generales y específicos y se expresen de forma que indiquen conocimientos o habilidades que van a adquirirse al finalizar la acción formativa

– Contenidos de las acciones formativas: hasta 15 puntos.

En su valoración se tendrá en cuenta que estén relacionados con los objetivos perseguidos, que se presenten en unidades didácticas con indicación de su duración, que se especifiquen los contenidos prácticos, y que incluyan algún módulo de “alfabetización informática” o de “sensibilización medioambiental”, cuya duración no podrá exceder de 10 horas.

– Mecanismos de seguimiento, evaluación y control de aprendizaje: hasta 15 puntos.

Se considerarán para la valoración de este apartado los mecanismos de control que tengan en cuenta la opinión de los participantes, describan las herramientas utilizadas en la evaluación, los plazos para realizarla, los responsables del proceso y la aplicabilidad en el puesto de trabajo.

– Certificación de las acciones formativas: hasta 10 puntos.

Este apartado solo se valorará si además del certificado de realización se otorga otro tipo de certificación: que se obtenga el certificado de aprovechamiento tras los controles pertinentes o se realice formación preparatoria para la obtención de títulos o certificados de profesionalidad regulados por norma.

Se valora el tipo de certificación que se obtiene a finalizar la acción formativa.

b) Capacidad acreditada de la entidad solicitante para desarrollar el plan presentado, teniendo en cuenta experiencias anteriores y los medios personales y materiales propios o ajenos puestos a disposición para la ejecución del plan.

– Experiencia previa en formación: hasta 10 puntos

Se tendrán en cuenta para valorar este apartado los años de experiencia demostrada en la gestión de planes de formación, el catálogo de cursos impartidos o gestionados y el haber obtenido subvenciones públicas y la experiencia en su gestión.

– Recursos humanos: hasta 15 puntos.

Se tendrá en consideración para la valoración de este punto que el responsable del plan de formación tenga experiencia en la gestión de planes de Formación Continua, el número de formadores por grupo, que cuente con asesores pedagógicos y con la figura del orientador laboral, así como con personal administrativo de apoyo para la gestión eficaz del mismo. En caso de teleformación o formación a distancia, que cuente con un tutor o dinamizador y servicios de apoyo adecuados.

– Instalaciones y medios didácticos: hasta 15 puntos.

Se tendrá en consideración para la valoración de este punto que la acción formativa se imparta en un centro homologado o autorizado, que además del aula teórica cuente, si procede, con aula de informática, talleres o laboratorios. Que el contenido del curso cuente con el apoyo de vídeos, imágenes, documentos sonoros, animaciones y simulaciones interactivas. Que cuente con textos y manuales de apoyo con ejercicios que apoyen el desarrollo teórico de la acción.

– Sistema de calidad: hasta 10 puntos.

Se valorará que la entidad solicitante o la entidad designada para la gestión y ejecución del plan de formación tenga implantado un sistema de gestión de la calidad en la formación y los aspectos que contemple el sistema de calidad.

Para la valoración de estos dos apartados se tendrá en cuenta que la información disponible en la memoria justificativa del contrato programa.”

304. Orden de 23 de octubre de 2009 (Formación de oferta)

305. 1º) Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados:

“Artículo 27. Criterios específicos de valoración de los planes de formación.

1. Para la valoración técnica de los Planes de Formación se tendrán en cuenta los siguientes criterios, cuya ponderación será convenientemente determinada en la resolución correspondiente:

a) En relación con las acciones formativas que integran el Plan se valorará:

1.º La correcta definición de sus objetivos

2.º La descripción de los contenidos de las acciones formativas

3.º La definición de un mecanismo de seguimiento

4.º Evaluación y control del aprendizaje

5.º Otorgamiento de certificaciones adicionales a las acciones formativas

b) En relación con la entidad solicitante se valorará su capacidad acreditada para desarrollar el Plan presentado teniendo en cuenta:

1.º El grado de ejecución y de cumplimiento de las condiciones en que se otorgaron subvenciones para experiencias anteriores.

2.º Los medios personales y materiales propios o ajenos puestos a disposición para la ejecución del Plan.

3.º La experiencia previa en formación de la entidad

4.º La experiencia de los recursos humanos responsables del desarrollo del Plan.

5.º La capacidad de las instalaciones y medios didácticos disponibles por la entidad.

6.º La existencia en la entidad solicitante o la entidad designada para la gestión y ejecución del Plan de formación, de sistemas de gestión de la calidad en la Formación y los aspectos que contemple el sistema de calidad.

2. Para la valoración de estos criterios se tendrá en cuenta la información disponible en la memoria justificativa anexa a la solicitud.”

Convocatoria 2011: Resolución de 1 de agosto de 2011 de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009 (BOJA n.º 157 de 11 de agosto de 2011).

“Octavo. Criterios de valoración.

1. Las solicitudes de subvención que se resuelvan en régimen de concurrencia competitiva se valorarán por el órgano colegiado previsto en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93.2 de la Orden de 23 de octubre de 2003, conforme a los criterios establecidos en el artículo 27 de la Orden de 23 de octubre de 2009, para lo cual se tendrá en cuenta la siguiente ponderación:

2. En el trámite de evaluación de la solicitud, el órgano colegiado podrá realizar cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales se efectuará la evaluación previa.

3. El trámite de evaluación previa dará lugar a que el órgano instructor emita la propuesta provisional de resolución.

4. El informe de evaluación, en el supuesto de subvenciones en concurrencia competitiva, incluirá la relación de solicitudes que hayan conseguido un orden preferente tras aplicar a cada una de ellas los criterios objetivos previstos en el apartado 1. La suma de los importes solicitados y recogidos en el informe de evaluación no podrá ser superior al crédito presupuestario disponible.”

306. 2º) Formación de oferta dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas:

“Artículo 34. Criterios específicos de valoración para la concesión de la subvención. La valoración de las solicitudes de subvención para el desarrollo de acciones formativas se realizará teniendo en cuenta los siguientes criterios, cuya ponderación se concretará en la resolución de convocatoria:

a) La calidad del proyecto formativo propuesto, para lo cual se valorará el perfil del personal docente, el material didáctico disponible, la metodología, el contenido del programa y la idoneidad del centro en el que se va a impartir la formación, teniendo en cuenta el nivel de adecuación de las instalaciones, aulas y/o talleres a las exigencias de las acciones formativas propuestas.

b) La incorporación a las acciones formativas de un período de prácticas profesionales no laborales en centros de trabajo.

c) El grado de cumplimiento en la ejecución de subvenciones similares, así como en la justificación del gasto, para aquellas entidades que hayan colaborado con el Servicio Andaluz de Empleo en el desarrollo de acciones formativas en convocatorias anteriores.

d) Factores que garanticen la calidad de la formación, como la implantación por parte de la entidad solicitante de un sistema acreditado de calidad para la gestión de la formación o del centro.”

Convocatoria 2011: Resolución de 1 de agosto de 2011 de la Dirección General de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de la Orden de 23 de octubre de 2009. (BOJA n.º 157 de 11 de agosto de 2011).

“Octavo. Evaluación de las solicitudes y criterios de valoración.

1. La evaluación de las solicitudes de subvención se realizará por el órgano colegiado previsto en el apartado 3 del Resuelve Quinto que, en el supuesto de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, tendrá en cuenta los siguientes criterios específicos de valoración con la ponderación especificada:

2. En el trámite de evaluación de la solicitud, el órgano colegiado podrá realizar cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales se efectuará la evaluación previa.

3. El trámite de evaluación previa dará lugar a que el órgano instructor emita la propuesta provisional de resolución.

4. El informe de evaluación incluirá la relación de solicitudes que hayan conseguido un orden preferente tras aplicar a cada una de ellas los criterios objetivos previstos en el apartado 1. La suma de los importes solicitados y recogidos en el informe de evaluación no podrá ser superior al crédito presupuestario disponible. En el informe de evaluación se tendrá en cuenta la capacidad del centro, en cuanto al número de aulas y horas de las especialidades programadas, para determinar el número máximo de acciones formativas que puede desarrollar una entidad, en el plazo de ejecución de la subvención.”

4.2.4. INFORMES PRECEPTIVOS PREVIOS A LA PUBLICACIÓN DE LA NORMATIVA

307. Con carácter previo a la aprobación y publicación de la normativa reguladora de la FPE, esta es sometida a informe preceptivo tanto de la Intervención General de la Junta de Andalucía como del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

La Intervención General de la Junta de Andalucía se pronuncia sobre el cumplimiento de la normativa económico-presupuestaria y contable del proyecto normativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 118.2 del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública, mientras que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que se pronuncia con carácter preceptivo sobre el proyecto de la norma, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de organización y funciones del Gabinete jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía (Decreto 450/2000, de 26 de diciembre).

A continuación se relacionan los informes emitidos por ambos órganos respecto de la normativa relacionada, y de los que se adjunta copia en el Anexo III al presente informe.

Decreto 204/1997, de 3 de septiembre, por el que se establecen los programas de FPO de la Junta de Andalucía (BOJA n.º 116, de 4 de octubre de 1997)

- Gabinete Jurídico.
- Intervención General de la Junta de Andalucía.

308. Orden de 25 de julio de 2000, por la que se regula el procedimiento de autorización administrativa para la actividad como Centro Colaborador de Formación Profesional Ocupacional (FPO) de la Junta de Andalucía. (BOJA N.º 103 DE 7 de septiembre de 2000)

- Gabinete Jurídico.
- Intervención General de la Junta de Andalucía.

309. Orden de 12 de diciembre de 2000, de convocatoria y desarrollo de los programas de FPO (BOJA n.º 146 de 19 de diciembre de 2000)

- Gabinete Jurídico. Informe 205/2000, de 2 de noviembre.
- Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de fecha 30 de noviembre de 2000

310. Orden de 29 de octubre de 2004 por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la formación de los trabajadores (BOJA N.º 219 de 11 de noviembre de 2004)

- Gabinete Jurídico. Informe 114/2004-D, de fecha 25 de octubre de 2004.
- Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de 21 de octubre de 2008

311. Orden de 29 de noviembre de 2005, de adecuación de diversas órdenes de la Consejería de Empleo a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (BOJA n.º 222, de 14 de noviembre)

- Gabinete Jurídico.
- Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de fecha 3 de noviembre de 2005.

312. Orden de 10 de mayo de 2005 por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2005 de las subvenciones destinadas a Consorcios Escuela de Formación para el Empleo participados por la Junta de Andalucía. (BOJA n.º 106, de 2 de junio de 2005)

- Gabinete Jurídico.
- Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de 17 de marzo de 2005.

313. Orden de 6 de octubre de 2006, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la formación de trabajadores mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Gabinete Jurídico.
- Intervención General de la Junta de Andalucía

314. Orden de 27 de julio de 2007, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la formación de trabajadores mediante contratos programa, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA n.º 158, de 10 de agosto de 2007)

- Gabinete Jurídico.

– Intervención General de la Junta de Andalucía.

315. Orden de 16 de mayo de 2008 por la que se modifica la Orden de 10 de mayo de 2005 que establece las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2005, de las subvenciones destinadas a Consorcios Escuela de Formación para el Empleo participados por la Junta de Andalucía y efectúa su convocatoria para el año 2008. (BOJA n.º 123, de 23 de junio de 2008)

– Gabinete Jurídico.

– Intervención General de la Junta de Andalucía.

316. Orden de 4 de agosto de 2008, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones públicas para la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA n.º 166, de 21 de agosto de 2008)

– Gabinete Jurídico.

– Intervención General de la Junta de Andalucía.

317. Orden de 31 de octubre de 2008 por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo y se regulan y convocan las ayudas para la ejecución del mismo. (BOJA n.º 221, de 6 de noviembre de 2008)

– Gabinete Jurídico. Informe 188/2008-D de 31 de octubre de 2008.

– Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe del 21 de octubre de 2008.

318. Orden de 15 de mayo de 2009 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de formación profesional para el empleo con compromiso de contratación. (BOJA n.º 101 de 28 de mayo de 2009)

– Gabinete Jurídico.

– Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de 5 de marzo de 2009.

319. Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía. (BOJA n.º 195, de 5 de octubre de 2009)

– Gabinete Jurídico. Informe n.º 67/09-D, de fecha 4 de mayo de 2009.

– Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de 17 de febrero de 2009.

320. Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo, por la que se desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos. (BOJA n.º 214 de 3 de noviembre de 2009).

– Gabinete Jurídico. Informe n.º 208/2009-D, de fecha 14 de octubre de 2009.

– Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de fecha 30 de junio de 2009.

321. Orden de 20 de diciembre de 2012 por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a los Consorcios Escuela de Formación Profesional para el Empleo para el año 2012. (BOJA n.º 248 de 20 de diciembre de 2012)

- Gabinete Jurídico. (Bases tipo. No lo requiere.)
- Intervención General de la Junta de Andalucía. Informe de fecha 9 de noviembre de 2012.

4.2.5. PUBLICIDAD DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS

322. De conformidad con lo establecido en el artículo 123 del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en el artículo 18,1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 31 del Decreto 282/2010 de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, una vez resueltas las convocatorias de subvenciones los órganos concedentes proceden a dar publicidad a la relación de beneficiarios, a través del *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

5. LAS SUBVENCIONES OTORGADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. PARTE SEGUNDA: DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.1. ANTECEDENTES SOBRE POSIBLES IRREGULARIDADES QUE MOTIVAN LA CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN

323. El informe de la Cámara de Cuentas detectó presuntas irregularidades contables y presunto menoscabo a la hacienda pública. Estas conclusiones de la Cámara de Cuentas andaluza fueron posteriormente matizadas por el Acta de Liquidación Provisional del Tribunal de Cuentas, que es el órgano jurisdiccional competente para dictaminar sobre la existencia de responsabilidad contable y menoscabo, y que concluye que “Así pues, respecto de las presuntas deficiencias estudiadas, se considera que no procede el pronunciamiento en las presentes Actuaciones Previas de un supuesto de alcance en el sentido técnico-jurídico que a este término confiere el artículo 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal, (...) Por lo que al estar ante una situación de inexistencia de supuestos constitutivos de alcance no cabe hacer pronunciamiento alguno con respecto a las presuntas responsabilidades.”, corroborando lo manifestado por todos los Interventores en sus comparecencias sobre la no existencia de menoscabo (excepto el interventor de Huelva que si apuntó la existencia de un posible menoscabo).

