

**Comisión de Investigación sobre
las subvenciones a la Formación
Profesional para el Empleo
(DOCUMENTOS)**

Serie: Trabajos parlamentarios / Número 18



PARLAMENTO DE ANDALUCIA

Comisión de Investigación sobre las subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo

(DOCUMENTOS)

Prólogo de Julio Jesús Díaz Robledo
Presidente de la Comisión de Investigación



TÍTULO: 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

Primera edición, 2018

©Secretaría General. Parlamento de Andalucía

EDITA: Centro de Publicaciones no Oficiales. Parlamento de Andalucía

Textos de DSPA y BOPA: Servicio de Publicaciones Oficiales. Parlamento de Andalucía

IMPRIME: Tecnographic, S.L.

ISBN: 978-84-92911-29-5

DEPÓSITO LEGAL: SE 2200-2017

SERIE: Trabajos parlamentarios / Número 18

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO

Julio Jesús Díaz Robledo, presidente de la Comisión de Investigación 9

NORMATIVA ANDALUZA APLICABLE A LAS COMISIONES
DE INVESTIGACIÓN 13

1. CRONOLOGÍA DEL EXPEDIENTE 19

2. DOCUMENTOS 23

2.1. Solicitudes de creación de la Comisión de Investigación..... 23

2.2. Debate en Pleno de la solicitud de creación
de la Comisión de Investigación..... 27

2.3. Composición de la Comisión de Investigación 61

2.4. Listado de comparecencias..... 63

2.5. Comparecencias (Transcripciones) ¹ 69

2.6. Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación..... 71

2.7. Votos particulares presentados..... 219

2.7.1. G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria
por Andalucía..... 221

2.7.2. G.P. Popular Andaluz 249

2.7.3. G.P. Socialista 427

2.7.4. G.P. Podemos Andalucía 575

2.8. Debate en el Pleno del Dictamen aprobado por la
Comisión de Investigación 585

2.9. Dictamen de la Comisión de Investigación
aprobado por el Pleno..... 615

1. Las transcripciones de las sesiones de esta Comisión de Investigación pueden consultarse en el cd que acompaña a este libro.

PRÓLOGO

La siguiente publicación contiene el trabajo desarrollado 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”.

La Comisión nace en los inicios de la X Legislatura con un mandato claro del Pleno de la Cámara: investigar, en sede parlamentaria, qué sucedió con la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía en el lapso de tiempo investigado; dirimir, en su caso, responsabilidades políticas, así como exponer, en sus conclusiones, propuestas de mejora en la gestión de estas políticas públicas en Andalucía.

Estamos ante una publicación que aglutina todo lo acontecido y que está documentado en el Parlamento de Andalucía sobre los trabajos de la Comisión, y que sin duda constituirá un elemento de consulta para investigadores y de conocimiento para cualquier ciudadano que quiera aproximarse a lo que en la misma sucedió, por lo que animo a su lectura completa para conocer el relato completo, pese a lo complejo y arduo de la labor.

Como cuestión previa, señalar varios elementos que han determinado de forma decisiva el desarrollo de la Comisión:

– El desarrollo en paralelo de numerosos procedimientos judiciales abiertos. Lo que ha condicionado, de forma muy importante, el desarrollo de los trabajos en todas y cada una de las fases de la Comisión, produciéndose, por ejemplo, la imposibilidad de acceso a información precintada a requerimiento de la autoridad judicial o sonoras filtraciones del posible archivo de causas judiciales, justo antes de que este presidente entregase a la Comisión su propuesta de Dictamen.

– La dificultad que conlleva gestionar, con las debidas garantías, una Comisión de Investigación en el Parlamento de Andalucía, sin una regulación integral de las comisiones de investigación, así como lo insuficiente de lo dispuesto actualmente en el Reglamento del Parlamento de Andalucía para regular la complejidad de trámites, procesos algunos de ellos con carácter reservado, acuerdos y decisiones que en el seno de las mismas se llevan a cabo.

– La carestía de medios suficientes, asignados directamente a la gestión diaria de los procesos de trabajo internos de la Comisión, para la gestión de una Comisión de Investigación con un volumen tan importante de documentación, procesos y trámites.

– Lo ingente del volumen de documentación gestionado por la Comisión, la complejidad técnica y política de lo investigado, así como la importancia de las políticas públicas de la Formación Profesional para el Empleo para la lucha contra el desempleo, han sido, sin duda, elementos determinantes durante todo el tiempo que duraron los trabajos.

– La pretendida excepcionalidad de lo que es habitual en democracia, el desarrollo de una Comisión de Investigación y su constante alusión a los efectos negativos que para quienes lo aluden provoca.

– La falta de concienciación y responsabilidad de aquellos representantes públicos que, siendo citados para comparecer en la Comisión, declinan hacerlo sin que existan medidas de coerción claras que los disuada, fruto de la deficiente e insuficiente regulación antes mencionada, ni voluntad política que nutra su disposición en contrario.

La Comisión tuvo a bien elaborar y aprobar un Plan de Trabajo que, propuesto por la Presidencia de la misma, mejorado por los representantes de los grupos parlamentarios presentes, constituyó, desde el principio, el elemento principal de consulta y guía para el desarrollo de los trabajos en todas sus fases, supliendo de forma importante los vacíos existentes en la regulación.

La Comisión desarrolló sus trabajos en medio de una importante expectación mediática, lo que esta Presidencia no percibió como un problema, más bien lo hizo como un ejercicio esencial de participación política y, por tanto, de traslado a los ciudadanos de información sobre qué ocurre con los asuntos que les afectan en el seno de una Cámara parlamentaria.

Como es bien sabido, la Comisión concluyó sus trabajos no sin acordar antes elevar al Pleno de la Cámara un Dictamen final, junto con los votos particulares de los grupos. Un Dictamen que superó más de setecientas enmiendas y que esta Presidencia sí reconoce como propio; Dictamen que fue desposeído, en contra de lo sucedido en la propia Comisión, tras la votación, de gran parte de su texto, quedando fuera de lo aprobado finalmente la parte denominada “Responsabilidades Políticas”, aunque afortunadamente salieron adelante importantes conclusiones y propuestas de mejora, algunas de las cuales hoy nutren la nueva normativa generada durante y tras la celebración de la Comisión. Recomiendo consultar, para mayor abundamiento, lo dispuesto en el *Diario de Sesiones* correspondiente a dicha sesión plenaria.

En otro orden de cosas, sostengo que la existencia misma de la Comisión ya comenzó a determinar cambios en la gestión de la Formación Profesional para el

Empleo en Andalucía, motivando nuevas prácticas, desterrándose otras, produciéndose cambios legislativos e incluso poniendo en evidencia una paralización de la misma que no debía sostenerse más. Todo ello, más allá de las responsabilidades políticas, supone, a juicio del que suscribe, la existencia de numerosos elementos positivos que arrojó el trabajo de la Comisión y que coadyuvan ya a evitar que lo ocurrido vuelva a repetirse y se gestione mejor esta política pública tan importante para los desempleados en Andalucía.

Se hace preciso aquí, antes de terminar, agradecer el trabajo y colaboración de los diputados miembros de la Comisión, así como a todo el personal del Parlamento de Andalucía que ha prestado sus servicios en el devenir de los trabajos de la Comisión, su profesionalidad y presteza para todo aquello que se le ha requerido.

Deseo concluir afirmando la importancia de la existencia de las comisiones de investigación en las cámaras legislativas, comisiones que debieran estar dotadas de una mejor regulación que precisase elementos esenciales determinantes para su funcionamiento. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, a conocer qué sucede y cómo se gestiona la “cosa pública”, a que se arroje luz sobre cualquier asunto que, relacionado con ella, aconseje que los representantes públicos rindan cuentas, de forma pública, en sede parlamentaria.

Julio Jesús Díaz Robledo
Presidente de la Comisión de Investigación

NORMATIVA ANDALUZA APLICABLE A LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Artículo 106. Funciones.

Corresponde al Parlamento de Andalucía:

3.º El control sobre la acción del Consejo de Gobierno y sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad. Con esta finalidad se podrán crear, en su caso, comisiones de investigación, o atribuir esta facultad a las comisiones permanentes.

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Artículo 52

1. La creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público podrá ser solicitada por el Consejo de Gobierno, un Grupo parlamentario o la décima parte de los miembros de la Cámara.

Admitida la solicitud por la Mesa, se ordenará su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*. Transcurridos siete días desde la fecha de la publicación sin que ningún Grupo parlamentario manifieste su oposición, se entenderá creada la Comisión solicitada, de lo que la Presidencia dará cuenta al Pleno de la Cámara.

Si algún Grupo parlamentario manifestase su oposición a la creación de la Comisión, el Pleno decidirá tras un debate de los de totalidad, rechazándose su creación si se opone la mayoría de los miembros de la Cámara.

2. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno, así como requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Parlamento, de cualquier persona para que sea oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún

caso será inferior a tres días. En la notificación, dicha persona será informada de sus derechos y obligaciones conforme a lo dispuesto en este Reglamento, y podrá comparecer acompañada de quien designe para asistirle.

3. La Presidencia del Parlamento, oída la Comisión, podrá, en su caso, dictar las oportunas normas de procedimiento. En todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán atendiendo al criterio de voto ponderado.

4. Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara junto con los votos particulares que presenten los Grupos parlamentarios. El Presidente o Presidenta del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones.

5. Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* y comunicadas al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

6. A petición del Grupo parlamentario proponente se publicarán también, en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, los votos particulares rechazados.

Artículo 70

2. Serán secretos, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación, excepción hecha en estas últimas de las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas.

RESOLUCIONES DE LA PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN DECIMOQUINTA

Resolución de la Presidencia del Parlamento, de 14 de junio de 2012, sobre organización y funcionamiento de las comisiones de investigación.

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, modificada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, tipificó la conducta de quienes, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaran de comparecer ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, así como el comportamiento de quienes convocados ante una Comisión de esa naturaleza, faltaren a la verdad en su testimonio.

Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía establece el régimen jurídico básico de estas Comisiones en los artículos 51, 52 y 70.3, pero tales previsiones no cubren en su totalidad el régimen de organización, funcionamiento y comparencias ante las mismas, que debe quedar claramente determinado, en el marco del ordenamiento jurídico.

Para completar dicha regulación, y con independencia de las normas de procedimiento que puede dictar la Presidencia del Parlamento de Andalucía, oída la Comisión, para supuestos concretos (artículo 52.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), esta Presidencia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 29.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, en sesiones celebradas los días 13 y 14 de junio de 2012, ha resuelto dictar la siguiente

RESOLUCIÓN

PRIMERO

La composición de las Comisiones de Investigación será determinada por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, adoptando todas sus decisiones atendiendo al criterio de voto ponderado. Cada uno de los Portavoces contará en la Comisión con tantos votos cuantos parlamentarios integren su respectivo Grupo.

SEGUNDO

En la sesión constitutiva de las Comisiones de Investigación se elegirá al Presidente de la Comisión, quien en caso de ausencia será sustituido por otro miembro de su Grupo parlamentario perteneciente a la Comisión. Actuará como Secretario de la Comisión el Letrado que asista a la misma.

TERCERO

1. Los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investigación se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara y en forma de oficio, en el que se hará constar:

a) La fecha del acuerdo de requerimiento y la Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer.

b) El nombre, apellidos y dirección del requerido.

c) El lugar, día y hora de la comparecencia.

d) El apercibimiento de que si dejare de comparecer incurrirá en el delito de desobediencia previsto en el artículo 502.1 del Código Penal.

e) Los extremos sobre los que debe versar el testimonio del requerido.

f) La referencia expresa al respeto de los derechos reconocidos por la Constitución y, especialmente, a la intimidad y al honor de las personas, el secreto profesional y la cláusula de conciencia.

2. Cuando la persona requerida reúna la condición de funcionario público se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos, de su conocimiento.

3. El requerido podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo, quién no tendrá derecho de voz en la comparecencia.

4. El requerimiento a personas jurídicas se entenderá dirigido a sus representantes legales.

5. Cuando a juicio de la Presidencia de la Cámara se pusieran de manifiesto causas que justifiquen la incomparecencia, podrá efectuarse una ulterior citación en los términos antes indicados.

CUARTO

1. Con anterioridad a la declaración ante la Comisión, su Presidente advertirá al compareciente de lo establecido en el artículo 502.3 del Código Penal para el que, convocado ante una Comisión parlamentaria de Investigación, faltare a la verdad en su testimonio.

2. El requerido tendrá derecho a no declarar contra sí mismo, a no confesarse responsable de ilícito penal o administrativo, al secreto profesional y a la cláusula de conciencia en los términos previstos en la legislación vigente.

3. Si durante la celebración de la comparecencia, el compareciente entendiese que se está vulnerando cualquiera de sus derechos constitucionales, podrá solicitar la intervención de la Mesa de la Comisión para su garantía, con expresa indicación del derecho que considera vulnerado y de la causa de la presunta vulneración, resolviendo la Mesa al respecto.

QUINTO

De las incomparecencias o presuntos falsos testimonios que pudieran ponerse de manifiesto en el dictamen de la Comisión de Investigación, la Mesa del Parlamento, a través de su Presidencia, dará traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de acciones cuando proceda.

SEXTO

Los gastos que como consecuencia de la comparecencia se deriven para el compareciente le serán abonados, una vez debidamente justificados, con cargo al presupuesto de la Cámara.

SÉPTIMO

Esta resolución entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* y se publicará también en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

Sevilla, 14 de junio de 2012.
El presidente del Parlamento de Andalucía,
Manuel Gracia Navarro.

1. CRONOLOGÍA DEL EXPEDIENTE

5 de junio de 2015	<p>El Grupo Parlamentario Popular Andaluz presenta la solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las 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 (BOPA núm. 21, de 19 de junio de 2015).</p> <p>El Grupo Parlamentario Socialista manifiesta su oposición (BOPA núm. 31, de 8 de julio de 2015).</p>
6 de julio de 2015	<p>El Grupo Parlamentario Ciudadanos presenta la solicitud de 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 (BOPA núm. 33, de 10 de julio de 2015).</p> <p>El Grupo Parlamentario Socialista manifiesta su oposición (BOPA núm. 57, de 13 de agosto de 2015).</p>
10 de septiembre de 2015	<p>El Pleno del Parlamento, el día 10 de septiembre de 2015, en el transcurso de la sesión celebrada los días 9 y 10 del mismo mes y año, debatió conjuntamente las dos solicitudes y acordó crear la presentada por el G.P. Ciudadanos, por 108 votos a favor, un voto en contra y ninguna abstención (DSPA núm. 11, de 10 de septiembre de 2015; BOPA núm. 70, de 16 de septiembre de 2015).</p> <p>Rechazada la iniciativa presentada por el G.P. Popular Andaluz, por 52 votos a favor, 55 votos en contra y ninguna abstención (DSPA núm. 11, de 10 de septiembre de 2015; BOPA núm. 74, de 22 de septiembre de 2015).</p>

<p>1 de octubre de 2015</p>	<p>Se constituye la Comisión de Investigación, que es presidida con carácter extraordinario por Juan Pablo Durán Sánchez, presidente del Parlamento de Andalucía. Queda integrada por los siguientes miembros, siendo nombrado Presidente Julio Jesús Díaz Robledo, del G.P. Ciudadanos (BOPA núm. 84, de 6 de octubre de 2015).</p> <p><i>Presidente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Díaz Robledo, Julio Jesús (G.P. Ciudadanos). <p><i>Vocales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bosquet Aznar, Marta (G.P. Ciudadanos). - Bustinduy Barrero, María Luisa (G.P. Socialista). - Castro Román, José Antonio (G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía). - Cortés Jiménez, Elena (G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía). - Gutiérrez Valero, Begoña María (G.P. Podemos Andalucía). - Moreno de Acevedo Yagüe, Juan Ignacio (G.P. Podemos Andalucía). - Rojas García, Carlos (G.P. Popular Andaluz). - Ruiz-Sillero Bernal, María Teresa (G.P. Popular Andaluz). - Sánchez Haro, Rodrigo (G.P. Socialista).
<p>7 de octubre de 2015</p>	<p>La Mesa del Parlamento acuerda, a tenor de lo establecido en el artículo 68.2 del Reglamento de la Cámara, habilitar con carácter general los lunes durante el tiempo en que desarrolle sus trabajos la Comisión de Investigación (BOPA núm. 92, de 19 de octubre de 2015).</p>
<p>20 de octubre de 2015</p>	<p>La Comisión de Investigación acuerda la publicación en el BOPA del plan de trabajo aprobado en dicha sesión (BOPA núm. 106, de 9 de noviembre de 2015).</p>
<p>4 de noviembre de 2015</p>	<p>La Comisión de Investigación solicita a la Mesa del Parlamento la habilitación del mes de enero de 2016 para la celebración de sesiones extraordinarias de la citada comisión (BOPA núm. 112, de 17 de noviembre de 2015).</p>
<p>4 de marzo a 31 de mayo de 2016</p>	<p>Durante este periodo, se llevan a cabo ante la Comisión de Investigación las comparecencias de personas citadas al objeto de la misma.</p>

26 de septiembre de 2016	Se presentan por parte de los grupos parlamentarios sus conclusiones acerca de los trabajos realizados por la Comisión de Investigación, previo al dictamen de la misma.
9 de noviembre de 2016	La Mesa del Parlamento acuerda habilitar los lunes 20 de febrero y 6 de marzo de 2017, incluidos en el calendario acordado para el próximo periodo de sesiones de la Comisión, en previsión de posibles reuniones (BOPA núm. 348, de 22 de noviembre de 2016).
6 de febrero de 2017	Se presenta, por parte de la Presidencia de la Comisión, el Dictamen Ponencia Síntesis.
27 de febrero de 2017	Se presentan, por parte de los grupos parlamentarios, alrededor de 700 enmiendas al Dictamen Ponencia Síntesis de la Comisión de Investigación.
13 de marzo de 2017	La Comisión de Investigación aprueba su Dictamen. Se acuerda que el Dictamen sea debatido en el Pleno (BOPA núm. 431, de 27 de marzo de 2017).
16 de marzo de 2017	Los Grupos parlamentarios presentan sus votos particulares al Dictamen.
29 de marzo de 2017	El Pleno del Parlamento de Andalucía debate el dictamen aprobado de la Comisión de Investigación y es aprobado por 55 votos a favor, 39 votos en contra, ninguna abstención (DSPA núm. 75, de 29 de marzo de 2017). Previa a la votación final del Dictamen, se someten a votación 48 puntos del mismo que son suprimidos, al haber obtenido 42 votos a favor, 48 votos en contra, ninguna abstención (DSPA núm. 75, de 29 de marzo de 2017).
21 de abril de 2017	Publicación en el <i>Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía</i> (BOPA núm. 448, de 21 de abril de 2017) del Dictamen de la Comisión de Investigación aprobado en el Pleno del Parlamento en el transcurso de la sesión celebrada los días 29 y 30 del mismo mes y año (DSPA núm. 75, de 29 de marzo de 2017).
28 de abril de 2017	Publicación en el <i>Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía</i> (BOPA núm. 453, de 28 de abril) de los votos particulares rechazados en la sesión plenaria celebrada los días 29 y 30 de marzo de 2017 y mantenidos al Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación.

2. DOCUMENTOS

2.1. SOLICITUDES DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

BOPA NÚM. 21, DE 19 DE JUNIO DE 2015

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el día 17 de junio de 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 52.1 del Reglamento de la Cámara, ha calificado favorablemente, admitido a trámite y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de la solicitud de creación de una comisión de investigación, 10-15/CC-000001, relativa a las 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, presentada por el G.P. Popular Andaluz.

Los grupos parlamentarios, con arreglo a lo previsto en el citado artículo 52 del Reglamento de la Cámara, podrán manifestar su oposición a la creación de la comisión en el plazo de siete días desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 17 de junio de 2015.

El presidente del Parlamento de Andalucía,
Juan Pablo Durán Sánchez.

A LA MESA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El G.P. Popular Andaluz, 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 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.

Parlamento de Andalucía, 15 de junio de 2015.

El portavoz del G.P. Popular Andaluz,
Carlos Rojas García.

BOPA 31, DE 8 DE JULIO DE 2015

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 1 de julio de 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 52.1 del Reglamento de la Cámara, ha conocido el escrito presentado por el G.P. Socialista en el que manifiesta su oposición a la creación de la Comisión de Investigación 10-15/CC-000001, relativa a las 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, solicitada por el G.P. Popular Andaluz.

Sevilla, 1 de julio de 2015.

El presidente del Parlamento de Andalucía,
Juan Pablo Durán Sánchez.

A LA MESA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El G.P. Socialista, en virtud del artículo 52 del Reglamento de la Cámara, manifiesta su oposición a la creación de la comisión de investigación formulada por el G.P. Popular Andaluz, con número de expediente 10-15/CC-000001, relativa a las 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.

Sevilla, 24 de junio de 2015.

El portavoz adjunto del G.P. Socialista,
José Muñoz Sánchez.

BOPA 33, DE 10 DE JULIO DE 2015

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 8 de julio de 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 52.1 del Reglamento de la Cámara, ha calificado favorablemente, admitido a trámite y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de la solicitud de creación de una Comisión de Investigación 10-15/CC-000003, 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, presentada por el G.P. Ciudadanos.

Los grupos parlamentarios, con arreglo a lo previsto en el citado artículo 52 del Reglamento de la Cámara, podrán manifestar su oposición a la creación de la Comisión en el plazo de siete días desde la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 9 de julio de 2015.

El presidente del Parlamento de Andalucía,
Juan Pablo Durán Sánchez.

A LA MESA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El G.P. Ciudadanos, 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.

Sevilla, 6 de julio de 2015.

El portavoz adjunto del G.P. Ciudadanos,
Sergio Romero Jiménez.

BOPA NÚM. 57, DE 13 DE AGOSTO DE 2015

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 22 de julio de 2015, de conformidad con lo previsto en el art. 52.1 del Reglamento de la Cámara, ha conocido el escrito presentado por el G.P. Socialista, manifestando su oposición a la creación de la Comisión de Investigación 10-15/CC-000003, 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, solicitada por el G.P. Ciudadanos.

Sevilla, 24 de julio de 2015.

El presidente del Parlamento de Andalucía,
Juan Pablo Durán Sánchez.

2.2. DEBATE EN PLENO DE LA SOLICITUD DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

DSPA NÚM. 11, DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015

BOPA NÚM. 70, DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2015

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Bien, pasamos ahora al debate del punto octavo, que será un debate conjunto de dos solicitudes de creación de comisiones de investigación.

El debate será de la siguiente manera: comenzará el debate para la presentación de la iniciativa, en este caso, la primera de las solicitudes presentadas, que fue la del Partido Popular. Después se hará la propuesta de presentación por parte del Grupo de Ciudadanos. Intervendrán los grupos que no han hecho esa proposición y cerrarán el debate, como es conjunto, los dos proponentes, de menor a mayor.

Por tanto, tiene la palabra, por un tiempo de diez minutos, don Carlos Rojas, para hacer la presentación del turno de intervención de la presentación de la solicitud de la comisión de investigación.

Señoría, tiene la palabra.

El señor ROJAS GARCÍA

—Muchas gracias, señor presidente. Con su venia, señorías.

Nos encontramos ante el fraude de dinero público más grande que se haya conocido en la historia de nuestro país. Un fraude que, una vez más, afecta al principal problema de los andaluces, el desempleo. Que ha ocurrido en la comunidad autónoma con la tasa de paro más alta de toda España, con la tasa más alta de paro de toda Europa y también la que más fondos recibe para luchar contra el desempleo.

Más de un millón de parados en Andalucía, según la EPA. La mitad de la población activa andaluza tiene una escasa formación, una baja formación. Y algunos, señorías, han hecho negocios con los fondos públicos que debían destinarse a la formación de las personas desempleadas y a facilitar su inserción laboral.

Desde el Partido Popular llevamos más de cinco años, lo saben bien sus señorías, denunciando este tema en el Parlamento de Andalucía ante toda la opinión pública, tratando de investigar, pidiendo comparencias... Llevamos cinco años haciendo centenares de iniciativas para que se esclarezcan los

hechos, para que se denuncie la existencia de presuntos tratos de favor en torno a los fondos de formación por parte del Gobierno de la Junta de Andalucía. Pidiendo explicaciones, pidiendo, señorías, a la presidenta de la Junta de Andalucía que comparezca en este Pleno, que explique este escándalo en este Pleno. Un mes tras otro. Y la presidenta no ha querido comparecer en este Pleno y no ha querido escuchar al Parlamento.

Pues claro que hace falta una comisión de investigación, pues claro que necesita Andalucía saber la verdad, pues claro que aquí está el Partido Popular, trayendo esta comisión de investigación para que se investigue, se sepa la verdad y no se vuelva a defraudar un euro de dinero público, gobierne quien gobierne en nuestra comunidad.

[Aplausos.]

Señorías, en el año 2010, lo recordarán perfectamente algunas de sus señorías, el número dos del Partido Socialista en Andalucía tuvo que presentar su dimisión porque había un escándalo tremendo con las subvenciones que se otorgaban por parte de la Junta de Andalucía a la academia de su esposa.

Estos expedientes eran expedientes millonarios, y la argumentación para concederlos estaba en un folio, estaba en dos folios. Era un escándalo, empezaba el escándalo. Y dimitió el número dos del Partido Socialista. ¿Acaso minimizaron sus señorías el problema? ¿Acaso, desde el año 2010, no tuvieron tiempo de investigar qué estaba pasando con los fondos de formación? ¿Acaso no quisieron escuchar los centenares de iniciativas del Partido Popular que legítimamente, cumpliendo con su obligación en este Parlamento, pedía investigar lo que estaba ocurriendo con los fondos de formación, que ya estaba empezando con un escándalo serio para el Partido Socialista? No quisieron escuchar y aquí estamos nuevamente, insisto, cumpliendo con nuestra obligación.

Hemos presentado esta comisión de investigación hasta en tres ocasiones en el Parlamento de Andalucía. Esta es la cuarta. Y, miren, mientras el Partido Socialista votaba que no, mientras el Gobierno de la Junta no quería escuchar, mientras la presidenta no quería comparecer, había 300 imputados; altos cargos, ex altos cargos detenidos; una investigación judicial abierta por 18 sedes judiciales distintas en toda Andalucía; indicios más que razonables de que había un escandalazo y que el Gobierno tenía que dar explicaciones. Pero, sin embargo, el Partido Socialista seguía votando que no. Y, claro, cada uno tiene sus responsabilidades y ahora aquí debemos dirimir esas responsabilidades políticas.

Y, claro, por supuesto, señorías, respeto siempre a la investigación judicial, como no puede ser de otra manera. La justicia tiene que investigar y tiene

que investigar qué es lo que ha pasado, para investigar también las responsabilidades penales, por supuesto. Pero, verán, la contundencia de los datos y la negligencia del Gobierno andaluz, unido a la posible implicación del mismo, hacen necesaria esta comisión de investigación para que se asuman responsabilidades políticas en este macrofraude, evitar que esto pueda ocurrir de nuevo en Andalucía, gobierne quien gobierne, y que, obviamente, esas responsabilidades políticas se desarrollen aquí y se diriman en sede parlamentaria.

Las causas judiciales, como digo, están abiertas por, prácticamente, todas las provincias de Andalucía, y están bajo lupa tres mil millones de euros de posible fraude. En apenas dos años, presuntamente, se habrían defraudado más de dos mil millones de euros y se podrían haber gestionado de manera irregular muchos más.

Y, miren, señorías, permítanme una reflexión. Como hubo..., igual que hubo un consejero nacido para el ERE, aquí ha habido un procedimiento concebido, presuntamente, para el fraude. Lo digo porque la Administración adelantaba el 75% de la subvención de los cursos, miles de expedientes no se revisaban, no había control y se exoneraba de forma masiva e indiscriminada la justificación de los cursos. Un mecanismo excepcional, una vez más, en el Gobierno de la Junta de Andalucía, se convirtió en una costumbre durante años, una malísima costumbre que abría las puertas de par en par al fraude. Y eso se estaba anunciando y denunciando por parte del Partido Popular una y otra vez. E, igual que en los ERE, el Partido Socialista no quiso escuchar. Igual que en los ERE, aquí estamos ante una comisión de investigación por un escándalo más, de unas dimensiones colosales, del Partido Socialista y su gestión en Andalucía.

Presuntamente, este sistema de financiación que, digo, abría la puerta al fraude, habría beneficiado a personas ligadas al Partido Socialista. Ahí está la trama vinculada al exconsejero Ojeda, histórico del socialismo en Andalucía —ahora se podrá decir lo contrario, pero lo era—, cuyas empresas de todo tipo no paraban de recibir millones y millones de euros de fondos públicos para la formación, para cursos que luego no existían o se daban de forma irregular. Empresas a las que se exoneraba por sistema. ¿Acaso eso no era conocido por parte del Gobierno de la Junta?

Hemos visto cómo se han intentado justificar por el Gobierno estas exoneraciones, diciendo que también se hacían a ayuntamientos de todos los colores políticos. Miren, esa desafortunada técnica del calamar ha quedado ampliamente desacreditada en todos los debates que han tenido lugar en esta Cámara. La Junta exoneraba a su antojo, como norma, sin que se solicitara. Era una decisión política que, presuntamente, enmascaraba un fraude gigantesco.

Incluso algunas subvenciones se concedían sin previa solicitud, como los nueve millones de euros que se concedieron a la FAFPE.

La Junta de Andalucía, presuntamente, señorías, habría estado abonando cursos de formación que se habrían realizado durante años, sistemáticamente, sin los requisitos necesarios. E incluso muchos de ellos ni siquiera se habrían realizado. Todo esto durante años, sin que nadie en la Junta de Andalucía lo controlara. Se contrataba a profesorado que no tenía conocimiento de la materia a impartir, se mentía sobre el número de alumnos que recibían los cursos. Lo dice la investigación judicial, pero es que también lo dice la Cámara de Cuentas. No es nada que se esté inventando el Partido Popular, como bien saben sus señorías.

Un fraude masivo, un nuevo escándalo en el epicentro, una vez más, de la gestión socialista en Andalucía, que se suma al de los ERE y a otros muchos escándalos que, por falta tiempo, ni siquiera puedo relatar y enumerar...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, ¿quieren guardar silencio, por favor?

El señor ROJAS GARCÍA

—... Y todos esos escándalos, señorías, señalados por la misma marca, la del Partido Socialista en Andalucía: altos cargos o ex altos cargos del partido implicados, ausencia de control, arbitrariedad, falta de transparencia, clientelismo político, fraude masivo de los recursos públicos cuya finalidad tenía que haber sido el empleo. Esto es lo más sangrante, señorías. Este fraude golpea brutalmente a nuestra Comunidad en nuestro principal problema, que es el desempleo, la necesidad de creación de empleo, la formación de los andaluces.

Algunos o muchos sinvergüenzas se han lucrado con el dinero que iba para formar a los andaluces en el paro. A familias que necesitaban esa formación y esos empleos para salir de una angustiosa situación. Y les aseguro que no vamos a parar, desde el Partido Popular, hasta que se recupere el último euro y hasta que se asuman las responsabilidades políticas que se tengan que asumir.

Y todo ha venido del mismo sitio, señorías: de las salas de máquinas de la Administración socialista en Andalucía, donde el fraude llegó hace tiempo por lo visto para quedarse y donde los responsables políticos decidieron hace tiempo que era mejor tapar el fraude que combatirlo, haciendo justo lo contrario de lo que pregonan siempre. Y por eso estamos en la situación que estamos en nuestra Comunidad.

Es hora de que este Parlamento comience a investigar este macrofraude de los cursos de formación. Es el momento de que se dé luz verde a esta comisión de investigación que proponemos, cuyo objetivo es llegar a la verdad, saber dónde ha ido a parar el dinero de los andaluces para la formación de los desempleados, depurar responsabilidades políticas y evitar que esto vuelva a suceder gobierne quien gobierne.

Hay que investigar, señorías...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Tiene que ir concluyendo, señoría.

El señor ROJAS GARCÍA

—Concluyo inmediatamente, señor presidente.

... Y hay que investigar con todas las consecuencias, sin medias tintas. Para el Partido Popular es una prioridad que estas propuestas de comisión de investigación que se debaten conjuntamente, porque son exactamente las mismas, salgan adelante. Desde el año 2010 hemos presentado más de 120 iniciativas para esto. Hoy el Parlamento tiene más fuerzas políticas que antes, fruto de la voluntad de los andaluces. Sumemos todas esas fuerzas para investigar hasta el último euro del dinero defraudado, que se recupere el dinero y se depuren esas responsabilidades políticas.

Muchas gracias, señoría.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—A continuación tiene la palabra Marta Bosquet Aznar, en nombre del Grupo de Ciudadanos.

Señoría, tiene 10 minutos para su primera intervención.

Tiene la palabra.

La señora BOSQUET AZNAR

—Muchas gracias, señor presidente.

Señorías, Ciudadanos propone la creación de una comisión de investigación relativa a la concesión de las subvenciones otorgadas en materia de Formación Profesional. Y lo primero que queremos poner de manifiesto es que, para aclarar lo sucedido, lo que queremos es que se cree esa comisión

para aclarar lo sucedido respecto a estos fondos, no sin antes recordar en esta cámara lo que significa solicitar dicha comisión, pues su petición, lógicamente, deriva, ni más ni menos, de la presunción de haberse cometido fraude en la concesión de las subvenciones para la creación de esos cursos para los desempleados. Hay quien ha utilizado una herramienta básica de un acuerdo de concertación social para engordarse los bolsillos.

Creo que tampoco es necesario recordar los datos innegables de la Cámara de Cuentas, pues solamente los ejercicios 2009 y 2010 ponen de manifiesto que existen libramientos pendientes de justificar por valor de 433 millones de euros. Yo creo, señores, que ante estos datos, señoría, ante estos datos no puede existir ningún tipo de duda de que se hace necesario averiguar lo sucedido. Llego a una cuestión que espero y deseo que sea un deseo de todos, porque yo creo que hay una cuestión que tenemos que tener todos clara, y es que la democracia es totalmente incompatible con la corrupción y con los corruptos.

Desde Ciudadanos queremos la creación de esta comisión de investigación, pero no queremos que esta institución se convierta en un tribunal, no, para eso ya están los juzgados. Pero sí estimamos que se hace necesario, en el marco de una institución democrática y de derecho, abordar esta cuestión, con el único fin de esclarecer la verdad, de determinar las responsabilidades políticas, más allá de las responsabilidades penales, que para eso ya estarán los juzgados. Pero sí consideramos que es totalmente necesario determinar las responsabilidades políticas que se deriven de lo que se consiga averiguar, para a su vez poder evitar que vuelvan a ocurrir situaciones como éstas.

Para Ciudadanos, una de las premisas en la gestión pública es la transparencia y la lucha contra la corrupción. Nuestros principios abogan por la regeneración política y democrática. Y, como consecuencia de ello, es por lo que firmamos en su día un acuerdo de investidura. Un acuerdo de investidura que hoy se pone de manifiesto que ha sido necesario e imprescindible. Y que hace que hoy nos podamos convertir Ciudadanos en garantes de búsqueda de la limpieza de las instituciones, en garantes de búsqueda de las depuraciones de las responsabilidades políticas; en definitiva, en garantes de búsqueda de la verdad.

Una verdad a la que se quiere llegar por un camino correcto, por el camino normativo creado en la comisión de investigación. Lo correcto y lo prioritario para Ciudadanos es hacer lo que se debe en el momento oportuno y sin tener en cuenta intereses partidistas. Nuestro único objetivo es recuperar la confianza de los ciudadanos. Porque, miren ustedes, la confianza de los ciudadanos no es ciega, y por eso se hace necesario arrojar luz sobre los hechos

que se sucedieron, para que los ciudadanos no tengan duda alguna de que las instituciones están a su servicio.

La propuesta de Ciudadanos que hoy traemos aquí lleva implícita la comparecencia de todas, repito, de todas aquellas personas que puedan arrojar luz, que puedan arrojar testimonios, que puedan aclarar lo que realmente sucedió. Y para ello no nos van importar cargos ni puestos ni pasados ni presentes. Ciudadanos ni descartamos ni exigimos la presencia de nadie. A nosotros no nos mueven intereses partidistas ni electoralistas. Lo único que nos mueve es la confianza de los ciudadanos, de tanto los ciudadanos que han depositado la confianza en nuestro grupo político, como la del resto de los ciudadanos que lo único que quieren es que haya instituciones libres de corrupción, instituciones limpias e instituciones que cumplan y sean garantistas de un Estado de derecho y que velen por que se esclarezca la verdad, que velen por que situaciones como ésta no vuelvan a ocurrir.

En este punto del día se están debatiendo dos opciones: la comisión de investigación solicitada por Ciudadanos... Y quiero matizar esta cuestión. Sí, se han solicitado dos. Y recuerdo que en esta cámara existen cinco grupos políticos, cinco grupos políticos, y se han solicitado solamente dos comisiones de investigación. Pues, señorías, me van a permitir ustedes que yo les diga que no se puede pretender ser director de un película cuando ni siquiera se ha planeado el rodaje de la misma.

Ciudadanos defiende la legitimidad en la comisión, la legitimidad para pedir esta comisión. Y lo hacemos, simplemente, por dos motivos: uno, porque somos coherentes con nuestro propio ADN, con el propio ADN de Ciudadanos. Nosotros tenemos un pacto, un decálogo anticorrupción que lo tenemos en absolutamente todo el territorio nacional. Hemos sido coherentes con nuestro deseo de regeneración democrática.

Y, con respecto a esto, el resto de responsables políticos, me dirijo al bando de mi derecha, pues no debieran mirar para otro lado, no debieran mirar para otro lado. Entendemos que la corrupción tiene que ser lo mismo aquí que en cualquier otra comunidad. Y no se puede pretender hacer oídos sordos o mirar para otro lado en otras comunidades. Lo mismo es la corrupción aquí, que en Madrid, que en Valencia o que en cualquier otro lugar del territorio de España. Por eso entendemos que desde el momento...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, por favor, guarden silencio. Señorías, por favor.

La señora BOSQUET AZNAR

—... Por eso entendemos que desde el momento en que uno pide una comisión aquí y no la pide en otros sitio, con todos mis respetos, pero entendemos que uno se deslegitima.

Nosotros, con legitimidad y con coherencia, es por lo que solicitamos la creación de esta comisión de investigación. No se trata de quién la pide, sino que se trata de para qué se pide. Y yo les aseguro que Ciudadanos solamente tiene un fin, que es conocer la verdad, conocer y que se depuren las responsabilidades políticas.

En treinta y tres años de democracia, solamente ha salido y se ha llevado a cabo una comisión de investigación, la de los ERE. Hoy podemos decir y queremos pedir esta segunda.

Y podemos pedirla por dos motivos. Ciudadanos podemos pedirla por dos motivos: uno, porque entendemos que se han acabado las mayorías, se han acabado los gobiernos de coalición. Ahora mismo aquí existe una pluralidad política. Y, segundo, porque se ha iniciado esta legislatura y hoy en día existe la posibilidad de fiscalizar y gestionar la labor del Gobierno gracias a una cuestión que yo creo que no es necesario que lo recuerde hoy aquí, porque yo creo que a lo mejor sería deseo de otros el que hoy en día en el mes de septiembre estuviéramos..., en vez de debatiendo esta comisión que estuviéramos yendo a las urnas para votar unas segundas elecciones, y eso yo creo que es algo que tenemos que recordar, y lo que aboga también y lo que viene a refundar nuestra legitimidad para pedirla.

No es necesario que le recuerde al PP y también a las otras formaciones, a Izquierda Unida y Podemos, que el acuerdo, el pacto anticorrupción que Ciudadanos ha abordado en toda España..., que está abierto y que les sumamos a que se unan..., a que se suman..., a que se sumen aquí en Andalucía. Nuestro objetivo es algo tan simple y tan sincero como que se conozca lo ocurrido, no queremos montar ninguna campaña mediática, no, antes de las elecciones, no queremos. Por eso Ciudadanos estamos de acuerdo en que el periodo electoral se suprima, y en este sentido nos alegramos de que el señor Moreno haya manifestado y entienda que así debiera ser, aunque parece ser que no todas las personas de su partido tienen la misma opinión. Pero, bueno, nos alegramos en base a lo dicho de que el objetivo sea común y que el objetivo sea ni más ni menos que esclarecer y conocer la verdad.

Una comisión de investigación no puede convertirse en un instrumento de bandas, no, tiene que ser un instrumento al servicio de los ciudadanos para conocer la verdad.

Señorías, ya para concluir, es necesario que todos los grupos políticos de esta Cámara apuntemos y miremos todos hacia un mismo lado, y por eso solicitamos el apoyo de todos. Es necesario, es totalmente necesario apartar la sombra de la corrupción de la escena andaluza y que los andaluces vuelvan a confiar en los ciudadanos. Porque, miren ustedes, el crecimiento económico de esta comunidad, el crecimiento económico de Andalucía, es también sinónimo de confianza de los ciudadanos, no es una cuestión solamente de presupuestos.

Desde Ciudadanos creemos que existen sobradas razones para que esta Cámara apoye la petición de la comisión de investigación y que apoye nuestra petición de comisión de investigación en base a la legitimidad que entendemos que tiene este grupo. Por eso, señorías, yo les pido el apoyo de todas las fuerzas políticas, en un acto común de un deseo de regeneración democrática, de un deseo de esclarecimiento de la verdad y de depurar responsabilidades políticas. Los ciudadanos, los andaluces y las andaluzas, necesitan saber la verdad, ni la mía ni la suya, señorías, sino la verdad que vuelva a generar la confianza en los ciudadanos, y la verdad que lo que tiende a evitar es que situaciones como esta se quiten totalmente del panorama de esta Comunidad andaluza.

Muchas gracias.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Presentadas las dos solicitudes por los grupos proponentes, es el turno del resto de grupos políticos. En este caso, sería el turno del Grupo de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía. Y para ello tiene la palabra su portavoz, don Antonio Maíllo.

Su señoría contará con 10 minutos. Tiene la palabra.

El señor MAÍLLO CAÑADAS

—Buenas tardes, señores parlamentarios, señoras parlamentarias, señor presidente.

Desde Izquierda Unida hemos defendido siempre la necesidad de normalizar las comisiones de investigación parlamentaria. Es una herramienta que está establecida en el Reglamento de este Parlamento, por cierto, no inédita. Contribuimos, y lo vamos a hacer con nuestro voto a favor, a lo que puede ser la décima comisión de investigación en la historia del Parlamento de Andalucía. Y, por tanto, la normalización de esta herramienta debe asumirse sin

ningún tipo de tragedia ni de sobreactuación. La función del Parlamento es la de controlar, fiscalizar, censurar, vigilar la acción de un gobierno, por tanto, que nadie se confunda, el Parlamento no es un juzgado de instrucción ni una unidad específica de la Guardia Civil, quien tenga complejo de juez instructor que apruebe las oposiciones.

Decimos normalizar porque, como decía, pareciera que esta herramienta de control parlamentario constituye una anomalía o un trauma por su mera existencia, quizás porque se vean muchos presos de la demagogia propia sobre la corrupción. Por tanto, tranquilidad, señorías, nos disponemos a estudiar minuciosamente lo sucedido para extraer conclusiones políticas y señalar responsabilidades políticas de una naturaleza diferente de la judicial. Y el nerviosismo y la agitación no suelen ser buenas compañeras del rigor y la honestidad.

Izquierda Unida en la legislatura anterior exigió la comparecencia de un consejero para explicar las anomalías e irregularidades detectadas en los cursos de formación, con una voluntad inequívoca de transparencia, y obligó a que se produjeran cuatro comparecencias a lo largo del último trimestre —el 4 de septiembre, 16 de octubre, 20 de noviembre y 18 de diciembre— para abordar y clarificar las responsabilidades sobre los expedientes de la formación profesional para el empleo, porque estimamos que el recorrido para justificar una comisión de investigación tiene que ser siempre el mismo, no el de la situación en que cada grupo parlamentario estemos en el debate político andaluz. El mismo es el de pedir explicaciones al Gobierno. Y, si hay una insuficiencia en las explicaciones del Gobierno, actuar con esta herramienta que siempre tiene un Parlamento, actuar con una herramienta que garantice que aquellas lagunas o insatisfacciones que da un gobierno tengan que satisfacerse a través de una comisión de investigación.

¿Qué es lo que ocurrió? Que, tras las cuatro comparecencias a las que nosotros obligamos, había preguntas que siguieron sin contestarse. Hubo un repaso de expedientes, hubo una clarificación, hubo una obligación de devolución de expedientes que se habían cerrado irregularmente. Pero nunca se dieron respuestas a tres conceptos para nosotros fundamentales. ¿Por qué la fiscalización desde 2007 y en función de qué? ¿Por qué se daban ayudas a unas entidades y a otras no? ¿Por qué hay tanta gente vinculada al Partido Socialista que eran beneficiarios de estas actividades de formación?

Ante esta situación, recuerden que en diciembre Izquierda Unida propuso la creación de una comisión idéntica a la que votamos hoy, y ya saben lo que pasó: el Partido Socialista rompió el Gobierno y adelantó las elecciones. Sin lugar a dudas, tuvo un peso importante esta decisión que se adoptó.

Es comprensible que Izquierda Unida y el resto de los grupos que así lo consideren quieran saber toda la verdad sobre lo sucedido, y con una finalidad obvia: que quienes han procedido así sean apartados de la vida política y, sobre todo, que esas políticas sean apartadas de la vida. Es una búsqueda de la verdad para aprender y no repetir errores, errores políticos de forma y de fondo. Por eso, Izquierda Unida presentó con otro grupo parlamentario, con Podemos, una propuesta para constituir una comisión permanente no legislativa de lucha contra la corrupción y medidas de transparencia, que seguimos reivindicando para que se debata en este Parlamento, y que signifique y dé una señal inequívoca a la sociedad andaluza de que este Parlamento es ágil y diligente cada vez que se produzca una presunta anomalía o irregularidad en prácticas políticas del Gobierno o de las administraciones públicas.

En este caso, tenemos que abordar un fenómeno que no es un fenómeno aislado, no es el simplismo de los cuatro golfos, no es una mala práctica de un mal nombramiento. Estamos vinculando a una sociedad que endiosa al dinero o a gente que endiosa al dinero por encima de otra valoración, y el resto viene dado. La corrupción es sistémica, es consustancial al sistema económico, un sistema económico que endiosa el enriquecimiento, sea ilícito o lícito, y en una absoluta desproporción respecto a esa voluntad de rigor de protección de las leyes absolutamente asimétrica. Cuánto rigor en la protección de las leyes y en la persecución de determinadas actuaciones. Hoy un miembro de mi grupo parlamentario se ausenta porque tiene que estar de testigo ante dos sindicalistas que tienen una acusación que puede llevarles a una condena de encarceramiento por participar en una huelga. Ese es el rigor de las leyes que a veces se produce, esa es la desproporción en la aplicación de las mismas.

El voto favorable de Izquierda Unida, señorías, es un voto a la creación de la comisión de investigación y se sustenta sobre un sencillo argumento: la verdad es siempre revolucionaria. Y votaremos a favor de las dos propuestas, no vamos a entrar en el falso dilema de quién las presenta. Queremos y tenemos interés por saber qué pasó y advertimos de que ese interés parece que no es el mismo en algunos otros grupos. Nos tememos que el Partido Popular quiera hacer show político que tape las corrupciones, un Partido Popular que es el Partido Popular de la Púnica en Madrid, que es el Partido Popular del 3% con el que coincide con Convergencia i Unió de Cataluña, los nacionalismos se ponen de acuerdo en el 3%. Ese Partido Popular que niega una comisión de investigación sobre la Púnica, que niega y que filtra y que ha rechazado todas las iniciativas parlamentarias de los grupos de la oposición en el Congreso de los Diputados en esta legislatura que se agota. No le damos autoridad ni política ni

moral ni..., no tiene ningún tipo de autoridad ni siquiera deportiva, de ninguna naturaleza, para abordar este debate. Pero, evidentemente, nosotros no vamos a entrar en esa consideración, nosotros estamos interesados por que se aborde esta comisión de investigación a pesar de que la presente el Partido Popular.

Y nosotros queremos decir a los compañeros y compañeras, a los parlamentarios de Ciudadanos, que afronten la propuesta de comisión de investigación con una voluntad de rigor que no esté condicionada a priori. Invitamos a que la correlación de fuerzas parlamentarias, que es un mensaje inequívoco de la sociedad andaluza a este Parlamento para que esa multilateralidad se refleje en el debate se vincule a un compromiso, que es la búsqueda de la verdad y el encuentro de la investigación, pese a quien pese, porque nosotros, una vez situada nuestra posición sobre la comisión y sobre el papel que debe jugar, consideramos que tiene varias líneas de investigación, varias líneas de investigación y un objetivo: que haya conclusiones en esta comisión de investigación, que no se produzca el fraude de la Comisión de los ERE, en la que una conclusión, establecida por el presidente de la comisión, el diputado, el exdiputado de Izquierda Unida, Ignacio García, fue bloqueada, fue anulada por ambos partidos o el resto de los partidos de ese Parlamento, tanto el Partido Socialista como el Partido Popular, que escenificaron sus diferencias, pero coincidieron en el rechazo de las conclusiones. Este Parlamento no se puede permitir una comisión de investigación sobre un asunto tan grave sin unas conclusiones.

No es casualidad que los grandes casos, los dos grandes casos de corrupción conocidos por los gobiernos del Partido Socialista tengan que ver con el empleo o con su ausencia, con el paro; el caso de los ERE y los cursos de formación fueron dos grandes maquinarias de clientelismo y de compra de la paz social en Andalucía.

Planteamos una enmienda no sólo a una mala práctica, sino una enmienda a la totalidad a un sistema político y económico, a millones de euros que se han ido para políticas del pan para hoy y hambre para mañana, en los ERE y en los cursos de formación. Porque nos podemos hacer una pregunta: ¿cuántas industrias se podrían haber puesto en marcha con ese dinero público? Desde luego, se apunta a esa compra de paz social porque no se usó, y todo apunta a ello, a los fines para los que fueron previstos en el caso de los cursos de formación, y algo también importante y que es de justicia confirmar: una de las voluntades de esta comisión de investigación es también para discernir el polvo de la paja, porque, desde luego, no se puede establecer un manto general de mala práctica a muchas de las entidades que sí participaron en una forma legítima y honesta en el ejercicio de la actividad para la

que fueron subvencionados. Estamos hablando, por tanto, de la necesidad y de una ratificación de este Parlamento en la voluntad de transparencia, en evitar la espectacularización de la comisión de investigación, en abordar un procedimiento en el que, una vez que se constituya, se hablará con sosiego y tranquilidad de quién tiene que comparecer y quién no, en función de datos objetivos, y nos parece que la apuesta apriorística de quién tiene que debatir o no desenfocan el objeto mismo de la comisión.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señoría.

El señor MAÍLLO CAÑADAS

—Hacemos, desde Izquierda Unida, y ya voy terminando, señor presidente, una apelación al sentido común, una expresión que ya se utiliza tanto, ¿verdad?, a la sensatez y, sobre todo, a la honestidad política a la hora de afrontar la búsqueda de la verdad y un objetivo, un objetivo que tiene que tener esta comisión de investigación: nunca más el fraude de la formación, nunca más el robo, nunca más.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Muchas gracias, señoría.

[Aplausos.]

A continuación, por el Grupo de Podemos Andalucía, tiene la palabra su señoría, doña Teresa Rodríguez.

Igualmente, señorías, cuenta con diez minutos para su intervención.

La señora RODRÍGUEZ-RUBIO VÁZQUEZ

—Muchas gracias.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Tiene la palabra, señoría.

La señora RODRÍGUEZ-RUBIO VÁZQUEZ

—Gracias, presidente.

Señorías, en primer lugar, me gustaría hacer expresa una postura filosófica que tengo ante la vida, y es que yo no creo en la maldad innata del ser humano, en ninguna, tenga el carnet que tenga en la cartera. Estoy convencida de que la corrupción no es un problema de cuatro golfos; no es un problema de manzanas podridas; no es un problema pequeño, por otra parte, es el 4,6 del Producto Interior Bruto: es un lastre para el desarrollo de los nuestros y está vinculada al modelo productivo. En Madrid está vinculada al modelo de privatización de los servicios públicos, al pelotazo inmobiliario, y hay la Púnica, la Gürtel, caso Malaya, y en Andalucía está vinculada también a un modelo productivo erróneo, que es el de las subvenciones a gran escala, primero a las empresas para hacerlas atractivas en quedarse aquí. Un ejemplo: Delphi, que se quedó con 62 millones de subvenciones de este..., de esta Junta de Andalucía, de este Gobierno andaluz, de esta Administración, de esta hacienda pública andaluza y se fue dejando tras de sí a un montón de trabajadores en paro a los que ahora se les llama excedentarios. Y otro modelo, el de las subvenciones pequeñas, distribuidas por el territorio estratégicamente, con una pésima gestión y con un altísimo descontrol y una finalidad absolutamente electoralista. Pensando bien, quizás, para paliar el efecto de una falta de desarrollo endógeno que nos hiciera salir de esa situación de subdesarrollo, se quisieron poner parches con ayuditas, con subvenciones, con convertir, a veces, la formación en un modelo de renta, y esto, que puede haberse hecho, incluso en algún caso, con buena intención, ha contribuido a un modelo que generaba en sí mismo corrupción, que generaba ese río revuelto en el que no han faltado pescadores para pescar. Y esos pescadores, que tienen nombre y apellidos, que en Andalucía están vinculados al partido de gobierno, son los que se han beneficiado también de un modelo de formación privatizado, de entender la formación como un negocio, y la formación tiene que ser un derecho más en Andalucía, que necesitamos que esté al servicio de un nuevo modelo productivo que genere un futuro para nuestros hijos y para nuestras nietas.

Con eso se ha garantizado la paz social, se le ha tapado la boca, también, a algún sindicato para que fomente y haga perdurable esa paz social.

No se me quita de la cabeza una publicación que hubo en *El Mundo*, donde aparecía, con la documentación de un curso de formación, un *post-it* que decía: «para nosotros, el 15%».

Esa cultura que se ha ido generando en torno a esas subvenciones, a esas redes clientelares, a ese garantizar la paz social es la que nos lleva hoy aquí, y ese tipo de formación no genera empleo. Lo podemos ver, solamente hay que mirar los datos. Son las inversiones públicas en un modelo productivo basado en la

innovación, el conocimiento, la economía social andaluza, un nuevo modelo energético con base en las renovables el que puede sacarnos de esta situación en la que nos encontramos. El otro modelo genera..., genera corrupción, pero también genera subdesarrollo, son dos caras de la misma moneda. Lo hemos dicho mil veces: la corrupción es intrínseca al sistema, por una cara es corrupta y por otra cara nos condena al subdesarrollo.

Todo este análisis para tratar de demostrar que trato de evitar que la comisión de investigación sea solamente una oportunista piedra arrojada en periodo electoral, pero, desde luego, esto no se consigue exonerando, amnistiando al partido de Gobierno porque hay elecciones.

A ver a qué ciudadano se le para una investigación porque es que, oiga, me viene..., me viene mal. Vamos a ver, espérese un momentito a ver si me van mejor las cosas.

Y hablando de legitimidad, desde luego, no se para la corrupción entendiendo que la corrupción no tiene que tener consecuencias políticas. La ciudadanía tiene derecho a saber lo que ha pasado antes de votar en las generales. ¿Esto qué es? Pensar que los ciudadanos son infantes, que son menores de edad, que son manipulables. Tienen derecho a saberlo y tiene que tener consecuencias políticas, por supuesto que sí.

Y hablando de legitimidad, desde luego, no se para la corrupción, al final, siendo condescendientes con lo peorcito del Partido Popular en Madrid y con lo peorcito del Partido Socialista en Andalucía.

Lo que tenemos entre manos no es una anécdota protagonizada por cuatro golfos ni por cuatro malos gestores, que también, sino un modelo de desarrollo, una forma de gobierno que por una cara trae desempleo y por otra trae corrupción. Lo que tenemos entre manos, también, es una falta absoluta de transparencia en el manejo de los fondos públicos, por eso no entendemos cómo no permiten que podamos debatir sobre la ley de cuentas abiertas. Vamos a establecer cosas que no permitan que vuelva a ocurrir lo que nos avergüenza. Por eso no entendemos tampoco las desconfianzas que pueda generar una comisión que, quizás, no sea tan mediática, pero que pretende poner, paliar antes de que ocurran los casos de corrupción, esa comisión permanente de investigación sobre la corrupción, sobre todo la corrupción de todo el mundo en Andalucía, para establecer también líneas de actuación y de gobierno para que no vuelva a ocurrir.

Necesitamos atender a este fraude desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, y esto va mucho más allá de 8.000 expedientes que están siendo investigados. Hablamos de amnistías que permitían repetir el fraude una y otra

vez, hablamos de cientos de altos cargos bajo sospecha, hablamos de valoraciones que nunca se hacían de las ayudas que se concedían, hablamos de un sistema para tapar agujeros que por su descontrol generó ese río revuelto. Esto no es una excusa para impugnar toda la Formación Profesional para el Empleo, que no digan eso de ninguno de los que pretendemos estudiar, investigar los cursos de formación, los que tienen sospechas. ¿Por qué? Porque hay, en el extremo opuesto, en las antípodas, los consorcios de formación que están haciendo una formación de calidad desde lo público y donde los profesionales se están echando a la espalda sin siquiera cobrar la formación profesional de nuestros jóvenes. Están en las antípodas las escuelas taller que han perdido todo tipo de ayudas.

Aquí hay un responsable, y no es todo el sistema de Formación para el Empleo: es una Administración que genera y que mantiene presuntamente en el tiempo un gran fraude, y eso es lo que tenemos que investigar.

No vale coger victimistamente la bandera de Andalucía, no para defenderla, sino para ocultarse, para decir esto es una trama contra Andalucía, éste es el discurso de un partido contra Andalucía. No señor, dentro de Andalucía, mirándonos a las caras, andaluces y andaluzas determinemos lo que ha pasado y establezcamos responsabilidades políticas.

Por otra parte, la determinación de este Gobierno para expurgarse está bastante en entredicho porque han pasado de cuantificar el fraude en un millón de euros, en escasos meses, en 2014, a 72 millones de euros en junio de 2015. Si en un año y algo más hemos pasado de 1 a 72 millones de euros, ¿adónde vamos a llegar cuando empecemos a investigar?

Y ahora se presentan como un tiempo nuevo, pero solo hay que leer el informe de la Cámara de Cuentas relativo a los planes de autónomos de 2007 a 2013, en ese informe se ponen en cuestión de nuevo 138 millones de euros, de nuevo aparecen exoneraciones, falta de justificaciones... Van a rendir cuentas porque se lo pedimos los demás, no *motu proprio*, porque lo pide la sociedad, no nosotros, las fuerzas políticas, sino porque es la segunda preocupación de los andaluces y de las andaluzas junto al desempleo. Mantienen altos cargos imputados, se niegan a la ley de cuentas abiertas, desconfían de comisiones permanentes de lucha contra la corrupción. Déjense ayudar.

Y esta Comisión de investigación no ha contado, precisamente, con su apoyo. Una de las consecuencias más duras del fraude de los cursos de formación ha sido la paralización de la formación. De repente hay una paralización de todo lo que suponga formación profesional para el empleo y está impidiendo que dotemos a los trabajadores de armas formativas que les permitan enfrentarse a un sistema laboral durísimo, cada vez más duro por culpa de sus

reformas laborales. Se está impidiendo que pensemos en una formación profesional para el empleo como una herramienta para un nuevo modelo productivo endógeno andaluz, desde lo público, planificado. Exactamente lo contrario de lo que se hizo con las ayudas para la formación. Está impidiendo que pensemos en un modelo que nos saque de la dependencia y de la posición perdedora en la que nos encontramos. Está impidiendo que se acabe con la corrupción como práctica inevitable.

Investiguemos, pero no para condenar, que para eso están los juzgados —que, por cierto, les hacen falta medios para que lo hagan, no puede ser que las investigaciones duren más que las obras de la catedral—, ni para condenar ni para exonerar al partido en el gobierno, sino para pensar entre todas las soluciones y prevenciones para el futuro. Prevenciones para el futuro que nos permitan utilizar la formación para hacer a las personas felices, en eso coincido con lo que se dijo ayer, felices dentro de un modelo productivo en base a un modelo formativo integral, planificado, gestionado con transparencia y desde lo público. A ver si nos sirve la comisión para todo esto.

Muchas gracias.

El señor MORENO DE ACEVEDO YAGÜE, VICEPRESIDENTE TERCERO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Cierra el turno de los grupos no proponentes el Grupo Socialista. Para ello tiene la palabra su señoría, don Rodrigo Sánchez.

Igualmente su señoría contará con diez minutos para su intervención.

Tiene la palabra su señoría.

El señor SÁNCHEZ HARO

—Muchas gracias, señor presidente.

Buenas tardes, señorías.

Me corresponde en nombre del Grupo Parlamentario Socialista avanzar los principios fundamentales que vamos a defender en esta sede parlamentaria si finalmente la Cámara decide aprobar la constitución de la comisión de investigación.

El Grupo Socialista va a trabajar por esclarecer cualquier posible irregularidad que haya podido darse en la gestión de los fondos públicos y exigir las responsabilidades a que hubiere lugar. Siempre hemos defendido que se ponga la luz necesaria en todos los procedimientos donde exista duda alguna, y hemos ido un paso por delante en esa exigencia a pesar de que a alguna de

sus señorías le cuesta reconocerlo. Pero, sin embargo, permítanme que también les diga que no vamos a admitir lecciones de moral de una organización, el Partido Popular, que está corroído por la carcoma de la corrupción y que destacados miembros de su organización se han dedicado a saquear las arcas públicas en beneficio propio.

[Aplausos.]

Señorías, el Partido Popular no está legitimado para solicitar comisión de investigación alguna. No tiene derecho moral ni ético. Ustedes lo único que pretenden es sacar rédito electoral haciendo gala de un gran oportunismo político. Y como ejemplos podemos dar multitud. Tenemos que remitirnos a todas las informaciones que se desgranán de los juzgados día tras día. Son todas estas informaciones las que sustentan mi afirmación de que son ustedes, el Partido Popular, quienes no nos pueden dar ejemplo de ética ni de moral. No es usted, señor Moreno Bonilla, quien tiene las manos limpias para darnos ejemplo de transparencia, cuando sobre usted se cierne la sombra de la ilegalidad en el cobro de sobresueldos, señor Moreno Bonilla.

[Aplausos.]

No tiene autoridad moral para exigir nada a nadie aquel que en su casa tiene graves imputaciones por corrupción y multitud de causas abiertas. No tiene autoridad moral aquel que tiene a sus tesoreros imputados por llevar una caja B en el partido, ya acreditado por la justicia, y que no ha hecho nada. No tienen autoridad moral cuando se reciben donaciones de empresas a cambio de adjudicación de obras públicas para pagar sobresueldos a sus dirigentes y a sus cargos institucionales. Cuando tienen cuentas en Suiza a nombre de sus tesoreros, provenientes de dinero corrupto. Cuando tienen campañas electorales financiadas de forma ilegal. Y, en definitiva, estamos hablando de una organización que se ha beneficiado de forma indigna de su posición de gobierno, quebrando la confianza que le han otorgado los ciudadanos.

Ustedes, señorías del Partido Popular, no están legitimados para solicitar investigación alguna cuando el presidente de su partido y el del Gobierno enviaba SMS de ánimo a un por entonces ya acreditado presunto delincuente. Ustedes solo tienen derecho a pedir perdón y a rectificar, y ambas cosas llegan tarde.

Frente a su forma de actuar, los socialistas siempre damos la cara, aquí estamos una vez más, y seremos implacables contra todo aquel que haya metido la mano en las arcas públicas. ¿Pero ustedes qué hacen? Mirar para otro lado, esconder la cabeza, no asumir ni una sola responsabilidad y ofrecer pírricas explicaciones detrás de un plasma. En definitiva, avergonzar a toda España

porque... Sí, sí, sí, sí. Lo que hace su partido da vergüenza ajena, a los andaluces y a todos los españoles, y se lo van a hacer pagar en las próximas navidades.

En todo caso, desde el Grupo Parlamentario Socialista consideramos que esta comisión de investigación, y así lo hemos manifestado, esta comisión de investigación no es necesaria, porque las ayudas sobre las que se pide esta comisión están siendo ya investigadas en varios juzgados y solo tendría sentido si el Gobierno de la Junta de Andalucía no ofreciera la información que demandan los grupos parlamentarios o los juzgados. Y no ocurre ni lo uno ni lo otro.

Señorías, este Parlamento debe exigir la respuesta de quien gobierna, debe ejercer la labor de control como hasta ahora se ha hecho y que, como bien saben ustedes, se ha visto plasmada en la exigencia de respuesta de más de quinientas iniciativas parlamentarias sobre este asunto. Repito, más de quinientas iniciativas con respuesta y con transparencia.

La investigación de si ha habido o no menoscabo de fondos públicos ha tenido y tiene una rápida respuesta por parte de la Administración de la Junta de Andalucía. Y saben, porque así se ha manifestado aquí por los consejeros del ramo, que la Junta de Andalucía está dando una respuesta contundente y efectiva en la revisión de todos los expedientes de subvención, donde más de doscientos funcionarios públicos están llevando a cabo la revisión de los expedientes que abarcan un total de 8.505. Vuelvo a repetir, doscientos funcionarios públicos, con transparencia, competencia y honradez.

Señorías, tal como explicó el consejero de Empleo en su comparecencia del 22 de julio, actualmente ya se han realizado gestiones de tramitación del 87% de los expedientes, se ha determinado procedimiento de reintegro firme por un importe de 71 millones de euros. Señorías, el Gobierno de la Junta de Andalucía está persiguiendo, como demuestran estos datos, toda utilización fraudulenta de los fondos públicos. Pero lo que sí hay que dejar claro es que no tiene nada que ver con las disparatadas cifras que se han venido proclamando interesadamente.

Señorías, saben todos los grupos que desde el Ejecutivo se ha puesto a disposición de los miembros de esta Cámara toda la información y todos los expedientes, dando cumplida respuesta a las iniciativas parlamentarias planteadas, colaborando con la justicia y cumpliendo escrupulosamente con la ley. Y, en contraposición a lo que les acabo de decir, ¿qué hace el Partido Popular, qué hace el grupo que promueve el crear una comisión de investigación? ¿Van a pedir ustedes también una comisión de investigación en Galicia, como han hecho aquí, con la operación Cátedra o con la operación Zeta?

[Aplausos.]

¿Van a pedir ustedes también una comisión de investigación en Valencia con el grupo Boluda? ¿Van ustedes también a pedir una comisión de investigación en Madrid con el caso Aneri, o en Aragón? ¿Van a pedir ustedes una comisión de investigación al Gobierno de España por lo que se está produciendo en el SEPE? Estoy convencido de que van a hacer justamente lo contrario. Por ello, ustedes no pueden dar ninguna lección.

Además, como ustedes saben, el Gobierno andaluz ha puesto en marcha todas las reformas que ha establecido tanto la Cámara de Cuentas como la Intervención de la Junta de Andalucía, situando a nuestra comunidad autónoma como referente en las medidas de control y transparencia. Por tanto, señorías, si hay algo que dirimir en sede judicial, que lo hagan los tribunales como es su obligación, pero que no lo hagan solo en Andalucía, exijámoslo también en las comunidades autónomas salpicadas por presuntos fraudes de formación como Madrid, Galicia u otras gobernadas por el Partido Popular, así como en el Servicio de Empleo Estatal.

Sí, señorías, en el Servicio Público de Empleo Estatal, porque, tal y como ha explicado el consejero, el Tribunal de Cuentas le ha dicho al Gobierno de España que los dos planes de evaluación sobre formación bonificada en las empresas que ha fiscalizado no son válidos, que no cumplen con los fines legales, que falla el control, que siete de cada diez controles no se pudieron realizar por falta de información o porque hubo irregularidades. Señorías, esto es muy grave, estamos hablando de 570 millones de euros que no han sido sometidos a fiscalización. [*Aplausos.*] Como consecuencia de esta situación, nuestro grupo está estudiando la comparecencia también de la ministra y plantear una comisión de investigación que deben apoyar ustedes también en las Cortes Generales.

Con la comisión de investigación que solicita el Partido Popular lo único que se pretende es crear en ella un circo mediático, con falsas acusaciones de lo sucedido, con el único objetivo de desviar la atención de los verdaderos problemas de los andaluces y de las andaluzas y atacar al Gobierno y a la marca Andalucía. Y todo ello con fines meramente electorales, y todo ello por salvar..., a ver lo que se puede salvar del soldado Rajoy.

Señorías, por el contrario, desde el Grupo Parlamentario Socialista vamos a seguir centrando nuestros esfuerzos en atender lo verdaderamente importante para los andaluces, la generación de empleo y el mantenimiento de los servicios públicos, en consonancia todo ello con lo que hace el Gobierno de Andalucía, el Gobierno de nuestra presidenta Susana Díaz. Y ésa va a seguir siendo nuestra prioridad, no nos van a sacar de ella. Ustedes pretenden hacer

del Parlamento un tribunal de justicia, con el único pretexto de sentar a la presidenta de todos los andaluces ante una comisión de investigación, y que dé unas explicaciones que no le corresponden, aun a sabiendas de que nada tiene que ver, y con un veredicto ya de antemano dictado por todos ustedes. Señores, señor Rojas, hoy usted no ha respetado ni la baja por maternidad de la presidenta de la Junta de Andalucía.

[Aplausos.]

Nuestro compromiso ético va a seguir siendo con los ciudadanos, convencidos de que en el desarrollo de las funciones públicas sólo cabe la vocación de servicio público y el comportamiento ejemplar, algo que nosotros ya hemos demostrado, que en nuestras filas no tienen cabida quienes aprovechan sus responsabilidades políticas para su interés personal. Sin embargo, no vamos a consentir que nadie se lleve por delante la imagen y credibilidad de las instituciones andaluzas y de la Formación Profesional para el Empleo.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Debe ir concluyendo, señoría.

El señor SÁNCHEZ HARO

—Y todo ello a través de un juicio paralelo donde personas inocentes se vean sometidas a la culpabilidad de algunos medios de comunicación y del Partido Popular. Y todo ello para intentar ganar rédito electoral.

Pues sería injusto fijarse sólo y exclusivamente en quienes lo hicieron mal, obviando la extraordinaria labor que han realizado y realizan entidades, empresas docentes y trabajadores de la Formación Profesional para el Empleo, que lo han convertido en uno de los pilares de las políticas activas de empleo de Andalucía y en motor de cambio y transformación...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Tiene que concluir su intervención, señoría.

El señor SÁNCHEZ HARO

—... de la vida...

Termino.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Ya.

El señor SÁNCHEZ HARO

—... Mientas, nosotros defendemos nuestra posición. Con ello estamos demostrando que están inmersos en una carrera por dilucidar quién acapara más titulares en los medios de comunicación, en peleas de niños por ver quién preside la comisión.

Concluyendo, vamos a participar en la comisión de investigación —y termino, señorías—...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Concluya ya, señoría.

El señor SÁNCHEZ HARO

—... porque queremos dejar claro que la actuación del Gobierno andaluz ha sido la adecuada y la correcta, y no tenemos nada que esconder.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

El señor SÁNCHEZ HARO

—Vamos a participar con total transparencia y voluntad constructiva.

Muchas gracias, señorías.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Cierra el debate, por el grupo proponente, en este caso de menor a mayor, por el Grupo de Ciudadanos, doña Marta Bosquet. Su señoría tiene diez minutos para cerrar el debate.

La señora BOSQUET AZNAR

—Muchas gracias, señoría.

Yo pienso que aquí, en el turno que me toca, no voy a gritar, no voy a levantar la voz, porque considero que no es necesario. Muchas veces, no por gritar se tiene más razón. Si hay que ponerse flamenca, pues a mí a flamenca seguro que ninguno de las señorías que hay aquí me gana, estoy segura.

[Risas.]

Pero considero, señorías, que la creación de esta comisión de investigación se debe...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Guarden silencio, señorías.

La señora BOSQUET AZNAR

—... se debe defender con argumentos, señores, se debe defender con argumentos.

Y mire usted, señor Rojas, yo qué le voy a decir: tenemos Gürtel, Púnica, Bárcenas..., casos con nombres y apellidos, ¿verdad?, que lo mismo que se piden aquí, pues deberían pedirse en otras comunidades autónomas donde también gobiernan. Y yo pienso que lo que es necesario aquí, en este Parlamento, pues debe ser también necesario en toda España, porque el mismo documento que se ha firmado aquí lo han firmado también sus compañeros en Madrid. Por eso vuelvo a insistirle en que pueden sumarse a la firma de ese documento. No entendemos por qué la diferencia de aquí en Andalucía sí y en Madrid no, y en Valencia no, y en otras comunidades no. Entendemos, y decimos —lo hemos dicho antes—, que es una cuestión de legitimidad, ni más ni menos que de legitimidad. Entendemos que se debe actuar igual en todo el territorio..., en todo el territorio nacional. Consideramos que no es... Se deslegitiman, carecen de ella cuando se pide aquí y no en otras comunidades.

No se trata de hacer un circo, como se ha dicho. Y Ciudadanos es el primer grupo político que ha defendido..., no se trata de hacer un circo de esta comisión de investigación. Se trata, ni más ni menos, que realmente de esclarecer la verdad. Queremos hechos y queremos que... Queremos hechos para que se sepa realmente cuál es la verdad y que esa verdad la conozcan realmente los ciudadanos. Por eso desde Ciudadanos se va a pedir la comparecencia de cualquier persona que tenga que arrojar..., arrojar luz sobre ella. Entendemos que Ciudadanos es el que está legitimado, que para eso hicimos un acuerdo de investidura. Y..., y ni más ni menos que por eso entendemos que nuestra comisión, con todos mis respetos hacia la petición suya, pero entendemos que

nuestra comisión tiene la legitimidad que a ustedes les falta, por los hechos que yo he mencionado.

En cuanto a las manifestaciones de mi compañero del PSOE, pues, usted ha dicho que no es... —no lo veo—, usted ha dicho..., usted ha dicho que no es necesario. Pero, mire usted, nosotros entendemos que sí es necesaria la creación de esta comisión de investigación, porque es necesario y es muy sano, en una institución democrática, no dejar ninguna sombra de duda, ¿vale? Es necesario no dejar ninguna sombra de duda. Se pidió la comparecencia del señor consejero, pero, mire usted, lamentablemente, lo que dijo no nos resultó satisfactorio, y de ahí que hoy en día se haya pedido esta comisión de investigación. Hemos dicho que vamos a pedir la comparecencia de todo aquel que tenga que decir algo y todo aquel que tenga que arrojar algo y quitar la duda sobre la sombra de corrupción.

Y, miren ustedes, no tienen por qué tener miedo de que se pida la comparecencia de uno o de otro, o de unas o de unos. No se tiene por qué tener miedo. Si no se tiene nada que ocultar, pues no se tiene por qué tener miedo a comparecer, ¿verdad? Agradecemos, desde luego, que ustedes hayan manifestado su apoyo, nos alegramos enormemente de que ustedes también tengan interés en esclarecer la verdad, y nos alegramos enormemente por ello.

Y mire usted, señor Maíllo, pues nos alegramos de que usted esté de acuerdo con nuestras propuestas, pero le voy a decir una cosa. Nuestras propuestas no están condicionadas a nada, como usted ha manifestado. No están condicionadas, ni a priori ni a posteriori. Y lo que sí esperamos es que su grupo, tras dos años de gobierno que estuvo, pues que también tenga algo que arrojar, ¿verdad? Y le voy a decir, a lo mejor, una..., simplemente una cuestión. Ustedes no solicitaron una comisión de investigación, y pudieron hacerlo, ¿verdad?, porque el fraude fue desde el 2002 a 2011. Y no lo hicieron. Y no lo hicieron, y lo voy a contestar yo. No lo hicieron porque eran gobierno. Y ésa es la diferencia de Ciudadanos, que Ciudadanos no es gobierno, es oposición... Bueno, bueno, no, Ciudadanos es oposición.

Y mire usted, señora Rodríguez, simplemente decirle que usted habla de condescendencia, pero..., no le voy a decir nada más, a las pruebas me remito. Y..., quizás pecho de deformación profesional, por mi profesión de abogada, pero simplemente no se puede pedir o abogar por algo que ni siquiera se ha tenido, en 89 días: interés por presentar ninguna iniciativa tendente a esclarecer esta cuestión.

Simplemente decirles que hemos escuchado a todos los grupos políticos, creo firmemente que esta comisión y el esclarecimiento de los hechos es

fundamental para que los ciudadanos vuelvan a creer de nuevo en nosotros, que estamos abiertos al diálogo y al consenso, y que seamos todos capaces de entender que lo importante son los ciudadanos y que esta comisión tiene que ser un instrumento que esté al servicio público, y un mecanismo que sirva para esclarecer la verdad y para que los ciudadanos conozcan esa verdad. Nosotros estamos abiertos al diálogo para la creación de esa comisión, entendemos que la misma debe ser presidida, por cuestiones de agilidad y de operatividad, por un miembro de la Mesa y que a la misma vez, pues esté acompañada de dos diputados, representantes de cada grupo político.

Y, miren ustedes, ya para concluir, vuelvo a repetirles a todos los grupos políticos que voten a favor de nuestra petición de creación de comisión de investigación, y es simplemente por un hecho...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, por favor, guarden silencio.

La señora BOSQUET AZNAR

—Muchas gracias, señor presidente.

Pues les repito que vuelvo a insistir otra vez en pedirles su voto a todos. Y es por una cuestión, que espero y deseo que estemos todos de acuerdo, y es que en esta sociedad hay una sensación de impunidad ante la comisión de delitos políticos, que ha acabado totalmente con la imagen que tenemos los responsables públicos. Por ello, desde Ciudadanos, en un principio se determinó su prioridad, se determinó la necesidad de esa creación. Entendemos que nosotros estamos pidiendo esta creación de comisión porque somos coherentes — como he dicho en mi intervención anterior—, va implícito en nuestro ADN, en nuestro ADN de regeneración democrática. Y por eso —repito— es por lo que no descartamos absolutamente a nadie. Y pedimos esta solicitud de comisión de investigación porque nuestro único fin es conocer la verdad, que la sepan los ciudadanos y poder e intentar recuperar la confianza de esos ciudadanos en los responsables políticos, que somos, ni más ni menos, que los que estamos aquí presentes.

Muchas gracias, señorías.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Muchísimas gracias.

Y cierra el debate, por el Grupo Popular, su portavoz, don Carlos Rojas, que igualmente tendrá 10 minutos, señoría, para concluir el debate.

Su señoría tiene la palabra.

El señor ROJAS GARCÍA

—Muchas gracias, señor presidente.

Señorías, por hacer algunos posicionamientos a lo que han expuesto sus señorías, empezando por el Partido Socialista, el señor Sánchez. Vaya papelón que le ha dado aquí su grupo. No sé quién se lo ha dado, si el señor Jiménez o quien sea, pero vaya papelón. Cómo se ha notado que esto no le gusta.

[Aplausos.]

Yo hablaría con quien le haya mandado este debate, señor Sánchez, pero muy seriamente.

Mire, empieza usted su discurso —y lo he anotado, he estado muy atento— y dice: «Vamos a exigir en esta comisión de investigación, desde el Partido Socialista, responsabilidades a nuestro Gobierno». Y termina su discurso —la misma persona, el señor Sánchez, del Partido Socialista, en el mismo atril— diciendo: «Vamos a participar en la comisión para defender la acción de nuestro Gobierno». Viva la coherencia política, señor Sánchez, viva la coherencia política en su discurso.

Pero, mire, usted ha dicho aquí cosas muy graves, y usted ha venido aquí a embarrar el debate, como le habrían mandado hacerlo, a embarrar el debate...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, por favor, guarden silencio.

El señor ROJAS GARCÍA

—... a insultar al Partido Popular y a injuriarnos a nosotros y nuestro presidente, del Partido Popular de Andalucía.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, por favor.

El señor ROJAS GARCÍA

—Y, señor Sánchez, usted miente, y además lo sabe. Y le digo, si usted quiere perseverar en sus mentiras fuera del escudo parlamentario, nos veremos en los tribunales contra usted y contra su partido por difamar al Partido Popular.

[Aplausos.]

Sí señor, ha estado usted muy nervioso, no le ha sentado bien la comisión de investigación.

Y habla usted...

[Rumores.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías...

Pare un momentito, señor Rojas..., señor Rojas.

Señorías, por favor.

El señor ROJAS GARCÍA

—Ha hablado usted de la...

[Rumores.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, por favor.

Siga usted, señor Rojas.

El señor ROJAS GARCÍA

—Señor Sánchez, habla usted de la legitimidad del Partido Popular. Mire, el único partido que ha sido condenado en los tribunales por financiación ilegal es el Partido Socialista, y veremos a ver qué ocurre después de esta comisión de investigación.

[Aplausos.]

Luego, aquí, ustedes han puesto... Y dice: «Vamos a estar en esta comisión». Si han puesto todos los obstáculos del mundo, si es que han votado en contra tres veces de la misma comisión de investigación. Si es que no han dado los informes de intervención en este Parlamento. Si es que la presidenta de la Junta de Andalucía no ha comparecido en este Parlamento para explicar el escándalo de la formación, que va por miles de millones de euros. ¿Qué dice usted aquí de que el Partido Socialista está legitimado? ¿Para qué? Está legitimado

para callarse y aceptar esta comisión de investigación y que todos los andaluces lo veamos. Para eso está legitimado, señoría.

[Aplausos.]

Se lo digo porque tendremos oportunidad en la comisión, si se aprueba, de hablar de muchas cosas, de hacer muchas actuaciones, y ahí se va a ver cuál es la actitud del Partido Socialista y la de Ciudadanos. Porque, hombre, nos acabamos de enterar por la prensa de que Ciudadanos tiene un pacto secreto con el Partido Socialista, y que el señor Julio Díaz será el presidente de la comisión de investigación. ¿Hay más acuerdos secretos que deba saber este Parlamento?

[Rumores.]

¿Hay más acuerdos secretos? Si eso es así, tengo la legitimidad de preguntarlo en nombre de mi grupo. ¿Qué más acuerdos secretos hay entre el Partido Socialista y entre Ciudadanos? ¿Que no comparezca la señora Díaz, por ejemplo?

[Intervenciones no registradas.]

Miren, señorías, a Ciudadanos quería decirle, a su portavoz, a la señora Bosquet, que la hemos escuchado con mucha atención, y también con mucho respeto, como no puede ser de otra manera. Y que yo agradezco que haya presentado esta comisión de investigación. Lo único que no puedo entender es que no vayan a votar la del Partido Popular, que se presentó antes. Es exactamente la misma, y ustedes han copiado nuestra comisión de investigación. Lo que no puedo entender, por coherencia, es eso. Pero, bueno, vamos a trabajar juntos en la comisión de investigación. Y, por supuesto, que, con todo respeto, hemos escuchado sus argumentos. Pero, fíjese, también cuando usted se dirige al Partido Popular, y dice «es que el PP no está legitimado para hacer estas comisiones o estas propuestas», por los argumentos que usted ha expuesto aquí, sin aclarar ninguno de ellos, sin defender ni postular ninguno de ellos.

Mire, denunciar es muy fácil, criticar es muy fácil, pero cuando yo le digo que ustedes, en Sanlúcar, cuando se presentó, por parte del Partido Popular, una comisión de investigación sobre los convenios del señor Ojeda, Ciudadanos se puso de lado, y dijo que no a esa comisión de investigación. Por tanto, tampoco están ustedes legitimados aquí para hablar.

[Aplausos.]

El Partido Popular sí que lo está, sí que lo que está, porque venimos desde hace cinco años trabajando en este tema, señorías. Y ustedes no están para dar muchas lecciones.

Y, por cierto, hablando de los acuerdos de Madrid, ¿por qué, aquí, en Andalucía, no les exigen a la señora Díaz y al Partido Socialista lo mismo que le exigen a la señora Cifuentes en Madrid? Hablando de esas cuestiones, también tendrían que explicarlo aquí. ¿Por qué esos pactos secretos con el Partido Socialista? ¿Por qué ahora nos enteramos de quién va a presidir la comisión de investigación? Hombre, convendrá usted conmigo en que esto se tiene que explicar por parte de quien está exigiendo lecciones sin tener ningún argumento para ello.

Y quiero decirle otra cosa a la portavoz de Ciudadanos, también, sin ningún tipo de acritud. Nosotros sí vamos a dar testimonio de coherencia política votando a favor de la propuesta de comisión de investigación de Ciudadanos, porque eso es coherencia política. No lo es que ustedes no hagan lo mismo. Y tendrán que explicárselo a los andaluces. Nosotros sí vamos a dar testimonio de coherencia política porque queremos que la comisión se ponga en marcha. Eso es lo que nos mueve.

[Aplausos.]

No queremos medallas, no queremos medallas, no queremos hablar de presidencia de la comisión de investigación antes de que constituya. No, no. Lo que queremos es que se sepa la verdad, lo que queremos es que los responsables políticos asuman esas responsabilidades políticas, lo que queremos es dar un mensaje a la ciudadanía andaluza, a todos los andaluces, de que estamos aquí para defender las libertades públicas, de que estamos aquí para aplastar la corrupción y a los corruptos, y que no vamos a dejar pasar ni una, con nuestra responsabilidad y nuestro trabajo. Y ese es el mensaje que quiere dar el Partido Popular, independientemente de las medallas de quién haya propuesto la comisión o quién se lleve la presidencia de la comisión de investigación. Ese no es nuestro juego, señorías de Ciudadanos, y ustedes, además, lo saben muy bien.

Y con Izquierda Unida, el señor Maíllo, ha expuesto aquí unos argumentos, sin entrar en la cuestión, y dice también..., y dice: «Bueno, es que la posición de los partidos ante esta comisión de investigación ha de ser siempre la misma en todo momento». Claro, nosotros defendemos también eso. Nosotros hemos hecho tres propuestas de comisión de investigación que han votado ustedes en contra, por cierto. Pero, claro, es que la posición de los partidos tiene que ser siempre la misma. Pero la de ustedes no lo ha sido, porque antes estaban en el Gobierno, con el Partido Socialista, y votaron en contra de la propuesta del Partido Popular. La posición que no ha sido la misma es la que usted predica, señor Maíllo, la que usted predica.

[Aplausos.]

Y se lo digo sin exageraciones, muy tranquilo, sin hipérbolos, en un debate moderado y sosegado, como a usted le gusta, señor Maíllo.

También le digo que en los ERE ustedes excluyeron de responsabilidad política a Chaves y a Griñán. Lo hicieron ustedes. Y aquí justamente hay que ir a una comisión de investigación sin exclusiones, sin apriorismos, y que caiga quien caiga, quien haya robado y defraudado en Andalucía. [*Aplausos.*] Esa posición del PP ni ha cambiado ni va a cambiar, porque siempre es la misma, como usted pide, señor Maíllo.

Mire, hay que abrir esta comisión de investigación sin más dilaciones. Y este Parlamento, como antes decía, tiene que ser una apisonadora contra la corrupción y exigir la dimisión de aquellos que tengan responsabilidades políticas, respetando siempre la investigación en sede judicial, como no puede ser de otra forma. Los hechos son gravísimos, y no se trata, señorías —y jamás lo haremos desde el Partido Popular—, de destruir políticamente a nadie, de ir contra el adversario, de a ver qué sacamos partidistamente. Nosotros no somos así...

[*Rumores.*]

No, señor Jiménez, no somos como ustedes, no somos así.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señoría, por favor.

El señor ROJAS GARCÍA

—Nosotros queremos que se sepa la verdad.

Y queremos una comisión de investigación donde se pueda investigar, donde puedan comparecer los altos cargos, donde puedan expresar lo que hicieron, oye, y hay que decirlo también: donde la presidenta de la Junta de Andalucía, que no ha querido comparecer aquí sobre este tema, tendrá que explicar lo que sabe. ¿Por qué paró los informes de Intervención, que llevan un año sin venir al Parlamento, los exigimos por artículo 7 en septiembre del año 2014 y aún no están en este Parlamento? ¿Pero no les da vergüenza que esos informes de Intervención no hayan llegado al Parlamento y los podamos leer y los podamos ver, en aras a la transparencia? Tendrá que explicar qué es lo que sabe, tendrá que explicar qué es lo que ha hecho en su acción de gobierno, tendrá que explicar las cosas que ha firmado, las cosas que ha firmado como presidenta de la Junta de Andalucía, las cosas que ha firmado como consejera. No vayamos

a los apriorismos, investiguemos y busquemos la verdad, ésa es la posición, la posición inamovible del Partido Popular.

Señorías, había entramados empresariales ligados a altos cargos, había informes y hay informes demoledores de la Cámara de Cuentas, de la Intervención, hay informes de todas las provincias de la Intervención General...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Tiene que ir concluyendo, señoría.

El señor ROJAS GARCÍA

—Concluyo, señoría, inmediatamente.

Y, sobre todo, hay algo que se ha comentado aquí, en lo que estamos de acuerdo: es inadmisibile que desde el año 2011 las políticas de formación en Andalucía estén paradas por la ineptitud y la irresponsabilidad del Gobierno socialista. En una comunidad con un 60% de paro juvenil se les tendría que caer la cara de vergüenza, señorías del Partido Socialista, de tener las políticas de formación paradas. Y es una irresponsabilidad que esto sea así y que hagan...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Tiene que concluir, señoría.

El señor ROJAS GARCÍA

—... centrar el foco muchas veces en aquellas políticas de formación que han funcionado para tapar las que no han funcionado.

Concluyo inmediatamente, señoría.

Queremos aunar las fuerzas políticas para que esta comisión de investigación salga adelante. El Partido Popular —y finalizo, señor presidente—, como es lógico, va a votar, como he dicho, la propuesta de Ciudadanos porque es idéntica a la nuestra, lo contrario sería ir contra nuestros propios argumentos. Y quien practique eso, sin duda, quedará retratado ante todos los andaluces.

Nada más y muchas gracias.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias. Señoría, muchas gracias.

Bien. Señorías, como concretamos en la tarde noche de ayer, y manifestamos ya esta mañana, una vez finalizado el debate del punto octavo, procederíamos a la votación, en primer lugar, del punto quinto, que les voy a recordar que fue la moción relativa a la atención sanitaria, de número uno, formulada por el Grupo Popular, que no admitió la enmienda presentada, y, por tanto, pasaremos a votarla tal cual se presentó a este Parlamento.

Como hay cuatro delegaciones de voto, primero procederemos al voto telemático y después procederemos a pedirles el voto delegado.

Así que vamos a votar, señorías, en primer lugar, la moción relativa a la atención sanitaria con el número uno, formulada por el Grupo Popular.

[Intervención no registrada.]

Bueno, la próxima vez seguramente podrá hacerlo.

[Intervención no registrada.]

¿A mí? ¿Quién es a mí?

[Rumores.]

Bueno, yo no sé si recordarles el sistema y el procedimiento de votación, pero...

[Rumores.]

Yo sé que sus señorías, como esta Presidencia, tienen también ya intención de tomar un poco de descanso, pero si me dejan concluir podremos hacerlo con mayor rapidez. No obstante, comprobaremos que los puestos, en este caso, que ocupa su señoría y el señor Funes..., los comprobaremos de nuevo. De todas formas, insisto, por favor, en que presionen primero presente y después la intención de voto para hacerlo.

Con los votos realizados... Señor letrado, ¿tiene el resultado?

De todas formas, queda rechazada porque han sido mayor número de votos en contra que afirmativos, pero...

[Rumores.]

[Pausa.]

Bueno, señorías, disculpen la tardanza, pero ya tenemos el resultado.

El resultado de la votación es el siguiente: ha sido rechazada, al haber obtenido 33 votos a favor, 60 votos en contra, 4 abstenciones.

Pasamos ahora, señorías, a votar dentro del punto octavo, por separado, las dos solicitudes de la comisión de investigación.

En primer lugar, votamos la presentada por el Grupo Popular, con el número 1, y después votaremos la siguiente.

En primer lugar, votamos la propuesta de comisión de investigación relativa a las irregularidades de los cursos de formación, con el número 1, del Partido Popular.

Señorías, se inicia la votación.

El resultado de la votación es el siguiente: ha sido rechazada, al haber obtenido 52 votos a favor y 55 votos en contra.

Por tanto, queda rechazada la solicitud de creación de esta comisión de investigación.

Pasamos, señorías, a votar la segunda propuesta de creación de una comisión de investigación, que ha presentado el Grupo de Ciudadanos, con el número 3.

Señorías, se inicia la votación.

El resultado de la votación es el siguiente: ha sido aprobada, al haber obtenido 108 votos a favor, un voto en contra, ninguna abstención.

Por tanto, queda aprobada la constitución de la comisión de investigación con el número 3.

Señorías, tal y como habíamos programado, vamos a suspender el Pleno. Son las tres menos cuarto de la tarde, reanudaremos la sesión a las cuatro y media.

2.3. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

BOPA NÚM. 84, DE 6 DE OCTUBRE DE 2015

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

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, 10-15/OAPC-000232, en sesión constitutiva celebrada el día 1 de octubre de 2015, ha quedado integrada por los siguientes señores diputados:

MIEMBROS TITULARES

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN:

Julio Jesús Díaz Robledo (G.P. Ciudadanos).

VOCALES:

Marta Bosquet Aznar (G.P. Ciudadanos).

María Luisa Bustinduy Barrero (G.P. Socialista).

José Antonio Castro Román (G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía).

Elena Cortés Jiménez (G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía).

Begoña María Gutiérrez Valero (G.P. Podemos Andalucía).

Juan Ignacio Moreno de Acevedo Yagüe (G.P. Podemos Andalucía).

Carlos Rojas García (G.P. Popular Andaluz).

María Teresa Ruiz-Sillero Bernal (G.P. Popular Andaluz).

Rodrigo Sánchez Haro (G.P. Socialista).

Sevilla, 2 de octubre de 2015.
El presidente del Parlamento de Andalucía,
Juan Pablo Durán Sánchez.

2.4. LISTADO DE COMPARECENCIAS

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.

Sesión de 4 de marzo de 2016

- Juan José Castillo Gualda, interventor provincial de Almería.
- Nieves Chao Serrano, interventora provincial de Cádiz.

Sesión de 7 de marzo de 2016

- Antonio Escudero Miralles, interventor provincial de Córdoba.
- Miguel Gutiérrez Pedrosa, interventor provincial de Granada.
- Miguel Ángel García Bermúdez, interventor delegado de Huelva.
- Pedro González Gámez, interventor provincial de Jaén.

Sesión de 8 de marzo de 2016

- Juan José Delgado Utrera, interventor provincial de Málaga.
- Victoria López Gutiérrez, interventora provincial de Sevilla.
- Adolfo José García Fernández, interventor general de la Junta de Andalucía.

Sesión de 14 de marzo de 2016

- María Teresa Arrieta Viñals, interventora adjunta a la Intervención General, Área de Control y Fondos Europeos y Subvenciones, de la Junta de Andalucía.
- Rocío Marcos Ortiz, ex interventora general de la Junta de Andalucía, interventora delegada del Instituto Andaluz de la Juventud.
- María Jesús Moreno Herrerías, directora general de Evaluación, Control y Calidad del SAE.
- Blas Méndez Capel, jefe de servicio de la Dirección General de Formación de Almería.

Sesión de 15 de marzo de 2016

- Antonio Juan Vidal Agarrado, jefe de servicio de la Dirección General de Formación de Cádiz.

— Manuel Gavilán Jiménez, jefe de servicio de la Dirección General de Formación de Córdoba.

— Magín Bolívar Medina, jefe de servicio de la Dirección General de Formación de Granada.

— María Noelia García Lucena, jefa de servicio de la Dirección General de Formación de Granada.

Sesión de 21 de marzo de 2016

— José Luis Valentín Martos, jefe de servicio de la Dirección General de Formación de Jaén.

— María Isabel Almendro Flores, jefa de servicio de la Dirección General de Formación de Málaga.

— Carmen Gómez Laguillo, jefa de servicio de la Dirección General de Formación de Sevilla.

Sesión de 22 de marzo de 2016

— Daniel Fito García, ex jefe de servicio de la Dirección General de Formación de Sevilla.

— María Magdalena Carril Iglesias, exjefa del Departamento de Gestión y Planificación de Sevilla.

Sesión de 28 de marzo de 2016

— José Ángel Gil Flores, ex jefe de servicio de Formación en Huelva.

— José Gutiérrez Muñoz, director gerente de CIOMIJAS.

— Joaquín Morales Martínez, exdirector de Organización y Sistemas de FAFPE.

— Fernando Villén Rueda, ex director general de FAFPE.

Sesión de 29 de marzo de 2016

— Luis Marqués Suárez, exgerente de FAFPE en Cádiz.

— José María Pérez González, empresario vinculado a los cursos para trabajadores de Delphi.

Sesión de 1 de abril de 2016

— Gonzalo Rodríguez Nevado, empresario y exalcalde de Punta Umbría.

Sesión de 11 de abril de 2016

- Ángel Ojeda Avilés, empresario.
- Federico Fresneda Heredero, extesorero de UGT.
- Javier Martín Redondo, alumno de la empresa Embutidos Moreno Plaza.
- Francisca Pérez Laborda, ex delegada provincial de Empleo de Almería.

Sesión de 12 de abril de 2016

- Juan Manuel Bouza Mera, ex delegado provincial de Empleo de Cádiz.
- Antonio Fernández Ramírez, ex delegado provincial de Empleo de Córdoba.
- Marina Martín Jiménez, ex delegada provincial de Empleo de Granada.
- Eduardo Manuel Muñoz García, ex delegado provincial de Empleo de Huelva.

Sesión de 15 de abril de 2016

- Irene Sabalette Ortega, ex delegada provincial de Empleo de Jaén.
- Juan Carlos Lomeña Villalobos, ex delegado provincial de Empleo de Málaga.

Sesión de 18 de abril de 2016

- Antonio Rivas Sánchez, ex delegado provincial de Empleo de Sevilla.
- Aurora Cosano Prieto, ex delegada provincial de Empleo de Sevilla.
- José Martínez Iglesias, secretario general de Empleo de la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Huelva.
- María José Simó Hernández, ex secretaria provincial del SAE en Huelva.

Sesión de 19 de abril de 2016

- María José Lara González, ex directora general de FPE de la Junta de Andalucía.
- Manuel Brenes Rivas, ex director general de Empleabilidad y Formación Profesional de la Consejería de Empleo.

Sesión de 22 de abril de 2016

- Andrés Sánchez Hernández, ex director general de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo.

— María Teresa Florido Mancheño, ex directora general de Formación Profesional, Autónomos y Programas para el Empleo.

— Teodoro Montes Pérez, jefe de departamento de Gestión de la Formación Profesional Ocupacional en Sevilla.

Sesión de 3 de mayo de 2016

— Carlos Cañavate de León, ex director general de Formación Profesional para el Empleo.