324. A la vista de las alertas dadas por la Cámara de Cuentas y del Informe de control financiero permanente sobre la dirección provincial del SAE de Huelva durante el año 2012, realizado y firmado por el Interventor provincial de Huelva, la Junta de Andalucía, a través de su Intervención General, elaboró, a lo largo de 2014 y concluidos en 2015, los conocidos como informes provinciales especiales de control de las subvenciones concedidas para cursos de formación profesional.

325. Como se ha evidenciado a lo largo de los trabajos de esta Comisión, los expedientes de subvenciones están sometidos a un doble control por parte de la Intervención: fiscalización previa y el control financiero de subvenciones, exigido y regulado en el título III de la Ley General de Subvenciones y en los artículos 95 y 95 *bis* de la LGHP.

326. Los miembros de esta Comisión han conocido de primera mano cómo funcionan estos informes, con la comparecencia el día 14 de marzo de 2016 de la máxima responsable de esta área, la interventora adjunta de la Intervención General, Área de Control de Fondos Europeos y Subvenciones, doña Teresa Arrieta Viñals, que explicó cuál era el objetivo de este tipo de controles, así como su metodología, destacando que la base fundamental de los mismos estribaba en las visitas *in situ* a los beneficiarios. “En el caso de la diferencia, por ejemplo..., el control administrativo que se realiza es sobre la documentación que consta o no consta en el expediente de gestión de la subvención. En el caso del control financiero de subvenciones, nuestro alcance va más allá, más allá en cuanto accedemos al tercero, se hace la comprobación en el tercero, se

analiza su contabilidad, se analiza la documentación de pago y los..., en el caso de que haya una inversión o lo que corresponda se realiza pues una inspección física.”

327. Respecto a los controles sobre subvenciones realizados en el período 2002-2011 a los expedientes de subvenciones de los cursos de FPE, la interventora adjunta manifestó que no se habían detectado indicios de ilegalidad, solo simples deficiencias en la justificación, que se han subsanado con los oportunos reintegros.

328. Como hemos dicho, los informes especiales de control para las 8 provincias traen causa de la alerta dada por la Intervención Provincial de Huelva tras la realización del Informe de control financiero permanente del SAE referente al ejercicio 2012, lo que llevó a la Intervención General a aprobar “un control especial para las ocho provincias”.

329. Como manifestaron los 8 interventores provinciales en sus declaraciones, centraron su trabajo en revisar la documentación aportada por los centros gestores de aquellos expedientes incluidos en la muestra, produciéndose en la mayoría de los informes emitidos limitaciones al alcance por falta de documentación en los expedientes recibidos.

330. Tanto la Cámara de Cuentas, como los Interventores y otros comparecientes ante la Comisión se han referido al desorden existente en la documentación de los expedientes como consecuencia del traslado de competencias de la Consejería de Empleo a la Consejería de Educación, aludiendo a ello como la causa principal para que no se pudiera constatar durante la realización de los informes especiales documentación que si había sido revisada y comprobada por los Interventores anteriormente durante la fiscalización previa de los expedientes.

331. Derivados de los informes especiales, se emitieron desde la Intervención General diversos informes de actuación, que, en palabras del ex interventor general durante su comparecencia ante esta Comisión, respondía a la percepción de la Intervención General de que la implantación de las medidas y recomendaciones no se estaban llevando a cabo con “la diligencia debida, que no existe la debida velocidad en impulsar estas actuaciones, no porque consideremos que no se están impulsando” ni tampoco a que se hubiera detectado menoscabo.

332. De todo lo anteriormente expuesto se desprende que las primeras incidencias fueron detectadas en un informe de la Cámara de Cuentas referido al ejercicio del 2004 y que fue aprobado por el Pleno del Parlamento andaluz en mayo del 2007.

333. Existe otro informe de la Cámara de Cuentas de enero del 2014, donde se fiscalizan subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo (en adelante SAE) para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe del 2004. Este documento se circunscribe a las subvenciones otorgadas para cursos de formación entre los años 2009 y 2010.

334. Durante el desarrollo de dicha fiscalización, se produjeron cambios organizativos que afectaron al SAE, según el Decreto 3/2012, el SAE quedó adscrito a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo y las competencias de formación profesional para el empleo se atribuyeron a la Consejería de Educación.

335. Para comprender la situación es necesario previamente explicar cuál es el procedimiento de control de las subvenciones a la formación. Las subvenciones a la formación han estado sometidas al procedimiento de fiscalización previa. Esta fiscalización previa es un control que realiza la Intervención sobre la legalidad económico-presupuestaria y contable de los actos que van a ser dictados por los órganos gestores y antes de que se adopte la correspondiente resolución. Es un control *ex ante*.

336. El SAE ha estado sometido a control financiero permanente, que es un control que se ejerce sobre el ente, con un triple objetivo: por un lado, comprobar el cumplimiento de la legalidad de las actuaciones que lleva a cabo el ente sometido a control financiero permanente; examinar las cuentas anuales, y el análisis del cumplimiento de los programas que tienen asignados los entes sometidos a control financiero.

337. “La formación de los trabajadores es un instrumento esencial para potenciar la empleabilidad de los mismos, preparándolos para los constantes cambios a que están sometidos y reforzar de este modo la productividad y competitividad de las empresas”. Con estas palabras comienza la Orden de 23 de octubre de 2009, por la que se desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por la que se regula la ordenación de la formación profesional para el empleo en Andalucía.

338. Un informe de la Cámara de Cuentas aprobado en 2014 ponía de manifiesto la existencia de “irregularidades” en la gestión de estos fondos públicos en los años 2009 y 2010. Solo durante esos dos años, el presupuesto dedicado a la formación ascendió a 798 millones de euros, y se otorgaron un total de 3.748 subvenciones.

339. Este informe denominado “Fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004”, detectaba falta de justificación de las partidas recibidas, concesiones de ayuda por encima del máximo permitido, informes ilegibles y carencia de documentación. Igualmente manifestaba la existencia de modificaciones de las resoluciones de concesión por un órgano no competente, la imputación como subvencionables de gastos no elegibles, concesión de las subvenciones sin concurrencia competitiva entre las posibles beneficiarias e incluso la no exigencia de intereses de demora en casos de reintegro, entre otras tantas irregularidades.

340. Este no era el primer informe sobre este tema que la Cámara de Cuentas realizaba. Ya en 2004, ponía el énfasis en la existencia de irregularidades y deficiencias que debían corregirse y para ello realizó una serie de recomendaciones. Del seguimiento de estas recomendaciones, es de lo que entra a conocer este segundo informe y de él se desprende que no se han implantado las recomendaciones del informe de 2004, ni se han subsanado las deficiencias detectadas, de forma que sigue existiendo disparidad de criterios entre las distintas provincias, debilidades en el archivo de los expedientes y de control interno; y se siguen detectando deficiencias similares.

341. Sin embargo, ha existido un pronunciamiento recientemente sobre las consideraciones dadas por la Cámara de Cuentas andaluza, de las que procede hacerse eco, a fin de ser riguroso en el presente asunto de las subvenciones. Así el Tribunal de Cuentas, en un acta de liquidación dictada el 19 de julio del 2016, rechaza las denuncias de la Fiscalía sobre el informe de fiscalización elaborado por la Cámara de Cuentas

de Andalucía, sobre las subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) para la formación profesional referido a los ejercidos de 2009 y 2010, y de las recomendaciones del informe de 2004.

342. En el acta de liquidación, dictada por dicho tribunal, determina, ello a la espera de lo que pueda decir la consejera de Cuentas a la que ha correspondido el conocimiento del asunto, que no procede el pronunciamiento en las presentes actuaciones previas de un supuesto de alcance en el sentido técnico-jurídico del artículo 72 de la ley de funcionamiento de este tribunal, lo que implica que no existe ilícito contable en la gestión de los fondos de formación para el empleo en Andalucía, ni en la actuación de los funcionarios o autoridades de la Junta, manifestando que “al estar ante una situación de inexistencia de supuestos constitutivos de alcance, no cabe hacer pronunciamiento alguno con respecto a las presuntas responsabilidades”.

343. Con un *check-list* u hoja de verificación preestablecida, los interventores provinciales debían analizar, mediante un muestreo de expedientes, la adecuación a la normativa vigente de la gestión de las subvenciones a la formación.

344. Todos los interventores encontraron múltiples dificultades para poder realizar su trabajo, especialmente el de tener acceso a los expedientes solicitados. Cuando pudieron acceder a ellos, encontraron carpetas vacías, falta de documentación o que no habían finalizado, por lo que no se podía comprobar la justificación y pago de los mismos.

345. Finalmente, y tras realizar un informe provisional, dar traslado a la Dirección Provincial del SAE y a la Delegación Provincial de Educación, Cultura y Deporte de cada provincia para la realización de alegaciones, entre mayo y junio de 2014, cada uno de los interventores emitió un informe de control especial sobre las subvenciones a los cursos de formación en los años 2009-2012.

346. El informe más contundente fue el que firmó el interventor provincial en Huelva. Tal fue lo manifestado por este informe que, en 18 de junio de 2015, se emitía otro informe, esta vez, de actuación. Hasta la fecha se han llegado a emitir hasta ocho informes de actuación, uno por cada provincia.

347. Otra cuestión a la que ya hemos hecho referencia, y que era alarmante, fue el centenar de detenciones de funcionarios y de altos cargos de la Junta de Andalucía en varias provincias de la comunidad, en el marco de la investigación que la Policía Nacional estaba realizando por la existencia de presuntas irregularidades en el destino de los fondos de la Consejería de Empleo de Andalucía.

348. Dicho lo anterior, también hay que hacer referencia a que se han venido produciendo múltiples archivos y, en algunos casos, las decisiones judiciales han entendido que no existían las responsabilidades que indiciariamente vio la policía.

349. El dinero programado para pagar con fondos sociales europeos en el programa operativo 2007-2013, según manifestó el secretario general de Economía, D. Gaspar Llanes Díaz-Salazar, fue de 1.444,7 millones de euros de gasto público total; de los que el 20% lo ponía la Junta de Andalucía y el 80% restante era ayuda comunitaria. La previsión que se tiene, según manifestó el mismo, es que se certifiquen 1.540 millones de euros; es decir, un 106,6%.

350. Pero una cuestión nada baladí fue la noticia de que la Junta de Andalucía descertificó los fondos europeos destinados a la formación para “mantener intacto el prestigio de la Administración autonómica en la gestión de los fondos comunitarios”.

351. El importe que fue gestionado y certificado por el Fondo Social Europeo en materia de cursos de formación profesional para el empleo fue de 46,9 millones de euros y ese mismo importe corresponde al importe total que se descertificó, a instancias de la Dirección General de Fondos Europeos.

352. El procedimiento de control de los fondos europeos pasa en primer lugar por el órgano gestor, en este sentido da igual si los fondos objeto de ese primer control son europeos o no, este órgano es el primero que debe de velar por que los beneficiarios cumplan los requisitos, para poder pagar la subvención y poder admitir la justificación.

353. Posteriormente la Dirección General de Fondos Europeos, como organismo intermedio, tiene la responsabilidad de llevar a cabo las verificaciones administrativas que están exigidas por los reglamentos comunitarios, siendo el primer destino comprobar la elegibilidad de los gastos en un amplio análisis. Una vez verificado, el expediente pasa a la fiscalización previa del interventor correspondiente. Por su parte el Ministerio lo que hace, como autoridad de gestión del programa operativo del Fondo Social Europeo, es supervisar la labor que realiza el organismo intermedio, que es la Dirección General de Fondos Europeos. Por último, la Intervención General, realiza el control financiero *ex post* de las operaciones que han sido certificadas.

354. En conclusión y con respecto a este control europeo, hubo que poner en marcha la implantación de medidas correctivas y preventivas para subsanar las deficiencias de gestión encontradas y poner dicho plan de acción en conocimiento de la Unión Europea. “No obstante, como explicó el secretario general de Economía, la descertificación de fondos no supone que se pierdan, sino que es una opción técnica para ejecutarlos de otra forma. En este caso sirvió para certificar más de 500 millones a la financiación de la formación profesional reglada que hasta entonces no era susceptible de ser financiada con estos fondos. Asimismo, la suspensión del pago que acordó la Comisión fue levantada una vez resueltas las incidencias.”

355. Los datos que manejaba esta Comisión de Investigación eran que entre los años 2002 a 2012 se concedieron algo más de 18.000 subvenciones en materia de formación, por importe de 3.000 millones de euros. Subvenciones que fueron destinadas tanto para cursos para desempleados como para ocupados. De esos 3.000 millones de euros, se han podido abonar hasta la fecha 2.500 millones aproximadamente y que a fecha de hoy, la cantidad a recuperar ha seguido creciendo desde aquellas primeras cifras que el Gobierno daba hace ya más dos años.