Sesión de 6 de mayo de 2016

— Manuel Jesús García Martín, director general de Formación Profesional para el Empleo.

— Jorge Felipe Cara Rodríguez, ex secretario general de FP y Educación Permanente.

— Gaspar Llanes Díaz-Salazar, secretario general de Economía.

— María de la O Ustarán Muela, expresidenta de la UTE CIOMIJAS.

Sesión de 10 de mayo de 2016

— José Sivianes Sánchez, empresario.

Sesión de 16 de mayo de 2016

— Antonio González Marín, ex director gerente del SAE.

— Antonio Toro Barba, ex director gerente del SAE.

— María Dolores Genaro Moya, consejera del Tribunal de Cuentas.

— Fátima Báñez García, ministra de Empleo y Seguridad Social en funciones.

Sesión de 17 de mayo de 2016

— José Antonio Viera Chacón, exconsejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico.

— Antonio Fernández García, exconsejero de Empleo.

Sesión de 20 de mayo de 2016

— Manuel Recio Menéndez, exconsejero de Empleo.

— Antonio Jesús Ávila Cano, exconsejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

Sesión de 30 de mayo de 2016

- María del Mar Moreno Ruiz, exconsejera de Educación.
- Manuel Chaves González, expresidente de la Junta de Andalucía.
- José Antonio Griñán Martínez, expresidente de la Junta de Andalucía.

Sesión de 31 de mayo de 2016

- Luciano Alonso Alonso, exconsejero de Educación, Cultura y Deporte.
- José Sánchez Maldonado, consejero de Empleo, Empresa y Comercio.
- Susana Díaz Pacheco, presidenta de la Junta de Andalucía.

2.5. COMPARECENCIAS (Transcripciones)

EL CONTENIDO DE ESTE APARTADO PUEDE SER CONSULTADO
EN EL CD QUE ACOMPAÑA A ESTA PUBLICACIÓN.

2.6. DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

BOPA NÚM. 431, DE 27 DE MARZO DE 2017

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el 22 de marzo de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.4 del Reglamento de la Cámara, ha conocido y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* del Dictamen emitido 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.

Sevilla, 24 de marzo de 2017.

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

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, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2017, ha aprobado el siguiente 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 POLÍTICAS

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 intencionalmente 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 sirva 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 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 presidencial, 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 intermediarios 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 *garrymandering* 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 comparecencias 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, Penguin.

– 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*, Giuffrè, 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” (Santolalla, 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 Mahamuth, 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. Precisando 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 constitucionales, 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 Mahamuth, 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”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, pp. 113-205.
- GARCÍA MAHAMUTH, 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”, en *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 de Compostela.
- 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 periodo 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. Como ha quedado señalado, el inicio de las comparecencias no supone la finalización de la fase dedicada a la solicitud y estudio de la documentación. Antes por el contrario puede decirse que se produce un incremento de los requerimientos al Gobierno tanto de la documentación solicitada con anterioridad como otra nueva derivada de la que viene siendo objeto de estudio. Esta tensión que se mantiene durante todo el tiempo hace que el Gobierno adopte la decisión de remitir una cantidad ingente de expedientes en formato papel, proveniente de las direcciones provinciales, que suscitan nuevamente la protesta de la mayoría de los diputados.

134. 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».

135. 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:

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

137. Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, 143.

138. Por el Grupo Parlamentario Podemos Andalucía, 34.

139. Por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz, 107.

140. Por el Grupo Parlamentario Socialista, 276.

141. 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).

142. 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.

143. 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.

144. 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.

145. 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.

146. 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

NOMBRE	CARGO	DIARIO
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	Jefa Servicio DG Formación Granada	DSPA 152
Valentín Martos, José Luis	Jefe Servicio DG Formación Jaén	DSPA 153
Almendro Flores, María Isabel	Jefa Servicio DG Formación Málaga	DSPA 153
Gómez Laguillo, Carmen	Jefa Servicio DG Formación Sevilla	DSPA 153
Fito García, Daniel	Jefe Servicio DG Formación Sevilla	DSPA 154
Carril Iglesias, María Magdalena	Jefa 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, Fernando	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

NOMBRE	CARGO	DIARIO
Pérez Laborda, Francisca	Delegada Provincial Empleo Junta Almería	DSPA 166
Bouza Mera, Manuel	Delegado Provincial de Empleo Junta Cádiz	DSPA 167
Fernández Ramírez, Antonio	Delegado Provincial Empleo Junta Córdoba	DSPA 167
Martín Jiménez, Marina	Delegada 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 José	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, María 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

NOMBRE	CARGO	DIARIO
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 Jesús	Consejero de Economía, Innovación y Ciencia	DSPA 200
Moreno Ruiz, María del 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

147. 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.

148. 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.

149. 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.

150. 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.

151. 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.

152. 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».

153. 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.

154. 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

155. 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.

156. 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.

157. 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.

158. 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:

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

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

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

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

163. 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.

164. 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

165. 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 liderato 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.

166. 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 Dehors. 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.

167. 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.

168. 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.

169. 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.

170. 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.

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

172. 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

173. 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.

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

175. 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.

176. 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.

177. 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.

178. 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.

179. 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.

180. Evaluación de las políticas activas de empleo

181. 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.

182. Elementos fundamentales de la evaluación de políticas activas

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

184. 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 exitosa” 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.

185. 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.

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

187. 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.

188. 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:

189. 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.

190. 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.

191. 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.

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

193. 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.

194. 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
Países 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

	Total	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo privado	Creación directa de empleo público	Inserción de grupos con dificultades
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).

195. 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.

196. 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.

197. 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.

198. *Políticas activas de empleo en algunos países europeos*

199. 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.

200. Dinamarca

201. 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.

202. 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 desempleados 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.

203. 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 periodo 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.

204. 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.

205. 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.

206. 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 periodo de desempleo.

207. Suecia

208. 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.

209. 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 periodo máximo de 6 meses. También existen programas de incenti- vación al empleo para desempleados que deseen comenzar sus propios nego- cios, 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 pro- pios negocios.

210. Con respecto a programas dirigidos a la inserción de grupos con es- peciales dificultades, destaca la iniciativa por la educación de los adultos, im- plementada en los noventa. Los programas educativos están dirigidos a adul- tos (empleados o desempleados) con bajos niveles educativos y consisten en el aprendizaje de competencias generales como el sueco, el inglés o las mate- máticas, 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 em- pleabilidad de los trabajadores, particularmente para los varones jóvenes.

211. Holanda

212. 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 In- termediación. El 15% restante se divide en programas de formación, incenti- vos 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 desemplea- dos son jóvenes (la denominada garantía de empleo juvenil). Esta orientación supone asignar a los trabajadores parados a programas adecuados a sus capaci- taciones que, si bien anteriormente eran responsabilidad de los servicios públi- cos, 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.

213. 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 periodo medio de desempleo.

214. Francia

215. 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.

216. 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).

217. 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.

218. 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.

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

220. 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.

221. 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.

222. 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.

223. *Orientaciones futuras*

224. 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.

225. 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.

226. *Sobre la orientación y seguimiento a desempleados:*

227. 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.

228. 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.

229. 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.

230. 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.

231. 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.

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

233. 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.

234. 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.

235. 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.

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

237. 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.

238. 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.

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

240. 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.

241. 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.

242. 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.

243. 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

244. 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 149.1.7.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

245. 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.

246. 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.

247. 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.

248. Se hace necesario dejar plasmado en este documento la multitud de normativa que le ha sido de aplicación a este tipo de subvenciones. En primer lugar, necesario para señalar que no por muy numerosa ha sido completa o clarificativa. Y, en segundo lugar, necesario para conocer cuáles eran los instrumentos legislativos de aplicación y poder entender muchas de las irregularidades detectadas y los vacíos legales donde se ha podido producir el fraude en la formación. Tal era el galimatías a este respecto y las dudas que se generaban a beneficiarios e incluso a funcionarios, que en 2011 la propia Junta de Andalucía tuvo que crear una guía que recogiera cuáles eran las pautas para la justificación de las subvenciones de formación profesional para el empleo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en las correspondientes convocatorias y resoluciones de concesión o convenios de colaboración, dejamos a continuación reproducida la relación de normativa que ha sido de aplicación.

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

249. 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”.

250. 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.

251. 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.

252. 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.

253. Dado que el requerimiento efectuado se refiere al periodo 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.

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

255. 1.º) Periodo 2002-2007 (FPO).

256. 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).

257. 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 periodo 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.

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

259. 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).

260. 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.

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

262. 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).

263. CONVOCATORIAS.

264. 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).

265. 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).

266. 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).

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

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

269. 1.º Periodo 2004-2009 (Formación continua).

270. Normativa reguladora y convocatorias.

271. 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).

272. 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.

273. 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).

274. 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).

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

276. Normativa reguladora:

277. 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).

278. 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.

279. 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.

280. 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.

281. 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.

282. NORMATIVA EN MATERIA DE CENTROS Y ENTIDADES COLABORADORAS.

Normativa reguladora:

283. 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).

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

Normativa reguladora:

285. 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).

286. 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).

287. 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

288. 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.

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

290. 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”.

291. 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.”

292. 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.”

293. 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.”

294. 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.”

295. 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:

296. 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.

297. 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

298. De conformidad con lo establecido en el artículo 23.2.I) 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.

299. 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 periodo de referencia.

300. 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.

301. 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.

302. 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 periodo de referencia 2002-2015.

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

304. 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 periodo 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%.”

305. 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 en 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.”

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

307. 1.º) 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.”

308. 2.º) 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 periodo 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*

309. 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.

310. 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.

311. 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.

312. 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.

313. 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.

314. 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

Consortios 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.

315. 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

316. 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.

317. 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 Consortios 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.

318. 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.

319. 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.

320. 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.

321. 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.

322. 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.

323. 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*

324. 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

325. 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 sí apuntó la existencia de un posible menoscabo).

326. 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.

327. 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.

328. 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.”

329. Respecto a los controles sobre subvenciones realizados en el periodo 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.

330. 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”.

331. 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.

332. 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.

333. 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.

334. 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.

335. 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.

336. 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.

337. 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*.

338. 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.

339. Las subvenciones de formación, obviamente estaban sometidas a un proceso de fiscalización, así en cumplimiento del Plan de Auditoría aprobado por la Intervención General para el año 2013 se procedió a la elaboración de los distintos informes provinciales de Intervención de control financiero permanente del Servicio Andaluz de Empleo correspondiente al año 2012, donde se pusieron de manifiesto numerosas e importantes irregularidades administrativas en los expedientes controlados, que afectan fundamentalmente a la gestión realizada por los servicios de formación en la tramitación de las subvenciones de formación profesional para el empleo.

340. Como consecuencia de las múltiples incidencias detectadas en dichas subvenciones relativas a la formación, en los citados informes de intervención

realizados sobre el SAE, se acordó llevar a cabo un control especial sobre las citadas subvenciones, lo que desembocó en los informes especiales de subvenciones de formación profesional para el empleo de los ejercicios 2009-2012, llevados a cabo en las ocho provincias andaluzas.

341. Como consecuencia del retraso (o ausencia en algunos casos) en la implementación de las medidas recomendadas en los citados informes especiales de las distintas intervenciones provinciales, se abocó a que por parte de la Intervención General tuvieran que realizarse diversos informes de actuación, siendo dicho instrumento algo excepcional.

342. “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.

343. Esta Orden fue la última de otras tantas que el Gobierno de Andalucía aprobaría para regular el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas a la formación profesional para el empleo, ya fuera con fondos estatales, propios o procedentes de la Unión Europea. Sin embargo, en todos estos años y a pesar de la prolija normativa al respecto, la gestión de estos fondos públicos se ha ido poniendo en tela de juicio en los informes citados, que hicieron saltar todas las alarmas y otros antecedentes que pasamos a relatar.

344. 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.

345. 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.

346. 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.

347. 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.

348. 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”.

349. El artículo 9 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, establece la necesidad de que se aprueben planes de auditoría comprensiva de las actuaciones de cada ejercicio. En 2013, y teniendo constancia previa de la existencia de graves irregularidades en la justificación de las subvenciones a la formación profesional, el interventor general de la Junta de Andalucía decide aprobar dentro del Plan de Auditorías, el control especial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de Formación Profesional para el Empleo de los ejercicios 2009-2012, trasladándole dicha labor a cada uno de los interventores provinciales.

350. 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.

351. 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.

352. 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.

353. (Supresión) Enm. núm. 25 G.P. Popular A.

354. 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.

355. 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.

356. (Supresión) Enm. núm. 25 G.P. Popular A.

357. (Supresión) Enm. núm. 25 G.P. Popular A.

358. (Supresión) Enm. núm. 25 G.P. Popular A.

359. En seis provincias de Andalucía la investigación policial se centró en delegados provinciales de la Consejería de Empleo, así como jefes de servicio y jefes de departamento. En Huelva la policía detuvo a otros tantos altos cargos de la Junta de Andalucía investigados por irregularidades cometidas como responsables de la concesión, control, supervisión y fiscalización de las ayudas a la formación. Todas las pesquisas policiales descubrieron que, por acción u omisión, las irregularidades detectadas podrían constituir delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos.

360. De igual forma, es un hecho todo lo acontecido en el plano administrativo y judicial en lo referido al exconsejero Ángel Ojeda Avilés, así como en derredor de diferentes empresas ligadas a la formación profesional para el empleo.

361. 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.

362. 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%.

363. 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”.

364. Del importe de las ayudas de la subvención, un porcentaje procedía de fondos europeos. Es necesario explicar, en consecuencia, el sistema de control de estos fondos, dada la trascendencia que tuvo en el desarrollo de las comparecencias, cuando se habló de la “descertificación” de estos fondos europeos.

365. 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.

366. 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.

367. 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.

368. 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.”

369. 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.

370. 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

371. 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

372. 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.

373. 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 exgerente del Servicio Andaluz de Empleo, D. Antonio Toro Barba.

374. 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.

375. 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.

376. 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 observación 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.

377. 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*

378. 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.

379. 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.

380. 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.

381. 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.

382. 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*).

383. 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”.

384. 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”.

385. Durante el periodo 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.

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

387. 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.

388. 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.

389. Por lo que respecta a los estudios de inserción laboral del alumnado vienen reguados 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.

390. 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.

391. 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.

392. 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 <i>in situ</i> formación oferta desempleados total Andalucía	% visitas <i>in situ</i> formación oferta ocupados total Andalucía
2009	91,4%	30,3%
2010	57,4%	43,5%

393. 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”.

394. 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.

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

396. Con el objetivo de no disminuir la intensidad y calidad en el seguimiento de las acciones formativas hubiera sido conveniente que se hubieran

articulados mecanismos de flexibilidad que hubieran permitido destinar recursos de otras áreas de la Administración autonómica a reforzar la gestión de estas políticas públicas.

397. 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.

398. 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.

399. 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.

400. 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.”

401. 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”.

402. 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.

403. 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.

404. 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.

405. 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.

406. 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.

407. 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*

408. Al amparo de la Constitución española (artículo 149.1.7ª), corresponde al Estado español la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, quedando las competencias de desarrollo y gestión atribuidas a las comunidades autónomas. A su vez, dentro de ese ámbito de autoorganización de

la comunidad autónoma, Andalucía en materia de políticas activas de empleo, desarrolló un modelo propio de formación profesional para el empleo.

409. 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.

410. 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.

411. 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.

412. 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.

413. 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.

414. 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.

415. 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*.

416. 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*

417. 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.

418. 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*

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

420. 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.

421. 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.

422. 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.

424. 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.

425. 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.

426. 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.

427. 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.

428. 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.

429. 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.

430. 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:

431. 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.

432. 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.

433. 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.

434. 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.

435. 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.

436. 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.

437. 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.

438. 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”.

439. 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.”

440. 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.

441. 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.

442. 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.

443. 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.

444. 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*

445. Debido a los traspasos 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).

446. 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.

447. 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.

448. 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.

449. 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*

450. “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.

451. 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.”

452. 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.

453. 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.

454. 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.

455. 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 exconsejero 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”.

456. 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?

457. 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.

458. Esas resoluciones de exceptuación tienen que especificar los beneficiarios que quedan exceptuados de justificar pagos realizados, y tienen que expresar claramente los motivos (si se basan en el consabido “interés general”, tiene que concretarse y definirse, no sirven generalizaciones), no sirviendo como motivo “problemas de gestión”, es decir, no hacer bien el trabajo por una deficiente gestión, motivada esta ya sea por laxitud en los controles o falta de medios humanos y materiales, pues nada tiene que ver con el interés social, ni tampoco sirve decir que el objeto de la subvención es de “interés general”, porque, si fuera así, la ley tendría que permitir la exceptuación siempre, porque la realidad es que no hay subvención que no persiga “intereses generales”.

459. Por la propia naturaleza de la exceptuación y la necesidad de concretar el interés por el que se realiza, estas deberían plasmarse en actos administrativos individualizados para cada beneficiaria e incorporarse a cada expediente. Sin embargo, una cuestión puesta de relieve por todos los interventores provinciales fue que no encontraban esas exceptuaciones en los expedientes que revisaron. Asimismo, deberían ser publicadas. No obstante lo anterior, no se llevó a cabo en estos términos y las exceptuaciones se realizaron de forma multitudinaria, alegando interés social en términos generales, sin hacerse públicas en gran mayoría de ocasiones y recogándose en una única resolución.

460. 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.

461. 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.

462. 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.

463. 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”.

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

465. 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.

466. 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.

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

Las exceptuaciones del año 2010.

468. 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”.

469. 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.

470. Este texto no exceptúa para percibir subvenciones a futuro o en tramitación, lo hace para permitir que las beneficiarias no justifiquen en tiempo y forma las ayudas concedidas con anterioridad faltando por ello al espíritu del art. 124.1 del TRLHPJA.

471. 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.

472. Dichas exceptuaciones van a cargo del programa presupuestario 32L. Son firmadas por el presidente del SAE y consejero de la época, D. Manuel Reicio 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.

473. 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”.

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

475. 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.

476. 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.

477. Se justifica la exceptuación por las dificultades económicas que sufren los consorcios y que les acarrearán 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.

478. 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.

479. 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.

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

481. 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.”

482. 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.

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

484. 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.

485. 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.

486. Dichas excepciones 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 excepción.

487. 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*

488. 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.

489. 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*

490. 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 periodo 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.

491. La interventora adjunta a la Intervención General –área de Control y Fondos Europeos y subvenciones–, María Teresa Arrieta Viñals, avanzó en su comparecencia en esta Comisión que el Gobierno andaluz decidió en 2014 proceder a la descertificación de 46,9 millones de euros de ayudas del Fondo Social Europeo que ya estaban certificadas y pendientes de pago a través de dicho fondo, para evitar desconfianza en las instituciones comunitarias, dadas las investigaciones judiciales en torno al fraude de la formación para el empleo.

492. Pese a esa aludida excusa de que simplemente se quería generar un clima de confianza con esa decisión, es llamativo comprobar, según los listados de la UAFSE (Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo) que se publican en su web y relativos a beneficiarios de subvenciones certificadas hasta 2013 con cargo a FSE, cómo en los casi 47 millones que ya habían sido certificados se habían endosado los gastos de subvenciones que se han tenido que descertificar.

493. 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.

494. 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 periodo 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).

495. 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.

496. La situación de las subvenciones de la formación padecida en Andalucía provocó en su día una pérdida de confianza de la Unión Europea, lo que conllevó a que se decidiera la descertificación de 46 millones de euros, para no acrecentar la misma. Igualmente se produjo la suspensión del Fondo Social Europeo y la paralización de convocatorias de concesión de subvenciones en el año 2011, a excepción de los consorcios que siguieron recibiendo en el

año 2012 y 2013, pese a las múltiples irregularidades que han sido detectadas con posterioridad en la gestión, seguimiento y ejecución de las subvenciones por parte de algunos consorcios.

6. CONCLUSIONES

497. 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 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 dificultades a la hora de obtener información en algunas comparecencias; 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.

498. Queda a la vista, tras lo sucedido con las diferentes incomparecencias, 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.

499. 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 FAFFE y SAE.

500. Tras el incremento sustancial que se produjo en los fondos destinados a esta política en los años 2009 y 2010, ha quedado evidenciada la falta de medios materiales y humanos en la gestión de todos los procedimientos en todo el recorrido de esta política pública, así como, en muchos casos, las carencias de formación y experiencia necesaria. En todos los casos, aunque todo era muy evidente, no se aportaron los elementos y soluciones necesarias para corregirlo. La escasez de medios materiales y humanos abocó a que cuestiones que eran excepcionales se convirtieran en generalidad, como ha sido el caso de las resoluciones de exceptuación. La escasez de personal ha sido puesta de manifiesto

en la comparecencia de los jefes de Servicio y de los responsables políticos, especialmente a partir del año 2010 cuando se produce un incremento sustancial de los fondos destinados a la formación profesional para el empleo. Ello ha supuesto:

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

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

503. El no seguimiento y evaluación de las acciones formativas.

504. Falta de control exhaustivo de las ayudas en todas sus fases.

505. Ausencia de criterios uniformes en todas las provincias andaluzas para la concesión, justificación y revisión de las subvenciones.

506. Falta de comprobación exhaustiva, en la fiscalización, de la elegibilidad de los gastos.

507. La no comprobación, en algunos casos de forma sistemática, en la fiscalización de la elegibilidad de los gastos.

508. Consecuencia del incremento de fondos citado, ha existido un retraso evidenciado por los trabajos de la Comisión, 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 este, por parte de sus responsables y a propias decisiones políticas.

509. La falta de criterios homogéneos para adecuación de la gestión interna de los procesos de la política pública hizo que espontáneamente y de forma asimétrica, surgieran en las diferentes provincias soluciones *ad hoc* diseñadas aisladamente para la gestión diaria.

510. 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.

511. De la actuación de los responsables políticos que se han ido sucediendo en la consejería con competencias en formación para el empleo, se desprende una falta de coordinación, comunicación y continuidad en la gestión, lo cual ha contribuido, a esos “desordenes” en el control, seguimiento, ejecución y evaluación de las subvenciones y a las incidencias puestas de manifiesto en el seno del presente dictamen.

512. En términos generales puede afirmarse que no se ha llevado a cabo la debida vigilancia y control que debiera ejercer cualquier responsable político institucional sobre sus subordinados, podrían haber sido más diligentes, lo que sumado a que no se hubiesen establecido directrices unitarias y conjuntas, todo perjudicase la gestión de la formación profesional para el empleo en Andalucía. De las distintas manifestaciones vertidas en el seno de las diversas comparencias de la comisión, se ha podido constatar que “nadie” sabía más allá de sus líneas de actuación sin que, según distintas declaraciones de los comparecientes, existiera comunicación y coordinación, quizá en un intento equivocado de los responsables con competencias en formación de justificar ausencia de responsabilidad en las irregularidades, por el contrario, es una de las causas de esa situación de descontrol y falta de rigor y sobre todo del deber de coordinación y vigilancia debida, acorde con sus cargos. Queda por tanto de manifiesto que, en el periodo analizado hasta 2012, no ha existido una visión generalizada ni global de la política pública en esta materia, de donde podría deducirse falta de eficacia y eficiencia exigible de los responsables políticos de la Consejería de Empleo, tanto consejeros como altos cargos, en una materia tan importante para nuestra comunidad.

513. 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.

514. (Supresión) Enm. núm. 25 G.P. Popular A.

515. 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 periodo 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.

516. No se llevan a cabo de forma adecuada los informes de inserción en el periodo 2009-2013, ni siquiera en la Orden, de 23 de octubre del 2009, se contempla lo que recoge la Orden ministerial, y es que debiera de ser causa de baja el hecho de que los beneficiarios de las subvenciones no superaran los resultados de inserción profesional. No se elaboraron informes para determinar qué eficacia tuvieron los cursos a la hora de propiciar la inserción laboral de los alumnos.

517. No se desprende de los trabajos de la Comisión que existiera en el seno de la Consejería de Empleo una actitud “proactiva” para averiguar si los beneficiarios dedicaron íntegramente el dinero recibido a la acción subvencionada. De ahí que en los informes de Intervención se haga referencia a que “no se ha aportado documentación acreditativa del compromiso de contratación” en subvenciones con este requisito; que la “generalidad” de los expedientes analizados no incluyera la declaración de los solicitantes de no tener deudas con la Junta; que tampoco quedara constancia de que el SAE interviniera en el proceso de selección de los alumnos y que no conste en ninguno de los expedientes el informe de impacto que tuvo en el empleo el desarrollo de las acciones formativas.

518. Los informes de la Cámara de Cuentas que fiscalizaron dichas subvenciones a la formación advirtieron que las transferencias de financiación no eran el instrumento adecuado para financiar los gastos corrientes, que deberían destinarse en exclusiva a bienes de inversión; sin embargo, el sistema de financiación de la formación y de las fundaciones públicas, como la FAFFE, se llevó a cabo de ese modo.

519. 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.

520. Respecto a las delegaciones provinciales, los informes de intervención incluyen importantes salvedades, por falta de aportación de dichas delegaciones de la documentación requerida por la Intervención, y las deficiencias en la gestión, evaluación y justificación de los expedientes de subvenciones.

521. 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”.

522. 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.

523. Ha existido una falta de seguimiento adecuado, lo que ha conllevado la falta de calidad en la impartición de determinados cursos, especialmente cuando se produce un incremento sustancial de los fondos destinados a la formación profesional para el empleo.

524. 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.

525. No ha existido control riguroso concienzudo en materia de justificación en todos los expedientes desde el inicio de los mismos, lo que provocó que se llevaran a cabo las excepciones masivas, contraviniendo su carácter excepcional y sin que dichas excepciones estuvieran justificadas de forma motivada e individualizada.

526. 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.

527. Las excepciones 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 excepción. Con dicho sistema se ha posibilitado que beneficiarios que son objeto de expedientes de reintegro, por no haber justificado debidamente una subvención, hayan continuado recibiendo subvenciones, estando algunas de ellas en concurso de acreedores o en situación de insolvencia, lo que a todas luces dificulta el cobro de la deuda.

528. 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.

529. 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.

530. 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.

531. 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.

532. 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.

533. 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.

534. 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.

535. 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.

536. 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.

537. 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.

538. El entonces interventor general de la Junta de Andalucía, Adolfo J. García Hernández, emitió informe de actuación referido a la provincia de Huelva que literalmente concluye: «El presente informe de actuación trae causa en la apreciación de circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos».

539. Se emiten siete informes de actuación por “la falta de implantación de medidas relativas a las recomendaciones sobre las irregularidades puestas de manifiesto en el informe emitido por la Intervención Provincial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de Formación Profesional para el Empleo de los ejercicios 2009 a 2012”.

540. 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”.

541. 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.

542. Se ha producido un excesivo uso en la figura de la subcontratación de la realización de los cursos por parte de las entidades beneficiarias y una falta de control de la Administración de la Junta de Andalucía.

543. 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.

544. Los delegados provinciales de Empleo emitían certificados sobre el cumplimiento de las condiciones de la subvención, y que había sido aplicada a los fines previstos para los que se otorgó, sin haber realizado las exhaustivas comprobaciones oportunas ya que con posterioridad, algunos de esos mismos expedientes tienen resoluciones de reintegro.

545. Los auditores que eran elegidos y contratados por los propios beneficiarios con cargo a los fondos de formación no entraban a examinar la elegibilidad de los gastos. Se ha comprobado que facturas imputadas como gastos a los cursos de formación se correspondían a gastos de bebidas alcohólicas, marisco y mercadería de consumo para el negocio de las entidades y realmente no se destinaban a la impartición de los cursos de formación.

546. 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.

547. 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.

548. El Gobierno andaluz decidió en 2014 la descertificación de 46,9 millones de euros de ayudas del Fondo Social Europeo que estaban pendientes de pago para evitar desconfianza en las instituciones comunitarias, dadas las investigaciones judiciales en torno al fraude de la formación para el empleo. El Gobierno andaluz tenía que garantizar a la UE que no había fondos afectados por irregularidades.

549. 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 periodo 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.

550. No ha existido convocatoria de subvenciones de formación profesional para el empleo desde el año 2012 hasta el 2 de septiembre de 2016 en Andalucía, por lo que hasta entonces esta política pública permaneció suspendida. Por lo tanto, la Presidenta de la Junta de Andalucía, desde septiembre de 2013, adoptó la decisión de mantener la paralización de las convocatorias de formación, amparada en la sospecha de que la gestión de estas políticas públicas y los fondos públicos destinados a ejecutarlas, no era la correcta, habida cuenta además de la alarma social creada por las continuas detenciones, la proliferación de la apertura de diferentes procedimientos judiciales de instrucción en la jurisdicción penal, así como la cuestión de la justificación ante la Unión Europea de fondos estructurales del marco 2007-2013. Decidió, a su vez, “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”.

Es un hecho la importancia de la formación profesional para el empleo, dentro de las políticas activas de empleo y, en su concepción actual, para la lucha contra el desempleo en nuestra tierra, importancia manifiesta y manifestada por todos los Grupos Parlamentarios presentes en la Comisión dentro y fuera de ella, así como por profesionales y expertos, por lo que la suspensión de las subvenciones para los cursos de formación profesional para el empleo destinada a andaluces desempleados ha conllevado un perjuicio social ya que los desempleados no han podido tener acceso a la formación.

551. 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

552. 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.

553. 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.

554. 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.

555. 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.

556. 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.

557. De las distintas manifestaciones vertidas en el seno de las diversas comparencias de la Comisión, se ha podido constatar que “nadie” sabía más

allá de sus líneas de actuación sin que, según distintas declaraciones de los comparecientes, existiera comunicación y coordinación, que es una de las causas de los desórdenes e incidencias detectadas. No ha existido una visión generalizada ni global de la política pública en esta materia, de donde podría deducirse dejadez de los responsables políticos de la Consejería.

558. 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.

559. Dicha poca perduración en el tiempo de estos cargos y la nula comunicación entre ellos tras ir sucediéndose en los cargos son indicadores de falta de planificación y coordinación a la hora de gestionar estas políticas de empleo. La responsabilidad en los nombramientos de estos altos cargos es del titular de la Consejería, siendo igualmente su responsabilidad asegurar la coordinación y aplicación de criterios homogéneos.

1. Son responsables de las incidencias e irregularidades detectadas en la gestión de las subvenciones en materia de formación para el empleo todas las personas titulares de la Consejería de Empleo y las personas titulares de la Viceconsejería competente en materia de Formación Profesional para el Empleo, desde 2002 hasta el 4 de mayo de 2012.

2. Para ese periodo de tiempo, son responsables de las incidencias e irregularidades detectadas todas las personas titulares de la dirección del SAE, las personas titulares de las delegaciones territoriales de la Junta de Andalucía con competencias en formación para el empleo, y las personas titulares de las delegaciones provinciales del Servicio Andaluz de Empleo.

3. Por último, son responsables en iguales términos las personas titulares de las secretarías generales con competencias en formación para el empleo y las personas titulares de las direcciones generales con competencias en formación para el empleo.

4. En este sentido establecemos que los presidentes D. Manuel Chaves González y D. José Antonio Griñán Martínez, durante ese periodo de tiempo y en esa dirección, han sido responsables de los nombramientos de los diferentes titulares de la Consejería competente y han ejercido la superior dirección y coordinación de todas las consejerías y como tales son responsables.

560. El Sr. Chaves ha sido presidente del Gobierno andaluz desde el traspaso de las competencias en materia de empleo y formación para el empleo hasta abril de 2009. Es decir, el periodo de inicio, planificación, impulso, aplicación y desarrollo de las políticas investigadas por esta Comisión. Así mismo

ha sido el que ha nombrado a los titulares de las consejerías competentes en materia de empleo a lo largo de su presidencia. Su responsabilidad es *in eligendo* e *in vigilando* a lo largo de todos sus años de Presidencia de la Junta de Andalucía.

561. Por su parte el Sr. Griñán Martínez es responsable in eligendo por el nombramiento de los titulares de las Consejerías de Empleo durante su periodo de Presidencia de la Junta de Andalucía. Periodo en el que en el año 2012 se publica la última convocatoria de subvenciones de formación para el empleo a consorcios, desde 2011 ya no se publicó ninguna para el resto, cuestión esta también a tener en cuenta.

8. RECOMENDACIONES

562. (Supresión) Enm. núm. 3170 G.P. Podemos A.

563. (Supresión) Enm. núm. 3170 G.P. Podemos A.

564. 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.

565. 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.

566. 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.

567. (Supresión) Enm. núm. 47 G.P. IULV-CA y 3170 G.P. Podemos A.

568. (Supresión) Enm. núm. 47 G.P. IULV-CA.

569. 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.

570. 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.

571. 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 excepciones.

572. 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.

573. 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.

574. 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.

575. 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.

576. 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.

577. (Supresión). Enm. núm. 48 G.P. IULV-CA.

578. Establecimiento de una base de datos de subvenciones de la Junta de Andalucía accesible en el Portal de Transparencia de la Junta, que permita conocer la imagen fiel de todo el procedimiento de concesión, ejecución, pago y justificación de las subvenciones, y la existencia de procedimientos de reintegro, y de los resultados del mismo.

579. 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.

580. (Supresión) Enm. núm. 49 G.P. IULV-CA.

581. (Supresión) Enm. núm. 3170 G.P. Podemos A.

582. Facilitar en tiempo y forma (especialmente en términos de homogeneidad) a la Cámara de Cuentas de Andalucía y a la Intervención General la totalidad de la información requerida a las consejerías y entes instrumentales, con la finalidad de evitar limitaciones al alcance que perjudiquen la calidad de la fiscalización y de mejorar la colaboración con los órganos de fiscalización.

583. 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.

584. 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.

585. 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.

586. (Supresión) Enm. núm. 50 G.P. IULV-CA.

587. 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.

588. Que la Intervención General de la Junta de Andalucía, como órgano que tiene atribuidas las competencias de control financiero de subvenciones, apruebe una norma de actuación y supervisión de la actuación de los auditores en la elaboración de los informes de auditoría de cuentas justificativas, a fin de mejorar los procesos de justificación que se lleven a cabo a través de esta modalidad prevista en el artículo 74 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, y contribuir con ello a dotar de mayores garantías y fiabilidad a la revisión de las cuentas justificativas, así como a adoptar medidas para que esta modalidad de justificación se complemente con otras actuaciones de control posterior por parte del órgano gestor.

589. 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.

590. 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.

591. 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.

592. 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.

593. 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.

594. 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.

595. 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.

596. 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.

597. 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.

598. (Supresión) Enm. núm. 54 G.P. IULV-CA.

599. 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.

600. 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.

601. Necesidad de establecer un marco estatal homogéneo.

602. 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.

603. 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.

604. 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 periodo de sesiones del año siguiente.

605. 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.

606. 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.

607. 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.

608. 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.

609. 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.

610. 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.

611. 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.

612. 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.

613. 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.

614. 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.

El presidente de la Comisión,
Julio Jesús Díaz Robledo.

2.7. VOTOS PARTICULARES PRESENTADOS

BOPA NÚM. 453, DE 28 DE ABRIL DE 2017

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 5 de abril de 2017, a solicitud de los GG.PP. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Podemos Andalucía, Popular Andaluz y Socialista, ha acordado ordenar la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de los votos particulares rechazados en la sesión plenaria celebrada los días 29 y 30 de marzo y mantenidos al 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 (10-17/DEC-000002).

Sevilla, 7 de abril de 2017.

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

2.7.1. G.P. IZQUIERDA UNIDA LOS VERDES-CONVOCATORIA POR ANDALUCÍA

VOTO PARTICULAR

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía (IU LV-CA), presenta el siguiente voto particular al Dictamen aprobado por la Comisión relativa a las concesiones de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Formación Profesional para el Empleo, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación.

Parlamento de Andalucía, 16 de marzo de 2017.

El portavoz del G.P. Izquierda Unida-
Los Verdes Convocatoria por Andalucía,
Antonio Maíllo Cañadas, y
los diputados del G.P. Izquierda Unida-
Los Verdes Convocatoria por Andalucía,
Elena Cortés Jiménez y
José Antonio Castro Román.

VOTO PARTICULAR

I. PREÁMBULO.

- Qué objetivo político tiene la Comisión de Investigación.

II. CONTEXTO.

- Qué son las Políticas Activas de Empleo.
- Cómo se han desarrollado las políticas de Formación para el Empleo.

Marco Europeo.

Marco Estatal.

III. DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ANDALUCÍA.

- Desarrollo práctico.
- Alertas.
- Fallas.

IV. CONCLUSIONES.

V. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.

VI. RECOMENDACIONES.

I. PREÁMBULO.

- **Qué objetivo político tiene la Comisión de Investigación.**

El 10 septiembre de 2015, el Parlamento de Andalucía acuerda la constitución 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, Formación Profesional para el Empleo, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación.

Estos trabajos deben servir para ofrecer una explicación certera al pueblo andaluz de lo ocurrido en toda su extensión y dimensiones. Esta tarea ha de ser complementada con otra esencial: proponer mecanismos e instrumentos para que nada parecido vuelva a ocurrir. Hay otros aspectos de especial relevancia,

como son que el dinero público defraudado sea recuperado hasta el último euro y, por supuesto, el de determinar responsabilidades políticas.

Durante la actividad de la Comisión el grupo parlamentario de IULV-CA ha reiterado que, a nuestro juicio, ni desde el ámbito de los gobiernos coetáneos a los hechos investigados ni desde la fuerza política que los sustentaba, el PSOE, se ha dado al pueblo andaluz una explicación política clara y precisa de qué es lo que pasó y cómo pudo pasar.

En otro orden de cosas, nuestro grupo parlamentario ha tenido muy presente que en sede judicial de forma paralela a nuestra actividad se están investigando las responsabilidades penales que puedan derivarse de los mismos hechos objeto de estudio por la Comisión. Esto ha motivado un especial ejercicio de cautela no sólo en diferenciar y no invadir planos distintos sino en residenciar en el ámbito judicial el esclarecimiento de hechos tangenciales de menor relevancia desde el punto de vista político y que pudieran tener mayor significado en el ámbito penal.

Responsabilidad política: el esfuerzo por distinguir la responsabilidad política de la penal ha constituido el trabajo de generaciones de politólogos y juristas hasta llegar a la conclusión de que la responsabilidad política es la derivada del “mal uso de un poder legal”. La gran diferencia se encuentra en que, en materia criminal, la especificación del hecho por el que se acusa debe preceder a toda persecución. Es decir, a nadie se puede acusar sin comprobar que, al menos con ciertas dosis de probabilidad, se ha incurrido en un tipo penal.

En materia política, en cambio, el problema no es de legalidad, es de puro y simple acierto: el que se equivoca responde. Los políticos responden por sus errores, simplemente por su fracaso, en tanto en cuanto han sido elegidos para que actúen bien. El mal uso del poder legal, aquí está la cuestión. Incluso en el caso de que hubiera mediado buena fe o lo mal hecho fuera consecuencia de la actuación de subordinados, la responsabilidad política surgiría porque la misma no es otra cosa que el resultado de que un poder legal hubiera sido utilizado incorrectamente, incluso por simple torpeza. En el fondo, la responsabilidad política llega a concebirse de forma estrictamente objetiva, es decir, por el resultado.

Esta responsabilidad de carácter objetivo, que surge en el ámbito del derecho para remediar las consecuencias de los daños producidos, en política se estableció también con todo su rigor: se responde por los actos de otros cuando de nosotros dependen, o los hemos elegido para el desempeño de determinadas funciones, y tenemos responsabilidad por el hecho de haber elegido mal y, sobre todo, por no haberles vigilado o controlado.

A lo largo de este Dictamen, el grupo parlamentario de IULV-CA explicará que las políticas activas de empleo no han sido eficaces, en un permanente contexto económico de crisis de empleo, y que han acompañado las políticas puestas en marcha para la individualización de las relaciones laborales, el mantenimiento de un modelo productivo de sobre-explotación de las personas trabajadoras, el sesgo de género y la culpabilización de las personas trabajadoras sobre su situación de desempleo, elementos característicos del neoliberalismo y de las teorías económicas del capital humano.

Igualmente abordaremos la aplicación y desarrollo de la formación profesional para el empleo en Andalucía. Políticas que han tenido un presupuesto inicial de, al menos, 4.313.895.107 euros (716.106.587.762 pesetas) consignados en partidas del PJA desde 2003 a 2016, caracterizadas por:

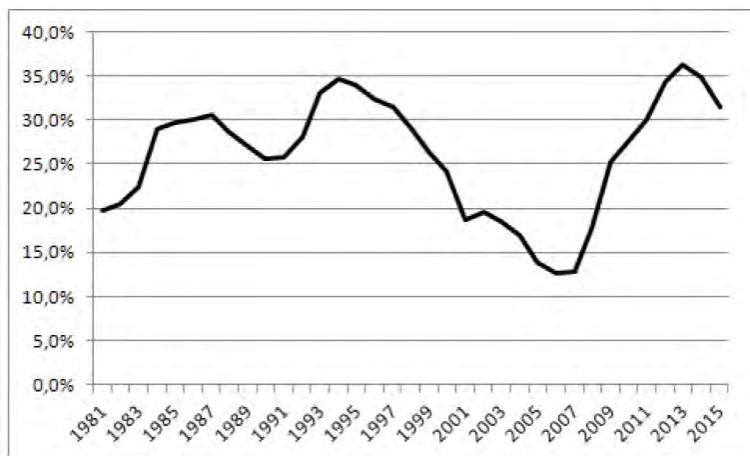
- Ausencia de coordinación política.
- Ausencia de evaluación al no haber objetivos concretos.
- Una administración pública vinculada a la falta de personal público suficiente para hacer efectivo el deber de seguimiento y control de las subvenciones otorgadas y poco motivada.
- Mantenimiento de la “paz social” y la persistencia del modelo económico andaluz histórico, en el que el beneficio empresarial se garantiza gracias precisamente al elevadísimo paro que posibilita la supervivencia de una economía de bajos salarios y baja productividad.
- Un ambiente de impunidad política aprehendida.
- Red clientelar política.
- Fraude político respecto del deber de buen gobierno y buena administración.

No podemos obviar que la formación para el empleo se desarrolló en la Consejería con competencias en materia de empleo, la misma que ejecutó las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la administración de la Junta de Andalucía durante el periodo comprendido entre los ejercicios 2001 y 2010, ambos inclusive.

Como tampoco podemos obviar el proceso de reconversión industrial que afectó a Andalucía.

II. CONTEXTO.

Esta gráfica representa la evolución del desempleo en Andalucía desde 1981 a 2015. Podemos comprobar que la media de desempleo se sitúa en el 26,7%.



Fuente: Datos Estructurales del Mercado de Trabajo. Inst. Estadíst. y Cartog. Andalucía. A partir de la EPA.

• Qué son las Políticas Activas de Empleo.

Las Políticas Activas de Empleo (PAE) se definen por oposición a las llamadas políticas “pasivas”, es decir aquellas políticas que se basan en el mantenimiento de la renta de las personas trabajadoras desempleadas (prestación por desempleo, prejubilaciones...).

Las PAE son básicamente de tres tipos:

- 1) Orientación y acompañamiento a la persona desempleada
- 2) Formación
- 3) Incentivo económico a la contratación y/o contratación directa por el sector público

Existen también las PAE “negativas” o “punitivas” aquellas que vinculan la percepción de prestaciones económicas a la participación en las PAE, o a la aceptación de un empleo suministrado por las PAE.

El nacimiento de las PAE se suele situar en Suecia, en los años previos a la crisis de los años 70. Formaban parte de un sistema de regulación de las relaciones laborales que se caracterizaba por:

- a) Política fiscal orientada al pleno empleo
- b) Negociación centralizada a nivel nacional de los salarios (lo que se llamaba la solidaridad salarial)

c) Y las políticas de empleo público directo y/o formación como complemento de lo anterior

Estas políticas formaban un conjunto con otras como las de altos impuestos, alto nivel de prestaciones y servicios públicos, existencia de los fondos de inversión de asalariados, control estricto de la inflación, etc.

Durante el periodo anterior a la crisis de los 70, el paro en Suecia nunca superó el 2% y los participantes en las PAE apenas superaron el 0,5%, es decir una situación de casi pleno empleo, donde las personas trabajadoras que necesitaban recualificación eran empleadas provisionalmente y re-cualificadas por el Estado para que pudieran incorporarse al mercado laboral en el futuro.

Esto da cuenta de la naturaleza residual y complementaria de estas políticas en comparación con las pasivas.

Evolución de las PAE, de los 70 a la Estrategia Europea de Empleo pasando por los 90.

La respuesta a la crisis de finales de los 70 fue una generalización de las PAE para combatir el desempleo.

Así se generalizaron en Alemania, Francia y otros países centrales, los esquemas de empleo público y formación.

En paralelo, la revolución neoliberal en el Reino Unido trajo las PAE “punitivas”, es decir, la condicionalidad de los subsidios a la “búsqueda efectiva de empleo”.

Cuando en los 90 la situación del empleo mejora un poco se generalizan los conceptos “empleabilidad” y “activación”.

La “empleabilidad” consiste en culpabilizar a la persona trabajadora desempleada de su situación: es su responsabilidad adecuarse a la demanda.

La “activación” implica que debe de adoptar una actitud proactiva para encontrar un empleo. Se basa en la idea de que hay personas trabajadoras que prefieren el subsidio al empleo.

Los discursos articulados en torno a estos dos conceptos se han convertido en hegemónicos en una época donde el empresariado y los valores de una cultura empresarial expansiva, se proponen como norma universal de las fórmulas de producción de riqueza y de gestión del bienestar de las sociedades, en detrimento del propio concepto de trabajo que ha sufrido fuertes transformaciones, a la vez que la representación colectiva de los trabajadores ha quedado sensiblemente debilitada en favor de un proceso de individualización de las relaciones salariales.

Así lo expresa esta afirmación de un técnico de la Unidad de Administración del DSE en Granada:

“El objetivo último es reducir el paro y la inactividad, aumentando la tasa de actividad y, sobre todo la de empleo. En última instancia, se trata de optimizar el uso, la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos. Que las administraciones competentes no se limiten a pagar subsidios de desempleo o de otro tipo, como era típico en los años setenta y ochenta (en que estas prestaciones fueron aumentando) sino que se corresponsabilice a las personas en paro, o que vayan a acceder a su primer empleo, de forma que estas realicen una búsqueda activa de empleo”. (Reproducido de: Antonio Martínez López y Santiago Delgado Fernández. Políticas activas de empleo: una aproximación evaluativa desde el análisis del discurso. Revista Española del Tercer Sector nº 19, septiembre-diciembre 2011, Madrid, pp 41-60).

Fundamentales en todo este discurso y práctica son las reformas laborales aprobadas en España a lo largo de estos años, la última Real Decreto-ley, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; los cambios que se han provocado en el sistema educativo formal, la última Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa –LOMCE–, o la ley 30/2015, de 10 de septiembre, por el que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

• **Cómo se han desarrollado las políticas de Formación para el Empleo.**

Marco Europeo.

El Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, y sucesor del de Maastricht, introduce en la UE la problemática del empleo. Aparece la Estrategia Europea de Empleo (EEE) que sitúa a las PAE como el instrumento principal para resolver el problema.

Le siguen las directrices para el empleo de 1999 donde se plantea abiertamente “sustituir medidas pasivas por medidas activas” y se fija un objetivo, del 20% de los parados. En 2008, en España apenas un 9% de las personas paradas participaron en acciones de formación. Desde entonces el porcentaje no deja de bajar.

La UE ha financiado las políticas activas de empleo a lo largo de todos estos años, al menos desde 2002-2003, sin procesos de evaluación alguna en torno a objetivos concretos, medibles, evaluables a cerca de la efectividad para

el empleo respecto de la bajada del desempleo, la calidad del mismo o el sector productivo en el que se inserta.

La UE habilitó fondos para los procesos de reconversión industrial, políticas pasivas, que han supuesto una pérdida importante de los empleos industriales en todo el Estado, con diferentes resultados en el sistema productivo de cada Comunidad Autónoma, incluida Andalucía como luego veremos.

Marco Estatal.

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, reguló, entre otras cuestiones, el fomento del empleo juvenil y un Programa de Formación Ocupacional establecido de manera anual por el Instituto Nacional de Empleo, para “aquellos que quieran incorporarse al mundo laboral, o pretendan reconvertirse” o alcanzar una mayor especialidad profesional.

Los programas se realizan en los centros del INE y en aquellos debidamente autorizados. Los Programas de Formación Ocupacional se podrán desarrollar mediante acuerdos del INE con Instituciones y Entidades especializadas.

Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo estableció como objetivos de las acciones de formación profesional ocupacional del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional los siguientes:

- la capacitación para la inserción laboral de quienes no tenían formación profesional específica.

- la recualificación profesional motivada por la aparición de nuevas técnicas o necesidades de reconversión a través de módulos de carácter práctico y, en su caso, teórico.

Real Decreto de 1618/1990, de 14 de diciembre reguló el Plan Nacional de Formación con una pluralidad de programas de formación dirigidos a colectivos de personas desempleadas específicas.

Real Decreto-ley 631/1993, de 3 de mayo por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional establece una reordenación del marco en el que se desarrollará la formación e inserción laboral específico para las personas desempleadas.

Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, desarrollado en Andalucía mediante el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la FPE y la Orden de la Consejería de Empleo, de 23 de octubre de 2009.

Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, de desarrollo del Real decreto 395/2007, que ha sido modificada con la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto.

Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Aprobado en plena crisis financiera y que abunda en la empleabilidad, en mejorar la respuesta a las necesidades de las empresas y en situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo productivo.

Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Esta ley regula la planificación, y financiación de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la programación y ejecución de las acciones formativas, el control, el seguimiento y el régimen sancionador, así como el sistema de información, la evaluación, la calidad y la gobernanza del sistema.