356. Consecuencia de las incidencias e irregularidades administrativas detectadas en los diversos informes descritos, así como las investigaciones policiales y judiciales que se están llevando a cabo, detonaron la necesidad de llevar a cabo en sede parlamentaria una comisión de investigación, a fin de esclarecer las responsabilidades políticas que pudieran derivarse de ello.

5.2. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

357. El modelo de formación profesional para el empleo es único en el conjunto del Estado Español. Desde el punto de vista competencial, se trata de una materia en la que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución, al Estado se le atribuye competencia exclusiva en materia de legislación laboral, mientras que las comunidades autónomas tienen únicamente competencias de desarrollo y gestión. Existe, pues, un marco normativo básico en el conjunto del Estado, aprobado por el Ministerio con competencia en materia laboral, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, que al amparo de las potestades de autoorganización de las comunidades autónomas puede ser desarrollado en el ámbito autonómico, como ocurre en el caso de Andalucía.

5.3. PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

358. Los miembros de esta Comisión hemos tenido la oportunidad de analizar el informe de fecha 23 de noviembre de 2015 que lleva por título “Informe relativo a la planificación de la formación profesional para el empleo, a través de la detección de necesidades formativas”, donde se describe de forma detallada todo el proceso y sistemática de cómo se lleva a cabo la planificación de la formación en Andalucía

359. Así mismo, distintos comparecientes han expuesto ante esta Comisión la sistemática en la planificación y la metodología para la detección de necesidades en Andalucía, siendo especialmente ilustrativa la exposición hecha por el ex gerente del Servicio Andaluz de Empleo, D. Antonio Toro Barba.

360. Ahora bien, esta Comisión entiende que para conseguir el fin perseguido por la FPE, a saber, mejorar la cualificación de nuestros trabajadores para propiciar su inserción en el mercado laboral, es necesario profundizar y mejorar en la metodología para que los datos ofrecidos por estos estudios prospectivos cada vez respondan más fidedignamente a las tendencias y oportunidades del mercado laboral y nos oriente con la mayor precisión posible sobre las necesidades reales de las empresas, permitiendo una planificación más ajustada y eficaz.

361. Respecto a la planificación, la Junta de Andalucía remitió a esta Comisión informe de fecha 23 de noviembre de 2015 bajo el título “Informe relativo a la planificación de la formación profesional para el empleo, a través de la detección de necesidades formativas”, donde se describe la forma de planificar la FPE en Andalucía desde el año 2009, partiendo de los datos facilitados por el Servicio de Prospección Permanente del Mercado de Trabajo (Observatorio Argos), en base a la detección de las necesidades formativas que requiere el mercado laboral.

362. La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, destaca como novedosa la instauración “de un sistema eficiente de obser-

vacación y prospección del mercado de trabajo, para detectar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo”. De la lectura del título II de esta ley, donde se regula dicho sistema, se puede observar que el Gobierno de la nación ha optado por una fórmula parecida a la que ya se venía utilizando en Andalucía desde el año 2009. No obstante, todavía no es de aplicación efectiva pues, como el resto de la ley, sigue pendiente de desarrollo reglamentario.

363. A pesar de ello, es evidente que estamos ante otra área de mejora, pues para conseguir el objetivo que debe perseguir la FPE (mejorar la cualificación de nuestros trabajadores para propiciar su inserción en el mercado laboral) es necesario profundizar y mejorar en la metodología para que los datos ofrecidos por estos estudios prospectivos respondan más fidedignamente a las tendencias y oportunidades del mercado laboral y oriente con la mayor precisión posible sobre las necesidades reales de las empresas y sobre aquellas áreas de mayor perspectiva de futuro.

5.4. GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

5.4.1. TRAMITACIÓN

364. De las manifestaciones de los comparecientes se ha constatado que en la tramitación de los expedientes y su posterior seguimiento interviene un equipo complejo de profesionales: técnicos de Seguimiento, jefes de Departamento, jefes de Servicio, interventores...; cumpliendo cada uno de ellos con su función. De hecho, los representantes de todos los grupos políticos han alabado la dedicación y esfuerzo de todos los funcionarios, que a pesar de la insuficiencia de medios personales y materiales han desarrollado su labor con total profesionalidad y estricto cumplimiento de la legalidad. Por tanto, las resoluciones firmadas por los responsables políticos contaban detrás con el trabajo previo de un equipo de profesionales; en definitiva, con la complejidad y rigurosidad de la maquinaria administrativa.

365. Como en toda convocatoria de subvenciones la primera fase, tras finalizar el plazo de presentación de solicitudes, es la baremación de las mismas, labor que se realizaba, según los testimonios de todos los jefes de servicio, por una Comisión Técnica constituida por funcionarios que valoraban las diferentes solicitudes en base a los criterios establecidos en la normativa reguladora de cada línea de subvención y en las distintas convocatorias.

366. Tras la valoración realizada por la Comisión Técnica, la jefatura de servicio procedía a elevar al director provincial o director general la correspondiente propuesta de concesión, propuesta que era sometida a fiscalización previa con anterioridad a la firma de la resolución de concesión.

367. Como se ha corroborado por los interventores durante sus comparecencias, los expedientes de subvenciones para cursos de FPE han estado sometidos al régimen de fiscalización previa (solo durante el ejercicio 2012 estuvieron los expedientes de ayudas para cursos de FPE bajo el régimen de control financiero permanente y no en fiscalización previa, dándose el caso que durante este ejercicio no se tramitó ninguna convocatoria de subvenciones), tanto para la autorización del gasto como para la ordenación del pago, siendo

materialmente inviable, pues el sistema informático lo impedía, continuar con la tramitación del expediente sin que con carácter previo a la firma de la resolución de concesión o al abono de la subvención se hubiera dado la conformidad por la Intervención Provincial o Delegada.

368. Una vez fiscalizado el gasto, firmada la resolución de concesión de la subvención e iniciado el curso, por parte de la Administración se realizaba el seguimiento del mismo a través de visitas por parte del personal técnico (actuaciones *in situ*) y a través de comprobaciones posteriores, una vez finalizados los cursos (actuaciones *ex post*).

369. El seguimiento y control de los cursos está regulado en los artículos 35 y 36 de Orden TAS 718/2008, de 7 de marzo. El art. 35, "Plan de Seguimiento y control", establece que "(...) Las actuaciones de seguimiento y control que se programen en el citado plan, realizadas mediante las visitas *in situ* y *ex post* señaladas en el artículo 36, deberán cubrir, al menos, el 5 por ciento de los recursos públicos destinados a cada modalidad de formación de oferta, sin perjuicio de las actuaciones que puedan realizar los órganos de fiscalización y control a que se refiere el artículo 38.2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo."

370. Los miembros de la Comisión hemos tenido ocasión de analizar el Informe relativo al seguimiento, control y evaluación de la formación profesional para el empleo en Andalucía, fechado el 25 de noviembre de 2015, remitido por la Junta de Andalucía, donde se describe de forma detallada "el sistema de seguimiento y control de la formación profesional para el empleo implantado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto para la formación profesional dirigida prioritariamente a los trabajadores desempleados como la dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados".

371. Durante el período analizado, se han impartido en Andalucía más de 70.000 cursos a más de un millón de trabajadores desempleados y más de 44.000 cursos para trabajadores ocupados.

372. El seguimiento se completa con la evaluación de la calidad de las acciones formativas y los estudios de inserción laboral.

373. La metodología para la medición de la calidad de las acciones formativas viene regulada en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, en desarrollo del citado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que establece que la medición se realizará a través de un «cuestionario de evaluación de calidad». Mediante Resolución de 27 de abril de 2009 del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal se aprobaron los cuestionarios de evaluación de calidad de las acciones formativas para el empleo que cumplimenta el alumnado.

374. La información recabada en estos cuestionarios es utilizada en la elaboración del Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo. Desde la entrada en vigor del nuevo marco normativo, establecido por el Real Decreto 395/2007, se han aprobado dos Planes Anuales de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, correspondientes a los años 2010 y 2011, que han sido elaborados en el seno del Sistema Nacional de Empleo. En la elaboración de ambos planes ha participado la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto en su diseño como aportando

toda la información relativa a su ámbito de gestión. Los resultados de los mismos se encuentran publicados en la página web del Sistema Nacional de Empleo.

375. Por lo que respecta a los estudios de inserción laboral del alumnado vienen regulados por la Orden de 12 de diciembre de 2000, donde se establecía que fuese la propia entidad la que realizase el informe de inserción del alumnado. Para ello, las entidades debían cumplimentar un cuestionario de inserción para cada alumno y volcarlo en un informe de inserción en los modelos normalizados. Esta información era tratada informáticamente desde la Administración y remitida al Servicio Público de Empleo Estatal, que anualmente elaboraba un informe de inserción de la formación profesional ocupacional.

376. La Orden de 23 de octubre de 2009 estableció en su artículo 20 un nuevo marco normativo por el cual correspondía al Servicio Andaluz de Empleo la elaboración del estudio de inserción laboral, estableciendo que “Una vez transcurridos seis meses desde la finalización de la acción formativa se realizará por parte del Servicio Andaluz de Empleo un informe de inserción de todas aquellas personas desempleadas que participen en alguna acción formativa, en la que se hará constar la situación laboral del alumnado, tipo de contrato, duración del mismo, vinculación de la formación recibida con el puesto de trabajo y cualquier otra información que se establezca. Los resultados de dichos informes serán publicados en la página web del Servicio Andaluz de Empleo”, procediendo a publicar los datos agregados, en cumplimiento de la normativa referente a la protección de datos personales.

377. Nos encontramos ante otra área que requiere mejora. Al igual que son necesarios estudios previos rigurosos que propicien una mejor planificación de las acciones formativas, es necesario mejorar y profundizar en las herramientas de evaluación de sus resultados para verificar que realmente los cursos coadyuvan a mejorar la inserción laboral de los trabajadores.

378. Por lo que respecta al seguimiento del desarrollo e impartición de los cursos, la Cámara de Cuentas pone de manifiesto en el epígrafe 5.5 de su informe que “en los ejercicios 2009 y 2010 los técnicos del SAE visitaron en menor medida los cursos dirigidos prioritariamente a ocupados que los de desempleados. Por otro lado, en el ejercicio 2010 se observa un descenso considerable, respecto del año anterior, del porcentaje de cursos para desempleados visitados en Málaga (33%) y Sevilla (10%)”, resumiéndolo en el cuadro n.º 9 de la página 22 de su Informe:

Convocatoria	% visitas in situ formación oferta desempleados total Andalucía	% visitas in situ formación oferta ocupados total Andalucía
2009	91,4%	30,3%
2010	57,4%	43,5%

379. En el cuadro n.º 9 del Informe de la Cámara de Cuentas se constata que para el año 2009 en 6 de las 8 provincias se realizaron visitas al 100% de los cursos, realizando una media de 2 visitas a cada uno de los cursos. En el año 2010 se visitaron el 100% de los cursos en 5 de las 8 provincias. En el peor de los casos (Sevilla en 2010), se realizaron visitas al 10% de los cursos. La Orden TAS 718/2008, de 7 de marzo,

en su art. 35 establece como porcentaje mínimo obligatorio sobre el que realizar labores de seguimiento y control "(...) el 5 por ciento de los recursos públicos destinados a cada modalidad de formación de oferta"

380. En el referido informe remitido por la Junta de Andalucía a esta Comisión, se aluden, entre otras causas que influyeron para que no se visitara el 100% en estas convocatorias, a las siguientes:

– Incremento considerable de cursos en la programación del año 2010. Las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz fueron las más afectadas. Así, en base a los datos de programación y tomando como referencia el año 2009 (2009=100), que es un año normal en cuanto a programación, la media del incremento en el año 2010 ascendió a un 45%, aunque hubo provincias donde la sobreprogramación en número de cursos ascendió a un 74% (Sevilla) o un 70% (Málaga).

– Este incremento en el número de cursos no tuvo reflejo en un incremento en el número de efectivos personales: el número de personas encargadas de las actuaciones de seguimiento y control en cada provincia es el mismo independientemente del número de cursos programados.

381. Esta falta de medios personales ha sido corroborada por muchos de los comparecientes ante esta Comisión.

382. Con el objetivo de no disminuir la intensidad y calidad en el seguimiento de las acciones formativas hubiera sido conveniente que se hubieran articulado mecanismos de flexibilidad que hubieran permitido destinar recursos de otras áreas de la Administración autonómica a reforzar la gestión de estas políticas públicas.

383. La última fase del proceso es la justificación de las subvenciones. El artículo 74 del Reglamento General de Subvenciones establece los procedimientos de justificación de las subvenciones. En dicho artículo, la normativa básica estatal, permite que, siempre que lo prevean las bases reguladoras, pueda reducir la información a incorporar en la memoria económica cuando la cuenta justificativa vaya acompañada de un informe de un auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. En concreto, se exime de la presentación de los justificantes de gastos, ya que la comprobación de los mismos corresponde al auditor que realiza el informe y el beneficiario está obligado a conservarlos un mínimo de 4 años por si es requerida su presentación por la Administración. El contenido, alcance y obligaciones de los informes de auditor está regulado mediante orden ministerial, en concreto en la Orden EHA/1434/2007 de 17 de mayo. La utilización de informe de auditor como modalidad de justificación de la subvención está reconocida y regulada por la normativa básica estatal.

384. Para el ámbito andaluz, la Orden de 23 de octubre de 2009, por la que se desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la formación profesional para el empleo en Andalucía, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos, contempla en su art. 102 tal posibilidad.

385. La posibilidad de seguir utilizando el informe de auditor como fórmula de justificación sigue vigente tras la aprobación de la nueva ley estatal del año 2015 de formación profesional.

386. La Intervención General, a la vista de algunas incidencias detectadas en los informes de auditor tras los informes especiales de auditoría, se dirigió, en mayo de 2015, al Instituto de Contabilidad y de Auditoría de Cuentas del Ministerio de Economía y Competitividad (ICAC), como órgano competente para adoptar las medidas disciplinarias que correspondieran, trasladándole diversa documentación a los efectos de la posible derivación de responsabilidad en determinados informes justificativos sobre el adecuado empleo de subvenciones realizados por diversas empresas privadas de auditoría. Además, se incluyó un apartado tercero al artículo 129 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública, en los siguientes términos: “Los auditores de cuentas incurrirán en infracción administrativa leve, sancionable de conformidad con lo previsto en el título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, cuando el informe que incorpora la cuenta justificativa, de conformidad con el artículo 74 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, no se ajuste al alcance que se determine en las bases reguladoras de las subvenciones y no se cumpla lo dispuesto en la normativa general que sea de aplicación para la correcta justificación de aquellas.”

387. Se ha suscitado a lo largo de los trabajos de la Comisión si por los órganos gestores se hubieran podido detectar las incidencias que la Intervención detectó en algunos informes de auditor. A este respecto el ex interventor general declaró que “considero que los centros gestores no tienen capacidad... (...) para valorar una inadecuada praxis en los informes de auditoría.”

388. En relación directa con el informe de auditor están los certificados de conformidad. Como ya se ha comentado, la legislación estatal en la materia establece que cuando se opta por el informe de auditor como forma de justificación, era esta, junto con la cuenta justificativa, la documentación a aportar por los beneficiarios, estando eximidos de presentar los justificantes originales del gasto, ya que estos deben ser comprobados por el auditor para la emisión de su informe. En base a esta documentación y a la propuesta del funcionario correspondiente tras la revisión de la documentación aportada, el director provincial o director general emitía el conocido como certificado de conformidad, donde se expresa si la subvención se había aplicado o no a su fin.

389. El hecho de que algunos informes de auditor no respondieran a la realidad de los gastos realizados conllevó que los certificados de conformidad emitidos en base a los mismos incurrieran en el mismo error. Ello nos lleva a afirmar que con la actual regulación existen lagunas que impiden detectar malas praxis en los informes de auditor, por lo que el Ministerio de Hacienda, como organismo directamente responsable, debe profundizar y mejorar la regulación en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de los auditores, a la vez que la Junta de Andalucía, dentro de su capacidad normativa, también debe seguir profundizando en mecanismos que permitan una utilización fiable de este sistema de justificación.

390. Para poder entender un poco más qué ha podido pasar con la gestión de estos fondos y por qué quedan pendientes de abonar cantidades o se están realizando labores de recuperación de dinero no justificado, hay que entrar a conocer la naturaleza de estas subvenciones. Y una característica fundamental, entre otras, es la forma en la que se abona la subvención al beneficiario. Así pues, una vez concedida, se entrega a modo de anticipo hasta un máximo del 75% del total concedido, sin que esta entidad beneficiaria tenga

que justificar gasto alguno en ese momento, dejando dicha justificación pendiente hasta la finalización de los cursos. Ejecutados los cursos y finalizados, el beneficiario tiene generalmente tres meses desde ese momento para la justificación de los gastos y una vez presentada la documentación y analizada por el órgano gestor, se produce el abono del 25% restante, aunque la subvención abonada puede verse minorada en aquellos importes no justificados debidamente. Por otro lado, en el supuesto de que la cuantía a detracer supere ese importe pendiente de abono, procederá efectuar el reintegro de cantidades, con los intereses de demora.

391. En caso de no justificar los gastos de la ayuda esta entidad no podrá recibir otras ayudas posteriores. Esta es la norma general, sin embargo, la Junta de Andalucía en esta ocasión y con este tipo de subvenciones ha usado y abusado de un recurso recogido en la norma de forma excepcional como es la excepción. Esta situación ha facilitado a las entidades beneficiarse de nuevas convocatorias aunque no hubiesen justificado el uso dado a los fondos públicos de ediciones anteriores. Es por ello por lo que hay cantidades pendientes de abonar o se están reclamando cantidades no justificadas.

392. La normativa y procedimiento aplicable en Andalucía responde a la normativa básica estatal, con sus debilidades y fortalezas, normativa con lagunas como lo evidencia el hecho que en septiembre de 2015 se aprobó una nueva ley estatal de formación profesional para el empleo, la cual está pendiente de desarrollo por el Gobierno de la nación.

393. Se hace evidente pues que uno de los aspectos de mejora de cara al futuro es profundizar en aquellos aspectos normativos que se han evidenciado más vulnerables, y aunque ciertamente la capacidad normativa de la Junta de Andalucía era y es muy limitada al tenerse que ajustar y no alterar lo regulado por la normativa estatal al haberse otorgado a la misma la condición de básica, cabe margen de mejora, más aún ahora con la existencia de una nueva ley, que también es normativa básica, es posible avanzar en esas mejoras, si bien para ello es prioritario que por el Gobierno de la Nación se proceda al desarrollo reglamentario del nuevo texto legal, para evitar que los desarrollos que hagan las comunidades autónomas de la nueva ley puedan entrar en contradicción con el desarrollo reglamentario que haga el ministerio competente.

5.4.2. CONCESIÓN

394. Amparado en un marco normativo básico para todo el conjunto del Estado, la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo sería impartida por un conjunto de entidades colaboradoras que obtendrían su financiación a través de subvenciones públicas.

395. En Andalucía “estas subvenciones y ayudas concedidas se abonarán con cargo a los créditos presupuestarios destinados a la financiación de la formación profesional para el empleo que se determinen en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en las modificaciones presupuestarias aprobadas reglamentariamente con cargo al presupuesto de Gastos del Servicio Andaluz de Empleo, dentro de los cuales se encuentran tanto fondos propios de la Comunidad Autónoma como fondos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, a través del Programa Operativo Fondo Social Europeo de Andalucía 2007-2013 y

del Programa Operativo Plurirregional de adaptabilidad y empleo, con una cofinanciación por parte de ambos del 80%" tal como recoge el artículo 13 de la Orden de 23 de octubre de 2009.

396. Es en el año 2002 cuando se crea el Servicio Andaluz de Empleo, con la Ley 4/2002, de 16 de diciembre y es este organismo quien asume las competencias de formación.

397. La competencia para resolver las subvenciones y ayudas correspondía a la persona titular de la consejería competente en materia de empleo en su calidad de presidente del Servicio Andaluz de Empleo. Asimismo y en base a la facultad de delegación y en determinados asuntos, la persona titular de la Dirección General competente en materia de formación profesional para el empleo del Servicio Andaluz de Empleo y las personas titulares de las direcciones provinciales del Servicio Andaluz de Empleo tuvieron competencia en esta materia.

398. En 2013, por el Decreto Ley 4/2013, de 2 de abril, estas competencias recaen en la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sin embargo, aun habiéndose defendido las bondades del anterior traspaso de competencias, la Junta de Andalucía vuelve a traspasar estas competencias en 2016, donde recaen en la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

399. Como señalábamos con anterioridad, el modelo de la formación profesional para el empleo se asentaba sobre la base de contar con una serie de entidades colaboradoras que imparten dicha formación. Estas entidades beneficiarias debían estar previamente inscritas (respecto a especialidades no conducentes a certificados de profesionalidad) o acreditadas (respecto a especialidades conducentes a obtener certificados de profesionalidad) en el registro estatal de centros y entidades de formación profesional para el empleo.

400. El procedimiento de concesión de las subvenciones se realizaría en concurrencia competitiva a través de convocatorias públicas realizadas mediante resolución de la Dirección General competente en materia de formación profesional para el empleo y debían publicarse en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

401. Aun siendo esta la norma general, la Junta de Andalucía concedió las ayudas en concurrencia no competitiva a beneficiarios que se encontraban entre los agentes sociales más representativos de Andalucía mediante convenios. En este caso, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y los sindicatos, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.).

5.4.3. ABONO DE SUBVENCIONES

402. No indica la Orden de 23 de octubre de 2009 cómo se realiza expresamente el pago de las subvenciones a la formación. Se limita a manifestar de dónde proceden los fondos de financiación (artículo 13) y cómo una vez presentada la documentación relativa a la justificación de los cursos, se realizará por el órgano que concedió la subvención la correspondiente comprobación técnico-económica.

403. Si como resultado de dicha comprobación se dedujera que el coste subvencionable ha sido inferior a la subvención concedida o que se han incumplido, total o parcialmente, los requisitos establecidos en la

normativa aplicable, se iniciará el procedimiento para declarar la pérdida del derecho al cobro de la subvención o, en su caso, el procedimiento de reintegro total o parcial de la subvención.

5.4.4. JUSTIFICACIÓN

404. Una vez finalizados los cursos, las entidades beneficiarias debían comunicarlo al Servicio Andaluz de Empleo, haciendo constar los participantes que han finalizado el curso.

405. Las entidades beneficiarias de las convocatorias de los años 2002 a 2006 venían obligadas a justificar la ayuda concedida, mediante la aportación de una declaración de gastos, en un modelo de declaración de gastos y liquidación final del curso establecido al efecto, quedando obligadas a mantener los originales de las facturas a disposición de los órganos de gestión y control competentes.

406. La justificación de las subvenciones concedidas en los años 2007 y 2008 se realizó mediante la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto exigiendo a las entidades beneficiarias la aportación, junto con la declaración de gastos, de los correspondientes documentos acreditativos del gasto y pago de la misma.

407. En el artículo 27 de la Orden de 30 de agosto de 2010 podemos observar el detalle de cómo se debía presentar la justificación mediante cuenta justificativa:

1. En el apartado 26.f) del cuadro resumen se concreta la forma de justificación por parte de la persona o entidad beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos. Por justificación se entenderá, en todo caso, la aportación al órgano concedente de los documentos justificativos de los gastos realizados con cargo a la cantidad concedida, debiendo comprender el gasto total de la actividad subvencionada aunque la cuantía de la subvención fuera inferior. El plazo máximo para la presentación de la justificación será el establecido en apartado 26.b) del cuadro resumen.

2. La justificación por parte de la persona o entidad beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de la finalidad u objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención revestirá la forma que se señala en el apartado 26.f) del cuadro resumen, conforme a alguna de las modalidades de justificación de subvenciones que se describen a continuación:

a) Cuenta justificativa:

La rendición de la cuenta justificativa, en cualquiera de las modalidades que se describen a continuación, constituye un acto obligatorio de la persona o entidad beneficiaria o, en su caso, de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad de la persona declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención.

*Cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto.

Salvo que, cuando por razón del objeto o de la naturaleza de la subvención, en el apartado 26.f).1º se establezca otro contenido, la cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, estará integrada por:

1.º Una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

2.º Una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas, que contendrá:

– Una relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago. En caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto, se indicarán las desviaciones acaecidas.

– Las facturas o documentos de valor probatorio equivalente en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa incorporados en la relación a que se hace referencia en el párrafo anterior y, en su caso, la documentación acreditativa del pago.

– Indicación, en su caso, de los criterios de reparto de los costes generales y/o indirectos incorporados en la relación a que se hace referencia en el primer párrafo, excepto en aquellos casos en que en el apartado 26.f).1.º del cuadro resumen se prevea su compensación mediante un tanto alzado sin necesidad de justificación.

– Una relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia.

– Los tres presupuestos que, en aplicación del artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, deba de haber solicitado la persona beneficiaria.

– En su caso, la carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados de los mismos.

*Cuenta justificativa con aportación de informe de auditor, que contendrá:

1.º Informe de un auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, que llevará a cabo la revisión de la cuenta justificativa con el alcance que se determina en el apartado 26.f).2.º del cuadro resumen, y con sujeción a las normas de actuación y supervisión que, en su caso, proponga el órgano que tenga atribuidas las competencias de control financiero de subvenciones en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.

2.º Memoria de actuaciones justificativas del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

3.º Memoria económica abreviada con el contenido que se indica en el apartado 26.f).2.º del cuadro resumen, si bien como mínimo contendrá un estado representativo de los gastos incurridos en la realización de las actividades subvencionadas, debidamente agrupados, y, en su caso, las cantidades inicialmente presupuestadas y las desviaciones acaecidas.

408. En aquellos casos en que la persona beneficiaria esté obligada a auditar sus cuentas anuales por un auditor sometido a la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, la revisión de la cuenta justificativa se llevará a cabo por el mismo auditor, salvo que en el apartado 26.f).2.º del cuadro resumen, se prevea el nombramiento de otro auditor. En el supuesto en que la persona beneficiaria no esté obligada a auditar sus cuentas anuales, la designación del auditor de cuentas será realizada por la misma, salvo que en el apartado 26.f).2.º del cuadro resumen se prevea su nombramiento por el órgano concedente. El gasto

derivado de la revisión de la cuenta justificativa podrá tener la condición de gasto subvencionable cuando así se establezca en el apartado 26.f).2.º del cuadro resumen, y hasta el límite que en él se fije.

409. Cuando la subvención tenga por objeto una actividad o proyecto a realizar en el extranjero, este régimen se entenderá referido a auditores ejercientes en el país donde deba llevarse a cabo la revisión, siempre que en dicho país exista un régimen de habilitación para el ejercicio de la profesión y, en su caso, sea preceptiva la obligación de someter a auditoría sus estados contables. De no existir un sistema de habilitación para el ejercicio de la profesión de auditoría de cuentas en el citado país, la revisión prevista en este artículo podrá realizarse por un auditor establecido en el citado país, siempre que la designación del mismo la lleve a cabo el órgano concedente con arreglo a unos criterios técnicos que garanticen la adecuada calidad.