Objetivos de la Ley:

a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal.

b) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

c) Atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados.

d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

f) Acercar y hacer partícipes a los trabajadores de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, promoviendo la disminución de la brecha digital existente, y garantizando la accesibilidad de las mismas.

Regula la cuenta de formación que acompañará a la persona trabajadora durante toda su carrera profesional, el cheque-formación, refuerzo de los instrumentos clave del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional entre los que se encuentra: los procedimientos de acreditación de la experiencia laboral, para reforzar las oportunidades de cualificación, y la adecuación de las acciones formativas a las necesidades de los trabajadores y del sistema productivo.

En un contexto de crisis económica, desempleo estructural, desempleo juvenil por las nubes, jóvenes y no tan jóvenes que han tenido que emigrar, y presencia de personas desempleadas de larga duración, esta ley desarrolla y profundiza en la individualización de las relaciones salariales y culpabilización de su situación a la persona desempleada.

Nada aparece acerca de la evaluación y control social de esta política pública de formación para el empleo, más allá de las interminables estadísticas que las Comunidades Autónomas suministran a la Administración General del Estado como apariencia de evaluación y control social.

Queremos destacar que lo largo de todo este periodo tuvo lugar un enorme proceso de reconversión industrial y se regularon fondos para atender sus consecuencias sociales y económicas.

Ley 21/1982, de 19 de junio, sobre medidas de reconversión industrial; con vigencia hasta 31 de diciembre.

Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de Reconversión y Reindustrialización y su desarrollo normativo el real decreto 335/1984, de 8 de febrero, que regula los Fondos de Promoción de Empleo.

En Andalucía el Fondo de Promoción de Empleo presente lo era por el proceso de reconversión del sector naval, para dar cobertura a las necesidades de recolocación de los trabajadores excedentes como consecuencia del proceso de reconversión industrial en Andalucía, particularmente en Sevilla y Cádiz. En 2002 se produjo su liquidación por la jubilación de los últimos trabajadores incluidos en el proceso de reconversión y se acuerda el traspaso y la subrogación de las actividades, recursos humanos y materiales de este Fondo al Gobierno Andaluz.

El 28 de enero de 2003, por acuerdo del Consejo de Gobierno, se autoriza a la persona titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico a constituir la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, FAFPE. En julio de 2003 FAFPE firma contrato con el presidente del Fondo de Formación y Empleo por lo que esta entidad vendía y cedía diversos bienes y derechos en Andalucía a la FAFPE. Finalmente se extinguió en aplicación de la ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre el traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el INE, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Un poco antes, la Ley 4/2002, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, suponía el inicio del SAE como organismo autónomo de carácter administrativo,

adscrito a la Consejería competente en materia de empleo, como órgano gestor de la política de empleo de la Junta de Andalucía.

III. DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ANDALUCÍA.

• **Desarrollo práctico.**

Como ya se ha indicado, en Andalucía la adaptación del RD 395/2007, de 23 de marzo, se produjo con la aprobación del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la Formación Profesional para el Empleo y la Orden de la Consejería de Empleo, 23 de octubre de 2009, por la que se desarrolla dicho decreto y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos que se dan en el ámbito de la gestión de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Sobre el papel Andalucía contaba con los instrumentos y mecanismos necesarios para su desarrollo: la Consejería de Empleo como máxima responsable de las políticas activas de empleo y competente en todo lo referente a la formación profesional para el empleo, y el Servicio Andaluz de Empleo, dentro del organigrama de la Consejería, como órgano gestor de las políticas activas de empleo de la Junta de Andalucía.

En el artículo 12 del Decreto 335/2009, programación y gestión de la Formación Profesional para el Empleo, se le asigna al SAE el establecimiento de una programación de la oferta formativa de la Formación Profesional para el Empleo adaptada a las necesidades del mercado laboral. Así mismo la gestión de esta programación la realizará el SAE con medios propios de la Administración de la Junta de Andalucía, ajenos, a través de subvenciones públicas, o mediante otros instrumentos jurídicos. En su artículo 40 el decreto otorga al SAE las funciones del seguimiento y control de la Formación Profesional para el Empleo.

En cuanto a los mecanismos, creemos relevante recordar someramente los contenidos del capítulo IX del Decreto 335/2009, de la calidad, evaluación, control y seguimiento de la FPE.

En su artículo 35 (calidad de la formación) determina que es el SAE el que promoverá la calidad de la Formación Profesional para el Empleo y llevará a cabo un seguimiento y evaluación de las acciones formativas con el fin de asegurar su eficacia.

En el artículo 36 se establece que para medir la calidad de la formación el SAE fijará criterios e indicadores.

El artículo 39, Plan de Evaluación, que contiene la elaboración y ejecución de dicho plan por parte del SAE para no solo evaluar la calidad, eficacia, eficiencia e impacto del conjunto de la formación, sino los aspectos susceptibles de mejora o la readaptación de planificaciones siguientes.

El artículo 41, Plan de Seguimiento, de diseño conjunto con el Plan de Evaluación, destinado a establecer las actuaciones de control y seguimiento a realizar.

Todo ello al amparo del artículo 2, conceptos y principios de la Formación Profesional para el Empleo: 2.2. La Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, como política activa de empleo, se regirá por los siguientes principios:

a) La transparencia, calidad, eficacia y eficiencia.

Mientras que sobre el papel todo indicaba un buen punto de partida para su desarrollo y continuo perfeccionamiento, su desarrollo práctico ha supuesto un auténtico desbarajuste que ha ido desdibujando los preceptos normativos y obviando una buena parte de los mismos. Todo ello agravado por una administración, la andaluza, incapaz de establecer una colaboración y coordinación eficiente, no ya con otras administraciones, sino con las distintas partes implicadas de la Junta de Andalucía en la gestión de la Formación Profesional para el Empleo.

Del análisis de la documentación y comparencias a disposición de la Comisión de Investigación se puede hacer un recorrido de una administración que desde que promueve la normativa y establece los órganos rectores, deriva a una gestión que va cumpliendo con determinados aspectos formales pero va pervirtiendo el sentido de las políticas, acumulando las tareas pendientes, creando atajos, institucionalizando la ausencia de una auténtica evaluación.

No se entiende, por ejemplo, la motivación del Gobierno andaluz, y de la Consejería de Empleo en particular, en crear la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE). Creada en el 2003 con el objetivo de impulsar y dinamizar el tejido productivo andaluz a través de proyectos de formación. ¿Para esto no está el SAE? ¿Por qué se crea una fundación para hacer esas tareas cuando se sabe que falta personal suficiente en la administración para llevar adelante la Formación Profesional para el Empleo con eficiencia?

Tras ocho años de funcionamiento y más de 250 millones de euros gestionados procedentes de ayudas excepcionales para cursos de formación, programas de inserción laboral o encomiendas de gestión, la FAFFE acaba extinguiéndose en mayo de 2011 e integrándose en el SAE.

No es baladí que estemos ante un periodo en el que no existía un Plan Andaluz de Formación Profesional. La gestión de la Formación Profesional para el Empleo cuenta sin plan, puesto que solo encontramos el aprobado el 2 de febrero de 1999, para el periodo 1999-2006 y el aprobado por el Consejo de Gobierno para el periodo 2011-2015.

- **Alertas.**

La Formación Profesional para el Empleo no ha estado exenta de diferentes alertas sobre la deriva o distorsión que sufrían estas políticas. Alertas que no siempre han sido atendidas con la diligencia debida y que las más de las veces eran percibidas por las personas responsables políticas de su gestión como una injerencia, una visión distorsionada o incluso, en algún caso, como un ataque. Posición impropia de personas gestoras políticas responsables de la Formación Profesional para el Empleo.

Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA). Se realiza el informe de 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, en el marco de su plan de actuaciones del ejercicio 2012. En el mismo se recogían una serie de irregularidades, falta de procedimiento o errores referentes a la concesión de ayudas, a la justificación y liquidación de las ayudas, a la programación, selección del alumnado y desarrollo de las acciones formativas, a la justificación y liquidación de las subvenciones, visitas de seguimiento, evaluación e impacto de la formación, cuestiones específicas de las subvenciones nominativas y excepcionales. Destacar que este informe recoge un apartado relativo al seguimiento de las recomendaciones del informe de determinadas áreas del SAE del ejercicio de 2004 y en el mismo sentenciaba que, con carácter general, no se habían implantado las recomendaciones propuestas por la CCA, ni se habían subsanado las deficiencias detectadas en el mismo.

En este punto nos gustaría destacar que el hecho de que el Tribunal de Cuentas no haya advertido delitos administrativos o contables de los puntos elevados por la CCA no quiere decir que no se puedan advertir y verificar del informe de fiscalización de la CCA tremendos errores en la gestión del SAE y que, por ende, no se puedan determinar los mismos y sus correspondientes responsabilidades políticas. Que el dictamen del Tribunal de Cuentas no encuentre delito no enmienda la calidad, verosimilitud y rigor del informe de fiscalización de la CCA. Como ya hemos dicho, es obligación de la Comisión de Investigación esforzarse por no mezclar ni confundir las responsabilidades y la encomienda que tenemos.

Intervención de la Junta de Andalucía (IGJA). En el 2014 las Intervenciones Provinciales de la JA emiten sendos informes de control especial de las subvenciones de la Formación Profesional para el Empleo, ejercicios 2009-2012, al objeto de concluir si los procedimientos aplicados para la concesión, pago, justificación y, en su caso, reintegro, se adecuaban a lo establecido en las órdenes reguladoras de los planes de formación para el empleo vigentes a lo largo del periodo controlado.

En todos ellos se detectaron un alto porcentaje de expedientes afectados por incidencias. Así la ausencia de documentación en determinados expedientes, la documentación que se archiva pero difiere entre distintos expedientes, era un hecho reiterado y presente en todas las fases del procedimiento de gestión de las subvenciones, lo que llevaba a expedientes desordenados e incompletos. También se destacan distintos incumplimientos referentes a plazos, a los sistemas de control del SAE, incumplimientos normativos, etc.

La conclusión genérica era que la entidad (SAE) no había cumplido con la legislación que le es aplicable. Cabe destacar el Informe Especial de Sevilla, en el que la Interventora Provincial recogía “no es posible expresar una opinión sobre el cumplimiento por parte de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Sevilla de la legislación aplicable”. Fueron tantas las incidencias que las limitaciones al alcance del control impedían poder opinar.

Como consecuencia de estos informes especiales la IGJA eleva a las Consejerías de Empleo, Empresa y Comercio, a la Consejería de Educación o Consejería Economía y Conocimiento (en función de los cambios de competencia) y a la Consejería de Hacienda y Administración Pública informes de actuación de cada una de las provincias, instando al cumplimiento de las medidas a adoptar en función de las irregularidades detectadas en cada uno de ellos.

También se eleva Informe de Actuación sobre Auditoría de cumplimiento del Servicio Andaluz de Empleo, ejercicio 2012, instando a la depuración contable de las subvenciones con justificaciones pendientes en función de la modificación de los órganos competentes y su comunicación a la intervención general para que actúe. El inicio urgente de los expedientes de reintegro que proceda, el análisis de fecha, tiempo y procedimiento para evitar la prescripción y la determinación correcta de los intereses de demora en los expedientes de reintegro.

Huelga abundar sobre la relevancia y seriedad, el significado y gravedad, que implica el hecho de que la Intervención General de la Junta de Andalucía tenga que evacuar Informes de Actuación.

Cambios continuos. El grupo parlamentario IULV-CA no quiere pasar por alto un hecho relevante, que también ejemplifica bien la falta de coordinación, seguimiento y control político eficiente en la Formación Profesional para el Empleo. Nos referimos a la multitud de cambios competenciales, con sus correspondientes traslados e inconveniencias que derivan de esos cambios que se producen, precisamente, en el momento en el que se fiscalizaban o investigaban estas políticas por parte de la Intervención.

Así el SAE ha sufrido, en un breve periodo, muchos cambios organizativos por reestructuración de consejerías pasando de una a otra, y por otro lado las competencias de Formación Profesional para el Empleo llegaron a dejar de depender del SAE para pasar a la Consejería de Educación (traspaso efectivo de abril 2013) para volver posteriormente a Empleo.

Así mismo ha habido muchos cambios en las personas titulares del centro directivo competente en materia de Formación para el Empleo.

Todo ello aderezado por las famosas mudanzas y las desastrosas consecuencias para unos expedientes que estaban mermados de por sí.

Las denuncias y judicialización de la Formación Profesional para el Empleo. En 2014 saltan todas las alarmas con la aparición de operaciones policiales y judiciales que investigaban la FPE en Andalucía. Así encontramos la Operación Edu, originada por las pesquisas tras denuncias de la Seguridad Social en Málaga, y que termina alcanzando a varias provincias andaluzas después de su desarrollo en varias fases. O la Operación Cirene, sobre los cursos de formación de la UGT, por destacar algunos.

No queremos abundar mucho más allá en dichas operaciones y su procesamiento por la justicia, tan solo queremos destacar estos hechos como de suficiente relevancia para disparar todas las alarmas políticas. Volvemos a reiterar que no es nuestra función la detección o determinación de fraude, y que nada de esta naturaleza debe interferir en la determinación de las responsabilidades políticas.

Paralización de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía. No hay mayor alerta que la paralización de estas políticas. En 2013 la Presidenta de la Junta de Andalucía ordena parar máquinas, formalizando una situación que se venía dando de hecho desde un año antes. En 2012 tan solo se llegó a realizar un pequeñísimo porcentaje de los cursos concedidos y programados. El anuncio de la paralización de la Formación Profesional para el Empleo se justifica ante las “sospechas” que se cernían sobre esta política y su gestión.

Otra muestra sobre los errores que se venían cometiendo está en la propia reanudación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía con la Orden de 3 de junio 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia competitiva en materia de Formación Profesional para el Empleo, y la resolución de 29 agosto 2016, de la dirección general con competencias en formación profesional para el empleo, por la que se convocan las subvenciones públicas.

Éstas llevan implícitas la corrección de graves errores o desviaciones que se venían cometiendo. En dichas normativas se elimina el abuso existente hasta ahora de la competencia no competitiva en la concesión de las subvenciones, se elimina la subcontratación de la actividad formativa, se elimina la posibilidad de la exceptuación y se establece un tope de 4 millones de euros por solicitante. Pero siguen sin establecer objetivos concretos en cuanto a los resultados esperados en bajada del desempleo, calidad del empleo, o sector productivo.

- **Fallas.**

En términos generales, tras el análisis de la documentación de la Comisión Investigación y de las comparecencias realizadas, se constata un déficit absoluto de coordinación.

Desde la dirección política a los órganos gestores, desde los servicios centrales hasta los periféricos en las provincias. Una política consumada durante mucho tiempo de departamentos estancos y la capacidad para tirar hacia adelante cumpliendo, como decíamos antes, con lo formal aparentemente, pero acumulando errores, ausencia de decisión y dirección política durante demasiado tiempo, abriendo la puerta a multitud de irregularidades.

Esta política de departamentos estanco en una misma consejería (Empleo) y un mismo órgano gestor (SAE) se vio profundizada por los sucesivos cambios competenciales que se dieron entre 2012 y 2016.

Como ya se ha dicho anteriormente se han podido detectar fallas en casi todas las fases que se dan en la gestión de la Formación Profesional para el Empleo. La primera de ella, planteada por todas las personas funcionarias y la mayoría de responsables políticas es la eterna falta de personal que ha acompañado a la ingente tarea de llevar adelante todos los procedimientos pertinentes en el proceso de la Formación Profesional para el Empleo. Esta realidad, conocida y trasladada a lo largo de los años ha sido un factor decisivo para que la acumulación y los atajos se dieran constantemente. Se terminó trabajando con expedientes incompletos, desordenados y divididos en distintas instancias muchas veces.

Por señalar algunos de los aspectos detectados en las distintas fases:

– La planificación se ha convertido en una aburrida reiteración con escasas novedades con respecto a anualidades anteriores. Las más de las veces ni tan si quiera encontramos vigentes los pertinentes documentos del SAE de planificación destinado a la Formación Profesional para el Empleo con indicación de los objetivos previstos, plazos de consecución e indicadores de medición de resultados.

– La Administración competente nunca ha cumplido con el artículo 39 y el artículo 41 del decreto 335/2009, puesto que no se dan los preceptivos Planes de Evaluación y de Seguimiento. Solo se trata de mantener las formalidades como con el envío de estadísticas al Servicio Público de Empleo Estatal.

– La Junta de Andalucía es incapaz de evaluar y valorar adecuadamente la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, sencillamente porque no lo ha hecho a lo largo de toda su implantación. La rendición de cuentas no es posible porque no se ha podido realizar un seguimiento y control efectivo en el día a día, anualidad a anualidad. Sin seguimiento, control ni evaluación.

– Tampoco existía una planificación única y coordinada para toda la Comunidad Autónoma de la oferta a las personas desempleadas.

– Una de las víctimas de esta ausencia de seguimiento y evaluación, que permitan una planificación adecuada, ha sido la oferta de la formación.

– A pesar de establecerse que el SAE adoptará las medidas necesarias para que la oferta de la Formación Profesional para el Empleo sea amplia, permanente y accesible, así como adaptada a las necesidades específicas del territorio, y en especial, de los sectores productivos de Andalucía, encontramos un catálogo de especialidades que se aleja bastante del territorio y, por ende, de un tejido productivo andaluz que no tiene cabida.

– Los y las funcionarias provinciales y de los servicios centrales comparecientes en la Comisión de Investigación nos confirmaron la ausencia de criterios para toda la Comunidad en cuanto al seguimiento de los cursos. De esa manera cada provincia tenía su propio método en función de los recursos humanos y materiales de los que disponía. Nunca se planificó de manera homogénea.

– En el procedimiento de concesión de las ayudas se institucionalizó una perversión o retorcimiento de la norma (no sería el único caso). A pesar de que la norma básica, la Ley General de Subvenciones, contempla la concurrencia competitiva, como norma general en Andalucía se ha estado haciendo lo contrario en la Formación Profesional para el Empleo.

– De las cinco líneas que se incluían en la convocatoria de subvenciones, cuatro eran siempre de concurrencia no competitiva, por lo que esta modalidad

acababa siendo mayoritaria en la concesión de las ayudas. Ninguna de las personas que han comparecido ha sabido explicar a qué se debía esta anomalía.

Dentro de la concesión, las anomalías referentes a disparidades entre los cursos subvencionados y los requisitos que deben reunir no coincidentes con la norma, las modificaciones de resoluciones de concesión, la incompetencia de órgano para adoptar resolución, o la ausencia de determinada documentación son recurrentes.

En cuanto al proceso de justificación y liquidación de las ayudas hay que destacar, como en todas las fases, procesos y vida de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, la inoperancia y ausencia de dirección política y coordinación de la administración competente.

Son múltiples las cuestiones en las que se encuentra una falta de homogeneidad entre los distintos órganos gestores. Quizás tengamos que destacar dos hechos especialmente graves:

1. El papel de los auditores y los preceptivos informes de auditor que acompañaban a las cuentas justificativas en la apariencia de formalidad que se le acababa dando a un procedimiento que no era tan formal.

2. La decisión de usar otra figura excepcional contemplada en la normativa, las excepciones, como norma general de actuación. Así la Administración fue acumulando un ingente volumen de libramientos pendientes de justificar, que en muchos casos no eran otra cosa que justificaciones presentadas por el beneficiario pero que no estaban ni revisadas ni liquidadas. Para “solucionar” esta situación se recurrió de manera masiva y poco justificada a la excepción a fin de poder abonar subvenciones los siguientes años a beneficiarios que habían justificado pero no tenían la revisión de la Junta de Andalucía.

Es terrible, pero se dejaron de revisar más de 8.500 expedientes de justificación durante todos estos años. Acumulando posibles irregularidades que obligaran a iniciar procedimientos como los reintegros, acumulando deudas del 30% pendiente con decenas de entidades. En definitiva, sin verificar absolutamente nada. Simplemente utilizando un resquicio que generó una auténtica bola de nieve hasta que en 2012 se inicia con la revisión completa, expediente por expediente de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Estas relajaciones, la ausencia de control y la inexistencia de uniformidad de actuación también han contribuido a la picaresca. Se puede comprobar cómo la Formación Profesional para el Empleo se ha podido convertir en una golosina de la empresa privada de la que obtener beneficios, a pesar de lo establecido en la normativa.

Así se encuentran a empresas que no se les conoce otra actividad que la Formación Profesional para el Empleo y que, a pesar de ello, registran capitales y beneficios en sus cuentas de resultados.

Algún compareciente reconocía que el 20% destinado a la adquisición de los materiales o mercaderías para los cursos podía haberse convertido en un modo de financiar los materiales o mercaderías de la actividad comercial habitual de la empresa.

Se trata del debate establecido sobre la existencia o no de ese famoso 20% de beneficio empresarial en esta actividad que llegó a declarar un compareciente.

Para el grupo parlamentario de IULV-CA queda acreditada la obtención de beneficios por parte de las empresas beneficiarias, fundamentalmente a través de pagos de las mimas para sufragar su actividad comercial con los fondos de la Formación Profesional para el Empleo. Las lagunas en la justificación y verificación hicieron de ese proceder un camino fácil de transitar.

También destaca, en ese sentido, cómo las empresas beneficiarias llegaban a subcontratar la actividad en supuestos que no estaban permitidos o la presencia de las empresas “cazasubvenciones”.

IV. CONCLUSIONES.

A nadie se le escapa que la cuestión del empleo, o la ausencia del mismo, ha sido una constante en Andalucía, también en los años investigados.

En las leyes y los discursos oficiales se escribía que “el pleno empleo es uno de los objetivos que tiene el Gobierno de la Comunidad Autónoma”, tal y como dice el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007. Sin embargo, el desempleo en Andalucía se ha situado en su índice más bajo en el 12% en los años de la burbuja inmobiliaria, y no parece que las consecuencias de la misma hayan sido positivas para Andalucía. La media de desempleo en Andalucía se ha situado en un 26,71% de 1981 a 2015.

Por varias de las intervenciones de personas comparecientes titulares de los centros directivos de la Consejería de Empleo, el Grupo Parlamentario de IULVCA constata una ausencia de conocimiento, coordinación y evaluación de las políticas públicas de formación profesional para el empleo en particular y de empleo en general.

Más bien parece que se aplicaban sin más objetivo que emplear el dinero público previsto para la Formación Profesional para el Empleo, esto es, sin adecuarlo a las características del territorio andaluz, aplicados de forma acrítica, con permanente falta de personal público y con una ausencia total de

evaluación a pesar de las alarmantes cifras de andaluzas y andaluces en paro y del primer informe de la Cámara de Cuentas sobre la Formación Profesional para el Empleo de 2007.

Llama la atención que cuándo este grupo parlamentario ha preguntado a distintos responsables políticos por los resultados, vinculando la formación para el empleo y la tasa de paro, algunos han llegado a negar que el objetivo de la formación fuese obtener un empleo, y ello a pesar de que sus discursos están plagados de odas a la formación para conseguir un empleo. Increíble.

Por otro lado, demorar durante tres años la puesta en marcha los programas de Formación Profesional para el Empleo no destaca precisamente por agilidad, eficacia y eficiencia en la dirección y coordinación de las políticas, máxime si los cambios introducidos no justifican una demora de tres años y seguimos sin objetivos concretos que permitan evaluar la rentabilidad social de esta política pública.

El pueblo andaluz tiene derecho a un buen gobierno y una buena administración pública andaluza.

La administración pública andaluza ha sufrido también las consecuencias de este desbarajuste. Y llueve sobre mojado en la Consejería de Empleo. La falta de voluntad política para atender las demandas de los y las empleadas públicas tiene consecuencias muy negativas respecto del funcionamiento correcto de la administración, a la motivación de los y las trabajadoras públicas, así como con respecto a la percepción e imagen que el pueblo andaluz pueda tener de su administración andaluza en materia de empleo en general, y de formación para el empleo en particular.

La desindustrialización de Andalucía y el pago de la paz social han tenido consecuencias directas sobre la juventud en nuestra comunidad. En aquellos polos industriales de Andalucía, se ha visto como los puestos de trabajo se han fulminado y los trabajadores han sido 'protegidos' mediante prejubilaciones o cursos de formación remunerados, a fin de mantener los ingresos en las unidades familiares. Pero son puestos de trabajo destruidos e inaccesibles ya para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.

Por tanto, hay una consecuencia directa en la política de desindustrialización llevada a cabo en Andalucía, pues son los y las jóvenes las principales víctimas de la destrucción de esos puestos de trabajo.

Respecto de los cambios introducidos a nivel estatal y autonómico: Ni las reformas estatales ni las escasas adaptaciones autonómicas nos garantizan hoy que las PAE vayan a servir para lo que se pretende:

Hay dos reformas o cambios en la regulación que pretenden responder a las circunstancias detectadas en la fase anterior.

En el caso de la normativa estatal, 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 el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo para incorporar, entre otras, las modificaciones derivadas de lo que se denomina la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016 (Real Decreto 751/2014, de 5 de Septiembre). Hubo otra “Estrategia” (2012-2014) pero los andaluces nos la perdimos por razones obvias.

Dicha Estrategia se desarrolla en Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE) mediante los cuales se pretende remediar el problema de la ausencia de coordinación, objetivos y evaluación que afectaba a todo el sistema a nivel estatal. Por otra parte intenta introducir una mayor adaptación a las necesidades y particularidades de cada CCAA, dando más capacidad a estas de incidir en el diseño de la oferta de políticas, y, en particular, de las acciones de formación.

El otro gran cambio es la Orden de 3 de junio de 2016 de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones.

¿Qué supone esto de nuevo? ¿En qué medida se ha aprendido de la experiencia?

En el nivel estatal surge como preocupación la EVALUACIÓN. Una carencia del sistema denunciada desde todas las instancias y en todos los niveles. Sin embargo, la respuesta que se da es claramente insuficiente. Se sustituye la ausencia de evaluación por una evaluación meramente operativa e instrumental que renuncia a lo que verdaderamente interesa, la evaluación de RESULTADOS; tanto a nivel macroeconómico –¿Cómo evoluciona la tasa de paro global o por colectivos -jóvenes, larga duración, sectores en riesgo...- a consecuencia de las políticas?– como microeconómico –¿cómo afecta a la calidad del empleo de una persona que participa en las políticas? ¿En qué medida se corresponden los empleos con las cualificaciones obtenidas?–.

Por ejemplo, el observatorio ARGOS lleva años registrando un índice de inserción que registra que porcentaje de personas que han concluido una acción de formación ha sido empleado antes del 31 de diciembre del año posterior al de finalización de su formación. Suele dar un porcentaje algo inferior al 50%. Pero, ¿qué nos dice eso de la calidad, la adecuación, o simplemente la relación causa-efecto entre la formación y la contratación? Nada.

Las evaluaciones cualitativas recogidas en el Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014, Miguélez, Fausto (coord.) Universidad Autónoma de Barcelona, (basado en entrevistas a personas vinculadas a la gestión de políticas activas del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y agentes sociales) dan a entender que las políticas más exitosas son aquellas que

- Están vinculadas al tejido económico local
- Se focalizan en colectivos muy concretos
- Corrigen las deficiencias educacionales o la pérdida de “capacidad” derivada de un paro prolongado

Sin embargo, la evaluación que se implanta en la Estrategia es meramente instrumental: los indicadores de eficacia que se introducen con los PAPE son indicadores de gestión por parte de los diferentes organismos que intervienen –y evalúan si éstos han llegado a los objetivos administrativos marcados– pero no de eficacia de las medidas sobre las personas desempleadas que las utilizan, que se debe medir verificando si estas personas se han insertado y con qué solidez en el mercado de trabajo en función de la medida o medidas realizadas.

Calcular el porcentaje de las personas paradas que llevan a cabo una actuación (orientación, asesoramiento, formación, etc.) sobre el conjunto de las personas paradas, en un territorio, y compararlo con el resultado equivalente en otros territorios, es una evaluación de la gestión administrativa.

Calcular el porcentaje de las que se insertan en el mercado de trabajo después de haber realizado un curso de formación con éxito, comparando entre territorios, puede ser una evaluación de eficacia de los servicios y también un indicador de “activación” de quienes realizan el curso, que probablemente ya ha realizado otros, y se ha hecho asesorar y saben cómo presentar un Curriculum Vitae, etc., todo lo cual los convierte en más “competitivos” en la búsqueda de empleos escasos. Pero nada nos dice sobre la eficacia de la medida que la administración ha puesto a disposición gastándose un dinero, alternativamente a otras medidas o a ninguna medida.

En base a la evaluación resultante de esos indicadores se introduce una novedad; aquellas Comunidades Autónomas que obtengan mejores indicadores obtendrán más recursos. Se abre así la carrera burocrática por primar la cantidad sobre la calidad (cuanto más personas pasen por los cursos, mejor con independencia de la utilidad de los mismos) y por la discriminación (cuántos más recursos formativos, sociales o relacionales tengan las personas participantes más probabilidad de “activación”, con lo que los colectivos con mayores dificultades se verán relegados).

En cuanto a las “innovaciones” contenidas en la orden andaluza, son básicamente tres: supresión de la adjudicación no competitiva y de la subcontratación y mejora de los criterios de auditoría y elegibilidad del gasto, incluyendo topes al coste horario.

Todo esto con independencia de que el problema no es de políticas de oferta sino de demanda ¿De dónde van a salir el millón doscientos mil empleos que faltan en Andalucía por mucho curso de formación que se haga?

V. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.

Para IULV-CA tienen responsabilidad política directa todas las personas titulares de la Consejería de Empleo y las personas titulares de la Viceconsejería competente en materia de Formación Profesional para el Empleo, desde 2002 hasta el 4 de mayo de 2012.

Asimismo, se considera responsable político directo al titular de la Consejería de Empleo desde 5 de mayo de 2012 a 8 de septiembre de 2013.

Igualmente, para ese periodo de tiempo, son responsables políticos todas las personas titulares de la Dirección del SAE; las personas titulares de las Delegaciones territoriales de la Junta de Andalucía con competencias en Formación para el Empleo; y las personas titulares de las Delegaciones provinciales del Servicio Andaluz de Empleo.

Por último, son responsables políticos directos las personas titulares de las Secretarías Generales con competencias en Formación para el Empleo y las personas titulares de las Direcciones Generales con competencias Formación para el Empleo.

El Grupo Parlamentario de IULV-CA considera que la Consejería de Empleo necesita darle la vuelta como a un calcetín, desde hace demasiado tiempo. Son muchos los problemas que tiene que resolver el pueblo andaluz sobre el empleo y la Consejería no es precisamente el mejor instrumento para ello.

En este sentido establecemos que Manuel Chaves González ha sido presidente del Gobierno andaluz desde el traspaso de las competencias en materia de Empleo y Formación para el Empleo hasta abril de 2009. Es decir, el periodo de inicio, planificación, impulso, aplicación y desarrollo de las políticas investigadas por esta Comisión. Así mismo ha sido el que ha nombrado a los titulares de las Consejerías competentes en materia de empleo a lo largo de su presidencia.

Por ello IULV-CA considera que Manuel Chaves González es responsable político directo “in eligendo” e “in vigilando” a lo largo de todos sus años de Presidencia de la Junta de Andalucía.

Se considera que José Antonio Griñán Martínez es responsable político “in eligendo” por el nombramiento de los titulares de las Consejerías de Empleo durante su periodo de Presidencia de la Junta de Andalucía.

Por último consideramos que Susana Díaz Pacheco, presidenta de la Junta de Andalucía y José Antonio Maldonado, consejero de Economía, Empresa y Comercio son responsables políticos por acción negligente y pasividad; en tanto su acción ha supuesto una demora de tres años en la aprobación de la nueva orden de convocatoria de subvenciones para la Formación Profesional para el Empleo, cambios que en ningún caso requieren de un espacio de tiempo tan largo y que además sigue sin introducir objetivos para una evaluación de estas políticas públicas.

VI. RECOMENDACIONES.

1.^a IULV-CA considera imprescindible abrir un debate público en Andalucía sobre la Formación Profesional para el Empleo en el que se tenga en cuenta la experiencia de estos años y que concluya en un modelo con amplio apoyo social.

En ese debate deben participar las administraciones locales y, además de los agentes sociales oficializados por la “concertación”, otras fuerzas sociales aunque tengan la consideración de “minoritarias” (otros sindicatos de clase, organizaciones de la economía social y solidaria y entidades asociativas de base territorial de carácter económico y social) así como la representación de otros intereses sociales como las organizaciones feministas y los colectivos y organizaciones de apoyo a los sectores con más necesidades sociales. Igualmente se dará participación a las iniciativas que agrupen a las personas paradas.

En el marco de este debate, IULV-CA plantea las siguientes cuestiones de principio:

Consideramos que la Formación Profesional para el Empleo es un servicio público y, por tanto, debe prestarse por las Administraciones Públicas sin participación en la gestión del mismo de entidades privadas. En ningún caso se debe recurrir a las empresas privadas como productoras principales del servicio, lo cual no supone negarles su participación en programas de formación y empleo para incorporar desempleados ni, menos aún, en la formación continua para personas ocupadas pero siempre en relación con sus propias plantillas de personal existentes o potenciales.

En cuanto a la participación en la Formación Profesional para el Empleo de “entidades sin fin de lucro”, cualquiera que sea su naturaleza, esta debe

limitarse a un papel subsidiario y de apoyo a la iniciativa pública y, en todo caso, deberá estar sujeta no sólo al control administrativo sino también al control social directo tal y como se propone más adelante.

Toda la normativa reguladora debe, por tanto, acomodarse a esta naturaleza, empezando por la financiación que debe de dejar de tener carácter subvencional –salvo en lo que se refiere a transferencias entre Administraciones– y convertirse en gasto de ejecución directa por parte de Administraciones Públicas o entes instrumentales de las mismas.

A la vista de que, según las personas expertas, los mejores resultados se observan en los casos en los que las acciones de Formación se vinculan a la realidad social más inmediata:

2.ª Consideramos que la Formación Profesional para el Empleo debe descentralizarse al máximo a nivel local y comarcal, para lo que es necesario el concurso y la participación activa de las Corporaciones Locales como administraciones directamente responsables de la gestión, salvo casos excepcionales en los que las economías de escala u otros criterios de interés público suficientemente justificados lo aconsejen.

Como es evidente que la situación financiera de las Corporaciones Locales no permite, con carácter general, cargar más gasto sobre estas, los fondos de origen estatal y europeo, así como los que eventualmente puedan provenir de los recursos propios de la Junta de Andalucía, deben repartirse entre las Corporaciones Locales de acuerdo con principios de equidad y proporcionalidad a la gravedad del desempleo.

En este sentido, el papel de los agentes sociales en la Formación Profesional para el Empleo así como en el resto de políticas activas, con independencia de su participación en la planificación y evaluación globales, debe materializarse particularmente a nivel local y comarcal, a través de Consejos de Participación y Control que diseñen las acciones, las evalúen y emitan informes preceptivos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de la programación y la financiación pública de las actuaciones.

Igualmente consideramos que las acciones de formación deben de estar focalizadas en colectivos concretos con mayores dificultades de empleo y deben de combinarse con un mayor seguimiento por parte del Servicio Público de Empleo de las personas que participan, de manera que la orientación personalizada tenga en cuenta y extraiga conclusiones sobre la formación.

3.^a *En relación con la necesaria coordinación y complementariedad entre la Formación Profesional para el Empleo y el sistema educativo público, IULV-CA considera que:*

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.

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.

4.^a *Sobre el SAE y la implementación de las de las políticas activas de empleo:*

Consideramos imprescindible una revisión a fondo de la actual estructura, organización y funciones del SAE. La sucesión de sentencias judiciales que han obligado a integrar dentro de las estructuras del mismo a las personas procedentes de las distintas “administraciones paralelas” así como los experimentos fallidos como los Consorcios de Formación y Empleo, las UTE-DLT, etc. suponen, además de una distorsión del diseño teórico de este organismo, una auténtica enmienda a la totalidad de su trayectoria histórica desde el mismo momento de su fundación.

Con independencia de la responsabilidad política de las personas autoras intelectuales y las consentidoras de este auténtico “monstruo de Frankenstein” administrativo que se ha revelado incapaz de rendir cuentas sobre los fondos públicos que administra, es evidente que en el SAE hay defectos de diseño institucional y de funcionamiento desde su misma concepción.

Como IULV-CA no duda de que la inmensa mayoría de trabajadores y trabajadoras del SAE son personas profesionales animadas por la voluntad de servicio público y que conocen de primera mano las distorsiones y defectos de su funcionamiento, consideramos que debe arbitrarse un proceso participativo para construir un diagnóstico compartido de los defectos actuales y las reformas necesarias, que se traslade al Parlamento de Andalucía para que este modifique la normativa reguladora en la parte que le corresponde e inste la acción del gobierno necesaria.

Consideramos por otro lado que existe poca evidencia científica sistematizada que permita extraer conclusiones sobre la eficacia social de las PAE y que la orientación de la evaluación prevista en la legislación estatal confunde la eficacia administrativa con la social. Por tanto, proponemos que, contando con el asesoramiento de personas expertas en la materia que hay en abundancia, se diseñen los sistemas de evaluación y recogida de información correspondientes, a partir de lo ya construido por el observatorio ARGOS.

5.ª Sobre las políticas activas de empleo en general:

Consideramos que debe priorizarse la creación directa de empleo público dentro de las políticas activas de empleo, frente a las políticas subvencionadoras de costes empresariales que únicamente desplazan los contratos normales o priman gratuitamente aquellos que se producirían en todo caso. Por ese motivo, la Junta de Andalucía debe hacer valer ante el Gobierno Central su voluntad de que los fondos destinados a políticas activas de empleo prioricen la creación de empleo público por encima de otras medidas.

Consideramos, además, que los fondos públicos destinados a favorecer la creación de empleo deben dirigirse a actividades de interés social y comunitario o a aquellas que impliquen un cambio en el modelo productivo hacia una economía centrada en la atención a las necesidades y la preservación y recuperación del entorno natural y de la calidad de vida de las personas.

Ello supone que se requiera que en todos los casos de subvención de costes de la contratación, además de las condiciones subjetivas de las personas a contratar y la calidad del empleo que se crea, se verifique la utilidad social y la sostenibilidad ecológica del empleo subvencionado.

En todo caso, IULV-CA propone que la Junta de Andalucía ponga en marcha los mecanismos de inspección oportunos para detectar aquellos casos en los que se empleen las medidas y apoyos públicos para degradar las condiciones de trabajo como son el recurso a la contratación temporal de forma sistemática, la rotación de personal en puestos supuestamente en formación, la sustitución de puestos de trabajo estructurales, etc.

Las empresas que sean encontradas responsables de este uso fraudulento, con independencia de las sanciones de las que fueran merecedoras en el ámbito de la jurisdicción laboral, deberán ser consideradas responsables de fraude en subvenciones y excluidas de cualquier tipo de ayuda pública en lo sucesivo.

Conclusión final

Por último, IULV-CA considera que ninguna política de “activación” puede remediar el verdadero problema de Andalucía, la persistencia de un desempleo estructural crónico. La voluntad popular que impulsó el proyecto político de la autonomía andaluza e incluso el mandato estatutario son claros: la Junta de Andalucía debe trabajar por cambiar las estructuras económicas andaluzas. La característica básica de esas estructuras productivas es muy simple de definir; el beneficio de las empresas andaluzas depende de los bajos salarios que a su vez son posibles por el elevadísimo nivel de paro, algo que reconoce hasta el propio gobierno andaluz.

2.7.2 G.P. POPULAR ANDALUZ

VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Grupo Parlamentario Popular Andaluz al 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, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación.

Parlamento de Andalucía, 20 de marzo de 2017.

El Dictamen de la comisión de investigación en materia de Formación Profesional para el Empleo desde el 2002 hasta la actualidad, que se aprobó en la sesión de la Comisión celebrada el lunes 13 de marzo de 2017 con los votos de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Ciudadanos, es deplorable.

Coincide prácticamente en su totalidad con el Dictamen ponencia síntesis elaborado por el presidente de la comisión de investigación el diputado Julio Díaz Robledo, de Ciudadanos, quien pidió un amplio plazo de tres meses para elaborarlo. A pesar del tiempo empleado por el Sr. Díaz Robledo, la mitad exacta de su contenido carece de sustancia al no referirse al objeto de la comisión de investigación, sin aportar nada a lo acontecido en las irregularidades en la formación profesional para el empleo ocurrido en Andalucía bajo los gobiernos socialistas.

Su primera parte causa sonrojo a quien se atreva a leerlo, puesto que se limita a realizar un corta y pega tanto de artículos de Ciencia Política, como de estudios realizados por personas afines al partido político de Ciudadanos al que pertenece el presidente de la comisión de investigación. Es más, esto último se acerca al plagio pues no fue citado su origen hasta que se denunció tal circunstancia por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y, mediante la excusa de una enmienda técnica se ha intentado salvar tan bochornosa situación devaluando el trabajo realizado en el año y medio que ha durado la comisión de investigación. Este corta y pega ha sido asumido por el Grupo Parlamentario Socialista a pesar de su intención inicial de suprimirlo tal y como se pedía por el resto de Grupos Parlamentarios, quizás, a cambio, entendemos, de no fijar las responsabilidades políticas del actual gobierno presidido por doña Susana Díaz Pacheco.

El resto del dictamen adolece de elementos esenciales analizados tanto con la documentación recibida, como con las comparencias realizadas en el seno de la comisión de investigación. Se omite deliberadamente en el Dictamen aprobado cualquier referencia a las irregularidades vinculadas a los Consorcios de Formación y a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), gestionados ambos por el Gobierno andaluz. Nada se cuenta sobre lo acontecido en la formación de los extrabajadores de Delphi, ni sobre la escandalosa forma de proceder en los cursos que quedó al descubierto en las comparencias de los empresarios o del único alumno que compareció. Y se deja de citar, incomprensiblemente, aunque sea de forma pasajera, a la red clientelar del PSOE, a las subvenciones recibidas por UGT, a la cuestión de las sedes compartidas entre PSOE y UGT, y al entramado empresarial del exconsejero Ojeda. La famosa frase vertida por la propia presidenta de la Junta de Andalucía, que fue noticia a nivel nacional, sobre su situación familiar no se cita. Grandes lagunas consentidas por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos.

Por otra parte, y a pesar de que se hace referencia, aunque de forma somera, a las continuas dificultades que han tenido los integrantes de la comisión de investigación en sus trabajos por la negativa del Gobierno andaluz al envío de información clave sobre todas las irregularidades existentes en Andalucía en relación a la formación profesional para el empleo, no se señala responsable político alguno. Es más, tanto el Grupo Parlamentario Socialista como el de Ciudadanos se negaron a aceptar la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz para que se incorporara el listado de la documentación que nunca llegó a la comisión de investigación, por lo que ambos Grupos Políticos, de forma consciente, han permitido que en el Dictamen se oculte esa obstrucción a la labor investigadora que perseguía que determinadas cuestiones no se supieran nunca.

Tampoco se señala ningún responsable político por la falta de implantación de las recomendaciones indicadas en los Informes de Actuación de las intervenciones provinciales de la Junta de Andalucía, ni por el menoscabo de fondos públicos que consta en el Informe de Actuación en relación a la provincia de Huelva, suscrito por el Interventor General de la Junta de Andalucía.

Tampoco se señala la responsabilidad política de la presidenta de la Junta de Andalucía, doña Susana Díaz Pacheco, a pesar de su decisión unilateral de paralización de la formación profesional para el empleo durante cinco años con los graves perjuicios económicos (pérdida de 822,3 millones de euros que hubieran ido destinados a la formación para el empleo), y sociales (un millón de

desempleados sin derecho a formarse y así poder mejorar sus oportunidades de empleabilidad) causados a Andalucía por ello. Incoherentemente, el Dictamen aprobado en la sesión de la comisión se refiere levemente a esa orden de paralización dictada por doña Susana Díaz y luego no señala ningún responsable político.

El pacto de investidura entre PSOE y Ciudadanos ha marcado y condicionado hasta el final, el funcionamiento de la comisión de investigación y sobre todo, la descripción de los hechos, el relato de las consecuencias y la fijación de las responsabilidades políticas. Todos esos elementos se han dejado en mínimos como exigencia al pacto de gobernabilidad al que se ha plegado el Grupo Parlamentario de Ciudadanos en Andalucía y han fijado unas responsabilidades políticas hasta 2012 de forma deliberada, justo cuando asume la presidencia de la Junta de Andalucía doña Susana Díaz, a pesar de que el objeto de la comisión de investigación es bastante claro: desde el 2002 hasta la actualidad. Y desde el 2012 se han sucedido hechos que han tenido consecuencias nefastas para Andalucía que debían plasmarse sin ápice de duda en el Dictamen.

Los andaluces y las andaluzas se merecen una explicación coherente y detallada sobre lo sucedido con los tres mil millones de euros destinados a la formación profesional para el empleo y sobre el perjuicio económico cifrado en 1.970,6 millones de euros causado por la mala gestión del Gobierno andaluz. Y necesitan que se conozcan con claridad y de manera justificada, sin condicionamientos de pactos políticos, los responsables políticos que han causado ese perjuicio.

Es más, en un ejercicio de responsabilidad política, tres Grupos Parlamentarios con planteamientos políticos completamente distintos, el Popular Andaluz, el de Podemos y el de Izquierda Unida, siendo conocedores de los hechos y las consecuencias ocurridas en la gestión de la formación profesional para el empleo en Andalucía, consensuaron un texto alternativo a la ponencia síntesis elaborada por el presidente de la comisión de investigación, para fijar las responsabilidades políticas de la presidenta de la Junta de Andalucía, doña Susana Díaz Pacheco y del Consejero de Empleo, Empresa y Comercio, don José Sánchez Maldonado. El Grupo Parlamentario de Ciudadanos no lo aceptó haciendo prevalecer su pacto político con el PSOE frente a la verdad de los hechos.

En ese texto consensuado se consideraba que:

“La actual presidenta de la Junta de Andalucía, doña Susana Díaz Pacheco y el consejero de Empleo Empresa y Comercio, don José Sánchez Maldonado, durante el periodo de 2012 en adelante, son responsables políticos por acción negligente y pasividad.

Como dice el Informe de la Intervención General de la Junta Andalucía, referido a los Servicios Centrales del SAE, de 17 de diciembre de 2015, se concluye que: “No se han implantado de forma suficiente las recomendaciones propuestas”.

Por pasividad por una demora de cinco años en el inicio de cualquier actividad formativa en el campo investigado de la formación profesional para el empleo.

Por falta de la colaboración y de lealtad institucional con los trabajos de la comisión de investigación, impidiendo que llegar información fundamental para conocer la totalidad del ocurrido.

En palabras del propio Consejero, por la pérdida de la posibilidad de ejecutar hasta 822,3 millones de euros de fondos destinados a la formación para el empleo durante ese tiempo.”

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz al no estar conforme con el Dictamen aprobado por la Comisión, registra el siguiente voto particular:

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Creación de la Comisión de Investigación en el Parlamento de Andalucía.

I.2. Trabas a los trabajos de la comisión de investigación.

I.2.1. Paralización de las comparecencias de los interventores provinciales.

I.2.2. Bloqueo al acceso a la documentación.

I.2.3. Rechazo a una comparecencia por segunda vez en la comisión.

I.2.4. Retraso y falta de envío de documentación solicitada y aprobada.

I.2.5. Expedientes enviados sin digitalizar.

I.2.6. Intento de neutralizar o minimizar la repercusión de la comparecencia de la presidenta de la Junta de Andalucía.

I.2.7. Negativa de los comparecientes a contestar a las preguntas del Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

I.2.8. Negativa de los comparecientes a declarar.

I.2.9. Negativa a la retransmisión de las comparecencias en la RTVA.

I.3. Carencias fundamentales que impiden abordar asuntos claves.

I.3.1. Documentación sin llegar.

I.3.2. Comparecientes sin citar.

II. ANTECEDENTES SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN Y CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

II.1. Las claves políticas.

II.2. Los Informes de Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

II.3. Los Informes de Control Especial de las Intervenciones Provinciales.

II.4. Los Informes de Actuación de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

II.4.1. Informe de Actuación de Servicios Centrales (SS.CC.) del Servicio Andaluz de Empleo, correspondiente al ejercicio 2012.

III. HITOS CRONOLÓGICOS EN EL CONOCIMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES

IV. REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

IV.1. Régimen de concesión de las subvenciones.

IV.2. Deficiencias en el procedimiento de concesión.

IV.3. Deficiencias en la fase de seguimiento y de justificación de las subvenciones.

V. ELEMENTOS QUE FAVORECIERON EL FRAUDE EN LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

V.1. El caos organizativo y la falta de medios materiales y personales.

V.2. Las resoluciones de exención.

VI. LA RED CLIENTELAR DEL PSOE-ANDALUCÍA.

VI.1. Beneficiarios de subvenciones con vinculaciones con el PSOE-A.

VI.2. Las sedes compartidas entre el PSOE-A y la UGT. Subvenciones excepcionales.

VI.3. Ayuntamientos gobernados por el PSOE-A perceptores de subvenciones excepcionales sin concurrencia competitiva.

VI.4. Familiares de la presidenta de la Junta de Andalucía a sueldo de los cursos de formación.

VII. EL ENTRAMADO EMPRESARIAL DE ÁNGEL OJEDA

VII.1. Subvenciones recibidas.

VII.2. Vinculaciones con el gobierno de la Junta de Andalucía y cargos socialistas.

VII.3. Reintegros de subvenciones.

VII.4. Reclamación judicial del pago de las subvenciones a la Junta de Andalucía.