410. La persona beneficiaria estará obligada a poner a disposición del auditor de cuentas cuantos libros, registros y documentos le sean exigibles en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1.f) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, así como a conservarlos al objeto de las actuaciones de comprobación y control previstas en la ley.

411. Cuenta justificativa simplificada:

Cuando el importe de la subvención sea inferior a 60.000 euros, podrá tener carácter de documento con validez jurídica para la justificación de la subvención la cuenta justificativa simplificada, siempre que contenga:

1.º Una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

2.º Una relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, con identificación del acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión y, en su caso, fecha de pago. En caso de que la subvención se otorgue con arreglo a un presupuesto estimado, se indicarán las desviaciones acaecidas.

3.º Un detalle de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia.

4.º En su caso, carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados así como de los intereses derivados de los mismos.

412. El órgano concedente comprobará, a través de las técnicas de muestreo que se indican en el apartado 26.f).3.º del cuadro resumen, los justificantes que estime oportunos y que permitan obtener evidencia razonable sobre la adecuada aplicación de la subvención, a cuyo fin podrá requerir a la persona beneficiaria la remisión de los justificantes de gasto seleccionados.

b) Justificación por módulos:

En el apartado 26.f).4.º del cuadro resumen, se concretan los módulos y, en su caso, la forma de su actualización, o se determinará que se fijarán en la convocatoria.

En esta modalidad de justificación deberá presentarse la siguiente documentación:

1.º Una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

2.º Una memoria económica justificativa que contendrá, como mínimo, los siguientes extremos:

– Acreditación o, en su defecto, declaración de la persona beneficiaria sobre el número de unidades físicas consideradas como módulo.

– Cuantía de la subvención calculada sobre la base de las actividades cuantificadas en la memoria de actuación y los módulos contemplados en el apartado 26.f).4.º del cuadro resumen, o en su caso, en las convocatorias.

– Un detalle de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia.

413. Las personas beneficiarias en esta modalidad de justificación están dispensadas de la obligación de presentación de libros, registros y documentos de trascendencia contable o mercantil, salvo previsión expresa en contrario en el apartado 26.f).4.º del cuadro resumen.

c) Presentación de estados contables:

La presentación de estados contables, contendrá:

1.º Información contable de obligada preparación por la persona beneficiaria, debidamente auditada conforme al ordenamiento jurídico.

2.º En caso de exigirse, en el apartado 26.f).5.º del cuadro resumen, informe complementario elaborado por el auditor de cuentas, siguiendo lo previsto en la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto 1636/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.

414. Este informe complementario será necesario cuando el alcance de una auditoría de cuentas no se considere suficiente, indicándose, en el apartado 26.f).5.º del cuadro resumen, el alcance adicional de la revisión a llevar a cabo por el auditor respecto de la información contable que sirva de base para determinar la cuantía de la subvención. La retribución adicional que corresponda percibir al auditor de cuentas podrá tener la condición de gasto subvencionable cuando así se indique en el apartado 26.f).5.º del cuadro resumen, hasta el límite que en él se fije.

d) Justificación mediante certificado de la intervención de la entidad local:

415. 1. Las subvenciones concedidas a las corporaciones locales se justificarán mediante un certificado de la intervención de la entidad local correspondiente, acreditativo del empleo de las cantidades a la finalidad para las que fueron concedidas.

416. 2. Los gastos se justificarán con facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los formatos indicados en el apartado 26.c) del cuadro resumen.

417. 3. En el caso en que los justificantes sean facturas, para que estas tengan validez probatoria, deberán cumplir con los requisitos de las facturas y de los documentos sustitutivos establecidos en el capítulo II del título I del Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por

el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre y modificado por el Real Decreto 87/2005, o en la norma reglamentaria que la sustituya.

418. 4. Cuando así se señale en el apartado 26.c) del cuadro resumen, los justificantes originales presentados se marcarán con una estampilla, indicando en la misma la subvención para cuya justificación han sido presentados y si el importe del justificante se imputa total o parcialmente a la subvención. En este último caso se indicará además la cuantía exacta que resulte afectada por la subvención.

419. 5. Cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención, con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá acreditarse en la justificación el importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas.

420. 6. El importe de la documentación justificativa deberá corresponderse con el presupuesto aceptado de la actividad, aun en el caso de que la cuantía de la subvención concedida fuese inferior.

421. 7. En el caso de adquisición de bienes inmuebles, deberá aportarse un certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial.

422. 8. Podrán utilizarse medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de justificación de las subvenciones siempre que en el apartado 26.d) del cuadro resumen se haya señalado su admisibilidad. A estos efectos, en dicho apartado se indicarán los trámites que, en su caso, puedan ser cumplimentados por vía electrónica, informática o telemática y los medios electrónicos y sistemas de comunicación utilizables, que deberán ajustarse a las especificaciones establecidas por orden de la consejería competente”.

423. De esta amplia consideración de cómo debía realizarse la cuenta justificativa pasamos a la modalidad de cuenta justificativa con informe de auditor recogida en la Orden de 23 de octubre de 2009. Así en el artículo 102, lo refleja en los siguientes términos:

“1. A los efectos de la justificación de las subvenciones concedidas al amparo de la presente Orden, y en el plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de finalización de las acciones objeto de subvención para el caso de la justificación final, el beneficiario deberá presentar una cuenta justificativa con aportación de un informe de auditor. La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio de la entidad beneficiaria, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la ayuda y del gasto total de la actividad subvencionada.

Las facturas deberán reunir los requisitos establecidos en el capítulo II del título I del Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, modificado por el Real Decreto 87/2005.

2. Dicha cuenta se presentará acompañada de la siguiente documentación:

a) Una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos.

b) Una cuenta justificativa con aportación de informe de un auditor de cuentas inscrito como ejerciente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas dependiente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, conforme a lo previsto en el artículo 74 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.”

424. El informe de auditor tendrá por objeto la revisión de la cuenta justificativa comprobando la elegibilidad de los gastos realizados por el beneficiario, conforme a lo previsto en la presente Orden y las obligaciones establecidas en la correspondiente resolución de concesión, así como en las normas de subvencionabilidad contenidas en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y, en su caso, en la reglamentación comunitaria aplicable.

425. 3. Sin perjuicio de que el Servicio Andaluz de Empleo defina, en el ámbito de las ayudas por él concedidas, el procedimiento a seguir por el auditor para la revisión de la cuenta justificativa, en todo caso, el informe de auditor deberá certificar la verificación y comprobación de los siguientes extremos:

a) Que la entidad beneficiaria utiliza un sistema de contabilidad separada o codificación contable que permite la inequívoca identificación de los gastos realizados.

b) Que las facturas originales o documentos contables de valor probatorio equivalente que figuran en la relación de gastos cuentan con los datos requeridos por la legislación vigente habiendo sido dichos gastos efectivamente ejecutados y pagados.

c) Que el contenido de las facturas originales pagadas o documentos contables de valor probatorio equivalente han sido imputados correctamente a las relaciones de gasto certificadas.

d) Que los gastos realizados e imputados al proyecto guardan una relación directa con el mismo, siendo conformes con las normativas autonómica, nacional y comunitaria en materia de elegibilidad de gastos y subvenciones.

426. 4. Junto a dicho informe ha de adjuntarse:

a) Un estado representativo de los gastos incurridos en la realización de las actividades subvencionadas, debidamente agrupados, y, en su caso, las cantidades inicialmente presupuestadas y las desviaciones acaecidas.

b) En el caso de que las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención, con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá aportarse una relación detallada de estos con indicación del importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas.

427. De conformidad con lo previsto en el artículo 18.1 del Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, la cuenta justificativa se referirá al gasto total de la actividad subvencionada aunque la cuantía sea inferior.

428. 4. En caso de imputaciones derivadas de subcontratación o contrataciones de gastos de carácter genérico deberán presentar o tener a disposición del Servicio Andaluz de Empleo los justificantes documentales de todos los pagos finales materializados que den soporte a dichos gastos.

5.4.5. CONTROL

429. Debido a los trasposos de competencias en materia de formación, la competencia en gestión en las provincias sobre la formación profesional para el empleo recayó en:

- La Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo (hasta el año 2012).
- La Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte (de 2013 a 2015).
- La Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (desde 2016).

430. Respecto al control de las ayudas y la comprobación de su gestión cabe decir que el primer responsable es el órgano gestor con independencia del origen de los fondos. Es el órgano gestor quien debe saber si los beneficiarios cumplen con los requisitos exigidos. En el caso de que el gasto a financiar proceda de fondos europeos es la Dirección General de Fondos Europeos, como organismo intermedio, quien tiene la responsabilidad de llevar a cabo las verificaciones administrativas que exige la normativa comunitaria.

431. El artículo 94.4 del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública establece que las agencias de régimen especial quedarán sometidas en todo caso a control financiero permanente. Brevemente diremos que el control financiero permanente se ejerce sobre el ente o la entidad que está sometida a este tipo de control.

432. Tiene además un triple objetivo: comprobar el cumplimiento de la legalidad de las actuaciones que lleva a cabo el ente sometido a control financiero permanente, examinar las cuentas anuales y el análisis del cumplimiento de los programas que tienen asignados los entes sometidos a este control.

433. Sobre las ayudas a la formación se siguió un sistema de fiscalización previa. Es un control que realiza la Intervención sobre la legalidad económico-presupuestaria y contable de los actos que van a ser dictados por los órganos gestores y antes de que se adopte la correspondiente resolución. Este control previo debía llevarse a cabo, al menos, en tres momentos diferentes en este tipo de expedientes:

- Antes de la concesión, para verificar que el beneficiario tiene derecho a la obtención de la subvención.
- Antes del pago, para verificar que el beneficiario tiene derecho al cobro.
- Después del pago, para comprobar que el beneficiario ha justificado documentalmente el empleo de la subvención.

5.4.6. EXCEPTUACIONES

434. “No podrá proponerse el pago de subvenciones a personas o entidades beneficiarias que no hayan justificado en tiempo y forma las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias.

435. El órgano que, a tenor del artículo 115 de la presente ley, sea titular de la competencia para la concesión de subvenciones, así como el competente para proponer el pago, podrán, mediante resolución

motivada, exceptuar la limitación contenida en este apartado cuando concurren circunstancias de especial interés social, sin que en ningún caso pueda delegarse esta competencia.”

436. Este es el tenor literal del artículo 124.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

437. No obstante lo anterior y como bien se recoge en dicho artículo, solo en caso de concurrir circunstancias de especial interés social, se podrá pagar una subvención a una entidad beneficiaria que no haya justificado en tiempo y forma las subvenciones concedidas con anterioridad.

438. Es clara la intencionalidad de la norma: se trata de un recurso extraordinario al que acudir en caso de circunstancias especiales. Sin embargo, el Gobierno andaluz ha hecho uso de forma generalizada de esta figura de exceptuación. Ya alertó de ello un informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía que señalaba que la exceptuación se había instalado como “práctica habitual” en la Administración y que recomendaba al Servicio Andaluz de Empleo (SAE) introducir medidas que agilizaran la gestión económico-presupuestaria de los pagos para no tener que recurrir a ello.

439. La norma habla igualmente, de pagar una subvención posterior aunque la beneficiaria no haya justificado en tiempo y forma. Sin embargo, y en palabras del ex consejero Antonio Ávila, “las exceptuaciones se realizaban para poder pagar los anticipos de subvenciones que ya habían sido concedidas y no para seguir concediendo otras nuevas”.

440. En este punto y tras estas declaraciones y revisar multitud de expedientes, hay que plantearse una serie de cuestiones: ¿las beneficiarias cumplían en plazo su obligación de presentar las justificaciones de las acciones formativas o no?; ¿las presentaban en tiempo y forma pero a la Administración no le daba tiempo de examinar las justificaciones antes de comenzar una nueva convocatoria?; ¿las exceptuaciones han servido para permitir acceder a una subvención posterior o solo poder percibir la ya concedida? En definitiva, ¿qué papel han jugado las exceptuaciones en las subvenciones a la formación?

441. Ya hemos visto que la exceptuación prevista en el art. 124 del TRLHPJA permite que el consejero pueda exceptuar las justificaciones pendientes en el mismo programa presupuestario de los pagos a realizar, de forma que pueda pagarse no solo ese 25%, sino cualquier pago (incluidos, por ejemplo, pagos del 75% de otras subvenciones del mismo programa presupuestario) de otras subvenciones.

442. En el año 2014, la Junta decidió hacer públicas las exceptuaciones que habían realizado desde 2009 hasta 2012. Entre las entidades exceptuadas se encuentran personas físicas, empresas de todos los sectores, asociaciones empresariales, sindicatos, ayuntamientos, diputaciones, consorcios o asociaciones sociales, de todas las provincias y zonas de Andalucía.

Las exceptuaciones del año 2009.

443. Se trata de una propuesta de exceptuación suscrita por D. Manuel Brenes Rivas, en calidad de director general de Empleabilidad y Formación Profesional, con el conforme de D. Antonio Fernández García, como presidente del SAE y consejero de Empleo de dicha época.

444. Dicha exceptuación se refiere a subvenciones con cargo a programas presupuestarios 32D y 32L, sin que se especifique después a qué subvención corresponde. No hay fecha de registro solo fecha de la firma.

445. El tenor del texto es el siguiente: “Exceptuar a las entidades, incluidas en el Anexo I adjunto de las limitaciones establecidas en el art. 32.2 de la Ley 3/2004 de 28 de diciembre, de Medidas tributarias, Administrativas y Financieras”.

446. La relación de exceptuados no especifica la fecha o anualidad de los expedientes afectados, solo se indica el DNI o CIF.

447. Supuestamente debe entenderse que la exceptuación es para pagar subvenciones ya concedidas y que no han sido justificadas y podría darse el caso de haber exceptuado a beneficiarios que han justificado la anterior subvención, ya que no se concreta a qué expedientes se están refiriendo.

448. Los fundamentos jurídicos de la Resolución de exoneración de 2009, dictada por Antonio Fernández García, como consejero de Empleo en ese momento, son diferentes de las resoluciones de los años siguientes como veremos a continuación.

449. Se exceptúa a un número de entidades que se corresponde con unos 70 millones de euros.

Las exceptuaciones del año 2010.

450. El texto resuelve: “Exceptuar a las entidades enumeradas en el Anexo adjunto a la presente resolución, con sus correspondientes NIF/CIF, beneficiarias de subvenciones tramitadas por parte de esta Consejería y por el Servicio Andaluz de Empleo, de las obligaciones de justificar en tiempo y forma de las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al programa presupuestario 32D”.

451. Estas exceptuaciones se refieren exclusivamente a subvención del programa presupuestario 32D, por lo que solo estarán exceptuadas las de este mismo programa, no las del 32L de 2010. Sin embargo, hay beneficiarias de los dos tipos: 32D y 32L.

452. Dicha resolución tampoco fue publicada en el *BOJA* y no consta registro de salida. Se exceptuaron un número de entidades y la cantidad pendiente de justificar rondó los 227 millones de euros.

Las exceptuaciones del año 2011.

453. Dichas exceptuaciones van a cargo del programa presupuestario 32L. Son firmadas por el presidente del SAE y consejero de la época, D. Manuel Recio Menéndez. Llama la atención que en esta ocasión se dictaron dos resoluciones de exceptuación, una de fecha 16 de diciembre y otra de 30 del mismo mes.

454. Se resuelve: “Exceptuar a las entidades enumeradas en el Anexo adjunto a la presente Resolución de la limitación establecida en el artículo 124.1 del TRLGHP, con el objeto de proponer el pago de subvenciones concedidas con cargo al programa 32L, por considerar que concurren las circunstancias de especial interés social”.

455. A diferencia de la resolución del año anterior, en este caso se exceptúa para poder pagar subvenciones futuras.

456. En dichas resoluciones se afirma que la exceptuación se ha llevado a cabo tras un análisis individualizado de los proyectos que desarrollan cada una de las beneficiarias y entendiendo el gran interés social que se desprende de los mismos. Sin embargo, entendemos que esta afirmación carece de sentido dado que vuelve a utilizarse de forma genérica la fórmula “gran interés social” sin concretar entidad por entidad cuál es ese interés.

Las exceptuaciones del año 2012.

457. En 2011 fue la última convocatoria de subvenciones a la formación, sin embargo, si se siguió concediendo a los consorcios escuela y en diciembre de 2012 se dictó una resolución de exceptuación para catorce consorcios escuela de Andalucía. Dicho acto administrativo está suscrito por D. Antonio Ávila Cano, nuevo consejero y presidente del SAE.

458. Se justifica la exceptuación por las dificultades económicas que sufren los consorcios y que les acarrean graves problemas de funcionamiento, Problemas tales como afrontar los costes salariales. Se señala que estas entidades han recibido pagos de subvenciones anteriores pero que les aparecen pendientes de justificar en el Sistema de Contabilidad Presupuestaria de la Junta de Andalucía. Pese a ello, les consta que han cumplido, en tiempo y forma, con su obligación de presentar los documentos justificativos.

459. Las resoluciones de exceptuación: Las conocidas como resoluciones de exceptuación vienen reguladas en el art. 142.1 de la ley de Hacienda Pública de Andalucía, y es un contrapeso a la prohibición establecida en el art. 124.1 de dicha ley, que imposibilita abonar el importe de una subvención si el beneficiario no ha presentado la documentación justificativa de una subvención anterior, limitación, que como explicó el ex interventor general en su comparecencia, es exclusiva de la normativa andaluza. En la Administración General del Estado y en el resto de comunidades autónomas se abona cualquier subvención sin perjuicio que el beneficiario haya justificado subvenciones anteriores. El citado art. 142.1 posibilita exceptuar del cumplimiento de la obligación establecida en el art. 124.1, cuando por causa mayor no se haya podido culminar el proceso de justificación y en aras de no perjudicar políticas de interés general.

460. Como se ha explicado por algunos comparecientes, la justificación no culmina cuando el beneficiario presenta la documentación acreditativa, sino que precisa que la Administración revise esa documentación, realice las comprobaciones correspondientes, expida el documento contable de justificación y lo someta a fiscalización. Una vez realizado todo el trámite se refleja en el sistema informático y automáticamente desaparece el impedimento para proceder al pago de la siguiente subvención.

461. En ningún caso la exceptuación implica la exoneración de la obligación de justificar la subvención recibida.

462. Se ha corroborado por los comparecientes que en la mayoría de los casos los beneficiarios habían cumplido con su obligación de presentar la documentación justificativa, pero no se había concluido el proceso, es decir, no se había fiscalizado el documento J y por tanto el sistema no permitía el abono de la nueva subvención, por no haberse finalizado por la Administración el proceso de revisión de la documentación presentada. Lo manifestado por los comparecientes corrobora lo expresado por la Cámara de Cuentas sobre este tema: “El volumen pendiente de justificar se debe fundamentalmente al retraso existente por parte de los órganos gestores en la revisión de la justificación presentada por los beneficiarios.”

463. Si bien hubiera sido deseable que las resoluciones de exceptuación se hubieran dictado y motivado individualmente, la Ley de Procedimiento Administrativo, (Ley 30/1992), de conformidad con el principio general de celeridad y economía procesal, recoge expresamente en su art. 55.3 la emisión de resoluciones conteniendo múltiples beneficiarios, estableciendo en su art. 53 que los actos administrativos podrán producirse de oficio o a instancia de parte.

464. Si bien ninguna norma exige su publicación, hubiera sido igualmente deseable que se hubiera procedido a su publicación en *BOJA* para una mayor transparencia.

465. Ello vuelve a incidir en la falta de medios personales suficientes para gestionar adecuadamente estas políticas, especialmente en los años 2009-2010, donde se produce un incremento exponencial de los cursos, y por tanto de los expedientes a justificar y revisar, como consecuencia del importante incremento de los presupuestos destinados a este fin.

466. Como consecuencia de esta falta de personal, y para no perjudicar a los beneficiarios de las subvenciones, se recurrió a exceptuaciones masivas, lo que evidencia que los responsables políticos de la consejería no actuaron con la agilidad y celo requerido para solventar estas situaciones.

467. Dichas exceptuaciones han permitido que beneficiarios pendientes de justificar subvenciones anteriores pudieran beneficiarse de nuevas subvenciones en otras ocasiones, y debido a falta de control y rigor en la comprobación de la justificación del gasto por parte del órgano gestor se ha exceptuado a empresas que sí habían justificado en plazo, estando más injustificada, si cabe, esa exceptuación.

468. Han sido una herramienta para salvaguardar la propia ineficiencia de la consejería responsable y en consecuencia de sus responsables políticos, que en lugar de solventar las carencias de personal optaron por sistematizar y generalizar una excepción.

5.4.7. EVALUACIÓN

469. Es conocido por esta Comisión que tanto en el artículo 39 como en el artículo 41 del Decreto 335/2009, se ocupan de regular la existencia de los preceptivos planes de evaluación y de seguimiento, los cuales, más

allá de mantener las formalidades como con el envío de estadísticas al Servicio Público de Empleo Estatal, especifican la necesidad de evaluar la política pública.

470. La Junta de Andalucía debiera ser capaz de evaluar y valorar adecuadamente la formación profesional para el empleo en Andalucía de acuerdo con las previsiones normativas vigentes, algo que, hecho a lo largo de toda su implantación de esta política pública, hubiese redundado muy positivamente tanto en la evaluación del impacto sobre la población objeto de la formación profesional, como sobre el empleo mismo, o lo que es más importante, el impacto sobre cada demandante de empleo formado máxime si lo conjugamos con los itinerarios de inserción o los compromisos de contratación, también en la redefinición de la misma si fuera necesario. La rendición de cuentas debiera ser posible porque pudiese haberse realizado un seguimiento y control efectivo en el día a día, anualidad a anualidad.

5.4.8. DESCERTIFICACIÓN DE FONDOS EUROPEOS

471. Una consecuencia más, tanto de las irregularidades puestas de manifiesto en la gestión de los fondos de la formación para el empleo como de la propia paralización de las ayudas, ha sido la descertificación de casi 47 millones de euros, la renuncia a la cofinanciación que ya se había programado para el período 2007-2013, y por último la desaparición de cofinanciación a través de ese fondo para las nuevas acciones de Formación para el Empleo y para la programación 2014-2020.

472. En abril de 2014, ante la petición de explicaciones por parte de la Comisión Europea, el Gobierno andaluz le ofreció garantías de que lo que supuestamente había ocurrido no afectaba a fondos europeos.

473. Asimismo, en esta Comisión hemos confirmado que también en 2014 se tomó otra decisión consistente en renunciar a la cofinanciación del FSE en materia de formación profesional para el empleo y reprogramar todo lo que ya se había programado financiar en el período de programación 2007-2013, y que así figuraba ya aprobado en distintos Presupuestos de la Junta de Andalucía. Los fondos que debían utilizarse para financiar la formación para el empleo, cuando ya incluso en muchas resoluciones de concesión de subvenciones se había recogido esta cofinanciación, son reprogramados y pasan a destinarse a cofinanciar la Formación Profesional reglada de los institutos de enseñanza pública (IES).

474. Respecto a lo que estaba previsto inicialmente pagar en total con cargo a esa programación 2007/2013 y que ahora ya no se hará con cargo al FSE, la interventora adjunta habló de una cantidad estimada en torno a los 400 millones.

6. CONCLUSIONES

475. Esta Comisión de Investigación ha tenido algunas dificultades para llevar a cabo sus trabajos con la normalidad necesaria y deseable, sobre todo en la fase de comparencias, mientras a su vez, en diferentes juzgados, existían procedimientos abiertos en los que, de una u otra forma, estaban inmersos varios de los comparecientes. Ello ha conllevado dos cuestiones principalmente: la primera que la Comisión ha tenido dificultades a la hora de obtener información en algunas comparencias; la segunda, que añade el hecho de la dificultad de hacer compatible el respeto a los derechos de los comparecientes, con el que los diputados miembros de la Comisión en el ejercicio de sus labores que les son propias en el seno de la misma. En este orden de cuestiones, la Comisión también se ha encontrado con numerosas vicisitudes y dificultades a la hora de la remisión, por parte del Gobierno andaluz, en la fase previa, de documentación, debido a la ingente documentación solicitada, que se estimó en más de 18.000 expedientes, más de 41.000 cajas A-Z y unos 30 millones de folios; además de encontrarse gran parte de ella bajo precinto judicial y a disposición de los juzgados.

476. Queda a la vista, tras lo sucedido con las diferentes incomparencias, que se precisa llevar a cabo cambios normativos que imposibiliten que ello ocurra en cualquier caso, pues dificulta en extremo a la Comisión hacer su trabajo y acceder a información.

477. Andalucía asume en el año 2003 las políticas activas de empleo lo que conllevó un difícil y complicado encaje en la estructura administrativa de estas políticas públicas para encajar la decisión política, tal y como se desprende de los trabajos de esta Comisión, también en lo relacionado con FAFPE y SAE.

478. Dificultades organizativas, aumentado además por los sucesivos trasposos competenciales entre consejerías.

479. Un retraso en la comprobación y justificación de los expedientes de subvenciones.

480. El cambio competencial, que situaba a la formación para el empleo en la Consejería de Educación desde la consejería competente en materia de empleo, supuso, en la práctica, interponer una dificultad añadida a la hora de la revisión y gestión de los expedientes administrativos ligados a esta política pública, con el consecuente riesgo que ello conlleva.

481. Falta de continuidad en los cargos de dirección con competencias en la formación profesional para el empleo. En este sentido la gran mayoría de los cargos apenas han perdurado un año en el mejor de los casos. Dicha poca perduración en el tiempo de estos cargos con responsabilidad, y en la gran mayoría de los casos con poca experiencia y nula comunicación entre ellos tras ir sucediéndose en el puesto, es indicador para este Grupo de la poca coordinación que había a la hora de gestionar estas políticas de empleo y de su formación.

482. En la actualidad, no se ha declarado la prescripción de ningún expediente administrativo, por lo que se considera que no hay expedientes administrativos prescritos en las convocatorias que se están examinando y

que se están terminando de cerrar desde que se transfirieron las competencias de Educación nuevamente a Empleo. Si se han detectado, del examen de todo el período 2002-2012, tres expedientes –correspondientes a 2002 dos de ellos y otro a 2003– que, por las gestiones administrativas realizadas, pudieran estar prescritos y cuyo importe ascendería a 58.473 euros. Descansa en la Consejería la obligación de recuperar hasta el último céntimo de euro a través de todos los mecanismos administrativos y judiciales para que ello así sea, ya que el no hacerlo podría conllevar que se produjese un menoscabo en los fondos públicos.

483. En 2015 se firmaron unos convenios en virtud de los cuales se autorizaba la concesión de subvenciones en materia de formación profesional ocupacional a la CEA, UGT y CC.OO, que posteriormente fueron declarados nulos por el TSJA al ser contrarios a los principios de igualdad, transparencia, objetividad y concurrencia competitiva.

484. En los informes de Intervención se hizo constar que “debido a la importancia de las salvedades mencionadas en los distintos informes, se puede concluir que la entidad no ha cumplido con la legislación que le es aplicable”.