VII.5. Querrela contra la Junta de Andalucía por impagos.

VII.6. Beneficio empresarial.

VIII. EL FRAUDE DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN: LA FUNDACIÓN PÚBLICA ANDALUZA FONDO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (FAFFE)

VIII.1. Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

VIII.2. Auditoría de regularidad del periodo 2009 a 2011, sobre la FAFPE.

VIII.3. El dispositivo singular de formación para los extrabajadores de Delphi.

VIII.4. Expedientes de reintegro. Teoría de la confusión de derechos.

VIII.5. El personal de la FAFPE.

VIII.6. Casos de enchufismo del PSOE en la FAFPE.

VIII.7. UMAX.

IX. EL FRAUDE DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN: LOS CONSORCIOS ESCUELAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

IX.1. El Consorcio Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio de Mijas (CIO Mijas).

IX.2. EL Consorcio Centro Andaluz de Formación Medioambiental para el Desarrollo Sostenible (FORMADES).

IX.3. El Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información de Málaga (FORMAN).

IX.4. El Consorcio Centro de Formación en Técnicas Industriales, Soldadura y Aeronáutica (CTI de San Fernando).

X. LA GESTIÓN POSTERIOR DEL FRAUDE

X.1. La paralización de la formación para el empleo y sus consecuencias.

X.2. La pérdida de fondos finalistas de formación profesional para el empleo procedentes del Ministerio de Empleo.

X.3. La pérdida de fondos europeos.

X.4. El perjuicio causado a las entidades colaboradoras en la formación.

X.5. La apertura de Diligencias Previas conforme al artículo 110 TRLHPJA.

X.6. El dinero recuperado del fraude.

X.7. El perjuicio económico para Andalucía.

XI. OTRAS CUESTIONES

XI.1. Inicio de Diligencias ante la Fiscalía por falso testimonio contra Ángel Ojeda Avilés.

XI.2. Inicio de Diligencias ante la Fiscalía por falso testimonio contra Teresa Florido Mancheño.

XII. CONCLUSIONES

XIII. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

XIV. RECOMENDACIONES

I. INTRODUCCIÓN.

I.1. Creación de la Comisión de Investigación en el Parlamento de Andalucía.

1. La primera petición de creación de una comisión de investigación relativa a irregularidades en la gestión de las subvenciones para formación profesional para el empleo en el Parlamento de Andalucía la realizó el Grupo Parlamentario Popular Andaluz en la IX Legislatura. Concretamente, en el Pleno de la Cámara celebrado el 13 de marzo de 2014 se celebró el debate, siendo rechazada su creación por los votos contrarios de PSOE e IU, partidos que entonces conformaban una coalición de Gobierno en la Junta de Andalucía.

2. En la misma legislatura, también fue rechazada la petición de creación de una comisión de investigación relativa a la gestión de los fondos públicos para formación y empleo realizada por la FAFFE (Fundación Pública Andaluza de Formación y Empleo), en la sesión plenaria celebrada el 29 de mayo de 2014. Nuevamente, los votos contrarios del PSOE e IU impidieron su creación.

3. El 25 de septiembre de 2014 se debatió en pleno una tercera petición formulada por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz para la creación de una comisión de investigación sobre las irregularidades de las subvenciones otorgadas en la formación profesional. PSOE e IU, cuyo pacto de gobierno continuaba, votaron nuevamente en contra.

4. Los hechos abrumadores sobre la gestión de la formación profesional para el empleo investigados por 18 juzgados diferentes de toda Andalucía, incluido el Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla (que lleva a cabo también la instrucción del «caso ERE»), hicieron que el Grupo Parlamentario Popular Andaluz presentara el 15 de junio de 2015, recién constituida la X Legislatura en el Parlamento de Andalucía, una cuarta solicitud de creación de comisión de investigación en materia de subvenciones de formación profesional para el empleo.

5. El Grupo Parlamentario de Ciudadanos presentó la misma solicitud con posterioridad, concretamente el 6 de julio de 2015.

6. El 10 de septiembre de 2015, el Pleno de la Cámara aprobó al fin 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, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación». Nuevamente, la gestión de fondos públicos destinados a los desempleados andaluces por parte de la Consejería de Empleo era objeto de una comisión de investigación. Plena coincidencia tanto en el sujeto como en el objeto con la Comisión de Investigación sobre los ERE.

7. Las propuestas de creación de la comisión de investigación presentadas por el Grupo Parlamentario Popular y por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos se votaron de forma separada. Siendo idénticas en su formulación, la del Grupo Parlamentario Popular Andaluz fue rechazada por los votos del PSOE y de Ciudadanos, que sumaron mayoría. En cambio, la propuesta de Ciudadanos sí recibió el apoyo de todos los grupos políticos con representación en el Parlamento (PSOE-PP-Podemos-Ciudadanos-IU).

8. Este hecho resulta ilustrativo de cómo en ocasiones se tiende a confundir dónde reside la verdadera importancia de las decisiones. ¿Qué más da quién proponga algo si lo que se propone es bueno para apoyarlo? De ahí que el Grupo Parlamentario Popular Andaluz, en lógica coherencia con sus planteamientos, votara a favor de ambas peticiones de creación de una comisión de investigación.

9. Tampoco se puede obviar que PSOE y Ciudadanos mantienen un acuerdo para el Gobierno de la Junta de Andalucía que ha tenido su reflejo en la acción parlamentaria y las vicisitudes previas y posteriores a la creación de la comisión de investigación no se han mantenido ajenas a ello. Así, el mismo día 10 de septiembre de 2015, antes de celebrarse el debate parlamentario, los medios de comunicación anticiparon que la Presidencia de la comisión de investigación la ostentaría un diputado de Ciudadanos, Julio Díaz Robledo, quien hasta finales de 2013 fue militante del PSOE y concejal en el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva).

10. Otras cuestiones claves en el funcionamiento de la comisión de investigación también fueron pactadas por ambos partidos políticos, PSOE y Ciudadanos. Es el caso, por citar algunos ejemplos, del veto a la comparecencia de la consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, una decisión difícil de explicar –tal vez por ser difícil de entender– o el interés en forzar la comparecencia de la ministra de Empleo y Seguridad Social pese a carecer un parlamento autonómico de competencias para ello, como quedó debidamente constatado por el Dictamen del Consejo de Estado.

11. Era evidente el interés por desviar el foco de atención sobre el Gobierno andaluz, único y exclusivo responsable del fraude en las subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo investigado en la comisión de investigación. De hecho, la consejera del Tribunal de Cuentas también citada en ese intento de difuminar la responsabilidad del Gobierno andaluz tampoco compareció finalmente, al quedar relevada de tal obligación por la misma falta de competencia de la Cámara autonómica para forzar su presencia, al ser un cargo de la Administración General del Estado.

12. La sesión constitutiva de la comisión de investigación se celebró el 1 de octubre de 2015 pero la primera comparecencia no se produjo hasta el 4 de marzo de 2016. El 31 de mayo de 2016 tuvo lugar la última comparecencia, de la Presidenta de la Junta de Andalucía. Las 66 comparecencias realizadas se extendieron durante 174 horas y 39 minutos, ocupando 4.130 páginas del Diario de Sesiones. El 29 de junio de 2016 se acordó con los votos en contra del Grupo Parlamentario Popular Andaluz y de Podemos cerrar la comisión de investigación sin iniciar una segunda ronda de comparecencias.

13. Este cierre precipitado de la comisión de investigación o «carpetazo», como ha sido calificado por algunos medios de comunicación, ha impedido profundizar en el alcance del fraude y la deficiente gestión del Gobierno andaluz para evitarlo, primero, y atajarlo, después.

14. La presentación de esta propuesta de dictamen ha coincidido en el tiempo con la presentación del escrito de acusación de la Fiscalía Anticorrupción en el procedimiento abreviado 133/2016, conocido como «pieza política del caso ERE». Casi cuatro años después del cierre de la comisión de investigación de los ERE, las investigaciones judiciales apuntan a una presunta responsabilidad penal de aquellos cargos públicos como los expresidentes de la Junta de Andalucía Manuel Chaves y José Antonio Griñán en los que el Grupo Parlamentario Popular Andaluz apreció responsabilidad política por aquel fraude.

15. La lectura de las propuestas de dictamen que hicieron entonces el Grupo Parlamentario Socialista, que limitó las responsabilidades en el director general de Empleo y Seguridad Social Francisco Javier Guerrero, y el Grupo Parlamentario de IULV-CA, que se limitó a elevar las responsabilidades políticas a los consejeros de Empleo José Antonio Viera y Antonio Fernández, resulta ilustrativa sobre cómo los compromisos o pactos de gobernabilidad pueden conducir a una cortedad de miras en el análisis de la realidad.

16. Más que recomendable sería, por tanto, saludable que las fuerzas políticas tuvieran la capacidad de abstraerse de este tipo de acuerdos de gobernabilidad para un trámite parlamentario tan importante como la formulación de conclusiones de una comisión de investigación o incluso tan relevante como la elaboración de la ponencia-síntesis. Es cometido de la comisión de investigación determinar las responsabilidades políticas, que pueden existir independientemente de que se observen responsabilidades penales. Por más que parezca una obviedad, llegados a este punto no está de más recordar que, en estos casos, la responsabilidad política no implica la penal, aunque sí al contrario.

17. Habría que recalcar aquí, que la comisión investiga las responsabilidades políticas desde el año 2002 hasta la actualidad, por lo tanto los periodos

donde han sido presidentes de la Junta de Andalucía tanto Manuel Chaves como José Antonio Griñán, como la actual presidenta, Susana Díaz. Se trata de analizar los hechos y las consecuencias de los mismos para Andalucía, acontecidos bajo las tres presidencias, en torno a la formación profesional para el empleo.

18. Por otra parte, es conveniente indicar que si no se hubiera celebrado esta comisión de investigación, muchos hechos y documentos que han visto la luz hubieran permanecido ocultos para la opinión pública. No se podrá dudar de que los informes de actuación suscritos por la Intervención General de Hacienda de la Junta de Andalucía, uno de ellos por menoscabo de fondos públicos y otro con opinión denegada porque la Junta de Andalucía no envió los expedientes de subvenciones para su análisis, habrían permanecido ocultos sin esta comisión de investigación. Al igual que no se habrían conocido nunca las vergonzantes facturas de gastos que se utilizaban para obtener beneficios económicos de forma claramente ilegal, lo que ha dado pie a la apertura de expedientes de reintegro o no se hubiera conocido la extensa red clientelar de afines al PSOE que percibieron subvenciones. Tampoco se hubieran descubierto los motivos reales de la dimisión del por entonces «número dos» del PSOE-A, Rafael Velasco, esencial para entender las claves políticas del fraude. Y, por supuesto, jamás el Gobierno andaluz se habría visto obligado a rendir cuentas de los fondos públicos perdidos, de los que habrá muchas posibilidades de perder, del dinero que jamás se va a recuperar y de lo que adeuda a muchas entidades que eficientemente cumplieron con la normativa y con el trabajo de los cursos de formación profesional para el empleo.

19. Bienvenido sea el ejercicio de transparencia de las comisiones de investigación a pesar del ingrato y arduo trabajo que supone para sus integrantes. La recompensa será recuperar el dinero defraudado y lograr que la formación profesional para el empleo consiga su objetivo: ayudar a mejorar la empleabilidad de los andaluces y que no sea una excusa para el reparto sin control de los fondos públicos.

I.2. Trabas a los trabajos de la comisión de investigación.

20. Una carrera de obstáculos es el mejor resumen para los trabajos de la comisión de investigación.

I.2.1. Paralización de las comparecencias de los interventores provinciales.

21. En la segunda reunión de la comisión de investigación celebrada el 3 de noviembre de 2015, PSOE y Ciudadanos impidieron que los ocho interventores provinciales de la Junta de Andalucía comparecieran antes de finalizar el año.

22. En esa fecha ya se habían emitido todos los informes de control especial sobre la justificación de las subvenciones de formación para el empleo así como los informes de actuación de la Intervención General de la Junta si bien no se había remitido aún a la comisión de investigación.

23. El interés del PSOE y del Gobierno andaluz en retrasar estas comparecencias lo máximo posible y evitar que se produjeran antes de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 era más que evidente por la gravedad de los hechos descritos. Ese parón impuesto por los votos de PSOE y Ciudadanos perjudicó los trabajos de la comisión de investigación y condicionó la aprobación posterior del listado de los comparecientes.

24. Este retraso en las comparecencias de los interventores provinciales llevó incluso a que desde el Grupo Parlamentario Popular Andaluz se presentara el 5 de febrero de 2016 un escrito de queja al presidente de la Comisión de Investigación, el diputado de Ciudadanos Julio Díaz, por incumplir el acuerdo tomado el 19 de enero. Se acordó que los interventores provinciales comparecerían con antelación a los demás e incluso se comunicó que las mismas se producirían en la tercera semana de febrero, lo cual no se llevó a cabo a pesar de la protesta formal.

I.2.2. Bloqueo al acceso a la documentación.

25. La aprobación de lo que denominamos como «Reglamento de copistería» resultó ridícula y bochornosa. Cien días estuvo paralizada la comisión de investigación con obstáculos para la obtención de fotocopias de las fotocopias de los expedientes que se iban enviando con cuentagotas desde el Gobierno andaluz. Prevalecía el interés del PSOE de controlar la información que llegaba y que pudiera salir a la luz.

I.2.3. Rechazo a una comparecencia por segunda vez en la comisión.

26. Nuevamente, los votos de PSOE y Ciudadanos impidieron que se aprobara la propuesta de que los comparecientes pudieran acudir por segunda vez a la comisión de investigación.

27. Esta cuestión, que desde el principio se vio clave por parte del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, habría supuesto obtener mucha más información puesto que algunos comparecientes acudieron sin que toda la documentación hubiese llegado. Aquí se produjo un hecho revelador en el seno de la comisión de investigación, cuando el presidente, Julio Díaz, impuso su criterio frente al de la portavoz de Ciudadanos en la comisión, y apoyó la postura del PSOE de que cada compareciente sólo pudiera acudir una vez. Era, sin duda alguna, la propuesta más ventajosa para los intereses del PSOE y del Gobierno andaluz.

1.2.4. Retraso y falta de envío de documentación solicitada y aprobada.

28. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz presentó 106 peticiones de documentación que fueron aprobadas en la reunión de la comisión de investigación del 3 de noviembre de 2015.

29. Previamente, en sesión del 21 de octubre se había requerido al Gobierno andaluz copia de los expedientes de reintegro con resolución firme.

30. Cinco meses después, incumpliendo el Gobierno andaluz el plazo previsto de quince días para su envío, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz presentó formalmente una queja el 31 de marzo de 2016, puesto que sólo se había recibido una pequeña y selectiva parte de la documentación solicitada. Se recordó entonces la documentación que se entendía prioritaria para las comparecencias acordadas.

31. Con anterioridad, el 9 de marzo de 2016 y fijadas ya las fechas para la comparecencia de los representantes de FAFPE (lunes 28 y martes 29 de marzo) el Grupo Parlamentario Popular Andaluz relacionó por escrito hasta 24 puntos distintos de la documentación que faltaba por llegar relativa precisamente a FAFPE. La misma no llegó a tiempo de las comparecencias y tampoco había llegado cuando se acordó cerrar la comisión de investigación.

32. Ni tan siquiera el propio Presidente del Parlamento de Andalucía se involucró en conseguir que el Gobierno andaluz cumpliera con el mandato de enviar la documentación necesaria. Se limitó a enviar varios escritos de quejas sin mayor trascendencia y procurando molestar lo menos posible al Ejecutivo andaluz, que se vio libre así de cualquier presión y prosiguió con su afán de obstaculizar la obtención de información comprometedora.

33. Al no llegar toda la documentación solicitada se ha incumplido incluso el plan de trabajo de la comisión de investigación, ya que sin que ésta aún hubiera llegado se ha pasado a la fase tercera de elaboración de las conclusiones y dictamen final. Por supuesto, no se ha articulado el procedimiento para la devolución de la documentación que se encuentra depositada en el Parlamento de Andalucía en la fecha de entrega de la propuesta del dictamen.

1.2.5. Expedientes enviados sin digitalizar.

34. Desde la comisión de investigación se requirió insistentemente al Gobierno andaluz para que enviara los expedientes de subvenciones y el resto de la documentación solicitada en formato digital. Se negó de forma rotunda a ello. El espectáculo de furgonetas llegando al Parlamento de Andalucía con cajas de expedientes interesaba al Gobierno socialista de la Junta de Andalucía para transmitir la falsa apariencia de colaboración con la comisión de investigación,

cuando no era más que otro giro más de tuerca en su estrategia para torpedear la labor de los diputados, obligándolos a un esfuerzo innecesario ya que los documentos estaban digitalizados. Se buscaba, sin duda alguna, dificultar los trabajos de investigación para evitar que se encontraran las irregularidades y a pesar de ello aparecieron, y muchas.

35. El ex secretario general de Formación Profesional y Educación Permanente de la Junta de Andalucía Jorge Felipe Cara confirmó en su comparecencia ante la comisión que el proceso de digitalización de los expedientes de formación se llevó a cabo bajo su tutela y a raíz de una instrucción suya. A preguntas de miembros de la comisión sobre «¿quién tomó la decisión de que se digitalizara toda la documentación?», contestó: «Yo; bueno, es que parecía lógico. Es decir, no hay ahora mismo una administración que maneje ese volumen que no tenga la información digitalizada. Yo le puedo decir que digitalizados, hasta donde yo sé, había 29.764. Bien es verdad que no todos son expedientes de cursos, pero, en servicios centrales, 5.294».

36. En la misma línea, el ex director gerente del SAE Antonio González Marín declaró que «una empresa, lo que hace, lo que yo sé, señorita, es que los expedientes los recibe una empresa determinada, externa a la Junta de Andalucía y digitaliza esos expedientes ¿de acuerdo? y eso se dice aquí, en sede parlamentaria». También confirmó que en el programa NAVEX es donde están digitalizados todos los expedientes en materia de Formación Profesional para el Empleo.

37. Sin embargo, el consejero de Empleo, Empresa y Comercio, José Sánchez Maldonado, en su comparecencia, a la pregunta del Grupo Popular sobre cuándo iban a mandar los expedientes digitalizados a la comisión de investigación, contestó que «no hay expedientes digitalizados». Llegó además a afirmar de forma vacilante que «el programa NAVEX se hizo... y se hizo una copia digital de todos los documentos, pero no hay expedientes terminados digitalizados, no hay expedientes...».

38. Ante estas declaraciones no cabe otra interpretación sino que la Junta de Andalucía ha obstaculizado y dificultado a propósito el examen por parte de los integrantes de la comisión de investigación de los miles de expedientes recibidos. Pero no sólo eso: ha aprovechado este procedimiento para propiciar un 'circo mediático' de descargas de furgonetas en fechas, además, muy poco casuales como la recepción de más de cien expedientes dos días antes de la comparecencia de la presidenta de la Junta de Andalucía.

39. El trabajo de los miembros de esta comisión podía haberse facilitado y sobre todo, agilizado mediante la aportación de los expedientes en soporte

digital, tal como se ha estado solicitando reiteradamente. El ahorro económico hubiera sido también importante.

40. Pero es más, para ello no era necesario ni siquiera el envío masivo de expedientes con la «inundación» de varias salas del Parlamento de Andalucía y la consecuente activación de servicios de seguridad y custodia ya que se ha reconocido por varios comparecientes que todos los expedientes se pueden consultar en el programa NAVEX y que sólo es necesaria una clave de usuario desde un ordenador de la Junta de Andalucía para acceder a cualquier expediente de formación.

41. El propio Jorge F. Cara declaró: «Nosotros hicimos un procedimiento negociado de contratación de la empresa de digitalización, los propios servicios de la casa, el servicio de Informática en la consejería hicieron el programa no hizo falta comprarlo, el NAVEX, el de navegación de expedientes, con claves de acceso, con rastro, es decir, que cualquiera que consultara un expediente en NAVEX, por supuesto solamente podían consultar los que estaban autorizados, no se podían alterar, no se podían borrar y además estaban organizados por carpetas conforme venía la documentación, lo que pasa es que eso requería después un tratamiento documental específico para poder ser más operativos a la hora de consultarlos y que hubieran mejorado, evidentemente, esa posibilidad a que hacen alusión los interventores».

42. Con la puesta a disposición de los miembros de la comisión de investigación de un equipo informático con acceso al programa NAVEX, se habría accedido de manera sencilla e inmediata a los expedientes de subvenciones de formación profesional para el empleo y a los expedientes de reintegro. Pero el objetivo último del Gobierno andaluz ha sido obstaculizar el acceso a la información.

43. Por la tozudez del Gobierno andaluz de enviar en formato papel una ínfima parte de los expedientes solicitados, se han recibido fotocopias de 1.148 expedientes que se encuentran custodiados en las abarrotadas dependencias de los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía, que pueden suponer medio millón de folios aproximadamente.

44. Además, se han recibido cientos de expedientes originales que se depositaron en la Sala de Usos Múltiples del Parlamento de Andalucía que ocupa una superficie de 120 metros cuadrados. Paradójicamente, la sala donde prestan juramento o promesa los presidentes de la Junta de Andalucía es la que alberga hileras e hileras de cajas repletas de expedientes de concesión de subvenciones llenos de irregularidades como constatación del modo de actuar del Gobierno andaluz.

45. No exenta de polémica tampoco estuvo el uso de esta Sala de Usos Múltiples cuando se tuvo que parar la decisión del Presidente del Parlamento de Andalucía de instalar unos contenedores metálicos, denominados coloquialmente «caracolas», en uno de los patios del edificio utilizado por la Cámara de Cuentas para acoger los miles de expedientes originales que sin sentido alguno pretendía enviar el Gobierno andaluz con el objeto de buscar una mera noticia fotográfica e inundar el Parlamento de Andalucía de papeles innecesarios para dificultar la consulta de los realmente importantes.

1.2.6. Intento de neutralizar o minimizar la repercusión de la comparecencia de la presidenta de la Junta de Andalucía.

46. Una nueva queja del Grupo Parlamentario Popular Andaluz se presentó ante el presidente de la comisión de investigación el 9 de mayo de 2016. El motivo: el anuncio por parte del Grupo Parlamentario de Ciudadanos del día y la hora en que se iba a producir la comparecencia de la presidenta de la Junta de Andalucía, el día 31 de mayo en horario de tarde, lo cual implicaba una muestra de falta de respeto hacia el trabajo de la comisión de investigación.

47. Desde el Grupo Parlamentario Popular Andaluz se advirtió del despropósito que suponía citar a las personas que tenían que dar las mayores explicaciones de lo acontecido en las irregularidades investigadas a las 15 horas del martes 31 de mayo, caso del consejero de Empleo, y a las 18 horas, caso de la presidenta de la Junta de Andalucía. Como en otras ocasiones, estos horarios tenían el objeto más que evidente de minimizar el interés de las explicaciones a dar en sede parlamentaria, en este caso, tratando de esconder ante la opinión pública la comparecencia de la Presidenta, suponiendo esto otra traba más a las labores de la comisión de investigación.

48. Como era de esperar, cualquier intento de modificación de la hora de las comparecencias fue imposible, ante el caso omiso que realizó el presidente de la Comisión a la queja presentada por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

49. Ello ocasionó que la comparecencia del consejero de Empleo, Sánchez Maldonado, fuera eclipsada de cara a la opinión pública por la comparecencia de la Presidenta de la Junta a pesar de que sus respuestas y su actitud fueran reveladoras de lo que sucedió y sigue sucediendo en la más que investigada Consejería de Empleo.

1.2.7. Negativa de los comparecientes a contestar a las preguntas del Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

50. Mención aparte merece la actitud de tres de los comparecientes citados a la comisión de investigación que se negaron a responder a las preguntas

formuladas por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz a pesar de que sí respondieron a los representantes del resto de grupos políticos. Fueron Ángel Ojeda Avilés, Teresa Florido Mancheño y Antonio Fernández García. Actitud sectaria y del todo reprochable en tres personas que han ocupado altos cargos públicos en la Junta de Andalucía que no deja lugar a dudas sobre el tinte claramente partidista e interesado de sus comparecencias así como del poco interés en contribuir al objeto de la comisión anteponiendo actitudes personales.

51. El empresario y exconsejero de la Junta, Ángel Ojeda llegó incluso a faltar a la verdad para buscar una excusa con la que negarse desde el primer momento a responder a las preguntas formuladas desde el Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

52. Siguiendo las misma estrategia, la ex directora general de Formación Profesional para el Empleo y cuñada del señor Ojeda, Teresa Florido, hizo una extensa introducción difamando al Grupo Parlamentario Popular Andaluz con acusaciones impropias de una comisión de investigación donde incluso llegó a pedir algo tan inédito al presidente de la misma como que impidiera a los representantes del PP que le formularan preguntas.

53. Por último, el exconsejero de Empleo Antonio Fernández esgrimió para no contestar al Grupo Parlamentario Popular Andaluz una razón tan «democrática» y humilde como ésta: «No le contesto porque el PP no me merece ningún respeto, se lo digo así de claro». La razón a tal comportamiento por una persona que ha ocupado tan relevantes cargos en el Gobierno de la Junta de Andalucía y que ha sido diputado autonómico puede encontrarse en su implicación en distintas causas judiciales por fraudes en la Consejería de Empleo como el «caso ERE» o el de los cursos de formación, en las que el PP ejerce la acusación popular en defensa del interés general.

1.2.8. Negativa de los comparecientes a declarar.

54. De los 69 comparecientes citados, 12 de ellos se acogieron a su derecho a no declarar y 11 se justificaron en estar investigados judicialmente (imputados en la anterior terminología penal).

55. Los delegados provinciales de Empleo siguientes no declararon: Francisca Pérez Laborda (Almería), Marina Martín Jiménez (Granada), Eduardo Manuel Muñoz García (Huelva), Irene Sabaleta Ortega (Jaén), Antonio Rivas Sánchez (Sevilla) y Aurora Cosano Prieto (Sevilla).

56. Resulta paradójico que los jefes de servicio, funcionarios, sí declararon ante la comisión de investigación colaborando con la misma, y sus jefes

directos que ocupaban cargos políticos designados por el PSOE no quisieran declarar a pesar de hallarse en igual situación de investigados judicialmente.

57. Los directores generales María José Lara González y Carlos Cañavate de León se negaron a declarar. Este último pese a no estar imputado y estar percibiendo un sueldo público del Ayuntamiento de Marbella por ser asesor del alcalde del PSOE.

58. Estos empresarios se acogieron a su derecho a no declarar: Gonzalo Rodríguez Nevado, José Sivianes Sánchez y María de la O Ustarán, representante del Consorcio de Formación CIOMIJAS.

59. El único representante llamado a la comisión de investigación de UGT-Andalucía, el extesorero Federico Fresneda, tampoco declaró ante la misma.

60. Todos los altos cargos del Gobierno andaluz, todos designados por el PSOE, que se negaron a declarar a pesar de haber ocupado cargos sometidos al control parlamentario se merecen el reproche del Parlamento de Andalucía por negarse a colaborar con los trabajos de la comisión de investigación.

I.2.9. Negativa a la retransmisión de las comparecencias en la RTVA.

61. Por parte del Grupo Parlamentario Popular Andaluz se solicitó el 26 de febrero que se incluyera en el orden día de la comisión de investigación un punto para tratar la retransmisión en directo por la radiotelevisión pública andaluza, Canal Sur, de todas las sesiones de comparecencias. No llegó a incluirse.

62. La Mesa del Parlamento de Andalucía llegó a inadmitir una proposición no de Ley en Comisión relativa a la retransmisión de la Comisión de Investigación a pesar de que el propio Parlamento de Andalucía autorizó en su día la retransmisión por la RTVA de comparecencias en la comisión de investigación de los ERE.

63. Tras el recurso presentado por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz la Proposición no de Ley fue debatida finalmente el 31 de mayo de 2016 en Comisión parlamentaria de la RTVA. Fue rechazada por los votos en contra del PSOE y la abstención de Ciudadanos, Podemos e Izquierda Unida. El PP se quedó solo pidiendo la transparencia informativa para la comisión de investigación en Canal Sur, la cadena pública andaluza de televisión.

I.3. Carencias fundamentales que impiden abordar asuntos claves.

I.3.1. Documentación sin llegar.

64. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz presentó 106 peticiones iniciales de documentación, en el mes de octubre de 2015, aprobadas con fecha 3 de noviembre de 2015.

65. Cinco meses después, en marzo de 2016, y dado que la Junta de Andalucía había procedido al envío de una pequeña y selectiva parte de la documentación, se decidió por parte de la comisión de investigación reiterar al Gobierno andaluz la petición de la documentación que se considerara prioritaria por parte del cada grupo político, sin que ello implicara en ningún caso la renuncia al resto de la documentación solicitada inicialmente.

66. Además, hasta la fecha en que se acordó concluir la comisión de investigación, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz ha estado solicitando nueva documentación según se producían nuevas revelaciones en el caso de la formación profesional para el empleo.

67. Se debe resaltar que se ha tenido que abordar las comparecencias sin tener toda la documentación, lo que ha supuesto un obstáculo a la labor de los miembros de la comisión de investigación.

68. Resulta muy difícil precisar los porcentajes de la misma que han llegado al Parlamento de Andalucía pues hay muchos puntos que se han recibido incompletos o no exactamente como se solicitaban.

69. Se han recibido correctamente 29 peticiones del total de las 106 iniciales.

70. Se han recibido de manera incompleta (s.e. u o.) 49 puntos:

71. La Auditoría de regularidad de los ejercicios 2009 a 2011 de la FAFPE ha llegado incompleta. (Solicitud punto 21).

72. Faltan expedientes de FAFPE. (Solicitud punto 35).

73. No se han recibido todos los expedientes de subvenciones nominativas y excepcionales concedidas. (Solicitud de los puntos 43 y 44).

74. En relación a los que se refieren a los expedientes del plan MEMTA, emigrantes y a toda la red clientelar del PSOE faltan muchos de ellos. (Solicitud de los puntos 45 a 90).

75. Faltan expedientes administrativos y contables, incluyendo resoluciones firmes de reintegro de las entidades siguientes: FORJA XXI; OBSERVA, S.C.A.; EL PARAÍSO DE LA DEHESA, S.L.; FUNDACIÓN LEBRIJA SOLIDARIA; MULTISERVICIOS Y LIMPIEZAS DOÑANA, S.L.U.; ECIJANA DE FORMACIÓN, S.L.L.; INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL

(IPGI). HUELVA ASISTENCIAL; HASA ASISTENCIAL; PREVENCIÓN DE RIESGOS, SEGURIDAD Y CALIDAD (PRESCAL); QUALITAIRE CONSULTING; AGRUPACIÓN EMPRESAS AERONÁUTICAS ANDALUZAS; FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES; ASOCIACIÓN DE EMPRESAS AERONÁUTICAS, ASOCIACIÓN DE APOYO AL MEDIO AMBIENTE (NATURA); ASOCIACIÓN DE APOYO A LA INTEGRACIÓN (HUMANITAS); ASOCIACIÓN PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (INNOVA); ASOCIACIÓN PARA LA CALIDAD EUROPEA (INTECA); ASOCIACIÓN PARA LA FORMACIÓN INTEGRAL Y EL EMPLEO; FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL EMPLEO (FORPE); ASOCIACIÓN AXÁRQUICA DE FORMACIÓN Y EMPLEO; FUNDACIÓN UNIVERSIDAD EMPLEO (FUECA/CÁDIZ); ASOCIACIÓN EMPRESAS BASE TECNOLÓGICAS (EBATEC); EDUCANET SL.

76. No se ha contestado por parte del Gobierno andaluz (s.e. u o.) a 28 de las solicitudes, siendo las más relevantes las siguientes:

77. Copia de las diligencias previas abiertas para dirimir la posible existencia de daños y perjuicios a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma y depurar posibles responsabilidades administrativas y contables que puedan resultar con ocasión de la extinción por confusión de derechos de los expedientes de reintegros de la extinta FAFPE.

78. Copia íntegra de los expedientes de homologación de centros de entidades colaboradoras de formación en el correspondiente Registro, incluyendo los documentos que acrediten la propiedad, arrendamiento o derecho de uso del inmueble, instalaciones, equipos, talleres o campos de prácticas del centro o entidad, (contrato de compraventa o arrendamiento, escritura pública, documento de cesión de las instalaciones, etc.) y que correspondan a las localidades de: Castilblanco de los Arroyos, Osuna, Utrera, Constantina, Olvera, Lucena, Torreperogil, Nueva Carteya, Mairena del Alcor, Priego de Córdoba, Los Molares, Alcalá del Río, La Roda de Andalucía, Dos Hermanas, San José de la Rinconada, Aznalcóllar, Fuente del Rey, Lopera y Lebrija. (Punto 33).

79. Copia de informes de la Inspección de Trabajo en relación con las subvenciones destinadas al plan de formación para los extrabajadores de Delphi y del elaborado a petición de la Guardia Civil dentro de la causa abierta por los cursos de formación que se instruye en el Juzgado nº 6 de Sevilla. (Punto 30).

80. Listado de centros colaboradores de Formación Profesional para el Empleo (FPE) que hayan sido inscritos o acreditados en el correspondiente Registro para la impartición de formación conducente a la obtención de Certificados de Profesionalidad o acciones formativas no conducentes a la obtención

de los mismos desde 2002 hasta la actualidad, incluyendo las homologaciones temporales, por las siguientes entidades colaboradoras: UGT, IFES.

81. Copia de todas las actuaciones judiciales en las causas en que esté personada la Junta de Andalucía y que afecten a la formación profesional para el empleo, incluyendo la que se sigue por parte del Juzgado nº 9 de Sevilla relativa al Sindicato UGT-A dado que la gran mayoría de subvenciones recibidas y objeto de investigación son de formación.

82. Informe de las cantidades recuperadas por la reclamación de reintegro de subvenciones concedidas en materia de Formación Profesional para el Empleo, desde el ejercicio 2002 hasta la fecha, con detalle del número de expediente y entidad o persona física que realizó la devolución de cantidades.

83. Relación de los expedientes con resoluciones firmes de reintegro de subvenciones, en materia de Formación Profesional para el Empleo que han sido impugnadas judicialmente desde enero de 2002 hasta la fecha actual, con expresión de la cantidad impugnada, entidad recurrente y fecha de presentación del recurso.

84. Copia de las sentencias judiciales que anulan las resoluciones firmes de reintegro de subvenciones, en materia de Formación Profesional para el Empleo, dictadas desde enero de 2002 hasta la fecha actual.

85. Copia del contrato suscrito con el abogado externo de los Consorcios de Formación para el Empleo, D. José Carlos Aguilera Escobar, para el asesoramiento jurídico de los mismos.

86. Relación de requerimientos de pago por la vía de apremio y/o en su caso, requerimiento de embargos notificados a FORJA XXI, desde 2002 hasta la fecha, con los importes reclamados.

87. Expediente de reintegro del expediente número 98/2009/J/217.

88. Documento de la Auditoría provisional de la FAFPE del periodo 2011 a 2013.

89. Con posterioridad a la solicitud inicial de 106 peticiones documentales registrada por el grupo Parlamentario Popular Andaluz se han registrado otras 20 peticiones de documentos que se han considerado necesarios a la luz del desarrollo de la comisión de investigación. Sin embargo, ninguna de estas peticiones ha sido satisfecha pues no se ha recibido nada de esta nueva documentación (s.e.u.o.):

90. Informe de fecha 27 de octubre de 2009 emitido por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

91. Copia íntegra de todos los expedientes de subvenciones en materia de FPE otorgadas a la empresa UMAX INFORMÁTICA Y CONSULTORÍA SL

así como de expedientes de contratación de asistencia técnica y/o consultoría adjudicados a esta empresa.

92. Informe jurídico elaborado en relación con la resolución de la Consejería de Educación, de fecha 2 de julio de 2013, por la que se exceptúa a los Consorcios Escuelas de FPE de la limitación contemplada en el artículo 124.1 TRLGHP de la Junta de Andalucía.

93. Informe del resultado de la depuración contable de subvenciones con justificaciones pendientes en relación con el informe de actuación emitido por la Intervención General en diciembre de 2015 y derivado del informe de auditoría de cumplimiento de la legalidad de 2012.

94. Informe respecto a las actuaciones puestas en marcha por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio para el cumplimiento de las medidas propuestas por la Intervención General en los informes de actuación en cada una de las provincias así como los resultados de su implantación.

95. Cuadros de situación actual de los expedientes de subvenciones que fueron objeto de control financiero en cada una de las provincias.

96. Informe sobre el grado de implantación de las recomendaciones propuestas en el informe especial de control de subvenciones de FPE, ejercicios 2009/2012, emitido por la Intervención Provincial en Almería.

97. Informe del número de certificados y/o diplomas acreditativos de cursos de FPE que pendientes de expedición y no remitidos al alumnado participante en el plazo previsto en la normativa, con indicación de las cifras por las respectivas delegaciones provinciales.

98. Informe del número de certificados y/o diplomas acreditativos de cursos de FPE que han sido denegados y/o cuya expedición está resultando inviable como consecuencia de revisión de expedientes en los que no aparece documentación o la misma es incorrecta o cualquier otra situación similar.

99. Las últimas peticiones de información se produjeron con fecha 8 de junio de 2016, después de las comparencias del consejero de Empleo y de la presidenta de la Junta de Andalucía al objeto de obtener documentos que corroboraran las afirmaciones realizadas por ambos, sobre todo, en relación a la cuantía recuperada por los expedientes de reintegro y que al cierre del documento de conclusiones, el 19 de septiembre de 2016, seguían sin llegar (s.e.u.o.):

100. Copia de expedientes sancionadores tramitados en materia de subvenciones de Formación Profesional para el Empleo desde 2002 hasta la actualidad.

101. Relación de reintegros de subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo que hayan sido materializados tanto en periodo

voluntario como en procedimiento de apremio, con indicación de la fecha del abono, cantidad reclamada con detalle del interés de demora correspondiente y cantidad efectivamente reintegrada, motivo o causa de reintegro y persona o entidad a quien se reclama.

102. Copia de expedientes de procedimientos de reintegros de subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo que hayan sido materializados tanto en periodo voluntario como en procedimiento de apremio, incluyendo copia modelo 046 de ingreso o documento justificativo del pago.

103. Relación de obligaciones pendientes de pago en materia de subvenciones de Formación Profesional para el Empleo que hayan sido abonadas a entidades colaboradoras desde que en septiembre de 2013 se iniciara el procedimiento de revisión de tales subvenciones, con indicación de la cuantía abonada y liquidada, fecha del pago, número de expediente y denominación de la entidad colaboradora.

104. Relación de resoluciones de reintegro que hayan sido objeto de recurso en vía contencioso-administrativa por parte de las entidades colaboradoras de Formación Profesional para el Empleo tras el proceso de revisión de subvenciones iniciado en septiembre de 2013 por la Consejería competente en esta materia, con indicación del número de expediente de la subvención, nombre de la entidad a la que se le exige reintegro e importe del reintegro solicitado.

105. Resoluciones o sentencias judiciales relativas a recursos por vía contencioso-administrativa respecto a reclamaciones de reintegro en materia de subvenciones de Formación Profesional para el Empleo y que hayan modificado en todo o en parte la cuantía del reintegro solicitado por la Consejería competente, con indicación de la denominación de la entidad colaboradora, el importe de reintegro reclamado e importe resultante de la sentencia judicial. Asimismo, informar en cada caso si la decisión judicial es firme o ha sido objeto de recurso por la Administración de la Junta de Andalucía.

106. Esta falta de colaboración de la Junta de Andalucía no es únicamente con la comisión de investigación sino también con los órganos judiciales que han tenido incluso que decretar el sobreseimiento provisional de algunas piezas separadas (para evitar su prescripción), porque no recibían la documentación que habían requerido.

107. Increíblemente el 8 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Parlamento de Andalucía un escrito firmado por la Viceconsejera de Empleo, Empresa y Comercio, Antonia Moro Cárdeno, de fecha 5 de septiembre en el que decía que se daba por cumplimentado y concluido el envío de la documentación solicitada y eso a pesar de ser consciente de lo incierto de la afirmación.

Acertadamente, el presidente de la comisión de investigación comunicó que el cumplimiento del envío de la documentación debía ser constatado por dicha comisión en la fase de conclusiones y dictamen final por lo que hasta tanto no se llevara a cabo dicha constatación no se podía dar por concluido el envío de la documentación.

1.3.2. Comparecientes sin citar.

108. Se aprobó en la comisión de investigación que comparecieran en una primera tanda 69 personas, tras una larga negociación y con el convencimiento del Grupo Parlamentario Popular Andaluz –porque así se tradujo de aquella larga negociación– de que se produciría una segunda ronda de comparecientes que no llegó a producirse.

109. Si el grupo político de Ciudadanos hubiera advertido de que su propósito inicial, manifestado de forma expresa, de realizar dos rondas de comparecientes iba a desvanecerse, la negociación de la primera ronda hubiera sido completamente distinta y se habrían incluido personas cuyos testimonios resultan fundamentales.

110. Se decidió por la buena voluntad de todos los grupos políticos reducir el número de los comparecientes de la primera ronda en el convencimiento absoluto de que sería bueno realizar una segunda.

111. La comisión de investigación habrá de cerrarse por la voluntad de PSOE, Ciudadanos e Izquierda Unida sin que personas claves hayan sido escuchadas, lo que supone, bajo la estricta responsabilidad de las citadas formaciones políticas, que haya sido imposible arrojar luz sobre cuestiones claves, que permanecerán ya como auténticos agujeros negros sin esclarecer.

112. No se logró que viniera ningún representante de Forja XXI, fundación de la Junta de Andalucía que se encuentra hoy en liquidación y con grandes deudas. Se llamó a comparecer a Juan José Ruiz Márquez, cuñado del exnúmero dos del PSOE Luis Pizarro, pero por motivos de enfermedad no pudo acudir. Hasta en tres ocasiones la comisión de investigación solicitó al Gobierno andaluz que le informara de la composición de los órganos de dirección de esta entidad para poder llamar a otro antiguo responsable de la citada entidad. Cuando llegó la información ya se había decidido cerrar la comisión por lo que la labor obstaculizadora del Gobierno andaluz ha impedido que se pudiera hablar de FORJA XXI en la comisión de investigación, quedando pendiente averiguar lo sucedido en torno a esta fundación que ha dejado tras de sí grandes deudas.

113. Es inaudito que la consejera de Hacienda y Administración Pública, María Jesús Montero, no haya comparecido. El Grupo Parlamentario Popular

Andaluz solicitó que se incluyera su nombre pero fue vetada por la confluencia en el voto de PSOE y Ciudadanos. Con posterioridad a este veto inicial la portavoz en la comisión de investigación del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, en declaraciones a un medio de comunicación, afirmó que sería importante la comparecencia de la consejera de Hacienda sobre todo por los informes de actuación y por los reintegros. Pero esa comparecencia nunca se produciría.

114. Ante la ausencia de María Jesús Montero ha sido imposible conocer con exactitud el importe del dinero recuperado en el seno de la comisión de investigación y sólo se ha obtenido tal dato, después de año y medio de preguntas parlamentarias y de petición de información a través del portal de transparencia de la Junta de Andalucía, por la insistencia del Grupo Parlamentario Popular Andaluz que solicitó una comparecencia en la Comisión parlamentaria de Hacienda y Administración Pública celebrada el 15 de septiembre de 2016, a escasos días del cierre del plazo de presentación de la propuesta de dictamen de cada grupo parlamentario. Y ello, a pesar de que incluso el Parlamento de Andalucía aprobó en el mes de marzo de 2016 una proposición no de ley en comisión por la que se instaba al Gobierno andaluz a rendir cuentas de forma bimensual sobre las cuantías recuperadas y declaradas nulas o prescritas tanto en materia de formación como en las ayudas de los ERE. La cuestión del dinero recuperado del fraude se aborda en el punto X.6.

115. La importancia de la presencia de la consejera de Hacienda radica también en la responsabilidad de la misma en la apertura de las diligencias previas previstas en el artículo 110 del TRLHPJA y en la toma de medidas tras recibir los informes de actuación, instrumentos de control de carácter extraordinario. Cabe aquí volver a recordar que precisamente José Antonio Griñán, que fue consejero de Economía y Hacienda, se amparó en el caso de los ERE en que no había recibido ningún informe de actuación para justificar su inacción y su falta de responsabilidad. Hoy, lamentablemente, el señor Griñán está acusado formalmente en el proceso judicial de los ERE.

116. La negativa a un segundo turno de comparecientes impide que acuda Manuel Gómez Martínez, interventor general de la Junta de Andalucía entre 2000 y 2010 y, por tanto, la persona al frente de la Intervención durante la mayor parte del periodo analizado por la comisión de investigación. Además, consta que realizó un informe de fiscalización de disconformidad, con efectos suspensivos, en un expediente de subvención excepcional concedido a la FAFFE para el plan formativo de los extrabajadores de Delphi. El PP propuso que se le citara, pero nuevamente el voto de PSOE y Ciudadanos imposibilitó su comparecencia.

117. Sin duda, habría sido importante conocer las actuaciones correctoras que se pusieron en marcha a la vista de las conclusiones que puso de manifiesto el informe de la Cámara de Cuentas sobre las subvenciones otorgadas por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) para la formación profesional para el empleo correspondiente a 2004. Ya entonces se detectaron irregularidades que se han mantenido en el tiempo: carencia de documentación relevante en los expedientes, incumplimiento del compromiso de contratación, falta de informes de inserción, abuso de la concurrencia no competitiva...

118. También hubiera sido esclarecedor escuchar las aportaciones que hubiera podido realizar Ignacio García Revilla, Interventor adjunto al Interventor General de la Junta de Andalucía, autor del Informe Consolidado de cumplimiento de 1 de junio de 2015. A raíz de dicho informe declaró en sede judicial, el 27 de marzo de 2015, que «en su opinión, todas estas irregularidades obedecen a la misma finalidad de favorecer a determinadas empresas o determinados grupos y el seguir dando subvenciones como sea».

119. El testimonio del Inspector de Trabajo y Seguridad Social, redactor del informe sobre los cursos de formación y contratación de los extrabajadores de Delphi, habría aclarado a la sociedad andaluza el fraude en torno a este dispositivo especial creado por el Gobierno andaluz y al que se destinaron 105 millones de euros. Se utilizaron para pagar la «paz social». Haber escuchado directamente las explicaciones de cómo se ideó el sistema fraudulento para la concesión y gestión de esas ayudas hubiera sido de gran utilidad. No hay que olvidar que la FAFPE y el entramado empresarial de Ojeda están implicados en este fraude.

120. El ex director general de Trabajo y Seguridad Social Francisco Javier Guerrero tendría que haber informado de sus declaraciones en el «caso ERE», cuando advirtió en sede judicial de que desde su dirección general «se movía dinero» pero que era «una parte muy pequeña» en comparación con la «destinada a la Dirección General de Formación y Empleo». Además, hay determinadas empresas beneficiarias de ayudas del programa presupuestario 31.L de los ERE, que el propio Guerrero definió como «fondo de reptiles», y que también recibieron subvenciones para impartir cursos. Ha quedado pendiente profundizar en tales vinculaciones.

121. En el primer turno de comparecientes sólo se incluyó a un representante de UGT-Andalucía, el extesorero Federico Fresneda, que además se acogió a su derecho a no declarar al ser uno de los investigados en el fraude de las facturas falsas. El compromiso de los integrantes de la comisión de investigación fue dejar para la segunda ronda de comparecientes a los otros nombres

propuestos de representantes del citado sindicato. No será posible avanzar en las preguntas sobre «el clan familiar», los familiares directos de Susana Díaz –su marido, un cuñado y una cuñada, al menos– quienes tuvieron sueldos a cargo de las ayudas para cursos al sindicato UGT.

122. La red clientelar del PSOE ha quedado pendiente de analizar en profundidad en la comisión de investigación. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz solicitó la comparecencia de Juan Cornejo, secretario de Organización del PSOE-Andalucía, al objeto de que se aclarara el supuesto beneficio que el PSOE habría obtenido de la formación, al alquilar algunas de sus sedes o Casas del Pueblo a UGT para que impartiera cursos de formación.

123. Los testimonios claves de empresarios, alumnos y formadores se quisieron posponer para la segunda ronda de comparecientes. Se trataba de una segunda fase donde se arrojara luz a determinadas cuestiones como los beneficios ilícitos obtenidos por determinados empresarios, las subcontrataciones con entidades vinculadas, las irregularidades en la realización de los cursos, la práctica extendida de pagar menos a los profesores de lo que declaraban a la Junta que le habían supuesto los costes docentes a la hora de justificar las ayuda y el conocimiento que de todo ello se tenía en la Administración autonómica y en el Gobierno andaluz. Cabría recordar que el propio Grupo Parlamentario Socialista propuso un listado con más de 200 empresas para que sus representantes comparecieran en la comisión de investigación, propuesta que no era más que una farsa pues ya eran conscientes que no se convocarían.

124. Sobre la FAFPE ha quedado por averiguar casi todo. Los tres representantes que acudieron se limitaron a responsabilizar al siguiente compareciente que acudía, quedando sin resolver todas las cuestiones. Otras personas que hubieran sido imprescindibles que comparecieran serían los liquidadores, propuestos ya por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz en su solicitud inicial y que quedaron reservados para esa segunda ronda que no llegó a celebrarse.

II. ANTECEDENTES SOBRE EL CONOCIMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN Y CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

II.1. Las claves políticas.

125. En octubre de 2010 se produjo un hecho sorprendente e inesperado: el diputado socialista en el Parlamento de Andalucía por la provincia de Córdoba Rafael Velasco, a su vez vicesecretario general del PSOE-A, dimitió de ambos cargos tras conocerse que una empresa de su esposa, Aulacen Cinco SL,

había recibido en cuatro años 730.000 euros en subvenciones de la Junta para impartir cursos de formación profesional para el empleo.

126. La dimisión sorpresiva del por entonces «número dos» del PSOE-A, sólo por detrás del entonces secretario general José Antonio Griñán, fue una de las primeras alertas políticas sobre lo que podría estar detrás de la concesión, justificación y revisión de las subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

127. El PSOE y el Gobierno andaluz trataron de justificar esta dimisión invocando razones personales, pero tras ella se encontraban las revelaciones periodísticas sobre las subvenciones concedidas a la empresa de su esposa. Nada se sabía por esas fechas, octubre de 2010, de lo que se averiguaría años después gracias a los trabajos de esta comisión de investigación: el propio señor Velasco firmaba documentación de la empresa de su esposa.

128. En la documentación enviada al Parlamento de Andalucía consta un documento con la firma del exdirigente socialista en el que éste «acepta la propuesta de programación relativa al expediente administrativo 98/2007/J/0373 en base a la solicitud de participación en los programas de Formación Profesional Ocupacional de 2007». En dicho expediente, se imputaron como gastos de los cursos de formación las facturas de la luz de la vivienda familiar y se imputaron nóminas de la esposa y la cuñada del señor Velasco. La nómina de su esposa tenía un importe de 9.583 euros brutos en el mes de junio de 2008 y de 5.870 euros brutos en el mes de abril; la nómina de su cuñada, con la categoría de auxiliar administrativo, ascendía a 4.655 euros brutos del mismo mes de abril de 2008. También consta en el citado expediente una factura por honorarios profesionales del hermano del señor Velasco por importe de 9.563 euros.

129. El expediente de subvención en cuestión no fue objeto de comprobación para su correcta justificación. Actualmente estaría prescrito el plazo para su revisión por lo que resultaría imposible realizar el reintegro de ninguna cantidad. Ante esta circunstancia podríamos, sin lugar a dudas, hablar de pérdida de fondos públicos por la imposibilidad de reclamar las cantidades no empleadas correctamente para los cursos de formación.

130. Tras esta dimisión, cualquier cuestión sobre las subvenciones otorgadas para la formación para el empleo quedó eclipsada y aparcada temporalmente por el «caso ERE» y la posterior Comisión de Investigación en el Parlamento de Andalucía (aprobada en sesión plenaria el 14 de junio de 2012).

131. No obstante, volvió a cobrar relieve cuando el ex director general de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía Francisco Javier Guerrero declaró como imputado el 22 de marzo de 2013 ante la entonces titular del

Juzgado de Instrucción 6 de Sevilla, Mercedes Alaya, por el caso ERE. El señor Guerrero reconoció que desde su Dirección General «se movía dinero» pero que era «una parte muy pequeña» en comparación con la destinada a la Dirección General de Formación y Empleo; 54 millones de euros frente a los 290 millones de la formación para el empleo. Ya se había cerrado la Comisión de Investigación de los ERE en el Parlamento de Andalucía, escasos meses antes, el 28 de noviembre de 2012.

132. Entre esas dos fechas, octubre de 2010 con la dimisión del señor Velasco y marzo de 2013 con las declaraciones del señor Guerrero, se sucede otro hecho de cariz político que no es reconocido oficialmente hasta la comparecencia ante la comisión de investigación de la presidenta de la Junta de Andalucía el 31 de mayo de 2016: la señora Díaz reconoció, a preguntas formuladas por el Grupo Parlamentario Popular, que su marido, D. José María Moriche Ibáñez, trabajó en el Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES), entidad vinculada a UGT que impartía cursos de formación para el empleo, desde el 7 de julio de 2004 hasta junio de 2012 y «que salió de IFES cuando yo entré en el Gobierno». (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 203, de 31 de mayo de 2016, página 183).

133. Resulta relevante el hecho de que mientras la mujer del señor Velasco, «número dos» en la comisión ejecutiva del PSOE-A como vicesecretario general, estaba a sueldo de los cursos de formación mediante una empresa propia, el marido de la señora Díaz, «número tres» entonces en la comisión ejecutiva del PSOE-A como secretaria de Organización, estaba a sueldo de los cursos de formación a través de IFES, entidad participada al cien por cien por el sindicato UGT.

134. En mayo de 2012, la señora Díaz fue nombrada por el presidente señor Griñán para el cargo de consejera de Presidencia e Igualdad. De sus manifestaciones en la comisión de investigación –ya fuera por un lapsus o por una confesión no del todo bien calculada– se deduce que quiso desvincular a su familia de los cursos de formación para el empleo al ocupar puestos en el Gobierno y ante la posibilidad de que en el futuro pudiera ocupar mayores responsabilidades políticas. La duda que persiste es evidente: si todo era perfectamente legal y nada había que ocultar ni que temer, ¿por qué actuó así?

135. Según la documentación recibida en el Parlamento de Andalucía el nombre del señor Moriche se incluye como perceptor de nóminas en expedientes de formación para el empleo financiados con fondos públicos por la Junta de Andalucía. Su nombre consta, al menos, en los expedientes números 98/2009/J/217, 98/2009/M/2111 y 98/2008/J/0244. Es perceptor de nóminas en

hasta 46 cursos distintos con especialidades tan dispares como operador de cámara, sistemas microinformáticos, inglés, azafata de congresos o diseño en 3D. Se justifica el cobro de su nómina por el concepto de «preparación/tutoría/evaluación» y se incluye en la relación de docentes de los cursos a pesar de ser auxiliar administrativo.

136. Por otra parte, está el hecho cierto que en el expediente número 98/2008/J/0244 la Junta de Andalucía ha notificado un reintegro por importe de 12 millones de euros y en esa cantidad se incluyen las nóminas del señor Moriche incluidas como gasto en el citado expediente de subvención. Es digno de reseñar que el expediente 98/2009/J/217 que recibió una subvención de 8 millones de euros está siete años después pendiente de justificar.

137. Por otro lado, la presidenta fue incapaz de justificar los motivos por los cuales su marido se incluía en la relación de docentes de los cursos ni logró aclarar el porqué de su decisión de querer desvincularlo laboralmente de los cursos de formación cuando accedió al Gobierno andaluz.

II.2. Los Informes de Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

138. Junto a las claves políticas que hacían que aflorara a la opinión pública la cuestión de los fondos destinados a la formación aparecen los primeros informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía que alertaban de las irregularidades en la formación para el empleo.

139. Así, el 14 de febrero de 2013 se remitía al Parlamento de Andalucía por parte del presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía, D. Antonio López Hernández, el Informe de Fiscalización de las subvenciones concedidas a los Consorcios Escuelas de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía (ejercicios 2008 y 2009). Este Informe está fechado en enero de 2013 –un mes después de debatido el dictamen de la Comisión de Investigación de los ERE–, si bien los trabajos de campo finalizaron más de un año antes, en la primera quincena del mes de noviembre de 2011, por lo que entre ambas fechas el Gobierno Andaluz tenía conocimiento ya de lo detectado por la Cámara de Cuentas de Andalucía, entre otros motivos por las alegaciones que presentó al referido Informe de Fiscalización.

140. El Gobierno Andaluz, además, tenía conocimiento de las irregularidades de al menos uno de los Consorcios de Formación, antes de la publicación del referido Informe de la Cámara de Cuentas. Ello es así por cuanto la Consejería de Empleo realizó una denuncia ante la Fiscalía por las irregularidades detectadas en el Consorcio de Formación Medioambiental (FORMADES) de Almonte. La denuncia se presentó por el Ejecutivo autonómico en 2012 según

afirmación hecha por el portavoz del gobierno andaluz, Miguel Ángel Vázquez. La fecha exacta se negaron a concretarla los comparecientes señora Florido y señor Recio en la Comisión de Investigación.

141. Un segundo Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía se publica en enero de 2014. Se trata de la 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 (ejercicios 2009 y 2010).

142. Ya en el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de mayo de 2007 de Fiscalización de determinadas áreas del Servicio Andaluz de Empleo (ejercicio 2004) se deducían incidencias en expedientes de la Dirección General de Formación para el Empleo, tanto en la línea de Experiencias mixtas de formación y empleo como en la línea de Formación profesional ocupacional. Estas incidencias detectadas no fueron subsanadas según consta en el Informe de la Cámara de Cuentas de enero de 2014, de seguimiento de las recomendaciones realizadas siete años antes. Estas incidencias son grosso modo las mismas que se han repetido hasta que se ordenó paralizar la convocatoria de subvenciones en materia de formación para el empleo en el año 2012, por parte de la actual presidenta de la Junta de Andalucía.

143. Habría que recordar que, según reconoció el expresidente de la Junta de Andalucía Manuel Chaves en su comparecencia ante la Comisión de Investigación, a los presidentes de la Junta de Andalucía le llegaban una vez al año todos los Informes de la Cámara de Cuentas por la reunión que mantenían de forma anual y después llegaban esos informes a las manos de todos los consejeros. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 202, de 30 de mayo de 2016, página 104.

144. Se puede afirmar, por tanto, que al menos desde el año 2007 el Gobierno andaluz tenía conocimiento de todas las incidencias en materia de formación para el empleo.

II.3. Los Informes de Control Especial de las Intervenciones Provinciales.

145. De forma simultánea a la elaboración y aprobación de estos Informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Intervención General de la Junta de Andalucía aprobó el 27 de febrero de 2013 la elaboración por parte de las Intervenciones provinciales de «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».

146. Estos informes provinciales, fechados todos en el mes de junio de 2014, concluían que el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) –responsable de las

subvenciones de formación profesional para el empleo– no había cumplido con la legislación que le era aplicable. Es de resaltar que el correspondiente a la provincia de Sevilla concluyó denegando opinión, es decir, que no se hace valoración por parte de la Interventora Provincial al carecer de documentación esencial que no fue enviada por el órgano gestor.

147. Los ocho informes especiales no se hicieron públicos hasta que se enviaron el 21 de enero de 2016 al Parlamento de Andalucía entre la documentación solicitada para la Comisión de Investigación, más de año y medio después. Sin embargo, el Gobierno andaluz tenía conocimiento de ellos, al menos la Consejería de Educación –con las competencias asumidas en aquella época– y la Consejería de Empleo como órgano gestor de las ayudas.

148. ¿Cuál es el motivo por el cual se acuerda realizar esos informes especiales? Por los indicios de irregularidades detectados ya en el año 2012 y comunicados al S.A.E. Lo explica perfectamente el Interventor Provincial de Huelva en su comparecencia en la Comisión de Investigación celebrada el día 7 de marzo de 2016. Con la ley de creación de la agencia especial SAE, la técnica de control que se le aplica a partir del año 2012 es la de control financiero (antes se le aplicaba la técnica de fiscalización previa). Con base en ello se realizaron controles provisionales trimestrales en los que se apreciaron, por parte de la Intervención Provincial de Huelva, incumplimientos bastantes relevantes que se le fueron comunicando al SAE para que fuera tomando medidas.

149. Las irregularidades de su informe anual final las resume así el Interventor Provincial de Huelva: «La mayoría de los expedientes presentaban un inadmisibles retraso de las tareas de justificación y liquidación, incumplimientos sistemáticos de los compromisos de contratación para aquellas líneas que lo exigían, y luego también, prácticamente el ciento por ciento de los expedientes de formación presentaban irregularidades. (...) había expedientes justificados por el órgano gestor (el S.A.E.) que carecían de documentación mínima indispensable, o bien esta documentación era incorrecta y adolecía de graves defectos, como facturaciones entre empresas vinculadas, facturas emitidas fuera de plazo de elegibilidad, gastos que no respondían de manera indubitada a la naturaleza.» Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 141, de 7 de marzo de 2016, páginas 152 y 153.

150. Tras ello, la Intervención General que tendría además información del resto de las provincias, aprueba para 2013 la elaboración de los Informes Especiales de formación profesional para el empleo 2009 a 2012.

II.4. Los Informes de Actuación de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

151. Estos Informes Especiales darían origen un año después al primer Informe de Actuación suscrito el 18 de junio de 2015 por el entonces Interventor General de la Junta de Andalucía, Adolfo J. García Hernández, respecto a la provincia de Huelva. Literalmente el Interventor General concluye que, «de conformidad con lo establecido en el artículo 12.5 del Decreto 9/1999, de 19 de enero sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, el presente informe de actuación trae causa en la apreciación de circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos».

152. El resto de los Informes de Actuación suscritos por la Intervención General de la Junta de Andalucía (excepto el de la provincia de Cádiz también de fecha 18 de junio de 2015) se demorarían otro año más por causas que desconocemos, y se suscribieron por el mismo Interventor General en febrero de 2016, tras lo cual presentó su dimisión. Su salida tuvo lugar en vísperas de su comparecencia en la Comisión de Investigación, que se produjo el 8 de marzo. Destacar que el Informe de Actuación respecto de la provincia de Granada se suscribió con posterioridad, el 21 de marzo de 2016, por el nuevo Interventor General, Vicente Fernández Guerrero, también desconociendo el Grupo Parlamentario Popular Andaluz por qué permaneció guardado en un cajón la propuesta de Informe de Actuación elevada por el Interventor Provincial de Granada.

153. Resulta un hecho insólito en la historia de nuestra Autonomía que se suscriban, además del anterior referido por menoscabo de fondos públicos de la provincia de Huelva, siete Informes de actuación por «la falta de implantación de medidas relativas a las recomendaciones sobre las irregularidades puestas de manifiesto en el informe emitido por la Intervención Provincial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de Formación Profesional para el Empleo de los ejercicios 2009 a 2012».

154. La gravedad de los hechos requerían la emisión de esos informes de actuación y por ende, la reacción del Gobierno andaluz quien ha silenciado desde el primer momento las medidas, si es que ha tomado alguna, puestas en marcha como consecuencia lógica de los mismos. Si existen informes de actuación hay que tomar medidas.

155. Al hilo de ello, habría que recordar que precisamente la no emisión de informe de actuación fue a lo que se aferró José Antonio Griñán para justificar su inacción en el caso de los ERE durante su etapa como consejero de Economía y Hacienda. A contrario sensu, la emisión de esos informes de actuación

obligarían a los consejeros que los recibieron (Empleo, Economía, Educación y Hacienda) a la toma de medidas excepcionales, de las cuales no hay constancia. Se ha impedido conocer esta cuestión entre otras causas por la ausencia entre los comparecientes de la consejera de Hacienda y Administración Pública.

II.4.1. Informe de Actuación de Servicios Centrales (SS.CC.) del Servicio Andaluz de Empleo, correspondiente al ejercicio 2012.

156. A estos ocho Informes de Actuación (la provincia de Almería no tiene pero Huelva tiene dos, uno por menoscabo de fondos públicos y otro por incumplimiento de las recomendaciones) habría que sumar otro más, derivado del Informe de cumplimiento del Servicio Andaluz de Empleo Servicios Centrales, correspondiente al ejercicio 2012. Está suscrito el 17 de diciembre de 2015 por el entonces Interventor General de la Junta de Andalucía, Adolfo J. García Fernández, y concluye que «no se han implantado de forma suficiente las recomendaciones propuestas en el informe definitivo de 2012».

157. Trae su origen en el Informe definitivo de cumplimiento de la legalidad de las actuaciones desarrolladas por el S.A.E. en el año 2012, suscrito por la Intervención Delegada del SAE con fecha 22 de mayo de 2014, más de año y medio antes.

158. En el punto II de descripción del procedimiento o actuación inadecuados y valoración de sus efectos, el Interventor General, a la vista del informe de seguimiento de recomendaciones, concluye 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».

III. HITOS CRONOLÓGICOS EN EL CONOCIMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES.

159. ¿Desde cuándo conocían los responsables políticos de la Junta de Andalucía todas las irregularidades de la formación para el empleo? ¿Ocultaron ese conocimiento de las irregularidades durante años? ¿Retuvieron documentación e informes que sacaban a la luz las irregularidades? ¿Se trataba de un secreto a voces lo que sucedía en torno a la concesión, gestión y revisión de las subvenciones para la formación?

160. Las fechas a tener en cuenta son:

161. 1ª) En mayo de 2007, siendo presidente de la Junta de Andalucía el señor Chaves, la Cámara de Cuentas alertó mediante el Informe de Fiscalización de determinadas áreas del Servicio Andaluz de Empleo (ejercicio 2004) de lo que se denominó «incidencias» y se hizo caso omiso de las mismas.

162. 2ª) En octubre de 2010, siendo presidente de la Junta de Andalucía el señor Griñán, se produce la dimisión del señor Velasco por las subvenciones recibidas en materia de formación profesional por la empresa de su esposa (Aulacen Cinco SL).

163. 3ª) En noviembre de 2011 se terminan los trabajos de campo de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre los Consorcios de Formación para el Empleo, con conocimiento de los responsables de la Consejería de Empleo y en enero de 2013 se aprueba el Informe al respecto.

164. 4ª) En 2012, siendo presidente de la Junta de Andalucía el señor Griñán, se presenta denuncia ante la Fiscalía por las irregularidades detectadas en el Consorcio de Formación Medioambiental (FORMADES) de Almonte.

165. 5ª) El 5 de mayo de 2012 se aprueba el Decreto del presidente 3/2012, sobre la Vicepresidencia y reestructuración de competencias. Las competencias en materia de Formación Profesional para el Empleo se atribuyen a la Consejería de Educación. El traspaso no se hace efectivo hasta un año después. El 1 de enero de 2013 el SAE deja de tener acceso al sistema contable JÚPITER en materia de formación y se paralizan los pagos. El traspaso de personal se realiza el 3 de abril de 2013 y el traspaso documental entre abril y diciembre de 2013, según cada provincia. Queda paralizada de facto toda la tramitación y gestión de los expedientes de formación para el empleo. La mudanza produce un caos, un «incendio» en el argot administrativo, según palabras del Interventor General de la Junta de Andalucía en su comparecencia ante la comisión de investigación.

166. 6ª) El 7 de mayo de 2012, D^a. Susana Díaz es nombrada consejera de Presidencia e Igualdad. Un mes después, su marido, auxiliar administrativo, deja de trabajar en IFES, que imputaba sus nóminas a los cursos de formación para el empleo con el concepto de «PREPARACIÓN/TUTORÍA/EVALUACIÓN». Esas nóminas han sido declaradas por la Junta de Andalucía como gastos no imputables a los cursos del expediente número 98/2009/M/2111, siendo objeto de reintegro.

167. 7ª) En marzo de 2013 se producen las declaraciones del ex director general de Empleo, Francisco Javier Guerrero sobre los fondos de formación.

168. 8ª) El 2 de abril de 2013 se produce el traspaso de competencias en materia de Formación Profesional para el Empleo desde la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo a la de Educación, mediante la aproba-

ción del Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, de modificación de la Ley de creación del SAE, siendo presidente de la Junta de Andalucía el señor Griñán. Este traspaso de competencias se contempló desde el primer momento por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz como un cortafuego para aislar las irregularidades, como un medio para empezar a dejar el pasado de irregularidades detrás y comenzar desde cero en la formación profesional para el empleo. El Servicio Andaluz de Empleo deja de ser competente para terminar los expedientes de subvenciones y ayudas y cualquier trámite a partir de esa fecha en los expedientes de formación para el empleo debe hacerlo la Consejería de Educación, siendo Luciano Alonso el consejero. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz votó que no a la convalidación de este Decreto-Ley, que contó con el apoyo del PSOE e IU, entonces socios en el Gobierno andaluz.

169. En el debate celebrado se dejó constancia por la diputada del PP que «se le está trasladando el lío enorme de corrupción y mala gestión de los cursos de formación, de las escuelas taller, a la señora Moreno», entonces consejera de Educación y que «para los desempleados implica la paralización absoluta en todos los expedientes que se están siguiendo para poner en marcha las escuelas taller o los cursos de formación profesional ocupacional». Además, «en la disposición transitoria segunda nos encontramos otro problema: la adscripción de personal y puestos de trabajo. Nos encontramos con la FAFPE, unas 1.500 personas, que van a estar de brazos cruzados. Tenemos un personal para la formación que no puede trabajar en formación y no va a hacer nada. Y sin embargo tenemos una Consejería de Educación que carece de profesionales y no se va a poder dedicar a la formación. Consecuencia: paralización absoluta de todas las políticas en materia de formación para el empleo». Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 36, de 24 de abril de 2013, páginas 20, 21 y 22. IX Legislatura.

170. El problema del personal de la FAFPE sigue sin resolverse tres años después, reconociendo la presidenta de la Junta de Andalucía que hay 2.500 personas sin actividad, incluyendo en esta cifra al personal de la FAFPE. Y el portavoz del Gobierno Andaluz también afirmó esta circunstancia.

171. 9ª) En septiembre de 2013, la presidenta de la Junta de Andalucía, señora Díaz, suspende las convocatorias de las subvenciones para la formación para el empleo y todas las acciones formativas, según reconoce expresamente y por primera vez en la sesión plenaria del 8 de octubre de 2015, porque «...existían dudas sobre la gestión de esos fondos que se hubieran gastado adecuadamente, y había una investigación judicial sobre los mismos, tomé dos decisiones. La primera, 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. Y tomé una segunda decisión, que era, como le decía paralizar los programas de formación, la concesión de esas ayudas a la formación, hasta que no se clarificara el uso que se le estaba dando a las mismas. (...) garanticé que si algo en el pasado no se había hecho correctamente, durante mi presidencia no se iba a volver a repetir.» Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 15, de 8 de octubre de 2015, página 97.

172. En esa decisión de paralización por irregularidades existentes se ratifica nuevamente la presidenta de la Junta de Andalucía en sesión plenaria del Parlamento de Andalucía de 7 de abril de 2016, al afirmar que «en un momento de incertidumbre sobre la gestión de los fondos públicos en materia de formación, lo primero era paralizarla, comprobar que el uso era un uso adecuado (...) y garantizar que, bajo mi Presidencia y en el futuro, no volvería a suceder ningún tipo de irregularidad (...)». Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 36, de 7 de abril de 2016, página 79.

173. 10^a) En enero de 2014 se aprueba otro Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre fiscalización de subvenciones del SAE sobre formación profesional para el empleo con múltiples incidencias.

174. 11^a) El 28 de enero de 2014 se aprueba un Acuerdo del Consejo de Gobierno, siendo presidenta de la Junta de Andalucía la señora Díaz, por el que se autoriza al entonces consejero de Educación, Cultura y Deporte, Luciano Alonso, la disolución de tres consorcios de formación bajo la excusa de que un estudio de la situación administrativa y económica de los mismos aconsejaba la conveniencia de la supresión. Se trataba del Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información (Forman), de Málaga; el Centro de Formación Medioambiental para el Desarrollo Sostenible (Formades), de Almonte (Huelva); y el Centro de Formación en Técnicas Industriales (CTI), en San Fernando (Cádiz).

175. 12^a) En junio de 2014 se suscriben por parte de los Interventores Provinciales de la Junta de Andalucía 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. Permanecen ocultos para el Parlamento hasta que son entregados como parte de la documentación de la Comisión de Investigación el 21 de enero de 2016, como ya se ha reiterado.

176. 13^a) De septiembre de 2014 a diciembre de 2014, tiene lugar la comparecencia mensual en comisión parlamentaria, del consejero de Educación, Cultura y Deporte, señor Alonso, sobre las presuntas irregularidades detectadas en la gestión de fondos públicos para cursos de formación y situación de

los expedientes de formación para el empleo. Se niega cualquier irregularidad y se escatiman datos sobre el proceso de revisión de los expedientes de subvenciones. Se empieza un plan de choque con la contratación de personal para la revisión de las subvenciones.

177. 14ª) El 18 de junio de 2015, con gran retraso, se suscribe el primer Informe de Actuación por el Interventor General de la Junta de Andalucía, derivado del Informe Especial de la provincia de Huelva que «trae causa en la apreciación de circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos». Dicho Informe de Actuación está suscrito tras la celebración de las elecciones autonómicas del 22 de marzo de 2015 y una vez celebrada la cuarta y última sesión de investidura de la señora Díaz como presidenta de la Junta de Andalucía, celebrada el 11 de junio de 2015. Este Informe de Actuación permaneció oculto durante siete meses hasta que tuvo su entrada el 21 de enero de 2016 en el Parlamento de Andalucía, como documentación solicitada por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz en la Comisión de Investigación. El 17 de febrero de 2016 llegarían al Parlamento otros Informes de Actuación, los relativos a Servicios Centrales del SAE y de las provincias de Sevilla, Córdoba, Jaén y Huelva (por no adopción de medidas necesarias para solventar las deficiencias observadas y falta del informe sobre el grado de implantación de las recomendaciones propuestas).

178. 15ª) 14 de julio de 2015. Nuevo traspaso de competencias de la formación profesional para el empleo con la nueva legislatura, siendo presidenta de la Junta de Andalucía la señora Díaz, mediante la aprobación del Decreto 207/2015, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación. Nueva mudanza, «nuevo incendio». Más paralización en la gestión.

179. 16ª) 20 de julio de 2015. Se solicita por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz al Parlamento de Andalucía, mediante el derecho de información regulado en el artículo 7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, copia del Informe de Actuación de la Intervención General de la Junta de Andalucía por menoscabo de fondos públicos, en relación a la auditoría de cumplimiento a las subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo, durante los ejercicios 2009 a 2012. El 18 de noviembre de 2015, aprobada ya la creación de la Comisión de Investigación, se reitera la petición al estar vencido el plazo reglamentario de su contestación y remisión de la información. Dicha petición de información no ha sido contestada por el Consejo de Gobierno, si bien el Informe de Actuación tuvo entrada como documentación de la Comisión de Investigación el 17 de febrero de 2016, siete meses después de su petición.

180. 17ª) 15 de septiembre de 2015. Aprobación del Decreto-Ley 5/2015, por el que se establece el procedimiento para culminar la integración de la red de consorcio Escuela de Formación para el Empleo en el SAE. El Consorcio CIO Mijas queda fuera de esta norma y se sitúa en un «limbo jurídico» al no integrarse en el SAE ni disolverse, permaneciendo sin actividad al cierre de la comisión de investigación. La oferta formativa de todos los consorcios no se hizo en el curso 2015/2016 y se ocasionó un irreparable perjuicio a todos los trabajadores de los consorcios por los impagos de sus nóminas durante casi dos años.

181. Esta cronología de los hechos hace deducir al Grupo Parlamentario Popular Andaluz que los máximos dirigentes políticos del Gobierno andaluz eran concededores de las irregularidades y se esforzaron en ocultarlas.

182. Cuando el Grupo Parlamentario Popular Andaluz presentó su primera petición de creación de Comisión de Investigación relativa a irregularidades de las subvenciones para formación profesional para el empleo, el 13 de marzo de 2014, el Gobierno andaluz tenía conocimiento de la existencia de esas irregularidades y, a pesar de ello, fue rechazada su creación por el Gobierno PSOE-IU.

183. Desde el Gobierno andaluz se tomaron decisiones de forma consciente para minimizar tanto la repercusión de las irregularidades como sus consecuencias en el ámbito político. Por ello, se decidió por parte del señor Griñán el primer traspaso de competencias en abril de 2013 desde Economía, Innovación, Ciencia y Empleo a Educación, «la mudanza que provocó un incendio», en palabras del ex interventor general, Adolfo J. García. Con posterioridad la señora Díaz decidió paralizar la convocatoria de formación para el empleo durante cinco años, desde el año 2012 hasta el 2016.

184. En el BOJA número 169 de 2 de septiembre de 2016, se publica la Resolución de 29 de agosto por la que se convocaban subvenciones públicas en las modalidades de formación dirigida a personas desempleadas y ocupadas, aunque pendientes de la publicación de las otras resoluciones de convocatorias para el resto de modalidades de formación para el empleo (Programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo). Además y a pesar de esa publicación en BOJA, realmente no se ejecutará el presupuesto y no se iniciarán los cursos de formación hasta el año 2017 por los plazos previstos de presentación de solicitudes (se ha prorrogado incluso el plazo según se ha publicado en el BOJA del 16 de septiembre de 2016) y de resolución por parte de la Administración, y ello si no sucede ningún contratiempo o dificultad más.

IV. REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.

IV.1. Régimen de concesión de las subvenciones.

185. En Andalucía, la norma que aprobó las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos en materia de Formación Profesional para el Empleo fue la Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo.

186. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, Ley General de Subvenciones, en su artículo 22 establece que «El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva».

187. La concurrencia competitiva es la norma general por ser el procedimiento más garantista para al reparto del dinero público.

188. No obstante, la Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo ha establecido numerosas excepciones a esta norma general de manera que en algún año incluso se ha invertido lo que debía ser la tendencia superando las subvenciones concedidas en régimen de concurrencia no competitiva a las concedidas en concurrencia competitiva.

189. La Orden de 2009 excepciona: la suscripción de los convenios con los agentes económicos y sociales más representativos en el ámbito de la Comunidad para la ejecución de los planes de formación de carácter intersectorial dirigidos prioritariamente a ocupados, así como para el desarrollo de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas; el programa de acciones con compromiso de contratación; el de formación e inserción sociolaboral para colectivos con especiales dificultades de inserción; y el Plan MEMTA.

190. Es de destacar que, según el informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de 2014, el 89% y el 36% de las ayudas de 2009 y 2010 se concedieron utilizando el procedimiento de concurrencia no competitiva. De hecho, las subvenciones más cuantiosas se daban por este método.

191. El mecanismo empleado para la concesión de estas ayudas millonarias fuera del régimen ordinario de concurrencia competitiva era el de las subvenciones excepcionales y las nominativas. Muchas de estas subvenciones eran aprobadas en Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía debido al importe de las mismas.

192. En este sentido, los grandes perceptores de estas subvenciones han sido los agentes sociales y la polémicamente extinguida FAFPE. Una gran cantidad de estas subvenciones se encuentran actualmente pendientes de justificación e

incluso en riesgo de prescripción según el informe de 27 de abril de 2016 emitido por la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo. Además, se encuentran las cantidades no justificadas de las subvenciones concedidas a la FAFPE cuyo reintegro no se va a obtener nunca como consecuencia de la teoría de la confusión de derechos al haberse integrado en el SAE.

193. En total, casi 300 millones de euros en subvenciones a agentes sociales se encuentran pendientes de justificar conforme al citado informe de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo.

194. La exclusión del régimen de concurrencia competitiva para los agentes sociales y económicos más representativos de la Comunidad Autónoma Andaluza se fundamenta en razones de interés público y social. Las subvenciones concedidas a los mismos se instrumentan a través de convenios de colaboración y se abonan por el importe total sin necesidad de justificación previa, según Acuerdos del Consejo de Gobierno, y en virtud de los artículos de los artículos 21 y 24 de las Leyes de Presupuestos de 2009 y 2010, respectivamente.

195. Los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Andalucía contemplan créditos nominativos a los agentes sociales más representativos (UGT-A y CCOO-A) destinados a infraestructuras para la formación. Este sistema ha supuesto la concesión de ayudas millonarias concedidas anualmente y sin ningún control a estos agentes sociales.

196. En gran parte como consecuencia de ello, y según el informe de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de 27 de abril de 2016, actualmente existen 23 expedientes concedidos a UGT-A pendientes de justificar por importe de 107 millones de euros y 11 expedientes a CC.OO. por importe de 117 millones. De los cuales 80 y 90 millones respectivamente, se encontrarían en riesgo de prescripción.

197. La falta de control sobre estas inversiones en infraestructuras ha supuesto que, en ocasiones, se destinen a finalidades distintas de la formación para el empleo.

198. Del mismo modo ha propiciado que otros agentes se beneficiaran directamente de estas ayudas. Tal es el caso de las subvenciones concedidas para rehabilitar sedes de UGT-A cuya propiedad compartía el sindicato con el PSOE-A.

199. No se han enviado a la comisión de investigación todos los expedientes de subvenciones nominativas y excepcionales pero, de los recibidos, se ha de destacar, en el sentido manifestado, el 98/2005/J/523 por el que se conceden 1.200.000 euros a UGT para construcción de infraestructuras en

Lopera, Granada, Guadix, Fuengirola, El Ejido. Más de 300.000 euros en este expediente van destinados a la construcción del centro de Lopera cuya titularidad comparte UGT con el PSOE-A tal como se comprueba en las escrituras que constan en el expediente y sin que en el mismo se contenga ningún documento que exprese la separación o afectación exclusiva a la parte de UGT.

200. De las comparecencias de los Directores Generales se desprende también la falta de justificación en la concesión de las subvenciones nominativas y excepcionales millonarias otorgadas a la FAFPE.

201. Otra excepción a la teóricamente, norma general de concurrencia competitiva la establece la Orden de 2009 para las acciones formativas con compromiso de contratación.

202. Esta excepción se justifica por la contribución de esta modalidad al objetivo principal de la formación como es la inserción laboral. En este sentido, el artículo 37 de la Orden exige que el compromiso de contratación alcance, como mínimo, al 60 % de los alumnos. Sin embargo, el punto 7 del mismo artículo abre la puerta al fraude al determinar que «las renunciaciones por parte de los alumnos/as a un contrato de trabajo de acuerdo a los compromisos adquiridos en la solicitud que dio origen a la subvención concedida y relacionado con la formación impartida, se tendrá en cuenta para el cumplimiento del compromiso de contratación por parte de la entidad subvencionada, siempre que se le haya ofrecido a todos los alumnos/as formados/as y se encuentre suficientemente acreditado».

203. De este modo, la Orden de 2009 no estableció un sistema de control sobre la regularidad de las renunciaciones de los alumnos a ofertas de contrato de trabajo. Lo que debería constituir una rara excepción, pues no debería ser normal que alumnos desempleados renunciaran a ofertas de trabajo, se convierte en habitual. Hasta el punto que hemos detectado expedientes, entre los recibidos por la Comisión, en los que la totalidad de los alumnos firman una renuncia al contrato de trabajo por lo que «formalmente» se cumplen los requisitos de la normativa y la Dirección general de Formación Profesional para el Empleo no entró nunca a revisar estos expedientes ni a exigir el reintegro de los mismos.

204. El «modus operandi» para el fraude, según han declarado algunos alumnos, era sencillo. Una empresa solicitaba una subvención para cursos con compromiso de contratación para eludir la concurrencia competitiva y se firmaba directamente un convenio de concesión. Posteriormente hacía firmar a todos los alumnos la renuncia a la oferta laboral, en algunos casos incluso antes de comenzar los cursos y como condición para acceder.

205. En este sentido, nos hemos encontrado el expediente 98/2008/J/0427 de subvención con compromiso de contratación concedida a la empresa GÁLVEZ PELUQUEROS SL, de la que eran socios Antonio Gálvez Barba y el secretario general de la Delegación Provincial de Salud de la Junta de Andalucía, Antonio Sánchez Mejías. En este expediente con compromiso de contratación todos los alumnos firmaron renuncia a la oferta de contrato de trabajo sin que la dirección general de Formación Profesional para el Empleo revisara por ello el expediente ni comprobara la veracidad de dichas renunciaciones.

206. Este fraude en la contratación de los alumnos era facilitado además por la normativa andaluza que permitía la contratación por empresas distintas a las que impartían los cursos, a diferencia de lo que sucedía en otras Comunidades Autónomas. El artículo 37.4 de la Orden de 2009 establece que «cuando la contratación no la realice la entidad solicitante, deberá adjuntar a la solicitud la relación de empresas y el número de trabajadores/as que se compromete a contratar cada una, junto con el compromiso de cada empresa, que se suscribirá en el modelo normalizado».

207. Un informe de la Inspección de Trabajo firmado en marzo de 2015 y remitido al Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla concluye que la normativa andaluza era distinta a la de otras Comunidades Autónomas en relación con la formación con compromiso de contratación y que la misma favorecía el fraude. En el mismo, la Inspección de Trabajo define como «laxos» los criterios que siguió el SAE para dar por buenas las contrataciones y que no se firmó ni un contrato indefinido todos eran eventuales que no llegaban ni al mínimo de seis meses estipulado y en algunos casos los trabajadores eran dados de alta a tiempo parcial sin alcanzar el 50% de una jornada completa. En muchos casos relata el citado informe que se cubrían puestos de trabajo no cualificados que no requieren formación y menos aún si estaba financiada con fondos públicos. El informe afirma que «la Junta debió haber solicitado el reintegro total de las subvenciones porque las empresas beneficiadas no cumplieron con los requisitos establecidos».

208. En último lugar concluye que «los expedientes de subvención analizados no han conseguido su objetivo en ningún caso». No se ha proporcionado ni un sólo empleo estable y de calidad; sólo se han conseguido empleos precarios mediante contratos que incumplen la normativa de aplicación, con un coste promedio de más de 9.000 euros por cada puesto de trabajo eventual.

209. Para llegar a esa conclusión, el inspector hace una comparativa de las diferentes normas de aplicación en los cursos con compromiso de contratación en Asturias, Madrid, Extremadura, Valencia y Navarra. La normativa andaluza

era distinta porque permitía la contratación por empresas distintas a las que impartían los cursos. Este matiz permitía que «el compromiso de contratación no fuera más que una mera declaración de buenas intenciones, en el mejor de los casos, o, en el peor, un proceso maliciosamente urdido con el solicitante para aparentar el cumplimiento de los requisitos de la subvención y eludir la concurrencia competitiva».

210. Por otra parte, el artículo 13 de la Ley 38/2013, de 17 de noviembre, Ley General de Subvenciones, regula con carácter general los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora. En su apartado 2 dispone que «no podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes: e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente».

211. A continuación, la propia norma especifica que «salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora».

212. Por lo tanto, la legislación básica estatal exige que para ser beneficiario de las subvenciones el estar al corriente de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social pero, al mismo tiempo, permite que este requisito se exceptione por la respectiva normativa reguladora de las subvenciones.

213. Pues bien, la Orden de 23 de octubre de 2009 de la Consejería de Empleo en su artículo 6.1 in fine establece que: «De conformidad con el artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones y el artículo 29 de la Ley 3/2004, en tanto que las subvenciones reguladas en la presente Orden tienen una gran repercusión en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores de nuestra Comunidad Autónoma fomentando la formación de los trabajadores y trabajadoras, las entidades beneficiarias de las mismas quedan exentas del cumplimiento de la obligación contenida en la letra e) del citado artículo 13.2 de la Ley General de Subvenciones.»

214. Este párrafo incluido en la orden de la Comunidad Autónoma de Andalucía, convierte en regla general el que las entidades beneficiarias no tengan que estar al corriente en Hacienda y en la Seguridad Social.

215. Este abuso de lo que debería haber sido excepcional ha favorecido el fraude permitiendo la concurrencia de entidades y beneficiarios de subvenciones que no cumplían este requisito máxime en los casos de subvenciones con compromiso de contratación. Resulta llamativo cómo una empresa que no estaba al corriente de sus obligaciones tributarias o de Seguridad Social

podiera comprometerse a la contratación de los alumnos, sin mayor control por parte de la Administración teniendo en cuenta, además, que estas subvenciones se daban sin concurrencia competitiva.

216. Sin duda alguna, desde Andalucía se eliminaba cualquier instrumento de control que pudiera evitar el fraude.

IV.2. Deficiencias en el procedimiento de concesión.

217. a) No está acreditada la baremación de las solicitudes de las entidades en la concurrencia competitiva por parte de los órganos gestores no sigue unos criterios uniformes ya que la Orden de 2009 es genérica en este sentido. Las delegaciones provinciales establecían sus propios criterios de manera que la normativa facilitaba la concesión «discrecional» de las subvenciones.

218. En este sentido han declarado varios ex jefes de servicio de las Delegaciones Provinciales de Empleo ante la Comisión de Investigación, como el de Almería, Huelva, Jaén o Málaga. Este último declaró que el sistema GEFOC incluye un sistema de integrado de baremación automática de alumnos pero no de entidades.

219. No se aplican los mismos criterios de valoración por todos los órganos gestores para la baremación de las solicitudes en la concurrencia competitiva. Según Blas Méndez, ex jefe de servicio de Almería, la baremación la llevaba a cabo un órgano colegiado formado por tres personas que nombraba la dirección provincial. En cada provincia el órgano colegiado correspondiente atendía unos criterios propios para la baremación sin que desde la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo se dieran instrucciones para que esas baremaciones se hicieran de manera uniforme en toda Andalucía.

220. Todos los jefes de servicio que han comparecido afirman que se llevaba a cabo la baremación y clasificación de las entidades en concurrencia competitiva y que las actas constan en los expedientes y se fiscalizaban en previa por la Intervención provincial.

221. En este sentido José Ángel Gil, ex jefe de servicio de Huelva, llegó a declarar que es imposible que no existan las actas en los expedientes. Sin embargo, lo cierto es que los Informes definitivos de cumplimiento emitidos por los interventores provinciales establecen de forma unánime que faltan estas actas de baremación en los expedientes. Por lo que no solamente la selección de los beneficiarios es altamente discrecional, en concurrencia competitiva, sino que además no se han podido fiscalizar los criterios aplicados por los interventores provinciales.

222. José María Pérez González, beneficiario de muchas subvenciones de formación a través de empresas como AGRI RES S.L., CORAIS 2 CONSULTORES declaró en su comparecencia que «Yo lo de concurrencia competitiva, me sonrío, porque los cursos se han dado, prácticamente hasta el 2011, de la forma que se han dado. No le digo si había concurrencia o no había concurrencia. Yo pedía cursos de carnicero, si era antes, o pedía cursos de olivicultura, y me los daban a mí. No sé si había concurrencia o no había concurrencia. Hombre ¿no voy a ponerlo entre comillas? Si sabemos de sobra que aquí no ha habido concurrencia competitiva prácticamente ninguna. Eso está más claro que el agua».

223. b) Con carácter general, no hay constancia de la inscripción o acreditación del beneficiario en el registro de centros y entidades de formación profesional para el empleo en Andalucía.

224. Pero es más, se han detectado empresas beneficiarias que se constituyeron días antes de presentar las solicitudes de subvención.

225. En concreto, la empresa AULACEN CINCO SL, vinculada al exdirigente socialista Rafael Velasco, se constituyó 3 días antes de solicitar las ayudas de formación. Manuel Gavilán, ex jefe de servicio de Córdoba, justificó esta irregularidad en su comparecencia como una «rehomologación exprés» de anteriores beneficiarios que antes eran autónomos y amplió la participación en este procedimiento de «rehomologación» a muchas empresas, sin especificar nombres.

226. Se trata, por lo que hemos observado en los distintos expedientes de otro punto más para facilitar la discrecionalidad en la concesión y las subvenciones a la carta que han derivado en la creación de una auténtica red clientelar de empresas ligadas de manera directa al PSOE-A que se han beneficiado de los fondos públicos de manera indiscriminada.

227. El propio Interventor Adjunto al Interventor General de la Junta de Andalucía, Ignacio García Revilla, declaró en sede judicial, el 27 de marzo de 2015, que «en su opinión, todas estas irregularidades obedecen a la misma finalidad de favorecer a determinadas empresas o determinados grupos y el seguir dando subvenciones como sea».

228. El señor García Revilla no compareció antes esta Comisión pese ser el autor del Informe Consolidado de cumplimiento de 1 de junio de 2015 y haber sido propuesto para ello por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

229. c) A pesar de la obligatoriedad de la inclusión en el Fichero Andaluz de Especialidades de todas las acciones formativas subvencionadas, las dirigidas prioritariamente a personas ocupadas no se encuadran en el mismo. Se han detectado también concesiones de subvenciones para desempleados de acciones formativas no inscritas en el fichero de especialidades.

230. Hay un caso especialmente reseñable, en este sentido, como es el una empresa que ha recibido ayudas millonarias tanto de formación, como de la agencia IDEA e Invercaria y que recibió subvenciones por valor de 2 millones de euros. El informe de la Cámara de Cuentas destaca especialmente el caso de esta empresa pues al menos en uno de los expedientes se aprobaron por la Delegación de Córdoba acciones formativas para cursos que no estaban inscritos en el fichero de especialidades formativas. Además, se sobrefacturaron los cursos en más de la mitad de su importe suponiendo 38,79 euros/hora/alumno, siendo el módulo máximo previsto por la norma de 19,50 euros en el mejor de los casos.

231. Tanto el Interventor Provincial como el Jefe de Servicio y el Delegado Provincial de Córdoba han reconocido las irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas.

232. El interventor provincial destaca como hace en el párrafo de énfasis de su informe, que «se aplicaba a este beneficiario un régimen especial o excepcional para estos cursos dentro de las normas generales: ausencias de los cursos que daba en el fichero de especialidades, por supuesto ausencia del compromiso de contratación, aplicación por analogía de módulos de otros cursos para cuantificar el importe de los cursos no incluidos en ese fichero....». De nuevo regímenes especiales, trajes a la medida para repartir los fondos públicos.

233. Manuel Gavilán, Jefe de Servicio de Córdoba reconoce las irregularidades en el curso de 2009 e incluso las diferencia de otras salvedades: «el error no... Aquí sí que hay una irregularidad. De todo lo que dice el informe de la salvedad, aquí sí hay una irregularidad». Lo justifica, no obstante, por la urgencia con la que se tramitó.

234. Como consecuencia de todo esto se han iniciado expedientes de reintegro por las subvenciones concedidas a esta empresa de al menos tres expedientes. Entre ellos el expediente 14/2008/J/0257, por importe de 997.874 euros; el expediente 14/2009/J/0333, por importe de 997.874 euros; y el expediente 14/2011/J/825 por importe de 729.846,25 euros.

235. d) El artículo 15 de la Orden de 2009 regula la ejecución de la actividad subvencionada mediante entidades vinculadas y el artículo 100 la subcontratación parcial o total de la actividad.

236. En el 28% de los expedientes analizados por la Cámara de Cuentas en 2014 la ejecución de las acciones y planes formativos se ha realizado por una entidad vinculada al beneficiario y en el 18% se ha subcontratado con terceros. En algunos casos no figura la solicitud del beneficiario en la que se identifique la entidad y se justifiquen los requisitos.

237. En la mayoría de las subcontrataciones se concede la autorización por haber transcurrido el plazo de 15 días previsto en la orden reguladora sin que haya pronunciamiento expreso. Ello puede ocasionar que el beneficiario subcontrate en supuestos no permitidos así como la falta de comprobación por parte del órgano gestor de los requisitos previos establecidos en el artículo 29 de la LGS. De hecho, en el 85% de los expedientes con subcontrataciones no hay constancia del cumplimiento de dichas exigencias.

238. La subcontratación se ha llevado a cabo de forma total en tres de los Consorcios Escuelas de Formación (CIO MIJAS, CTI San Fernando y FORMAN) constituyendo un claro ejemplo de que el fraude estaba dentro de la propia Administración. Esta subcontratación es uno de los motivos que ha originado el reintegro de la totalidad de las subvenciones concedidas tal como se expresa en las propias resoluciones de reintegro.

239. Para la ejecución mediante entidades vinculadas se exige que «así expresamente lo determine la resolución o convenio que otorgue la subvención o en otra resolución complementaria, y en ella se identifique a la entidad vinculada y la aceptación del responsable de dicha entidad» y que concurren las siguientes circunstancias: «que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado y que se obtenga la previa autorización del órgano concedente».

240. Ninguna de estas condiciones se ha cumplido en una multitud de expedientes. De hecho, se ha podido detectar en varios expedientes recibidos en la comisión de investigación que había empresas que acudían de forma sistemática y perfectamente organizada a la contratación con entidades vinculadas como vía de obtener un beneficio que algunos empresarios, como el compareciente José María Pérez González, han cifrado en torno al 20% de la subvención.

241. El empresario y exconsejero de Hacienda de la Junta de Andalucía, Ángel Ojeda manejó unos 52 millones de euros en subvenciones para la formación, de muchos de los cuales ahora se le reclama el reintegro y disponía de un auténtico entramado empresarial que proporcionaba cada uno de los servicios que la entidad beneficiaria necesitaba contratar para ejecutar las acciones formativas. Si una empresa, Humanitas por ejemplo, recibía la subvención a su vez contrataba el alquiler de naves con Prescal, los materiales con Natura, los monitores con Innova (todas ellas entidades vinculadas) y así iba obteniendo beneficio de cada partida con cargo a la subvención hasta superar con mucho ese 20 % que mencionaba el compareciente José María Pérez.

242. Esta era la fórmula utilizada para obtener beneficio económico a pesar de la prohibición de obtenerlo.

243. Muchas otras empresas utilizaban procedimientos similares de obtención ilícita de beneficios. Así, hemos comprobado como en el expediente 41/2006/J/0796 la entidad SUYMA CONSULTORES S.L., vinculada a la dirigente del PSOE-A y ex delegada provincial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla, Susana López, cargaba a la formación el alquiler de los inmuebles para la ejecución de los cursos a su entidad vinculada INVERSUMA SC. Susana López fue cesada por el Consejo de Gobierno el 16 de febrero de 2016 en pleno funcionamiento de la comisión de investigación y su nombre estaba incluido entre los comparecientes propuestos por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

244. En el expediente 98/2008/J/0171 de subvención concedida a ÁNFORA FORMACIÓN SL, empresa cercana al PSOE-A, comprobamos igualmente que en la memoria justificativa de los gastos imputados a la formación se incluyen facturas de DESARROLLO DE TELESERVICIOS S.L., por alquiler de medios didácticos y alquiler de aulas, o de Generación Tecnologías de la Información S.L., por algo tan genérico como «material fungible». Empresas ambas vinculadas a la beneficiaria de la subvención, sin que se cumpla ninguno de los requisitos del artículo 15 de la Orden. Hasta el punto de que el contrato de alquiler de aula anexo en la documentación lo firman los dos socios de Ánfora Formación, S.L., uno en representación de la misma y el otro en representación de la arrendataria. Uno de los socios de la empresa es Félix Martín, que casualmente fue en la lista del PSOE como suplente en las elecciones municipales de 2003 de Castilleja de Guzmán y a su vez patrono de la Fundación afín del PSOE Fundación para el Progreso de Andalucía. Tiene otras empresas vinculadas de tal forma que la totalidad de la subvención se destinaba a empresas vinculadas.