485. Se ha constatado que en la tramitación de los expedientes participaba un equipo complejo de profesionales, que van, por poner algunos ejemplos, desde los técnicos de seguimiento, jefes de departamento, jefes de servicio, interventores, cumpliendo cada uno de ellos con su función. De hecho, los representantes de todos los grupos políticos han alabado la dedicación y esfuerzo de todos los funcionarios, que a pesar de esta insuficiencia de medios personales y materiales han desarrollado su labor con total profesionalidad y estricto cumplimiento de la legalidad.

486. El método de justificación mediante informe de auditor, método totalmente legal y regulado por la normativa básica estatal, presenta carencias más que importantes, en cuanto a la verificación de que los fondos de la subvención concedida al beneficiario, han sido destinados al fin para el que fue concedida.

487. Las excepciones masivas obedecieron al retraso por parte del órgano gestor en la comprobación de la documentación justificativa como consecuencia de falta de personal, tal como se ha manifestado por gran parte de los comparecientes; se pone de manifiesto que los responsables políticos de la Consejería no actuaron con la agilidad y celo requerido para solventar estas situaciones.

488. Las excepciones han sido una herramienta para salvaguardar la propia ineficacia de la Consejería responsable a la hora de resolver el colapso en la revisión de la documentación justificativa de los expedientes relacionados con la formación profesional para el empleo, y en consecuencia de sus responsables políticos, que en lugar de solventar las carencias de personal optaron por sistematizar y generalizar una excepción.

489. Mención aparte merece la confusión de derechos producida entre la extinta FAFPE y el SAE, donde acreedor y deudor pasa a ser la misma persona jurídica, por lo que los expedientes de reintegro susceptibles de incoarse decaen. Si bien, como ha dictaminado el Tribunal de Cuentas, en ningún momento ha existido menoscabo para la hacienda pública por haber permanecido los fondos siempre dentro de la esfera pública,

no es menos cierto que al igual que en otras áreas de los cursos de formación ha existido falta de rigor en el seguimiento de las actuaciones de la FAFPE por parte de los responsables de la Consejería.

490. Aunque la normativa no lo exige, las excepciones, atendiendo a su naturaleza y la justificación que las fundamenta, debieran publicarse en *BOJA* y la normativa obrante al efecto especificarlo expresamente hasta el más mínimo detalle y para el procedimiento concreto.

491. Se constata la existencia, hasta mayo del 2012, de notables fallas por lo que respecta a la coordinación en estas políticas públicas, así como las carencias en la evaluación de formación profesional para el empleo.

492. Entiende esta Comisión que esta política pública es importante planificarla y diseñarla teniendo muy en cuenta, entre otros elementos, la necesidad de adecuarla a las características del territorio andaluz.

493. No se puede negar que el principal objetivo de la formación profesional para el empleo es que los desempleados beneficiarios de dicha formación terminen por encontrar un empleo. Es cierto que no es lo único que incide en ello, también lo es que otras políticas públicas orientan parte de sus objetivos a la adquisición de habilidades y capacidades que después van a ser esenciales para ponerse en disposición de alcanzar un empleo. De ahí deriva la importancia de evaluar el impacto de la política pública sobre el empleo en todos los objetivos propuestos.

494. En mayo de 2007, la Cámara de Cuentas de Andalucía pone en conocimiento un primer informe de fiscalización de determinadas áreas del Servicio Andaluz de Empleo (ejercicio 2004), donde se deducían incidencias en expedientes de la Dirección General de Formación para el Empleo, tanto en las experiencias mixtas de formación y empleo como en la línea de formación profesional ocupacional. La no subsanación por parte del Gobierno andaluz de esas deficiencias detectadas en el primer informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía provocó la publicación, en enero de 2014, de un segundo informe sobre fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004.

495. La consejería competente conoció todas las irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas en los consorcios escuela de formación a través del informe de fiscalización de las subvenciones concedidas a los mismos (ejercicios 2008 y 2009). Los trabajos de campo finalizaron en noviembre de 2011 y la Consejería presentó alegaciones al informe provisional. Hasta más de un año después no se publicó el informe de fiscalización definitivo.

496. Los indicios de irregularidades detectadas en 2012 por los controles provisionales trimestrales aplicados al SAE mediante la técnica de control financiero permanente, dieron lugar a la elaboración por parte de las intervenciones provinciales de los ocho informes de control especial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de formación profesional para el empleo de los ejercicios 2009 a 2012, fechados en el mes de junio de 2014.

497. Los informes de control especial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de formación profesional para el empleo dieron origen un año después, el 18 de junio de 2015, al primer informe de actuación referido a la provincia de Huelva suscrito por el entonces interventor general de la Junta de Andalucía, Adolfo J. García Hernández.

498. Hay un noveno informe de actuación suscrito por el interventor general de la Junta de Andalucía, el referido a Servicios Centrales del SAE, de fecha 17 de diciembre de 2015, derivado del Informe de cumplimiento del SAE, que concluye que “no se han implantado de forma suficiente las recomendaciones propuestas en el informe definitivo de 2012”. Alerta una vez más de la persistencia de las causas que motivaron informes anteriores: el elevado volumen de libramientos de subvenciones pendientes de justificar y el riesgo de menoscabo de esos fondos pagados y no justificados por el transcurso del tiempo. Y es por ello por lo que no aceptando las alegaciones del órgano gestor, concluye sobre las mismas que “las actuaciones que se pretende realizar pueden llegar a corregir las anomalías detectadas en el futuro, si bien el discurrir del tiempo puede ocasionar que el derecho a solicitar los eventuales reintegros de las ayudas ya concedidas prescriba, originando un posible menoscabo de fondos públicos. Por tanto no se consideran suficientes las medidas adoptadas”.

499. Derivado de los trabajos de esta Comisión se desprende que se ha incumplido, por parte de algunas entidades beneficiarias de subvenciones, el requisito de cumplir los compromisos de contratación de las personas desempleadas que se han acogido al desarrollo de estos cursos, lo que justificaba precisamente la concesión de forma excepcional de esa subvención en concurrencia no competitiva.

500. Se han notificado reintegros por importe de 90 millones de euros y se han recuperado hasta agosto de 2016 únicamente 7,6 millones de euros lo que supone el 8,5% de lo reclamado y el 1,41% de las cantidades pendientes de justificación.

501. El Gobierno andaluz fue advertido por la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el informe de fiscalización de las transferencias de capital en el Presupuesto de la Junta de Andalucía (2007-2009) por no motivar suficientemente resoluciones de exceptuación y por la imposibilidad de conocer las mismas, recomendándole además, la creación de un registro al efecto.

502. Los beneficiarios que presentaron la documentación justificativa en tiempo y forma no debieron incluirse nunca en las resoluciones de exceptuación, con independencia de que la Administración no hubiera verificado dicha documentación.

503. Si bien, como manifestó el ex interventor general y corroboró el Tribunal de Cuentas en su acta de liquidación provisional, al día de hoy no existe menoscabo de fondos públicos, el retraso en la verificación de la documentación justificativa supone un riesgo posible, de que al final se pueda producir este menoscabo por prescripción del derecho de la Administración a reclamar el dinero que no se hubiera destinado al fin para el que se concedió la subvención.

A fecha 6 de mayo, día que compareció el director general de Formación Profesional para el Empleo, no se ha declarado la prescripción de ningún expediente administrativo, por lo que se considera que no hay expedientes administrativos prescritos en las convocatorias que se están examinando y que se están terminando de cerrar desde que se transfirieron las competencias de Educación nuevamente a Empleo. Si se han detectado, del examen de todo el período 2002-2012, tres expedientes –correspondientes a 2002 dos de ellos y otro a 2003– que, por las gestiones administrativas realizadas, pudieran estar prescritos y cuyo importe ascendería a 58.473 euros.

Según la información conocida por esta Comisión, se han notificado reintegros por importe de 90 millones de euros y se han recuperado hasta agosto de 2016 únicamente 7,6 millones de euros lo que supone el 8,5% del reclamado y el 1,41% de las cantidades pendientes de justificación.

Mención aparte merece la confusión de derechos producida entre la extinta FAFPE y el SAE, donde acreedor y deudor pasan a ser la misma persona jurídica, por lo que los expedientes de reintegro susceptibles de incoarse decaen. Si bien, como ha dictaminado el Tribunal de Cuentas, en ningún momento ha existido menoscabo para la hacienda pública por haber permanecido los fondos siempre dentro de la esfera pública, no es menos cierto que al igual que en otras áreas de los cursos de formación ha existido falta de rigor en el seguimiento de las actuaciones de la FAFPE por parte de los responsables de la Consejería.

504. En junio del 2015, en la presente legislatura, se volvieron a traspasar las competencias de la formación profesional para el empleo a la consejería con competencias en materia de empleo, desde la Consejería de Educación; decisión acertada, no debieran haber salido de ahí, ni haberlo hecho cuando se hizo, dado que era ahí donde estaban los profesionales, los recursos (materiales y humanos) y la experiencia en la gestión de esta política pública, que aunque a todas luces mejorable, tal y como ha evidenciado tanto el trabajo de la Comisión, como este propio dictamen, es justo de lo que se carecía en una Consejería como la de Educación, consejería de gran tamaño en su configuración y una clara especialización que nada tenía que ver con la formación profesional para el empleo. Desde ese preciso momento, José Antonio Maldonado, Consejero de Empleo, Empresa y Comercio, asumió, entre otras, la responsabilidad de secundar, por un lado, el trabajo de sus predecesores en el análisis de lo sucedido en la formación profesional para el empleo, y por otro, la decisión política de la presidenta de la Junta de Andalucía y, que lejos de “no enterarse de nada”, adoptó la decisión política de mantener la paralización de las convocatorias de formación, así como “someter a profunda y exhaustiva revisión todos y cada uno de los expedientes correspondientes a la formación entre el año 2007 y el año 2011”.

7. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

505. Se ha constatado que la actuación de los responsables políticos que se han ido sucediendo en la Consejería con competencias en la materia ha ido marcada por una gran falta de coordinación, comunicación y continuidad en la gestión, lo cual ha contribuido sin duda, a los “desordenes” e incidencias puestos de manifiesto.

506. Si bien es cierto que de las manifestaciones de los comparecientes, especialmente de los funcionarios que han comparecido ante esta Comisión, se pudiera desprender que, a su entender y a tenor de lo conocido por los mismos, no ha existido ni premeditación ni connivencia para no desarrollar eficazmente estas políticas, el no haberse logrado satisfactoriamente los objetivos marcados es responsabilidad de los que ostentaban cargos políticos dentro de la Consejería responsable de tales políticas.

507. La falta de agilidad y celo en la actuación de los responsables políticos ha sido especialmente evidente respecto a la falta de medios personales para una gestión adecuada de estas políticas. Consecuencia directa de esta falta de personal ha sido el retraso en las tareas de comprobación técnico-económica de la justificación de los expedientes, que si bien puede decirse por parte del órgano gestor que obedece a falta de personal, lo cierto es que esa propia ausencia de personal obedece también a la mala gestión y planificación en las labores de los trabajadores y funcionarios por parte de sus responsables y a propias decisiones políticas.

508. En términos generales puede decirse que no se han establecido directrices unitarias y conjuntas que se hayan sucedido en el tiempo. Dicha falta de comunicación y dirección común se ha puesto de manifiesto por los diversos directores generales que se fueron sucediendo, llamando especialmente la atención la brevedad de su tiempo en el puesto.

509. Todos manifestaron que no comunicaron ni recibieron directrices de su predecesor, lo que a todas luces pone de manifiesto una falta de previsión y continuidad por parte de los encargados de su nombramiento, que fueron los distintos consejeros que se fueron sucediendo con competencias en formación; consejeros que a su vez fueron igualmente elegidos, en esta ocasión, por quienes ostentaban la Presidencia del Gobierno andaluz.

510. Tal y como se ha referido, situación preocupante ha sido la falta de continuidad total y absoluta en los cargos de dirección u otros con competencias en la formación profesional para el empleo. En este sentido, la gran mayoría de los cargos apenas ha perdurado un año en el mejor de los casos.

8. RECOMENDACIONES

511. Exigir al Gobierno de la nación el desarrollo de la nueva Ley de Formación Profesional para el Empleo, aprobada en septiembre de 2015 y que está a falta de desarrollo reglamentario, por lo que no ha podido ser aplicada.

512. Aprobación de una ley andaluza de formación profesional para el empleo, que en la línea de la legislación básica estatal, recoja las singularidades propias de nuestra Comunidad Autónoma.

513. Sujeción plena por parte de la Junta de Andalucía a la legislación básica estatal en materia de subvenciones, derogando todos los preceptos de la normativa andaluza que no respondan estrictamente a singularidades organizativas de nuestra Comunidad Autónoma.

514. Otra área de mejora es la planificación y elección de los cursos a impartir. Para ello es necesaria la realización de estudios previos rigurosos de las tendencias y necesidades del mercado laboral, de tal manera que la oferta de los mismos sea producto de dicho estudio, con la consiguiente comprobación y valoración real y efectividad de la empleabilidad.

515. Con el objetivo de verificar que realmente la formación profesional para el empleo contribuye a mejorar la inserción laboral de los trabajadores, se hace precisa la realización de evaluaciones finales individualizadas, que permitan evaluar el resultado del impacto de la política pública en términos de empleo. De igual forma deben introducirse, en el proceso, elementos que permitan la retroalimentación del mismo. Ello en nada debe ser incompatible con que se introduzcan, en el diseño de la política pública, indicadores igualmente alcanzables, medibles y cuantificables que evalúen a la propia política pública, ya que entendemos que son cuestiones importantes y relacionadas pero muy distintas entre sí. Para esta Comisión los actuales modelos de evaluación son insuficientes y manifiestamente mejorables en los términos expresados en este punto.