245. Esta era también la fórmula utilizada por algunas asociaciones sin ánimo de lucro, por ejemplo la Fundación Adelante, también vinculada al PSOE. Varios de los expedientes por los que se concedieron subvenciones a esta Fundación se encuentran precintados por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla y no han podido ser enviados a la comisión de investigación.

246. El fraude en la obtención de beneficios ilícitos por parte de las entidades colaboradoras ha quedado refrendado de manera rotunda en la comparecencia ante la Comisión del empresario José María Pérez, el cual declaró que «Si nosotros teníamos que liquidar entero el curso. Pues, ¿qué nos quedaba a nosotros? Pues, un beneficio que se amortizaba sobre todo en instalaciones, barzas, instalaciones de viveros, instalaciones de lo otro...—El beneficio de cada uno de los cursos había unas normas en la justificación, donde esto iba

para esto, esto para esto, esto para esto... y esto es beneficio empresarial. Era aproximadamente pues sería un 10 o un 20%, por ahí más o menos».

247. e) Otro claro ejemplo de que las subvenciones se hacían como un traje a medida para determinados beneficiarios se evidencia en los múltiples casos de modificaciones de las condiciones establecidas en la resolución de concesión que hemos encontrado en los expedientes recibidos en la Comisión. Éstas afectan al contenido o forma de ejecución, al plazo de ejecución (y consecuentemente al plazo de justificación), y específicamente al plazo de justificación.

248. Si bien la norma prevé la posibilidad de modificaciones de las condiciones establecidas en la resolución de concesión la misma se ha de justificar en circunstancias excepcionales o de fuerza mayor y la competencia para su aprobación corresponde siempre al órgano concedente.

249. En muchos casos, las modificaciones de las acciones formativas subvencionadas no han sido aprobadas por el órgano competente (quién dictó la resolución de concesión) sino por la Comisión Mixta, cuyas funciones se limitan a la preparación, seguimiento y evaluación de las actuaciones derivadas de la resolución de concesión o del convenio o a proponer al órgano competente la modificación, pero no a aprobarla. Como ejemplo el expediente de la subvención 29/2009/M/0196 concedido a la FAFFE en la que la Comisión Mixta aprueba de manera unilateral la modificación de la fecha de finalización de los cursos y consecuentemente, del plazo de justificación. Esta irregularidad fue reconocida además en su comparecencia por el jefe de servicio de Huelva que declaró «me está hablado de las resoluciones de ampliación de los plazos de ejecución. Efectivamente, en el artículo correspondiente de la Orden... Perdón lo tenía a mano... En el artículo 12 de la Orden de 23 de octubre, habla de comisiones mixtas, con el fin de coordinar, etcétera. Es cierto que no contempla autorizar o denegar prórrogas en los plazos establecidos, es cierto. Es cierto también que el artículo 23 de la Orden de 12 de diciembre dice: «Y cuantas otras se consideren oportunas para el correcto seguimiento de las acciones objeto de subvención». Cuantas otras... Y es cierto que ha habido un tiempo, en el que no hacíamos las resoluciones de ampliaciones de plazos. Y como es cierto, y yo he venido aquí a decir la verdad, pues es cierto».

250. En la mayoría de los casos, sí existe en el expediente solicitud de modificación de las condiciones y aprobación de la misma por el órgano concedente. Llama la atención, no obstante, la frecuencia con la que algunas entidades cambiaban unos cursos concedidos por otros sin circunstancias aparentemente excepcionales que lo justificaran. Se daba la subvención por un montante total y luego se iban cambiando las especialidades de los cursos al objeto de llegar al

importe de la subvención concedida. Se argumentaba la falta de alumnos para la especialidad inicial. Esto ocasionaba a su vez la demora en el inicio de los cursos lo que obligaba a ampliar los plazos de ejecución y de justificación.

251. En el mismo sentido, hemos comprobado *in situ*, en los expedientes, cómo las entidades solicitaban ampliaciones del plazo de justificación, especialmente la FAFPE, que en algún caso ha llegado a ser superior a un año.

IV.3. Deficiencias en la fase de seguimiento y de justificación de las subvenciones.

252. Es en el procedimiento de justificación de las subvenciones donde más deficiencias se han detectado. Deficiencias que derivan en una relajación de los controles administrativos, una insuficiente fiscalización de la imputación de los fondos públicos al destino para el que se concedieron, una evidente falta de medios humanos y materiales y la culminación del caos a través del sistema de las resoluciones de exceptuación.

253. a) El seguimiento de las acciones formativas ha sido prácticamente nulo. La mayoría de los cursos o no se visitaban o no se hacían un número de visitas de seguimiento adecuadas una circunstancia que además, fue en aumento por falta de medios personales y por restricciones impuestas desde la Junta de Andalucía, lo que sin duda favorecía el fraude e impedía controles *in situ* que habrían servido para detectar numerosas irregularidades.

254. Según el informe de la Cámara de Cuentas de 2014, en Sevilla y Málaga solamente se realizaron en 2010 visitas de seguimiento al 10% y 33%, respectivamente, de los cursos para desempleados y únicamente en el 19% de los expedientes revisados constan visitas de seguimiento en alguno de los cursos seleccionados.

255. Los jefes de servicio de Formación Profesional para el Empleo que han comparecido ante la Comisión han afirmado que en sus provincias se han visitado el 100 % de los cursos pero esto choca frontalmente con las evidencias. No obstante, sí han reconocido algunos jefes de servicio, como el de Córdoba, que no existía ningún protocolo ni instrucción para llevar el seguimiento de los cursos por lo que cada provincia procedía de una manera sin un criterio general ni una supervisión por la Dirección General.

256. En primer lugar las denuncias de alumnos por cursos que no se han impartido extremo que, lógicamente, se habría detectado con un seguimiento adecuado.

257. En este sentido, el compareciente José María Pérez González declaró que «Pero esa inspección muchas veces no se ha podido hacer, no sé si por

falta de dinero, porque yo le preguntaba: ¿cuándo vas a ir por allí? «José María, cómo voy yo por allí si a mí no me pagan ni el kilometraje ni las dietas, simplemente me amplían días de vacaciones». Yo he hecho montones de cursos, sobre todo en los últimos años, que no han ido los inspectores, no sé por qué».

258. Sólo en la provincia de Málaga, donde arrancó la operación EDU, varias inspecciones ordinarias de la Tesorería General de la Seguridad Social en Málaga se habla de firmas inactivas que, tras recibir las subvenciones desde la Junta de Andalucía, daban de alta a uno o dos empleados y, después, desaparecían o se liquidaban, cursos de formación simulados, el dinero se repartía entre empresas, gestorías y, presuntamente, funcionarios públicos. La sección de investigación de la Seguridad Social dependiente de la UDEF certificaba que estas prácticas se llevaban a cabo de forma sistemática en la mayoría de las provincias. Han interrogado a centenares de personas, la mayoría falsos alumnos de cursos no realizados, en Málaga, Fuengirola, Vélez-Málaga, Estepona, Antequera o Ronda.

259. Según declaró en su comparecencia Teodoro Montes, jefe del departamento de gestión de FPO en Sevilla, «Verá, había relajo en la gestión, había relajo en las visitas, había relajo en las redacciones, había relajo...». «La salida de los técnicos a visitar cursos del 2009, 2010 y 2011 cada vez se fueron prácticamente anulando a instancia de la superioridad. Ante las reclamaciones, tanto de los técnicos como del propio departamento, se argumentaba falta de liquidez económica, pero nunca se frenó la puesta en marcha o se ralentizó la puesta de los mismos en fechas más distantes».

260. En la misma línea declaró que «en 2010 hubo técnicos que alcanzaron 217 cursos, 217 cursos. Jamás... O sea, que es imposible que esos técnicos hayan podido visitar esos cursos. Ni una utopía, ni el Espíritu Santo, entiéndame». De ser cierto este extremo implicaría no sólo relajación en el control sino un falseamiento de los documentos en los expedientes públicos.

261. El señor Montes puso un claro ejemplo del modo de actuación de la Administración que, durante años, favoreció el fraude: «Yo le cuento una anécdota, precisamente de Comisiones. Ese curso de “celador sanitario”, yo antes, inmediatamente antes, era el responsable del curso, yo visito el curso. El curso, como sabe, genéricamente es de 15 alumnos y un profesor. Y, excepcionalmente, el técnico que visita, en este caso era yo. No sé si el profesor o yo me tuve que subir encima de una mesa para poder hablar, porque no cabía, 30 metros cuadrados, pues aquello podría tener 20, 15, por ahí. Pero, además, el curso implicaba un taller. El taller no existía y, además, existía un equipo prolijo de equipamiento, no existía, sin embargo, el curso se estaba impartiendo. Si no

aparece el técnico, el ciento por ciento son beneficios. ¿Me explico? Llegó el tonto del técnico y, entonces, suspendió el curso. Pero, claro, era Comisiones Obreras, ¿vale? Y entonces, antes de que yo llegase a mi despacho, ya tenía yo a mi jefa recriminándome, que por qué. Hombre, yo te presento un informe, y acorde con ello, tú tomas la decisión pertinente. La mía, anular el curso. No se anuló el curso, se negoció a trancas y barrancas».

262. b) El retraso en las comprobaciones por parte de los órganos gestores de la documentación justificativa, previa a la liquidación, contribuye al elevado volumen de libramientos pendientes de justificar.

263. Según informe emitido por el director general de Formación Profesional para el Empleo, Manuel Jesús García Martín, de 27 de abril de 2016 que se aportó a esta Comisión de Investigación, habría a fecha 31 de diciembre de 2015 un total de 2.462 subvenciones para la formación pendientes de justificar, que suponen 539.255.250,28 euros. Además 1.087 de esos expedientes se encontrarían en riesgo de prescripción y, por lo tanto, con riesgo de pérdida de dinero público.

264. En su declaración judicial, recogida en todos los medios de comunicación, el ex director general de formación profesional para el empleo, Carlos Cañavate, afirmó que a la fecha de su toma de posesión en el cargo, octubre de 2013, se encontraban pendientes de justificar 950 millones de euros. Por lo tanto, 3 años después y sin que hayan mediado nuevas convocatorias de subvenciones aún resta por justificar más del 56 por ciento de aquella cantidad.

265. Sin embargo, el dato de subvenciones justificadas se refiere únicamente a expedientes finalizados no a expedientes vivos. El gobierno de la Junta de Andalucía únicamente está procediendo a la revisión de los expedientes vivos pero esto no implica que los expedientes ya cerrados se hayan revisado correctamente.

266. De hecho hemos encontrado expedientes en la Comisión (Gálvez Peluqueros, S.L. expediente 98/2008/J/0427 o SUYMA Consultores expediente 41/2006/J/0796) que estaban revisados y pagados al 100 % pero en los que existirían evidentes causas de reintegro y los anteriores a 2010 en esa situación se encontrarían prescritos.

267. Se da, en este sentido, una paradoja consecuencia de la falta de revisión de los expedientes. Por un lado se ven beneficiadas las entidades defraudadoras que o bien no han justificado las acciones formativas o bien contienen irregularidades en dicha justificación. A estas entidades se les abonó el 50 o el 75 % de la subvención de manera anticipada y esa cantidad se puede perder en caso de prescripción, cuyo riesgo existe de manera clara. Pero, por otro lado,

hay entidades colaboradoras que sí han realizado los cursos y han presentado toda la documentación justificativa en tiempo y forma. A estas entidades se les está creando un perjuicio, en muchos casos irreparable, al privarles del cobro de cantidades que ascienden hasta el 25 o el 50% de la subvención, cantidades que han puesto de sus bolsillos y que en ocasiones les han llevado a situaciones económicas extremadamente graves que han llegado a derivar en cierres de empresas y en despidos de trabajadores. Esta situación se ha visto agravada por la decisión del gobierno autonómico de paralizar las convocatorias de subvenciones, hecho que impedía a estos empresarios continuar con su actividad formativa.

268. La irresponsable actuación de la Junta en esta materia provoca un doble efecto perjudicial: beneficia al defraudador que sale indemne del fraude por el paso del tiempo y al mismo tiempo arruina al colaborador que ha actuado diligentemente y no puede recuperar su dinero.

269. En sus comparecencias todos los jefes de servicio, sin excepción, han reconocido la falta de medios personales y materiales y el caos existente en la Administración y que ha sido, en parte, causa de este retraso en la justificación de los expedientes.

270. El jefe de servicio de Almería, Blas Méndez, declaró en este sentido que «entonces, ¿qué es lo que ocurre? Que las entidades, es verdad que habían presentado la documentación, habían presentado la documentación en tiempo y forma. ¿Cuál es el problema? Que nosotros, la Administración, no habíamos tenido tiempo de revisarla, o sea, que no es un problema de las entidades, es que no nos había dado tiempo, es que era imposible, que materialmente es que era imposible».

271. Los dos traspasos de competencias en la gestión de la Formación Profesional para el Empleo en 2013 y 2015 han colaborado, también, de manera importante a aumentar el atasco en las justificaciones.

272. El propio jefe de servicio de Cádiz hizo una descripción bastante gráfica de la situación cuando declaró que «el año 2013 fue fatídico para la gestión, fatídico....., desde mi punto de vista personal, ¿vale? Hubo traslado de competencias, hubo traslado de sedes, hubo traspasos presupuestarios. A nosotros, en mayo de 2012, se nos dice que pasamos a Educación, que desaparece el SAE y que, provisionalmente, nos quedamos en Innovación. Todo eso nos lleva a un proceso de interinidad. Cuando llega el dinero en el año 2012, a nosotros nos coge mudándonos a otra sede, porque llega justo a final de diciembre. Y, en ese momento, ya estaba previsto y organizado un traspaso a un local en la calle Ramón Solís. Y otro ejemplo es que, cuando llega el 1 de enero, que se supone

que ya estaríamos por fin en Educación, se nos dice que no, que de momento estamos pendientes de que tiene que salir una nueva norma. Y, sin embargo, las competencias y los créditos presupuestarios quedan en Educación. Sigue su curso. Por fin, el 3 de abril se nos dice que pasamos a Educación. Y nos encontramos con que, días antes, dos tercios del servicio se quedan en Innovación, como consecuencia de que todavía no han finalizado los procesos de traspaso de medios personales y materiales entre las dos consejerías. Con lo cual, nos quedamos 12 personas, alguna de las cuales de baja, y de baja de larga duración, y en el departamento correspondiente a Gestión y Tramitación de Subvenciones se quedó exclusivamente el jefe de departamento, con dos personas que le llegaron nuevas, en el concurso, sin ninguna experiencia. Con esos medios tuvimos que abordar todo el año 2013».

273. Pues, no contentos con el caos generalizado que supuso la decisión de la Junta de traspasar las competencias de formación a Educación en 2015 se acuerda por el Decreto 201/2015, de 14 de julio, un nuevo traspaso que supone la vuelta de esas competencias a Empleo.

274. c) El sistema de justificación previsto en la normativa anterior a 2009 ha supuesto también un obstáculo para la eficiencia de la actuación administrativa que ha derivado en las nefastas consecuencias actuales.

275. La presentación de todas las facturas y documentos justificativos de los gastos suponía la forma más garantista de justificación del expediente pero al mismo tiempo, también la imposibilidad material de los órganos gestores de comprobar todos y cada uno de los expedientes por la falta de medios y organización existente.

276. El examen exclusivamente de las memorias justificativas con relación de gastos que hemos encontrado en multitud de expedientes no cumple mínimamente las garantías de justificación de los gastos debido a la ausencia de muchas de las facturas, en algunos expedientes no hay ninguna factura. La generalidad con la que se expresan los gastos impide el control de que los mismos se han aplicado de forma indubitada al destino para el que se concedieron así como la comprobación de que se realizaron dentro del plazo de ejecución de las acciones formativas subvencionadas.

277. d) La Orden de 2009 introduce en el artículo 102, la justificación de la subvención mediante presentación de la cuenta justificativa acompañada de informe de auditor.

278. Sin embargo se observan diferencias de contenido importantes entre los informes de auditor que acompañan a las cuentas justificativas. Y lo que es más grave, prácticamente ninguno de ellos señala incidencias.

279. Según declaró en su comparecencia Gaspar Llanes, Secretario General de Economía de la Junta, el deficiente sistema de control y justificación hizo saltar las alarmas de los verificadores y provocó incluso la paralización de los fondos europeos: «a partir de abril de 2014, en relación con los cursos de formación, que ha dado lugar a esta comisión de investigación, y nos pregunta que si hay certificaciones en materia de Formación Profesional para el Empleo; certificaciones que ya se hayan hecho por parte de la Dirección General de Fondos y por parte de la Unidad Administradora del Ministerio de Trabajo. Y, efectivamente, le contestamos que sí, pero que son certificaciones que han pasado pues por todos los controles.... La comisión tiene que dar cuenta también ante el Parlamento Europeo. Y por supuesto que por criterios de prudencia y porque no quería tener tampoco incertidumbre al respecto pues nos planteó que, bueno, ellos eran..., bueno, que veían bien lo que nos estaban diciendo, pero que, claro, este tema estaba siendo investigado y que no podía dar lugar también a explicaciones en el ámbito europeo, que a lo mejor no se sentían suficientemente cómodos. Porque, efectivamente, se han descertificado, tengo la cifra por aquí..., 47 millones de euros. Exactamente la descertificación final de formación profesional fue... A ver si lo encuentro... Unos 47 millones de euros es la descertificación»; «la interrupción que se produjo en diciembre... Vamos, se produjo, no, la comunicación oficial de interrupción fue, aquí lo tengo apuntado, el 10 de noviembre de 2014, por parte de la Comisión Europea, fue la comunicación oficial de la interrupción. El dictamen de auditoría que dio lugar a dicha interrupción fue en diciembre del año 2013. Bueno, pues el 11 de julio del año 2010, antes de la interrupción de la Comisión Europea, el plan de acción de este programa ya lo tenía la Comisión Europea. Lo tiene recogido la carta que le han mandado de la Comisión Europea a la RP española y la RP española al Ministerio de Empleo, comunicándole que ya se ha levantado la interrupción de este programa, lo comunicaron el pasado 14 de abril. Bien, esa interrupción fue básicamente por un sistema que había de auditoría que era..., de verificación. Lo que falló fue que el alcance de ese informe de auditoría no entraba, por ejemplo, en la elegibilidad de los gastos, y no todos los gastos que se hacían eran elegibles, o había incluso... en algunos casos no se habían cumplido determinadas cuestiones, como la información, publicidad, que son cuestiones básicas, o los costes indirectos que se aplicaban a la actividad estaban mal, había discrepancias al respecto de los costes indirectos. Entonces, la Comisión Europea nos conminó a hacer un sistema diferente..... Y ese informe auditor no tenía el suficiente alcance para pronunciarse sobre la elegibilidad de gasto. Y, de hecho, no se pronunciaba. Y ahí es donde se producían los errores, en que había gastos que no eran elegibles».

280. En consecuencia, los auditores, que eran elegidos y contratados por los propios beneficiarios con cargo a los fondos de formación no entraban a examinar la elegibilidad de los gastos de manera que desde la propia normativa, se favorecía el fraude.

281. Incluso el Auto del Juzgado de Instrucción nº 3 de Sevilla, de 19 de noviembre de 2015, incide en esta cuestión ya que afirma en el primero de los hechos, que la Administración se limitaba a una comprobación formal del dinero empleado, es decir que la facturas cumplan con los requisitos formales y con los criterios establecidos, no entrando a valorar la realidad de las partidas que contemplan y las sociedades auditadas y que las empresas sólo estaban obligadas a aportar un informe de auditoría externa, limitado a una comprobación formal.

282. Según el Informe de la Cámara de Cuentas de 2014, la mayoría de las facturas analizadas no identifican el expediente asociado a dicho gasto, no disponiendo de un sistema de validación y estampillado que permita el control, son genéricas en su descripción o se imputan a gastos sin ninguna relación con la formación ni con las acciones formativas para las que se han concedido las ayudas.

283. En los expedientes que se han recibido en la comisión de investigación se han detectado una multitud de irregularidades en los gastos imputados a las subvenciones de formación que no son sino consecuencia del deficiente sistema de justificación que facilitaba el fraude del dinero público.

284. e) El elevado volumen de libramientos pendientes de justificar, junto a la imposibilidad prevista en los artículos 32.2 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, y 124.1 del TRLGHP de proponer pagos de subvenciones a beneficiarios que no hayan justificado las ayudas anteriores ha hecho necesario en los ejercicios fiscalizados la emisión de resoluciones de exoneración. Estas resoluciones exceptuaron en 2009 y 2010 a 466 y 378 perceptores por importe de 70,24 millones de euros y 226,9 millones de euros, respectivamente. Además de estas resoluciones globales de exoneración, se han emitido otras individuales para determinados perceptores.

285. f) Es un hecho reconocido por todos los jefes de servicio, delegados provinciales y directores generales de empleo que han comparecido ante la Comisión que, a pesar de haberse producido el reintegro de cantidades y de haberse detectado conductas fraudulentas de muchos beneficiarios, en ningún caso se han abierto expedientes sancionadores a pesar de que la normativa los regula. La imposición de sanciones hubiera supuesto frenar el fraude por la posibilidad de impedir otorgar más ayudas a las entidades sancionadas. La

Administración Autonómica ha actuado con clara dejadez de funciones con claro perjuicio para las arcas públicas.

286. Sólo hay constancia de la apertura de dos sanciones impuestas según afirmó el consejero de Empleo señor Sánchez Maldonado en su comparecencia ante la Comisión de Investigación el día 31 de mayo de 2016. Se negó a proporcionar datos de las cuantías de las sanciones impuestas, fechas y entidades sancionadas. Esta información tampoco ha llegado a la comisión de investigación a pesar de haber sido solicitada por escrito por el Grupo Parlamentario del Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

287. Este dato resulta esencial conocerlo pues las sanciones impuestas podría acarrear, incluso la imposibilidad de que la entidad sancionada pudiera recibir nuevas subvenciones en la materia.

V. ELEMENTOS QUE FAVORECIERON EL FRAUDE EN LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.

V.1. El caos organizativo y la falta de medios materiales y personales.

288. Una de las cuestiones que ha quedado más claramente acreditada en el transcurso de los trabajos de investigación de la comisión, ha sido el de la situación generalizada de caos organizativo y la falta de medios materiales y personales en la que se encontraban los servicios responsables de la gestión, seguimiento y evaluación de las subvenciones concedidas a entidades beneficiarias para la formación profesional para el empleo.

289. Además de ello, los cambios competenciales en esta materia decididos por la presidencia del Consejo de gobierno de la Junta de Andalucía, con sucesivos cambios de esta materia de formación profesional de unas a otras consejerías, también ha provocado una situación de caos organizativo que dificultaba enormemente la adecuada gestión y control de estas ayudas.

290. El culmen de esta situación, queda perfectamente reflejado en la pérdida de documentación reservada que incluso se dio, a la hora de hacer un traslado físico de los expedientes de las dependencias de una consejería a otra. Esto ha quedado que como se ha conocido a través de las declaraciones de los distintos interventores, corroboradas por los jefes de servicio interrogados al respecto, de que a la hora de realizar el seguimiento a través de los informes de control financiero permanente a posteriori, fue notorio la falta de documentación en muchos casos, encontrándose incluso expedientes completamente vacíos.

291. De toda esta situación los responsables políticos de la Junta de Andalucía en los distintos niveles competenciales, tenían perfecto conocimiento. Han sido prácticamente unánimes las advertencias de los jefes de servicio en ese sentido, incluso algunos de ellos las formularon por escrito, donde advertía que se encontraban en una falta de medios personales y materiales tal que hacían imposible el cumplimiento de lo establecido en la normativa respecto los procedimientos de seguimiento, evaluación y justificación de las ayudas concedidas a las entidades beneficiarias de la subvenciones para la formación profesional para el empleo.

292. A ellos también se le une la precaria situación de los distintos servicios de intervención provinciales, que incluso se limitaban a dar por buenos los certificados emitidos al respecto del cumplimiento de las condiciones de la subvención por los delegados provinciales de Empleo, sin entrar a una comprobación auditora pormenorizada, hasta que no se dio la situación del sometimiento a un control financiero permanente «a posteriori», momento cuando se pusieron de manifiesto todas estas irregularidades.

293. Así pues, el caos organizativo, denunciado por los interventores y los jefes de servicio comparecientes en la comisión y conocido con los responsables políticos de la Junta de Andalucía, se concretaba en:

294. 1. Un cambio competencial no suficientemente justificado de las competencias en esta materia de la consejería de empleo a la consejería de educación y su vuelta, pasado el tiempo, nuevamente a la consejería de empleo, lo que provocó un innecesario desplazamiento físico de los expedientes con la consiguiente riesgo de pérdida de documentación obrante en los mismos.

295. 2. Una alarmante falta de medios materiales y fundamentalmente personales, de los funcionarios destinados al seguimiento, evaluación, control y justificación de estas ayudas. Ello provocaba que tuvieran que recurrirse continuamente al procedimiento de excepciones dado que la propia Administración era incapaz de cumplir los plazos a los que se obligaba en la normativa reguladora.

296. 3. Igualmente se daba en la última fase, la de intervención, una falta de medios materiales y personales que provocaba que el sistema de intervención previa se limitase a dar por bueno los certificados emitidos por los órganos gestores, sin que los servicios de intervención entraran generalmente a comprobar el cumplimiento exhaustivo de la normativa en los distintos extremos contenidos en los expedientes, dada esa manifiesta falta de medios, humanos fundamentalmente.

V.2. Las resoluciones de excepción.

297. ¿Qué es lo que han hecho mal durante años los sucesivos gobiernos socialistas de la Junta con el asunto de las llamadas excepciones o exoneraciones? Han hecho un mal uso, un uso indebido y generalizado de este mecanismo.

298. Esto es así porque tal y como se expone en un informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía la exoneración del art. 124.1 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía no es aplicable cuando las entidades beneficiarias de la subvención han cumplido con su obligación de justificar la misma y es la Administración concedente la que no ha realizado la labor de comprobación, es decir, si la falta de justificación es imputable a la Administración y no a las entidades beneficiarias.

299. Los consejeros de Empleo estuvieron firmando resoluciones exceptuando de manera generalizada y sin distinción, de manera que no tenían que haber metido a empresas, ayuntamientos, entidades sin ánimo de lucro que sí que cumplían con la obligación de justificar en tiempo y forma.

Extractos del mencionado Informe:

300. «...la LGHPJA establece con carácter general una prohibición de proponer pagos de subvenciones, cuando el beneficiario no haya justificado en tiempo y forma subvenciones concedidas con anterioridad. Para que dicha prohibición opere han de concurrir determinadas circunstancias que a continuación enumeramos:

301. Ha de ser el beneficiario el que incumpla su obligación de justificar (demorándose o no ajustándose a lo exigido en las Bases) de tal modo que, a nuestro juicio, no será de aplicación la prohibición cuando sea la Administración concedente la que se no haya realizado la labor de verificación o comprobación de las justificaciones.

302. La prohibición impide proponer el pago de nuevas subvenciones a beneficiarios que no hayan justificado en tiempo y forma subvenciones anteriormente concedidas «con cargo al mismo programa presupuestario».

303. El incumplimiento de la obligación de justificar por parte del beneficiario no debe haber determinado el dictado de una resolución de reintegro (no aplazada, fraccionada o suspendida cautelarmente) pues en tal caso, la imposibilidad de realizar pagos derivaría de la posible concurrencia de causa de prohibición para ser beneficiario de subvenciones (arts. 13.2 g) y 34.5 de la LGS y art 18 y 21 del RGLGS)».

304. «Tanto más si la falta de justificación no obedece a causas imputables a los propios beneficiarios sino al hecho de que aún no se hayan efectuado las tareas de comprobación que corresponden a la Administración concedente, como parece apuntarse en la consulta. Ya hemos dicho que en este último caso, a nuestro juicio, no sería de aplicación la prohibición contenida en el apartado primero del art. 124.1.».

305. Ante esto, el argumento esgrimido desde la Consejería es que no tenía otro remedio que exonerar o exceptuar porque alegan que lo que se entiende por justificación es un proceso más amplio, que comprende no sólo la presentación de la documentación justificativa por parte del beneficiario de la subvención, sino también la revisión de la misma por parte del órgano gestor y la justificación de éste ante la Intervención General y su correspondiente fiscalización.

306. Para sostener esta tesis se acoge la Administración a un informe de la Intervención General de 13 de octubre de 2000, que aunque admite que la exceptuación está prevista para beneficiarios que no han presentado justificación, resalta que el uso de la exceptuación no puede convertirse en una exoneración de la propia Administración y de su obligación de verificar la documentación, es decir, que ya en el año 2000 le está advirtiéndole de un posible mal uso continuado de este mecanismo: «Es evidente que no podrá entenderse que un beneficiario ha justificado la aplicación de una subvención concedida hasta tanto no sean examinados los documentos acreditativos que integran dicha justificación por parte del órgano concedente y éstos sean considerados adecuados para dicha finalidad; lo cual se materializará en el procedimiento de gasto público mediante la tramitación de la propuesta de documento contable «J», que deberá acompañarse de la preceptiva documentación.

307. Será la contabilización de la precitada propuesta de documento contable «J» la que habilite la tramitación del pago de otra ayuda concedida al mismo receptor con cargo al mismo programa presupuestario.

308. Por tanto, hasta tanto no tenga lugar esta actuación, no podrá entenderse que el beneficiario ha justificado en tiempo y forma la anterior ayuda concedida.

309. De ello se desprende que es necesario no sólo el cumplimiento por parte del beneficiario de la obligación de justificar que como tal tiene, sino también la actividad diligente de la propia Administración concedente, la cual ha de adoptar las medidas necesarias para garantizar que, presentaba la citada justificación por parte de los beneficiarios, ésta sea objeto del correspondiente análisis, a fin de permitir la tramitación de pagos futuros.

310. Entiende esta Intervención que la posibilidad de exceptuar de la limitación contenida en el artículo 18.2 de la Ley de Presupuestos está prevista para aquellos casos en que el beneficiario no ha presentado ante el órgano concedente la pertinente justificación, es decir, ha incumplido una de las obligaciones que le vienen impuestas por revestir tan condición; pero la propia Ley permite valorar, al titular de la competencia para proponer el pago, la concurrencia de circunstancias de especial interés social que habiliten el pago de otra ayuda concedida, aún producida esta eventualidad.

311. En ningún caso podría entenderse que la previsión legal de exceptuar de dicha limitación va dirigida a que la Administración pueda autoeximirse de las obligaciones que como tal le competen. Estimar dicha opción supondría admitir una falta de previsión en la organización de los medios o recursos necesarios para gestionar los programas a su cargo, máxime cuando se trata de convocatorias que se remontan, en algunos casos, incluso al ejercicio 1994.

312. Respecto a la posibilidad de la aplicación de la excepción legalmente prevista a un beneficiario concreto o a varios o todos los que lo hayan sido por una determinada línea de subvenciones, ha de manifestarse que la Ley no se pronuncia sobre el particular, por lo que ha de entenderse que, concurriendo una especial circunstancia de interés social, podría predicarse la extensión de dicha excepción de un conjunto de sujetos que se vean afectados por ella; aun cuando no parece conforme a derecho que la regla excepcional sea desvirtuada hasta el punto de convertirse en la regla general y viceversa».

313. Hay que señalar que el motivo de este informe está relacionado con una Resolución del entonces consejero de Empleo en la que lo que se hacía era exceptuar varias líneas de subvenciones de empleo, entre ellas la de formación, de manera que se exoneraba a todos los beneficiarios del Programa de Formación Profesional Ocupacional, «Acciones Integradas que generen Empleo Estable»: Decretos 23/1994 y 24/1994, de manera que no se exceptúa a beneficiarios concretos, sino que se extiende a todos. Por otra parte, el interés social o motivación es evitar los perjuicios que en la política de fomento de empleo se producen por circunstancias tales como el tiempo invertido en la comprobación de las justificaciones presentadas por los beneficiarios o las paralizaciones que provoca el solapamiento de distintos expedientes en un mismo perceptor, cuando se producen dilaciones en la ejecución de las acciones subvencionadas. Todo ello plantea dudas a la Intervención sobre la posible existencia de una extralimitación de la habilitación hecha al titular de la Consejería.

314. La Consejería de Empleo en un primer momento lo que hizo es exonerar al completo una línea de subvención, y a partir de este informe de la intervención se empiezan a hacer resoluciones en las que aunque se detallan y concretan los beneficiarios exonerados, no obstante se sigue incluyendo a quienes habían presentado documentación justificativa.

315. Antes de que la limitación o prohibición de proponer el pago sin justificación previa y el mecanismo de la exceptuación se recogiera en el artículo 104 del TRLGHI, se introdujo por primera vez en la Ley del Presupuesto para 1998 y también en la del 99. Anteriormente no existía tal limitación en nuestra normativa autonómica, y no existe aún hoy ni en la estatal ni en la de otras Comunidades. En realidad, estamos ante un límite que se autoimpuso la Junta pero que luego en la práctica se ha estado burlando y desvirtuando.

316. Y hay que destacar que el SAE reconoce en informe de alegaciones suscrito por la Directora de Evaluación y Planificación, que entre 2010 y 2012 (entre 2002 y 2009 se metía a todos hubieran justificado o no) a los únicos que se incluye en exoneraciones es justo a quienes no tienen que exonerar: los que habían justificado.

317. Los letrados del Gabinete Jurídico de la Junta no tienen dudas: 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 haya verificado dicha documentación.

318. La Intervención coincide también con el Gabinete jurídico en el sentido de que la posibilidad de exceptuar de la prohibición de pago del art. 124 está pensada excepcionalmente para quienes no han presentado esa documentación justificativa, y hace ya 16 años –en un informe del año 2000– que avisaba de que el mecanismo de la exoneración se podía estar utilizando para falsear la realidad de una administración caótica y sin controles, adulterando la motivación de esas exoneraciones.

319. La imposibilidad a la que se acogen los responsables del SAE y que dicen que es la que les impide liberar el pago para quienes han justificado sin tener que utilizar la exoneración es meramente técnica: la ley es taxativa y lo demás es un problema técnico contable de carácter meramente informático, que no han querido resolver en más de tres lustros.

320. Cumplir la ley está por encima de cualquier cosa y tiene regir la actividad de la Administración, sin embargo durante años han hecho una indebida aplicación de la exceptuación del art. 124 TRHP al incluir en las exoneraciones a quienes no era necesario y no estaban afectados por la prohibición, y de facto se podía proponer el pago de sus subvenciones.

321. Los altos cargos de Empleo durante años han preferido la opción de no aplicar correctamente la ley antes que poner soluciones, y lo que han hecho es utilizar la exoneración para autoeximirse de sus obligaciones de control de subvenciones y finalmente con sus decisiones favorecer el fraude:

322. – No se puede ni entender ni admitir que durante casi dos décadas no hayan solucionado problemas de falta de previsión, de organización y de medios e incumplido sus obligaciones de seguimiento y control y que precisamente quieran escudarse en ellos para justificar lo injustificable, cuando finalmente no solo nada de lo que han hecho ha evitado el colapso, el descontrol y el caos, sino que ha ido a más.

323. – Podían haber arbitrado otro tipo de procedimiento y validación informática específica, que les permitiera aplicar correctamente la ley y liberar el pago para quienes sí cumplían con la obligación de presentar la documentación justificativa, sin utilizar la exoneración.

324. Si se ha recurrido desde 2009 a los informes de auditoría y el SAE alega que al existir esos informes no había necesidad de hacer una revisión completa de la justificación de la subvención y de los gastos, dando por bueno los informes ¿por qué año tras año se seguía manteniendo el caos, el retraso en la comprobación y liquidación por el órgano gestor y se dictaban nuevas y continuas resoluciones de exoneración, si cada vez se hacía menos seguimiento y se escudan en los informes de auditoría para no controlar más? La respuesta no puede ser otra que por el interés político en «seguir dando subvenciones como sea».

325. La preocupación sobre la responsabilidad política que supone la firma de estas resoluciones masivas de exceptuación llegó a obligar tanto a la Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, como al consejero de Empleo, Empresa y Comercio, Sánchez Maldonado, a afirmar en varias ocasiones que con ellos no se firmó ninguna exceptuación. Con tal aseveración ponían a sus antecesores en el cargo, que sí firmaron o que sí consintieron la firma bajo su presidencia, bajo el foco de la responsabilidad política por ello.

326. Para conocer el volumen de las resoluciones de exoneración, se solicitó por el Grupo Parlamentario Popular relación de todas las emitidas, tanto de forma individual (entre 2002 y 2008) como de forma conjunta (a partir de 2009).

327. Entre 2009 y 2012 se exceptuaron a algo más de 3.000 entidades. Además, en 2013 hubo una resolución de exceptuación para los 14 consorcios escuela de formación.

328. Respecto al número de resoluciones de carácter individual emitidas en el periodo 2002-2008:

329. – Entre 2007 y 2008 hubo unas 1.000 excepciones de carácter individual, según avanzó en noviembre de 2014 el exconsejero Luciano Alonso, sin que pudiera aclarar las efectuadas entre 2002 y 2006.

330. – En los ejercicios 2002 y 2004, según la documentación aportada a la comisión de investigación, se emitieron resoluciones con más de 600 excepciones de carácter individual destinadas la mayoría a ayuntamientos y algunas entidades sindicales, fundaciones y empresas.

331. – En los ejercicios 2003 y 2005 no es posible conocer el dato. No se ha hecho llegar a la comisión dichas resoluciones porque no aparecen copias en los archivos de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, tal y como constan en el informe remitido y firmado por dicha Dirección General que acompaña a los anexos anuales de las resoluciones de excepción solicitados por esta Comisión. En su punto nº VI (página número 20) indica que: «No se han localizado en los archivos de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo copias de las resoluciones individuales de los ejercicios 2003 y 2005 que han de constar en los respectivos expedientes».

332. Esto quiere decir que cerca de 5.000 entidades fueron exceptuadas entre 2002 y 2012, sin contabilizar lo que se admite desconocer, como son las efectuadas en 2003 y 2005.

333. El hecho de que no aparezcan copias en los archivos de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de las resoluciones emitidas durante dos años (2003 a 2005) y que por ello sea prácticamente imposible saber cuáles hubo, indica el descontrol que ya en ese tiempo estaba instaurado.

334. Esa absoluta falta de control respecto de las excepciones emitidas se ha puesto también en evidencia en Informes de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Así, en el Informe de Fiscalización de las transferencias de capital en el Presupuesto de la Junta de Andalucía. 2007-2009 (BOJA núm. 231, 26-11-12), se recrimina al Servicio Andaluz de Empleo y a la Consejería de Obras Públicas por no motivar suficientemente resoluciones de excepción y por la imposibilidad de conocer las mismas, y se recomienda la creación de un registro:

335. «En general, las entidades examinadas no disponen de un listado, archivo informático o documental que permita conocer cuáles fueron las resoluciones de exoneración emitidas en cada ejercicio y los expedientes a los cuales afectaron.

336. Se recomienda que las resoluciones de exoneración se motiven y se soporten suficientemente y que se disponga de un registro o archivo que recoja la relación de aquellas emitidas en cada ejercicio.»

337. Y sorprendente es la contestación o alegación del SAE a esas objeciones de la Cámara de Cuentas al entender que: «Dado que se realizan de forma extraordinaria, no se tiene la necesidad de llevar un registro de las mismas.» El SAE disculpa que no haya un registro y afirma que no es necesario porque las resoluciones son excepcionales, cuando es evidente que esa excepcionalidad se contradice con el hecho cierto de que se han firmado numerosas resoluciones de exoneración de forma generalizada y masiva en las que se han ido incluyendo a más de 5.000 entidades beneficiarias de subvenciones de formación profesional para el empleo.

338. Por otra parte, en el informe anteriormente aludido y remitido por la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo se indica (página 18) que «desde el año 2010, en adelante, los órganos concedentes, añadieron un requisito más a los previstos legalmente, que fue el que la entidad hubiese cumplido con su obligación de justificar en tiempo y forma, de tal modo que únicamente se incluyeron en la resolución de exceptuación las entidades que habiendo vencido el plazo de justificación habían cumplido su obligación presentando documentación justificativa.»

339. Es decir, entre 2002 y 2009 se incluyeron a entidades que no habían justificado en tiempo y forma, mientras que a partir de 2010 se exceptúa sólo a quien precisamente ha cumplido con su obligación y no le es de aplicación lo previsto en el artículo 124.1 del TRLGHP. Además, de dicho párrafo parece deducirse que los requisitos previstos en la Ley para hacer esa exceptuación son modificados de motu proprio por el titular de la Consejería (órgano concedente) y sin que se hagan los preceptivos trámites de modificación de la misma.

VI. LA RED CLIENTELAR DEL PSOE-ANDALUCÍA.

VI.1. Beneficiarios de subvenciones con vinculaciones con el PSOE-A.

340. De un análisis de los expedientes remitidos a esta Comisión, claramente pueden deducirse que son multitud las conexiones de entidades beneficiarias con claras vinculaciones con el Partido Socialista de Andalucía.

341. El siguiente cuadro ilustra bien a las claras esa situación:

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
1. Autoescuela Virgen de Luna	Antonio Fernández Ramírez fue delegado de la Consejería de Empleo en Córdoba, socio fundador y trabajador de dicha empresa.	1.164.807,74 euros
2. Aulacen Cinco SL	Empresa de la que es accionista Antonia Montilla, la mujer de Rafael Velasco Sierra, que fue vicesecretario general del PSOE-A, el segundo puesto en importancia de la comisión ejecutiva regional sólo por detrás del secretario general, además de haber ocupado distintos cargos tanto en su partido como en distintas Cámaras de representación como el Congreso de los Diputados, el Parlamento de Andalucía, la Diputación de Córdoba o el Ayuntamiento de Palma del Río.	933.598,66 euros
3. Lara y Nieto SL	Sociedad propiedad de José Luis Lara Santiago, marido de Sofía Nieto Villagordo, exalcaldesa de Martos (Jaén) por el PSOE de 2008 a 2011 y en la actualidad diputada en la Diputación de Jaén. Ha ocupado distintos puestos de responsabilidad en el PSOE, como recoge la página web de la institución provincial.	753.449,18 euros
4. Observa SCA	El hoy delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia de Cádiz, Fernando López Gil, y candidato a la Alcaldía de San Fernando (Cádiz) por el PSOE en 2007 y 2011, como recoge su propia biografía en el portal de la Junta de Andalucía, poseía un 25% de la sociedad cooperativa Observa, según su declaración de actividades y bienes presentada en el Ayuntamiento de San Fernando. También fundó dicha cooperativa Ana Lorenzo Castro, actualmente responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento de San Fernando e hija de María Jesús Castro, quien fuera senadora por el PSOE durante cuatro legislaturas.	829.848,48 euros
5. Black Diamond Consulting SL	Empresa que tiene como socio único a Mauricio Antonio Montiglia Fischmann, exconcejal de Medio Ambiente por el PSOE en el Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo (Córdoba).	301.420,00 euros

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
6. El Paraíso de la Dehesa SL	Sociedad que estuvo administrada por Gonzalo Rodríguez Nevado, alcalde de Punta Umbría (Huelva) por el PSOE hasta febrero de 2016.	1.186.174,17 euros
7. Autoescuela Las Palmeras Ronda SL	Vinculada a la exdiputada del PSOE en el Parlamento de Andalucía (2000- 2004) y en el Congreso de los Diputados (2004-2001) Ana María Fuentes Pacheco, a través de su marido, Pedro Luis Guerrero Muñoz, propietario y administrador de la empresa.	604.219,95 euros
8. Autoescuelas Autocep SL	Vinculada a la anterior. En ella, además del marido, ha figurado como administradora una hermana de la exdiputada socialista.	790.977,00 euros
9. Antonio Gálvez Peluqueros	Sociedad constituida, junto a otro socio, por Antonio Jesús Sánchez Mejías, quien fue director del Hospital de Jerez de la Frontera y alto cargo de la Delegación Provincial de Salud en Cádiz, según se ha publicado en distintos medios de comunicación.	5.048.455,89 euros
10. Análisis y Formación Aplicada SL	Empresa que estuvo administrada por Félix Martín Moreno, candidato del PSOE en las elecciones municipales de 2003 en Castilleja de Guzmán (Sevilla).	2.715.344,14 euros
11. Ánfora Formación SL	Igualmente vinculada a Félix Martín Moreno y, además, a Pedro Ramiro Palos Sánchez, que fue su administrador y quien fue patrono de la Fundación por el Progreso de Andalucía, hoy Fundación Adelante, creada por el PSOE.	1.470.329,15 euros
12. Fundación Lebrija Solidaria	Fundación vinculada a los cargos socialistas José Muñoz Sánchez, secretario general y portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Andalucía según su biografía en el portal de la Cámara autonómica, y a Inmaculada Falcón Rodríguez, secretaria de Igualdad del PSOE de Lebrija (Sevilla). La alcaldesa de Lebrija, María José Fernández (PSOE), reconoció en un pleno municipal que esta fundación «es del Partido Socialista Obrero Español».	560.013,43 euros

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
13. Grupo Neteman SL	Sociedad vinculada a Juan Antonio Bardón Rafael, hermano de Inés María Bardón Rafael, secretaria general de Finanzas y Sostenibilidad de la Junta de Andalucía, como se indica en el portal oficial.	2.778.935,55 euros
14. Escuela EFEP SL	Igualmente vinculada con el anterior. La sociedad está administrada por Barainsa, de la que Bardón Rafael es administrador.	893.072,87 euros
15. Ormar Informatic SL	De esta empresa fue administrador Juan Fernando Ortega Paniagua, exconcejal del PSOE y portavoz socialista en el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).	468.833,76 euros
16. Academia Infosol SL	El anterior es su administrador.	434.102,97 euros
17. Inmecamar SL	El anterior es su socio único.	579.433,16 euros
18. Multiservicios y Limpiezas Doñana SL	José Fernández de los Santos fue su administrador. Actualmente ocupa los cargos de concejal delegado de Régimen Interior y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Huelva y vicepresidente de Hacienda y Administración Pública en la Diputación de Huelva. Además, es secretario de Organización del PSOE de Huelva y miembro del Comité Director del PSOE andaluz, como recoge la web del partido.	301.875,00 euros
19. Evengalia SL	Administrada por Rafael Bados Moreno, dirigente de la agrupación del PSOE 'Ciudad Jardín' de Córdoba.	30.000,00 euros
20. Europroyectos Digitales SL	Empresa del anterior.	1.180.944,50 euros
21. Ecijana de Formación Integral SL	Empresa participada por Juan Manuel Barrios Blázquez y por Miguel Ángel Reina López, ambos exconcejales del PSOE en el Ayuntamiento de Écija.	1.293.545,37 euros
22. Campus Líber SL y Centro Líber de Formación SL	Empresa del portavoz del PSOE en el Ayuntamiento de Torremolinos y candidato a la Alcaldía, José Ortiz García.	474.020,75 euros

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
23. Suyma Consultores SL	Sociedad de Susana López Pérez, exconcejal del PSOE en el Ayuntamiento de Sevilla y ex delegada territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia de Sevilla.	799.627,44 euros
24. Formación Integral para el Empleo	Empresa administrada por José Sivianes Sánchez y en la que figuró como administrador Juan Luis Ferrer Rodríguez, militante del PSOE de Moguer (Huelva). El Juzgado de Instrucción 3 de Sevilla ha procesado a Sivianes y a otras ocho personas por presunto fraude en ayudas de formación, entre las que está Antonio Torres Granados, hijo del exalcalde de Lebrija por el PSOE Antonio Torres García.	4.041.729,58 euros
25. José Sivianes Sánchez	El empresario figura también como perceptor a su propio nombre de ayudas de formación por esa cuantía.	4.521.821,47 euros
26. Planificación Cooperación y Desarrollo SL (PCD)	Empresa que tuvo en nómina al «conseguidor» de los ERE de la Junta de Andalucía Juan Lanzas Fernández. Fue fundada por el dirigente de CCOO José Lorenzo Morilla y, además de recibir ayudas para cursos de formación, también fue subcontratada por el sindicato UGT para acciones formativas cuyos costes infló posteriormente, según ha publicado la prensa.	1.742.860,18 euros
27. Centro de Empresas Riotinto SL	Tiene como presidente a Fernando Pineda Luna, exalcalde de El Campillo (Huelva) por el PSOE, exdiputado autonómico socialista, exvicepresidente de la Diputación de Huelva y expresidente de la Mancomunidad de la Cuenca Minera. Los agentes de la UDEF han apuntado al «peso social» de este dirigente para la consecución de ayudas.	308.738,62 euros
28. Asociación IPGI Formación y Consultoría SL	David García Ostos, ex director general de Comunicación Social de la Junta de Andalucía y alcalde de Écija desde 2014 fue socio fundador y tesorero de IPGI. José Antonio Rodríguez López, concejal del PSOE en el Ayuntamiento de Écija, preside la asociación y José Luis Ruperti, candidato del PSOE en Écija, es el secretario.	1.403.519,28 euros

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
29. Fundación para el Progreso de Andalucía	Presidida por Herminio Trigo Aguilar, político incorporado al PSOE, y denominada hoy Fundación Adelante. Entidad vinculada al Partido Socialista. Incluye a Félix Martín y Pedro Ramiro Palos de Ánfora Formación, S.L.	2.698.276,35 euros
30. Fundeforp (Fundación por el Desarrollo de la Formación Profesional)	Entidad presidida por Luciano González, quien fuera nombrado por la Junta de Andalucía director general de la Agencia Andaluza de la Energía.	78.500 euros
31. GDT Asesoramiento Empresarial SL	Empresa de Baltasar Fernández Ávila, quien ocupó en la Junta de Andalucía los puestos de director general de Comercio, secretario general técnico de la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes; secretario general técnico de la Consejería de Economía, Hacienda, Comercio y Turismo; y director general de Turismo, entre otros.	781.886,91 euros
32. Formación Digital SL	Empresa del anterior.	724.980,38 euros
33. Descartes Multimedia SL	Empresa del anterior.	156.700,00 euros
34. Sistemas y Fomentos Tecnológicos SA (Sifosa)	La Policía Nacional incluye esta empresa en un «complejo» entramado familiar para conseguir ayudas. Los hermanos Benjamín Muñoz Zamora y Santiago Muñoz Zamora estarían al frente de esta red, con la particularidad de que el primero es socio de la destacada dirigente del PSOE Amparo Rubiales en el despacho Estudio Jurídico Itálica. Las tres empresas que se citan a continuación formarían parte de esa red familiar identificada por la Policía según se ha publicado en los medios de comunicación.	4.415.608,00 euros
35. Interacción y Servicios Concertados SL (Insercon)	Empresa del anterior.	225.721,56 euros

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
36. Asociación Hombre y Universo	Empresa del anterior.	611.320,70 euros
37. Centro Educativo Los Alcores SL	Empresa del anterior.	482.466,59 euros
38. Delta Asesores Multiservicios SL	Empresa de Juan Antonio Delgado Macías, ex concejal del PSOE en Arcos de la Frontera (Cádiz).	315.802,50 euros
39. Prevención de Riesgos, Seguridad y Calidad SL (Prescal)	Entramado Ángel Ojeda.	3.793.489,24 euros
40. Asociación de apoyo a la integración 'Humanitas'	Entramado Ojeda.	8.744.959,42 euros
41. Asociación de apoyo al medio ambiente 'Natura'	Entramado Ojeda.	8.711.355,24 euros
42. Asociación para la calidad europea 'Inteca'	Entramado Ojeda.	8.381.215,88 euros
43. Asociación de Empresas Aeronáuticas (AEA)	Entramado Ojeda.	8.427.196,63 euros
44. Asociación para la sociedad de la información 'Innova'	Entramado Ojeda.	7.831.282,13 euros

ENTIDADES	VINCULACIONES	CANTIDADES RECIBIDAS
45. Fundación de la Formación Profesional para el Empleo	Entramado Ojeda.	6.870.976,50 euros

Total 101.160.469,63 euros

342. Todo este entramado en torno a entidades vinculadas al PSOE-A, hasta un total de 45 en este listado, que es ilustrativo pero que seguramente no se limita únicamente a éstas, puede explicar el interés de la Administración andaluza en seguir manteniendo a toda costa el sistema de concesión de ayudas para la formación profesional, incluso en los casos de que se evidenciaran multitud de irregularidades.