516. Para poder afrontar con rigor y celeridad la verificación de la documentación justificativa aún pendiente y abordar con plenas garantías las nuevas convocatorias de subvenciones, es necesaria la puesta en marcha inmediata de un plan de choque, con dotación de personal suficiente y cualificado, e, igualmente, establecer un calendario para la verificación de lo pendiente, y unos tiempos regulados para los distintos procesos de las nuevas convocatorias, a fin de evitar situaciones de acumulación masiva de expedientes que conlleve la necesidad de arbitrar fórmulas, tal y como ocurrió con las exceptuaciones.

517. Establecer mecanismos y una estrategia más rigurosa de aplicación de las recomendaciones que, en materia de fiscalización, sean realizadas por los órganos correspondientes, con la obligación de rendir cuentas calendarizadas por parte de los responsables en el seno del Parlamento, de la implementación de las mismas y la causa en caso contrario.

518. Dado que las nuevas convocatorias de subvenciones de formación han sido puestas en funcionamiento, estando aún pendiente el examen de la documentación justificativa correspondiente a los expedientes

con libramientos pendientes de justificación que se encuentran tanto en la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo como en las ocho delegaciones territoriales de las provincias andaluzas, es necesario, tal y como se ha dicho, el aumento de medios materiales y humanos y marcar unas fechas o hitos, a fin de evitar un nuevo colapso, y que se expliquen y rindan cuentas de las previsiones establecidas a tal fin.

519. Establecer los mecanismos necesarios para que se dé mayor celeridad a la emisión de certificados de profesionalidad con base en las acciones formativas impartidas durante años atrás, para que los trabajadores andaluces que se han formado puedan hacer valer sus cualificaciones profesionales en el mercado de trabajo, y prever una normativa adecuada que regule la obtención de los mismos.

520. Se hace necesario planificar el futuro de la formación profesional para el empleo en Andalucía con base en el nuevo marco normativo que establece la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dado que aunque la formación profesional para el empleo es materia laboral de competencia estatal en su regulación, no obstante, son las comunidades autónomas las que gestionan su ejecución, por lo que esta ejecución debe de ser íntegra, eficaz, eficiente, evaluable y sobre todo precisa en la consecución de los objetivos a los que va destinada dicha formación, que es la mayor empleabilidad, así como la inserción laboral.

521. Reunir la información adecuada mediante el Servicio Andaluz de Empleo, por provincias, a fin de determinar cuáles son los objetivos que hay que marcar para atender las necesidades de los trabajadores y trabajadoras, desempleados y ocupados, así como de las empresas de los diferentes sectores productivos, a fin de formar a personas en sectores de actividad donde se tenga claro el objetivo de inserción y, en consecuencia, que el empleo de esos recursos sea más eficaz y eficiente, estableciendo unos indicadores de seguimiento, y se rinda cuenta al final de cada ejercicio presupuestario del cumplimiento de la evaluación de esos objetivos.

522. Garantizar que la gestión de las ayudas se realice exclusivamente por funcionarios de carrera de forma que, además de garantizar el cumplimiento del artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual «en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca», se pueda compatibilizar el principio de confianza que todo Gobierno necesita con los principios de imparcialidad, eficiencia y buen funcionamiento que se le han de exigir a la Administración.

523. Garantizar la publicidad, objetividad y libre concurrencia en la gestión de las convocatorias públicas de acciones de formación para el empleo, evitando el uso abusivo y discrecional de las subvenciones excepcionales y nominativas. Asimismo, publicar en la web del organismo gestor de las convocatorias de subvenciones de formación profesional para el empleo la relación de entidades beneficiarias, con especificación del tipo o líneas del programa, la puntuación técnica y la financiación obtenida. Que en la normativa aplicable se establezca y desarrolle un adecuado sistema para la baremación, control, seguimiento y evaluación de las

acciones formativas de la formación profesional para el empleo, dotando a los órganos gestores encargados de ello de suficientes instrumentos y medios materiales y personales.

524. Que se provean los mecanismos necesarios para que se establezca un itinerario individualizado de inserción de cada uno de los alumnos que participen en las acciones formativas de los distintos planes de formación profesional para el empleo.

525. Desarrollar una función permanente de prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo para proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y elaborar un informe anual que sirva de programación de la oferta formativa.

526. Que se establezcan unos plazos adecuados, pero que se cumplan estrictamente, respecto del cumplimiento de las obligaciones exigidas a los beneficiarios de las subvenciones para la formación profesional para el empleo en relación con los compromisos de ejecución de las acciones formativas. Asimismo, que se establezca una relación de casos por los cuales podría excepcionarse, de manera extraordinaria y motivada, el cumplimiento de esos plazos y la prórroga de los mismos.

527. Que se diseñe un sistema homogéneo de refuerzo de los controles de las acciones formativas y se garantice progresivamente que las acciones de seguimiento y visitas por los técnicos competentes terminen en un plazo estimado por alcanzar el 100% de las mismas, y que se doten de adecuados instrumentos y medios de control para detectar, evitar y, en su caso, sancionar los casos de incumplimiento o infracción.

528. Que se garantice un adecuado funcionamiento del régimen de fiscalización previa en relación con expedientes de subvenciones de formación profesional para el empleo, dotando de los medios suficientes para ello a la Intervención General.

529. No demorar más la conclusión del proceso de revisión de la justificación de expedientes de subvenciones de formación profesional para el empleo, que se viene prolongando desde 2013, y agilizar y culminar a la mayor brevedad posible dicho proceso, eliminando con ello los obstáculos que dificultan el normal desarrollo, el control y el futuro de estas subvenciones; así como proceder a reclamar, en su caso, el reintegro de las cuantías que correspondan, eliminando el serio riesgo de prescripción de tales derechos.

530. Que se aumente la diligencia en el seguimiento de los expedientes con acuerdo de inicio de reintegro a fin de procurar su finalización y evitar la caducidad anual que alarga el proceso y pone en mayor riesgo la recuperación de las cantidades objeto de reintegro. Asimismo, que se pongan todos los medios necesarios por parte de la Administración de la Junta de Andalucía para la recuperación del dinero defraudado en las subvenciones en materia de formación profesional para el empleo.

531. Acabar con la excesiva demora en los pagos pendientes a entidades colaboradoras que han justificado correctamente. En un ejercicio de transparencia, hacer públicas las cantidades adeudadas y la previsión de las que tendrán que abonarse cuando concluyan los expedientes en trámite.

532. Garantizar la existencia de una oferta formativa amplia, flexible, abierta y permanente, y a tal fin proceder de inmediato a la reanudación de las distintas acciones del sistema de formación para el empleo, con nuevas convocatorias, incluida la dirigida específicamente a trabajadores autónomos y de la economía social, así como los programas mixtos de empleo-formación, en especial los de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo, así como resolver las mismas sin demoras que prolonguen la paralización de todos estos programas de subvenciones. Regular un procedimiento sancionador en materia de formación profesional para el empleo que incluya las novedades que respecto de infracciones y sanciones se fijan en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

533. Publicar en el Registro de Entidades de Formación para el Empleo la información relativa a las entidades que hayan sido objeto de sanción como consecuencia de la comisión de infracciones conforme a la legislación aplicable, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 15.5 de la Ley de Formación Profesional para el Empleo. Asimismo, incorporar en dicho Registro información relativa a la calidad y resultados de la formación impartida por las entidades inscritas mediante indicadores objetivos y transparentes.

534. Realizar una evaluación permanente de la formación para el empleo que mida su impacto y su eficiencia conforme a lo previsto en el artículo 21 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, y publicar sus resultados de forma identificable y accesible para la consulta pública.

535. Establecer mayores garantías y controles en las acciones formativas con compromiso de contratación tanto en la fase previa a la concesión como en la de ejecución de la acción formativa, y muy especialmente la observancia de medidas rigurosas de comprobación del cumplimiento de la obligación de contratar con el porcentaje y las condiciones requeridas en las resoluciones de concesión.

536. Que se acelere la conclusión y se hagan públicos los resultados de todas las diligencias previas abiertas para dirimir la posible existencia de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, especialmente en relación con informes de actuación emitidos por la Intervención General, así como respecto de los reintegros acordados en relación con subvenciones a la FAFPE y a los consorcios escuela de formación, a fin de depurar las responsabilidades que resulten.

537. Establecer un plan de formación profesional para el empleo especial que, con la existencia de una previsión presupuestaria suficiente, incida en los próximos años, y de forma paulatina, en el objetivo de recuperar las acciones formativas que durante la suspensión de las convocatorias en materia de formación profesional para el empleo no hubo, dotando a las próximas convocatorias de subvenciones en materia de formación profesional para el empleo de una asignación presupuestaria suficiente que compense la ausencia de dichas convocatorias en ejercicios anteriores y para la mejora de la empleabilidad y de la cualificación de las personas desempleadas y ocupadas en Andalucía.

538. Necesidad de establecer un marco estatal homogéneo.

539. Que el Gobierno de la nación desarrolle la nueva Ley de Formación Profesional para el Empleo, aprobada en septiembre de 2015 y que está a falta de desarrollo reglamentario, por lo que no ha podido ser aplicada. La falta de desarrollo reglamentario por parte del Ministerio puede provocar disfuncionalidades entre el posible desarrollo que de la misma hagan las comunidades autónomas y el desarrollo que con carácter de normativa básica se pueda hacer desde el Gobierno de la nación.

540. Que el Gobierno andaluz derogue toda la normativa andaluza en materia de subvenciones que no responda estrictamente a singularidades organizativas de nuestra Comunidad Autónoma y se someta plenamente a la legislación estatal en esta materia.

541. Que, en consenso con todos los actores implicados, el Gobierno andaluz elabore y apruebe un plan de acción de formación profesional para el empleo donde se recoja, entre otros aspectos, una programación cuatrienal de los cursos a impartir, basada en el estudio previo de las perspectivas y necesidades del mercado laboral, y un informe anual de seguimiento que se presentará al Parlamento de Andalucía en el primer período de sesiones del año siguiente.

542. Que el Gobierno andaluz implemente los instrumentos necesarios y adecuados que permitan incardinar de forma efectiva las políticas de formación profesional para el empleo en la planificación económica general de la Junta de Andalucía, como el mejor camino para conseguir que los cursos de formación profesional para el empleo realmente cumplan con su objetivo último: facilitar la inserción laboral de nuestros trabajadores.

543. Que el Gobierno andaluz profundice en la metodología para que los datos ofrecidos por los estudios prospectivos cada vez respondan más fidedignamente a las tendencias y oportunidades del mercado laboral y nos orienten con la mayor precisión posible sobre las necesidades reales de las empresas, que son al final las que crean puestos de trabajo, y sobre aquellas áreas de mayor perspectiva de futuro.

544. Que el Gobierno andaluz regule la obligación de realizar estudios intermedios y finales que evalúen la efectividad de los planes de formación en ejecución, lo que permitiría disponer de información suficiente y fiable para tomar decisiones sobre la continuación de los mismos o la necesidad de adaptarlos a nuevas realidades del mercado laboral.

545. Que establezca de forma clara los derechos y obligaciones de los beneficiarios de subvenciones para cursos de FPE, aprobando, mediante el rango normativo que corresponda, una guía de actuación que obligue tanto a los beneficiarios como a los distintos centros directivos de la Administración, y donde se establezcan de forma clara las causas de minoración o reintegro del importe de la subvención, estableciendo una graduación que permita modular su aplicación para evitar situaciones como las actuales donde las resoluciones de reintegro de la Administración están siendo anuladas por los tribunales de justicia por no disponerse de estos criterios.

546. Que el Gobierno andaluz apruebe, dentro de su capacidad competencial, con el rango normativo que corresponda, una regulación clara del contenido que deben tener los informes de auditor, que evite en el futuro discrepancias interpretativas entre los órganos gestores y la Intervención de la Junta de Andalucía.

547. Que el Gobierno de la Nación regule, a través del Ministerio de Hacienda como órgano competente en la materia, de forma clara y contundente, las obligaciones y responsabilidades de los auditores respecto a la elaboración de los informes justificativos de subvenciones.

548. Que el Gobierno andaluz articule mecanismos de gestión de personal más flexibles que permitan destinar temporalmente efectivos de otras áreas de la Administración andaluza a aquellas políticas que coyunturalmente así lo requieran, así como que establezca lo necesario para la correcta formación de los mismos para el desarrollo de las tareas propias de la política pública.

549. Que se implementen los mecanismos necesarios para que la custodia de los expedientes se lleve a cabo en la forma debida y durante el tiempo marcado por la normativa, para evitar situaciones como la puesta de manifiesto por la Cámara de Cuentas y algunos comparecientes sobre desorden en la documentación consecuencia del traslado de competencias desde la Consejería de Empleo a la de Educación.

550. En relación con la necesaria coordinación y complementariedad entre la Formación Profesional para el Empleo y el sistema educativo público, debe priorizarse a los colectivos con menor grado de educación formal, así como prever, además de la obtención de las certificaciones profesionales adecuadas, pasarelas de retorno al sistema educativo formal, especialmente entre los jóvenes.

551. Debe optimizarse el empleo de los recursos públicos y en particular el del servicio público educativo, lo que implica diseñar un mecanismo de cooperación del sistema educativo reglado con la Formación Profesional para el Empleo que busque sinergias, en particular con la Formación Profesional reglada, compartiendo medios e infraestructuras y asegurando la supervisión en los aspectos pedagógicos y formativos de los responsables de la enseñanza pública.