343. Los más de 101 millones de euros recibidos por las empresas de este listado deja bien a las claras que existía una clara intencionalidad política en la permanencia de estas subvenciones y que la relajación de controles en esta línea de ayudas, relajación que los interventores no constataron en otro tipo de convocatorias, no se debían únicamente a fallos administrativos sino que existía una expresa y consciente voluntad política de procurar esas ayudas en las deficientes condiciones expuestas en el presente documento.

VI.2. Las sedes compartidas entre el PSOE-A y la UGT. Subvenciones excepcionales.

344. El presunto beneficio indirecto del PSOE-A respecto de las subvenciones de Formación para el Empleo a través del alquiler de sus sedes al Sindicato UGT-A y el endoso parcial o total de gastos corrientes de sedes socialistas propias o compartidas con el sindicato UGT está vinculado al enorme escándalo de las facturas falsas y fraude en subvenciones al citado sindicato que se investiga en el Juzgado de Instrucción nº 9 de Sevilla.

345. En enero de 2014 tras la publicación en un medio de comunicación de una noticia con el titular «UGT ordenó comprar sedes del PSOE para justificar ayudas ante la Junta», donde se da cuenta del contenido de un acta de una reunión de la dirección de UGT-A celebrada en 2006 y en la que se idea que ante las dificultades para «meter» gastos corrientes de UGT con cargo a las subvenciones de formación, las uniones provinciales adquirieran casas del

pueblo para poder justificar y endosar esos gastos, al no ser éstas las receptoras directas de los fondos.

346. A partir de ahí en medios de comunicación se fueron denunciado la realización de cursos subvencionados en al menos 22 sedes en Andalucía compartidas por UGT y PSOE, y la imputación a las subvenciones de gastos de alquiler y de gastos corrientes y de mantenimiento.

347. Asimismo, en expedientes de UGT-A que se han hecho llegar a la Comisión hemos comprobado incluso que se programa la realización de acciones formativas tanto en la sede del PSOE como en la sede de UGT en una misma localidad. Así, ocurre por ejemplo en Chiclana de la Frontera donde tanto el partido socialista como el Sindicato tienen cada uno sede propia, pero sin embargo UGT ha impartido cursos subvencionados en ambas sedes, las cuales figuran autorizadas como centros de formación para el empleo por autorización expresa del titular de la Dirección General competente en Formación Profesional para el Empleo por la vía prevista en el art.78 de la Orden de 23 de octubre 2009 (Inscripción y acreditación de varias entidades en un mismo centro).

348. La firma de la propia presidenta del Gobierno de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, cuando ocupaba el cargo de Secretaria de Organización del PSOE-A, aparece en un convenio con UGT para compartir la sede de Torreperogil (Jaén), y cuyos gastos corrientes y de mantenimiento podrían haber sido imputados a subvenciones que recibía UGT, ya que en tal acuerdo se establece expresamente que el aula de dicha sede será «de disfrute conjunto», precisándose al final que «será destinada al alquiler para la realización de cursos de formación».

349. En un primer momento el Sindicato UGT manifestó que las instalaciones del PSOE o compartidas con este partido se cedieron «gratuitamente» para los cursos de formación, así como que el Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES) «no ha abonado nada, ni un solo euro, ni al PSOE ni a UGT-A, ni por alquileres ni por ningún otro concepto» aunque hubiera sido «perfectamente legal».

350. Sin embargo, después se ha sabido que el alquiler que el PSOE cobra a UGT –a través de su empresa Soralpe– para que imparta cursos en la sede de Nueva Carteya (Córdoba) se imputa a las subvenciones de formación. UGT-A mantiene un contrato de arrendamiento con el PSOE por el aula que hay dentro de la Casa del Pueblo de los socialistas. En virtud de ese contrato, el PSOE se embolsa una renta mensual de 500 euros más IVA, según se extrae en un documento elaborado por la propia asesoría jurídica de UGT-A y aportado en la causa que se sigue en el Juzgado de Instrucción nº 9 de Sevilla.

351. Según apareció en medios de comunicación en dicha sede se han impartido cursos del Plan Forman XXI y Forman XXII, como especificó Antonio López, secretario de Administración del sindicato en Córdoba.

352. En esas informaciones se indicaba también que en la justificación de subvenciones constaban gastos de alquiler de instalaciones a Soralpe, la empresa de UGT que según las investigaciones judiciales el sindicato utiliza para falsos autoalquileres y con quien el PSOE había contratado el arrendamiento. Así, según se ha publicado también en un medio de comunicación, en un informe elaborado por la Guardia Civil constaba que Soralpe había facturado al Instituto de Formación y Estudios Sociales de UGT (IFES) 6.302,85 euros por el alquiler de aulas para un curso impartido en la Casa del Pueblo de Nueva Carteya. Era un curso de inglés de 44 días destinado a los desempleados de dicha localidad.

353. En ese mismo sentido, hemos comprobado como por ejemplo en el expediente 98/2009/J/217 constan imputados a la subvención otorgada a UGT distintos gastos de alquiler de instalaciones de Soralpe que suman más de 6.000 euros con cargo al nº de curso 14-327 de Informática de Usuario, y que fue impartido en la sede del PSOE de Nueva Carteya alquilada a esta empresa de UGT.

354. En relación a este asunto, la presidenta de la Junta de Andalucía en su comparecencia en esta Comisión admitió que hay muchas sedes que se comparten y afirmó que no conoce que el Partido Socialista haya cobrado por alquiler de sedes, y al trasladarle como ejemplo que el exalcalde socialista de Nueva Carteya, sí había admitido la existencia de un contrato de alquiler de sede a UGT y de una renta de 500 euros (más de 6.000 euros anuales) su contestación fue del todo inapropiada, restando importancia y minimizando en un asunto tan delicado como es la financiación de partidos políticos:

355. «Bueno, pues en Nueva Carteya compartieron gastos por 500 euros, pues sería eso, que compartieron gastos. ¿Que yo conozca? Pues, ya le digo que hay muchas sedes que se comparten, pero que, evidentemente, con 500 euros usted me dirá a mí qué financiación de partido se mantiene».

356. Según dispone la normativa reguladora, todas las entidades y centros que participen en los programas de Formación Profesional para el Empleo deberán estar inscritos o acreditados, en su caso, en Registro de Centros y Entidades colaboradoras en materia de Formación para el Empleo en Andalucía, dependiente de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional. Entre la documentación que debe aportarse para la inscripción y acreditación de centros se requiere documento que acredite la propiedad,

arrendamiento o derecho de uso del inmueble, instalaciones, equipos, talleres o campos de práctica del centro o entidad, (contrato de compraventa o arrendamiento, escritura pública, documento de cesión de las instalaciones, etc.).

357. El Grupo Popular solicitó copia de expedientes de homologación y acreditación de centros de formación de una veintena de localidades andaluzas en las que se tenía constancia de la existencia de sedes compartidas y la realización de cursos, sin que hasta el momento se haya enviado ninguna documentación al respecto, ni un solo expediente o información al respecto para aclarar la razón por la que no se nos ha querido facilitar documentación en la que se pudiera comprobar la existencia de contratos de alquiler o de compraventa, o donde pudiera quedar justificada la utilización de instalaciones del PSOE a través de una cesión gratuita.

358. Del mismo modo, tampoco se ha remitido a esta Comisión el Listado de Centros Colaboradores de Formación Profesional para el Empleo que hayan sido inscritos o acreditados en el correspondiente Registro de Centros y Entidades colaboradoras desde 2002 hasta la actualidad, incluyendo las homologaciones temporales, por parte de UGT e IFES.

359. Los sindicatos UGT y CCOO han venido recibiendo, además de cuantiosas subvenciones para la realización de acciones formativas, una subvención nominativa que figura en el presupuesto de la Junta de Andalucía en concepto de «Infraestructuras UGT» o «Infraestructuras CC.OO» dentro del Programa de Formación para el Empleo (algo más de un millón de euros anual), subvención cuyo objeto o finalidad no está contemplada en la normativa reguladora de Formación para el Empleo.

360. Con esas subvenciones nominativas se ha pagado al menos la reforma integral de una sede que es propiedad por partes iguales de UGT y PSOE. Se trata de la sede de Lopera (Jaén), que figura en el expediente nº 98/2005/J/523. Por Resolución de 27 de diciembre de 2005 la Dirección General de Empleo concede a UGT una subvención nominativa de 1,2 millones para obras en cuatro sedes, siendo una de ellas la de Lopera, a la que se destinan 353.000 euros.

361. Se incluye en ese expediente tanto la Escritura como la nota simple del Registro de la Propiedad que acredita que la titularidad del 50% del Partido Socialista Obrero Español y del otro 50% de la Unión General de Trabajadores de España, así como el preceptivo proyecto básico y de ejecución de las obras que se van a realizar en la sede de Lopera, en el que figuran como promotores tanto UGT Andalucía como el PSOE. El coste de ejecución del proyecto básico se financia íntegramente con la subvención, sin aportación por parte de quienes figuran como promotores. Es obvio, por tanto, que cuando

se resuelve la concesión se hace a sabiendas de que el partido socialista también se iba a beneficiar de la subvención aun cuando éste no fuera solicitante ni beneficiario directo en la Resolución.

362. En las comparecencias los responsables de las jefaturas de servicio en las Delegaciones provinciales han negado tener conocimiento de que se hayan impartido cursos de UGT en sedes que sean propiedad del PSOE o que sean compartidas, a excepción del Jefe de Servicio de Jaén que creía recordar que en una localidad, en Lopera, sí que se habían impartido. Resulta un tanto difícil pensar que nunca tuvieran conocimiento cuando dentro del proceso previo a la inscripción y acreditación de un centro son técnicos de esas Delegaciones los que tienen que verificar *in situ* que el centro cumple los requisitos para impartir la formación y dar el visto bueno antes de que pueda acordarse la inscripción, y una vez se ponen en marcha las acciones formativas hacen también el seguimiento que incluye también las visitas a los centros. Y todo ello con independencia de que la gran mayoría de las subvenciones a UGT hayan sido otorgadas por la Dirección General competente y sea ésta la responsable de la gestión.

363. La ex Jefa del Servicio de Planificación y Análisis, adscrita a la DG de Formación dijo al respecto de la inscripción de centros y la presencia del PSOE, que su función consiste en «aplicar las normas sin discriminación ninguna para ningún tipo de casos». Es más, afirmó que si no había cursos en otras sedes de partidos políticos sería «porque otros partidos y otras entidades no lo hayan solicitado».

364. La obligada presencia en los expedientes de inscripción de ciertos documentos como contratos alquiler, escrituras, cesiones, que evidencian la titularidad o cotitularidad del PSOE, e incluso la sola presencia del Partido Socialista en esos centros cuando no es propietario sino cesionario, unido a la circunstancia de que en no pocos casos y según la normativa tenía que ser el propio Director General competente en Formación Profesional para el Empleo quien autorizara previa y expresamente la coexistencia de estas dos entidades en un mismo centro (art.78), son circunstancias que de alguna manera debían haber encendido las alarmas y promovido una actuación cautelosa respecto de la inscripción de este tipo de centros por las particularidades que tiene la presencia de un partido político y lo que esto puede conllevar, máxime cuando es el mismo partido que sostiene al Gobierno quien otorga las subvenciones.

365. Para este Grupo Parlamentario queda claro que en los macro expedientes de UGT-A aparecen centros que son sedes propias del PSOE, otras

que son de titularidad compartida y otras que son de titularidad de UGT o cedidas a este Sindicato por ser Patrimonio Sindical Acumulado, y que se han podido justificar con cargo a las subvenciones gastos de alquiler de sedes socialistas y otro tipo de gastos corrientes como luz, agua, teléfono, limpieza, o gastos de amortización de equipos y bienes, etc., pues a la vista de la justificación documental no parece que quede garantizado que se puedan disociar o discernir perfectamente los gastos de una entidad u otra cuando comparten una sede.

VI.3. Ayuntamientos gobernados por el PSOE-A perceptores de subvenciones excepcionales sin concurrencia competitiva.

366. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz solicitó como documentación a la comisión de investigación las copias de todas las subvenciones excepcionales otorgadas con cargo a los fondos de Formación para el Empleo desde el año 2002, así como las subvenciones destinadas a infraestructuras para formación.

367. Entre los expedientes de subvenciones excepcionales remitidos se comprueba la existencia de subvenciones «a dedo» a corporaciones locales que fueron otorgadas entre los ejercicios 2002 a 2008, eludiendo los principios de concurrencia competitiva y de transparencia. Se emplearon en costear infraestructuras y equipamientos de centros de formación.

368. En la documentación remitida se localizan 14 expedientes con subvenciones para infraestructuras otorgadas a ayuntamientos. Sin embargo, una búsqueda en el BOJA nos revela que hay por lo menos otros 5 expedientes más de este tipo de subvenciones a corporaciones locales.

369. En total tenemos constancia de la existencia de al menos 19 expedientes de subvenciones vinculadas a corporaciones locales, entre ellos dos otorgados a fundaciones: a Mercasevilla, que es una fundación de carácter municipal y otra a la FAFPE pero destinada a la adecuación de un vivero de empresas municipal como centro de formación. Todas estas subvenciones suman un importe de casi 6 millones de euros.

370. El Ayuntamiento de La Rinconada (Sevilla) percibe dos subvenciones por lo que son 18 los municipios beneficiados con estas subvenciones.

371. Hay que señalar que el número y el importe total de estas subvenciones podrían ser más elevados dado que la información detallada procede tanto de la información recibida en la propia comisión de investigación como de la obtenida por la publicación en el BOJA, obteniendo datos de expedientes no remitidos y sin tener la seguridad sobre si se concedieron más.

372. Estas subvenciones a ayuntamientos no están recogidas en la normativa reguladora de subvenciones destinadas a la formación para el empleo, de manera que fueron concedidas por el procedimiento de subvención excepcional excluyendo la concurrencia competitiva. Se abonaron con fondos propios de la Junta de la Andalucía.

373. En las propias resoluciones de concesión se recoge este extremo con la fórmula de «imposibilidad de promover la concurrencia, al no existir normativa específica reguladora de este tipo de subvenciones», admitiendo expresamente una y otra vez en cada subvención concedida que no existe programa reglado de ayudas aplicable ni autonómico, ni estatal ni europeo, en las que puedan encajarse este tipo de subvenciones destinadas a infraestructura y equipamiento.

374. El trámite se iniciaba con la solicitud de la entidad local, continuaba con la propuesta de inicio de expediente y finalmente la concesión por parte de la Dirección General de Formación, y culminaba con la resolución de concesión por motivos de interés social o económico, sin embargo el artículo 107 de la Ley General de Hacienda Pública especifica que las subvenciones de carácter excepcional deben otorgarse en supuestos especiales y acreditándose la finalidad pública e interés social o económico que lo justifique.

375. En este caso, dado que se conceden al menos durante un periodo de 7 años surgen varios interrogantes: ¿No debería haberse incluido como una línea de subvención reglada en la normativa de formación al detectarse esa necesidad de darle continuidad, en lugar de seguir haciéndolo vía subvención excepcional para no cumplir la exigencia del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia?, ¿qué razones son las que dificultaban su convocatoria pública?, ¿qué motivos excepcionales de interés social, económico, interés público justificaban la asignación de las ayudas a determinados ayuntamientos y no a otros?

376. El exconsejero de Empleo José Antonio Viera al ser preguntado por estas cuestiones en su comparecencia de día 17 de mayo de 2016 dijo que «respecto de que en algunos casos hubiera alguna subvención excepcional a algunos municipios, me imagino que estaría en consonancia con alguna petición respecto de algún proyecto en concreto que se quisiera llevar al mismo».

377. Sin embargo, los proyectos de infraestructuras no tienen esa aludida vinculación y en cualquier caso no es argumento que motive adecuadamente la excepcionalidad de la subvención puesto que cualquier municipio puede tener necesidades y demanda de formación para su población activa adaptada a sus particularidades y de infraestructuras para poder desarrollarla, por lo que esos

créditos presupuestarios debían ser repartidos con unas bases de convocatoria pública y en igualdad de condiciones.

378. Todas las subvenciones se destinan a ayuntamientos que estaban gobernados por el PSOE en el momento de la concesión, a excepción de la otorgada al Ayuntamiento de Arahál cuya alcaldía en ese momento era ostentada por un partido independiente.

379. Los consejeros que firmaron dichas subvenciones discrecionales y no contempladas en la normativa de formación fueron José Antonio Viera y Antonio Fernández. Precisamente, los ayuntamientos favorecidos son en su mayoría de la provincia de Sevilla y de Cádiz, las provincias de las que proceden estos consejeros.

380. Las corporaciones locales beneficiadas son 9 ayuntamientos de la provincia de Sevilla (en el caso de la capital a través de la Fundación Mercasevilla y en el de Castilleja de Guzmán a través de la Mancomunidad del Aljarafe) y hay uno de ellos que es agraciado en 2 ocasiones, el de La Rinconada; hay otros 3 de la provincia de Cádiz, 2 de la provincia de Córdoba, otros 2 de la de Huelva y uno de la provincia de Jaén (en este caso a través de FAFPE).

381. La provincia de Sevilla recibe la mitad de las subvenciones mientras que las de Málaga, Granada y Almería se quedan fuera de ese reparto discrecional. En estas tres provincias no hay de momento constancia de que algún ayuntamiento haya recibido una subvención para infraestructura o equipamiento de centros.

382. José Antonio Viera tampoco supo explicar objetivamente las razones que llevaban a otorgar esas subvenciones en unas provincias y no en otras, ni la coincidencia de que los beneficiarios por lo general fueran ayuntamientos gobernados por el mismo partido político, y se limitó a atribuirlo a razones de pura coincidencia.

383. Este idéntico criterio de reparto, puramente político, se dio con respecto a las ayudas a ayuntamientos en el fraude de ayudas sociolaborales y a empresas en crisis, los ERE, en este caso prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por los mismos consejeros de Empleo implicados, José Antonio Viera y Antonio Fernández.

EXPEDIENTES REMITIDOS A LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN		
AÑO 2002	IMPORTE	RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN / CONSEJERO
Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa (Sevilla)	241. 264	Resolución 10 diciembre 2002 - José Antonio Viera
Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla)	186.314	Resolución 18 diciembre 2002 - José Antonio Viera
Ayuntamiento de Arahal (Sevilla)	186. 314	Resolución 18 diciembre 2002 - José Antonio Viera
Ayuntamiento de Villa del Río (Córdoba)	100.568	Resolución 8 agosto 2002 - Por delegación, el viceconsejero Fernando Toscano
AÑO 2003	IMPORTE	RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN / CONSEJERO
Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla)	104.277	Resolución 30 junio 2003 - José Antonio Viera
AÑO 2004	IMPORTE	RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN / CONSEJERO
Ayuntamiento de La Rinconada (Sevilla)	268.355	Resolución 19 abril 2004 - José Antonio Viera
Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla)	52.983	Resolución 17 junio 2004 - Antonio Fernández
Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla)	6.517	Resolución 11 junio 2004 - Antonio Fernández
AÑO 2005	IMPORTE	RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN / CONSEJERO
Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz)	94.281	Resolución 27 diciembre 2005 - Antonio Fernández
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera (Cádiz)	72.000	Resolución 27 diciembre 2005 - Antonio Fernández
Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz) (EMSISA)	239.410	Resolución 2 diciembre 2005 - Antonio Fernández
AÑO 2008	IMPORTE	RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN / CONSEJERO
Ayuntamiento de Chucena (Huelva)	120.000	Resolución 16 diciembre 2008 - Antonio Fernández

EXPEDIENTES REMITIDOS A LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN		
Ayuntamiento de Lucena (Córdoba)	1.160.030	Resolución 26 noviembre 2008 - Antonio Fernández
Fundación Mercasevilla *	900.000	Resolución 16 diciembre 2008 - Antonio Fernández
* Esta es la famosa subvención en la que se pide una «mordida» a empresarios y finalmente queda en suspenso al destaparse escándalo.		

OTRAS SUBVENCIONES EXCEPCIONALES OTORGADAS EN EJERCICIOS 2006 Y 2007 NO REMITIDAS Y PUBLICADAS EN BOJA		
AÑO 2006	IMPORTE	Nº EXPEDIENTE / BOJA DE 3 DE ABRIL DE 2007
FAFFE (Centro de formación en Puente de Genave)	230.000	Expediente 2006/478642
AÑO 2007	IMPORTE	Nº EXPEDIENTE / BOJA DE 8 DE MAYO DE 2008
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera (Cádiz)	55.580	Expediente 2007/144547
Ayuntamiento de La Rinconada (Sevilla)	206.758	Expediente 2007/480394
AÑO 2008	IMPORTE	Nº EXPEDIENTE / BOJA Nº 55, DE 20 DE MARZO Y Nº 228, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2009
Mancomunidad del Aljarafe (Escuela de Hostelería de Castilleja de Guzmán)	1.315.000	Expediente 2008/482085
Ayuntamiento de Fuenteheridos (Huelva)	599.941	Expediente: 2008/541282.
TOTAL	5.712.014	

VI.4. Familiares de la presidenta de la Junta de Andalucía a sueldo de los cursos de formación.

384. El marido de la presidenta de la Junta de Andalucía, José María Moriche Ibáñez, mantuvo una relación laboral con la UGT-A y también a través de su entidad vinculada Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES) durante más de ocho años, dejando su puesto de trabajo cuando Susana Díaz fue nombrada consejera de Presidencia en 2012. El señor Moriche participó al menos en 102 cursos de formación y en especialidades tan dispares como operador de cámara, informática de usuario sistemas microinformáticos, técnico de sonido, diseño aeronáutico, cursos de inglés o azafata auxiliar de congreso.

385. Fue la propia presidenta de la Junta de Andalucía quien en el transcurso de su comparecencia parlamentaria puso el foco de atención sobre su marido al calificarlo de «tieso» por percibir una nómina que rondaba los 1.400 euros brutos mensuales durante los ocho años que trabajó como administrativo para el mencionado sindicato andaluz. Calculamos que en esos años sumando nóminas y seguros sociales, el señor Moriche habría percibido unos doscientos mil euros. Sus nóminas fueron cargadas como gastos, al menos, en los expedientes de subvenciones números 98/2009/J/217, 98/2008/J/2044 y 98/2009/M/2111.

386. El señor Moriche percibía sus nóminas bajo el concepto «preparación/ tutoría/evaluación» según consta en el expediente 98/2009/M/2111 e incluso aparece incluido en el Anexo I de equipo docente.

387. La presidenta de la Junta de Andalucía no quiso aclarar, en su comparecencia en la comisión de investigación del día 31 de mayo de 2016, cuáles eran realmente las labores de su marido al carecer de titulación como profesor y reconocer ella misma que era auxiliar administrativo y en los recibos de las nóminas consta «estructura delegación sindical». Lamentablemente la señora Díaz en su declaración prefirió más dedicarse a descalificar a la portavoz del grupo popular y retarla, en vez de explicar lo que ella conocía por vía familiar de las irregularidades de los cursos de formación para el empleo o contestar a las preguntas concretas que se le formulaban, negándose a contestar si habían influido o no sus circunstancias familiares en la toma de decisiones como presidenta de la Junta de Andalucía en materia de Formación Profesional para el Empleo.

388. Otro de los expedientes en los que aparece como perceptor de nóminas el señor Moriche es el 98/2008/J/2044. UGT recibió a través de este expediente, para los cursos que luego impartía IFES, 14 millones de euros. En una resolución de reintegro –firmada por el director general de Formación Profesional para el Empleo, Manuel J. García Martín– se le reclaman 12 millones de

euros de los 14 concedidos. El motivo del reintegro es la no admisión de los gastos declarados en concepto de nóminas que se corresponden a «otras actividades docentes» y precisamente donde aparece el nombre del señor Moriche es en ese apartado. Por tanto, parte del dinero que tiene que reintegrar UGT por este expediente de subvención es por las nóminas percibidas por el señor Moriche.

389. A fecha de hoy, UGT no ha devuelto el dinero reclamado en este expediente sin que tengamos constancia de la labor de cobro realizada por la Junta de Andalucía. Respecto a otro de los expedientes citados en el que se incluye el nombre de José M^a Moriche, el 98/2009/J/217 y por el que UGT recibió 8 millones de euros se encuentra aún en fase de revisión siete años después sin que tengamos constancia, a fecha de cierre de las conclusiones de la comisión de investigación, de la notificación de ninguna resolución de reintegro a pesar de ser un expediente plagado de irregularidades y que está siendo investigado judicialmente por la cuestión de las facturas falsas publicada en un medio de comunicación.

390. Por otra parte, sabemos que algunas entidades beneficiarias de subvenciones para la formación, entre las que se encuentra UGT en el caso anteriormente explicado, empleaban la técnica de imputar de manera incorrecta gastos del personal que formaban parte de la estructura o de la plantilla de la entidad bajo la fórmula de «preparación/tutoría/evaluación» pero que realmente no habían participado en los cursos formativos y no era sino un mecanismo de obtención de beneficio económico para pagar la plantilla de la empresa que se dedicaba a otros menesteres. Así se refleja también en algún auto del Juzgado de Instrucción número 5 de Huelva.

391. El nombre de José María Moriche Ibáñez, marido de la presidenta de la Junta de Andalucía, no es el único de un familiar de Susana Díaz que aparece en la lista de trabajadores beneficiados por los cursos de formación que impartió la UGT-A. El esposo de la señora Díaz coincidió con el de su cuñado Felipe Gallardo Álvarez, marido de Rocío Díaz Pacheco, hermana de la presidenta.

392. El nombre del cuñado de Díaz y el del esposo de la presidenta de la Junta aparecen juntos en un listado de gastos del Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES), una fundación de la Unión General de Trabajadores de Andalucía encargada de impartir los cursos de formación. Dichos gastos fueron cargados en el expediente 98/2008/J/2044, con el que la Junta de Andalucía le otorgó una subvención al citado sindicato de 14 millones de euros.

393. Según consta en una de las hojas de gastos que utilizó UGT-A para justificar la subvención del citado expediente ante la Junta, Felipe Gallardo Álvarez cargó durante 2009 a IFES un total de 2.440,10 euros en conceptos de «gastos de viaje de cursos» y «locomoción urbana» por su trabajo de «verificación» de varios cursos de formación repartidos por varios pueblos de la provincia de Sevilla. Bajo el nombre del cuñado de Díaz también aparece el de su marido, José María Moriche Ibáñez, que también pasó gastos al sindicato en los mismos conceptos pero en una cuantía menor.

394. El nombre de otro cuñado de la señora Díaz, Francisco Javier Moriche Ibáñez, hermano de su marido, aparece en otro listado. Esta vez en el de los trabajadores de la Escuela Taller Miraflores IV, donde estuvo contratado durante dos años, promovida por la Concejalía de Personal, Juventud y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla en el año 2002 cuando al frente de esta estaba Susana Díaz Pacheco, la actual presidenta de la Junta.

395. Dicha Escuela Taller tenía como objetivo la construcción de un nuevo edificio para usos sociales y culturales en la Finca de la Albarrana, con criterios de arquitectura bioclimática, en el parque de Miraflores de Sevilla. El cuñado de la señora Díaz está en la lista de alumnos de carpintería metálica junto con otros nueve compañeros de su misma especialidad. En total, medio centenar de personas se beneficiaron de dos años de formación, 18 de ellos percibiendo una remuneración económica que variaba en función de la entidad promotora pero que tenía el mínimo en el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional.

396. Los proyectos, que podían llegar a tener una duración máxima de dos años, se dividían en dos partes. Durante la primera etapa, los beneficiarios recibían formación profesional ocupacional; en la segunda, los alumnos trabajadores complementaban su formación con prácticas profesionales, contratados por las entidades promotoras en la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje.

397. El proceso de selección de alumnos para escuelas taller, muy demandadas por la remuneración asociada, se regía mediante un grupo de trabajo mixto en el que siempre estaba presente la entidad promotora, es decir, la Delegación de Personal, Juventud y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla y la Junta de Andalucía, dirigida por Susana Díaz. Los candidatos llegaban a la comisión después de que el consistorio requiriese al entonces Instituto Nacional de Empleo (INEM) un listado de candidatos que reuniesen los requisitos.

398. Los apellidos Díaz Pacheco, esta vez con el nombre de Rocío, están en la denuncias que cuatro azafatas de la empresa que gestiona el servicio en tierra

de clientes de Renfe, han presentado al entender que tienen más méritos que la hermana de la presidenta de la Junta para desempeñar el puesto de coordinadora, según han publicado diversos medios de comunicación.

399. Dicho ascenso se formalizó en el pasado mes de abril sin que la representación sindical tuviese noticia del mismo y sin haberlo ofertado previamente al resto de los trabajadores. Tras esto, 28 de los 35 empleados ya han presentado una queja al departamento de Recursos Humanos de la empresa pidiendo que se expliquen los motivos que han justificado el nombramiento.

400. En una comunidad autónoma en la que hay un millón de parados y en la que tanto esfuerzo cuesta encontrar una oportunidad o un empleo es poco razonable, ético y estético que la presidenta de la Junta de Andalucía tenga un clan familiar en los cursos para el empleo.

401. Después de conocer las conexiones personales de la presidenta es cuando entendemos por qué tardó tanto en llegar a la comisión de investigación la información de expedientes que afectaban a familiares de la señora Díaz y por qué esa información llegó escasas horas antes de que ella compareciera para que no se tuviera toda la información y para que no se le pudiera preguntar al respecto.

VII. EL ENTRAMADO EMPRESARIAL DE ÁNGEL OJEDA.

402. El exconsejero de Hacienda de la Junta de Andalucía Ángel Ojeda Avilés, configuró un entramado empresarial para captar ayudas en materia de Formación Profesional para el Empleo. Este entramado empresarial estaría formado por unas 36 sociedades mercantiles y 14 asociaciones y fundaciones entre las que podríamos relacionar:

403. Instituto de Riesgos Laborales, S.L.; Prescal, S.L.; Asesoramiento y Estudios Aplicados, S.L.; Agrupación de Empresas Aeronáuticas de Andalucía, S.L.; Hasa Asistencial, S.L.; Qualitaire Consulting, S.L.; Educ Janet, S.L.; Fundación de la Formación Profesional para el Empleo (FORPE); Fundación para la Sociedad de la Innovación Innova; Asociación de Ciencias de la Innovación Innova; Asociación para la Calidad de la Información Innova; Fundación de Apoyo a la Integración Humanitas; Asociación de Apoyo al Medio Ambiente Natura; Asociación de Empresas Aeronáuticas; Asociación para la Calidad Europea Inteca; Asociación de empresas de base tecnológica (EBATEC); Asociación de Prevención de Riesgos Laborales; Asociación de entidades de servicios innovación y tecnológicos; Asociación de entidades de innovación tecnológica

de Andalucía; Fundación para el Desarrollo y la Integración de Inmigrantes y Asociación para la Formación Integral y el Empleo.

VII.1. Subvenciones recibidas.

404. La cuantía total de subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo que ha podido recibir se cifra en 52,6 millones de euros. Parte de ellos los recibió cuatro días antes de las elecciones autonómicas de 2012 por un importe de al menos 5,3 millones de euros repartidos entre siete fundaciones distintas de su entramado empresarial, acaparando 18 subvenciones distintas.

405. Del total percibido el señor Ojeda consiguió en 16 meses ayudas por 33,3 millones para formar a los extrabajadores de Delphi. La juez Alaya lo imputó por estas ayudas conseguidas «gracias a sus influencias en la Junta de Andalucía en virtud de sus antiguos cargos y contactos». En un informe elaborado por la Inspección de Trabajo se concluye respecto a esas mismas ayudas, que 13,3 millones de euros del total están imputados indebidamente como gastos.

406. Desde el Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla se ha pedido el auxilio judicial a la Intervención General de la Junta de Andalucía para que emita un cuadrante-informe sobre las subvenciones concedidas, importes recibidos y cuantías reclamadas y si se ha cumplido el compromiso de contratación sobre las subvenciones concedidas al entramado de Ángel Ojeda. El señor Ojeda, que llegó incluso a calificarse como «un ciudadano ejemplar» en su comparecencia ante la comisión de investigación el lunes 11 de abril de 2016, se negó a facilitar tal dato ni ningún otro relativo al importe de lo que le están solicitando como reintegro de cantidades no justificadas de manera correcta. Ningún responsable del Gobierno andaluz ha querido aportar tampoco la información sobre la cuantía total de las subvenciones otorgadas ni su número en el seno de la comisión de investigación.

407. Lo cierto es que, al menos, habría recibido 102 subvenciones que se corresponden con el número de expedientes que se relacionan en la resolución de avocación de competencias a su cuñada Teresa Florido, ex directora general de Formación Profesional para el Empleo, de fecha 25 de junio de 2013.

408. A pesar de haberse solicitado todos los expedientes de subvenciones otorgadas a este entramado empresarial, sólo llegaron tres antes de la comparecencia del señor Ojeda. Muchos no han llegado y otros no llegarán nunca porque están precintados en sede judicial según ha comunicado el Gobierno andaluz.

VII.2. Vinculaciones con el gobierno de la Junta de Andalucía y cargos socialistas.

409. El nombramiento de la cuñada de Ojeda, Teresa Florido, como directora general de Formación Profesional para el Empleo no ha sido posible justificarlo por ninguno de los comparecientes a los que se les ha formulado la pregunta, ya sea la interesada, el consejero que la nombró, Manuel Recio, o el propio presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, dando evasivas o aludiendo a su curriculum cuando lo cierto es que no tenía conocimientos en la materia según ha reconocido la propia señora Florido.

410. Desde el mes de mayo de 2011 a octubre de 2013, periodo en el que Teresa Florido ocupa el puesto, su cuñado sigue recibiendo subvenciones en materia de formación profesional y percibiendo los pagos correspondientes. Entre los meses de junio y septiembre de 2013, antes de ser cesada en el cargo, se le pagaron a sus empresas por varios expedientes de subvenciones al menos 1,5 millones de euros.

411. El 7 de junio de 2011 hay una resolución de avocación de competencias a Teresa Florido, firmada por Manuel Recio, que no es publicada en el BOJA permaneciendo oculta hasta que se entregó copia de la misma a la comisión de investigación. Tampoco los interesados, Florido y Recio, han sabido explicar los motivos por los que no se llegó a publicar nunca esa avocación ni por qué se realizó cuando ambos declararon en la comisión de investigación que desconocían que el señor Ojeda, cuñado de Florido, tuviese negocios y fuera perceptor de subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo. Para sembrar más dudas en torno a esta cuestión habría que advertir que la resolución de avocación de competencias que con posterioridad fue firmada por Mar Moreno el 25 de junio de 2013, como consejera de Educación, sí se publicó en el BOJA del 18 de julio de 2013.

412. Por otra parte, según se ha publicado parece que consta en el Juzgado de Instrucción nº 4 de Algeciras que la señora Florido se interesa personalmente por la queja de una monitora contratada por la empresa Natura, del entramado de su cuñado, en la que se le advierte de falsedad documental en expedientes de subvenciones y otras irregularidades. Incluso que llega a solicitar al Delegado Provincial de Cádiz, el señor Brenes, un informe al respecto a pesar de tener avocadas las competencias. Además constan resoluciones firmadas por la señora Florido de modificación del plazo de las acciones formativas en los expedientes 21/2011/J/656 y 21/2011/O/657 de la entidad FORPE.

413. Los vínculos del señor Ojeda con los cargos del PSOE nunca se llegaron a perder. Por un lado, llegó a firmar el manifiesto de apoyo a Antonio

Fernández, respaldando su excarcelación, habiendo sido la persona que como titular de la consejería de Empleo, le concedió a su entramado empresarial los 33,3 millones de euros para la formación de los extrabajadores de Delphi. Se negó a contestar a la pregunta de si había colaborado económicamente en su fianza para salir de la cárcel por el caso de los ERE.

414. Por otro lado, firmó con la que fue alcaldesa de Sanlúcar, Irene García, actual presidenta de la Diputación de Cádiz y secretaria general del partido socialista de la provincia de Cádiz, un contrato para dar formación para el empleo en un edificio público. Dicho contrato resulta imposible obtenerlo pero el señor Ojeda disfrutó del edificio municipal y sobre la formación en cuestión no hay más datos y rehusó contestar sobre ello.

415. El señor Ojeda tuvo las puertas abiertas incluso en la FAFPE, con quien suscribió un contrato de arrendamiento de las instalaciones del Consorcio de Formación CTI de San Fernando (Cádiz).

416. Las subvenciones para la formación de los extrabajadores de Delphi se le concedieron tras mantener reuniones en el S.A.E. Reconoce que le llamaron un 25 de julio para tratar esta cuestión. Las subvenciones se concedieron de manera excepcional sin procedimiento reglado alguno.

417. La percepción de fondos públicos, distintos de los de la formación profesional llegaron incluso al resto de la familia. El hijo de Ángel Ojeda recibió una beca Talenta de la agencia IDEA por importe de 107.541 euros en julio de 2010.

VII.3. Reintegros de subvenciones.

418. De los 52,6 millones de euros en subvenciones de formación para el empleo recibidos por el entramado empresarial de Ojeda hay al menos reintegros por importe de 7 millones de euros correspondientes a las subvenciones excepcionales que se le concedieron para la formación de los extrabajadores de Delphi:

419. Expediente 2D/2010-2011 de la Asociación para la Sociedad de la Información (Innova). Se reclama con fecha 30 de septiembre de 2015, el reintegro total de la subvención concedida por importe de 1.470.257,88 euros más los intereses de demora por importe de 315.338,67 euros.

420. Expediente 3D/2010-2011 de la Asociación para la Calidad Europea (Inteca). Se reclama con fecha 28 de septiembre de 2015, el reintegro total de la subvención concedida por importe de 1.470.257,88 euros más los intereses de demora por importe de 306.948,57 euros.

421. Expediente 4D/2010-2011 de la Asociación de Apoyo al Medio Ambiente (Natura). Se reclama con fecha 23 de septiembre de 2015, el reintegro total de la subvención concedida por importe de 1.941.336,16 euros más los intereses de demora por importe de 425.003,06 euros.

422. Expediente 5D/2010-2011 de la Asociación de Apoyo a la Integración (Humanitas). Se reclama con fecha 17 de septiembre de 2015, el reintegro total de la subvención concedida por importe de 938.751,28 euros más los intereses de demora por importe de 212.955,16 euros.

423. Recibió el entramado empresarial de Ojeda otras subvenciones excepcionales para este programa pero algunas de ellas se encuentran en sede judicial y no han podido ser consultadas por los integrantes de la comisión de investigación. Se desconoce si por esta circunstancia se le ha podido iniciar o no el correspondiente expediente de reintegro.

424. Además, a otras empresas le están notificando reintegros:

425. A la Fundación de la Formación Profesional para el Empleo (FORPE) le reclama la Delegación Provincial de Huelva 10.858 euros en el expediente 21/2011/J/656, con fecha 20 de enero de 2015. El motivo: debe contar con personal propio por ser un centro homologado y subcontrata los cursos de inglés sin estar autorizado, además con una entidad vinculada, SERPRO. Se imputó el gasto de alquiler de 4 meses cuando el curso duró 2 meses y precio no se ajustaba a valores de mercado.

426. También a FORPE le reclama la Delegación Provincial de Huelva 24.110 euros en el expediente 21/2011/O/657, con fecha 28 de noviembre de 2014. El motivo del reintegro es no haber realizado las acciones formativas dentro de plazo.

427. A la Agrupación de Empresas Aeronáuticas le reclaman 226.980 euros en el expediente 11/2010/J/193, con fecha 12 de junio de 2015. El motivo del reintegro es la subcontratación con empresas vinculadas, imputar gastos de empleados que a su vez es apoderado de otras empresas vinculadas (José Vázquez Charlo), e imputar como gastos la amortización de bienes pagados con otras subvenciones, lo que constituye una clara ilegalidad.

428. No hay constancia de la devolución de cantidad alguna, después de más de un año ni tampoco de su reclamación por la vía de apremio. No hay certeza de poder recuperar estas cantidades reclamadas por la situación de las empresas por lo que podríamos estar ante un perjuicio a las arcas públicas de Andalucía.

VII.4. Reclamación judicial del pago de las subvenciones a la Junta de Andalucía.

429. Del mismo modo que la Administración le reclama a las empresas del señor Ojeda la devolución de cantidades, éste ha iniciado su particular batalla judicial contra la Junta de Andalucía. Afirma que ha interpuesto 61 recursos contencioso-administrativos por impago de las subvenciones, reclamando el 25% no liquidado que se corresponde con la parte final de la subvención concedida.

430. Preguntado por esta cuestión, en el Pleno del Parlamento de Andalucía del 12 de mayo de 2016, el consejero de Empleo Sánchez Maldonado reconoció que son cuatro las sentencias recaídas contra la Junta de Andalucía por un total de 177.179 euros. A esta cantidad habría que sumar las costas y los intereses. Continúa diciendo el consejero que las sentencias dan la razón al empresario en el cobro del 25% de las subvenciones y condenan a la Junta de Andalucía por inactividad.

431. Argumentan los tribunales en sus sentencias que: La potestad de comprobación existe siempre (claro está dentro del plazo de prescripción del artículo 39 de la ley General de subvenciones) y lo que no es de recibo es que se incumpla el plazo de resolución a la que está obligada la Administración amparándose en la facultad de comprobación previa liquidación, para no pagar pese a estar obligada por la orden reguladora y la resolución de concesión al pago de la liquidación cuando se justifique al menos el 25%. Dicho extremo ni siquiera ha sido, cuestionado por la Administración, por lo que de acuerdo con la orden reguladora y la resolución de concesión debía liquidar y abonar dicha cantidad en el plazo de tres meses desde que se solicitó dicha liquidación conforme al artículo 34 de la ley General de subvenciones.

VII.5. Querrela contra la Junta de Andalucía por impagos.

432. En su comparecencia ante la comisión de investigación, Ojeda anuncia que «dado que los tribunales contencioso-administrativo le están dando la razón ha puesto una querrela criminal». Justifica esta actuación penal contra la Junta de Andalucía por una presunta prevaricación masiva por no pagar de forma consciente y dolosa el dinero que les corresponde, que no puede tener amparo en la pretendida ausencia de medios.

433. Y afirma que la van a volver a ampliar por todos los requerimientos de documentación que después de cuatro años le están realizando y dando sólo 10 días para que presente todas las facturas, todas las transferencias bancarias etc. de los cursos que habían dado cuatro años antes.

434. Llega a describir el doble perjuicio de las empresas por esta situación. Al estar la empresa sin actividad desde hace muchos años le resulta imposible aportar la documentación requerida por lo que Administración no le va a poder pagar el 25% que le debe y además, le va a reclamar el 75% adelantado. Esto es lo que está ocurriendo en meses del año 2016 con la petición masiva de vuelta a entregar toda la documentación que estaba entregada.

VII.6. Beneficio empresarial.

435. El único empresario que hizo declaraciones ante la comisión de investigación, Pérez González, reconoció que obtenía beneficios empresariales a pesar de la prohibición de ello por la normativa. El señor Ojeda declaró que trabajaba «al costo» y no tener dinero ni patrimonio.

436. Estas afirmaciones no casan con las investigaciones judiciales y de la Agencia Tributaria sobre el posible destino en paraísos fiscales de sus beneficios económicos. Resulta además inverosímil que un empresario trabaje sin obtener un rendimiento económico. Es incongruente afirmar no tener dinero y pagar a la vez mucho a los abogados que han presentado 61 recursos contencioso-administrativos e incluso una querrela contra la Junta de Andalucía, además de recurrir las resoluciones de reintegro que le están siendo notificadas.

437. ¿Cuál era el sistema ideado para obtener beneficios de manera ilícita?

438. Se solicitaban las subvenciones con asociaciones sin ánimo de lucro, como asociaciones pantalla ya que al carecer de ánimo de lucro resultaba más sencillo acceder a la subvención.

439. Se subcontrataba la impartición de la formación, la compra de materiales didácticos o el alquiler de instalaciones o materiales con otras empresas vinculadas al mismo entramado, que obtenían así un porcentaje de la subvención. Al menos sería de un 20% cada una de las subcontrataciones, recordando aquí lo que afirmó el empresario Pérez González en su comparecencia ante la comisión de investigación. Con estas subcontrataciones se conseguía que la asociación sin ánimo de lucro no percibiera ningún beneficio pero las entidades vinculadas que eran sociedades mercantiles (sociedades limitadas) le facturaban la totalidad del importe de la subvención, inflando los precios de los servicios contratados. Así actuaban otras entidades como la Fundación Adelante, vinculada al PSOE.

440. También era un modo de distribuir los fondos obtenidos entre diferentes empresas del grupo. Esta fue la táctica utilizada también en los cursos de Delphi, subcontratando la totalidad con empresas vinculadas.

441. Se imputaban como gastos, las amortizaciones de bienes adquiridos previamente con subvenciones.

442. Se pagaban nóminas de empleados del entramado empresarial que realmente trabajaban para otras actividades privadas, lo que suponía un desvío de fondos.

443. Se imputaban gastos de alquiler por encima del mercado, como consta que realquiló unos locales de la Cámara de Comercio de Cádiz por diez veces su precio en la subvención recibida para la formación de los extrabajadores de Delphi. Arrendó los locales por importe de 4.500 euros al mes y luego le alquiló el mismo local a tres asociaciones de su grupo empresarial por 15.000 euros al mes a cada una de ellas, multiplicando su precio por diez.

444. Contra facturaba a los docentes quienes le facturaban de 50 a 70 euros la hora y esas facturas servían para justificar la subvención inflando los gastos. Luego se emitían facturas a esos mismos docentes en concepto de coordinación y obtenía su porcentaje de beneficio económico.

445. Daba de alta en la Seguridad Social de forma ficticia a trabajadores por un día para aparentar que cumplía el compromiso de contratación de los alumnos y así no tener que devolver parte de la subvención concedida.

VIII. EL FRAUDE DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN: LA FUNDACIÓN PÚBLICA ANDALUZA FONDO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (FAFFE).

446. La Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) ha sido durante casi una década una de las grandes receptoras de subvenciones en materia de formación para el empleo, con más de 330 millones de euros en el periodo objeto de esta comisión de investigación. En el año 2009 llegó a recibir 28 subvenciones por importe de 99.770.582 euros.

447. La FAFPE se extingue en 2011 por Acuerdo de su Patronato adoptado el 29 de abril de 2011, ratificado el 4 de mayo, y dicha extinción se inscribe en el Registro de Fundaciones de Andalucía por Resolución de 5 de mayo de 2011, junto con la inscripción de las personas designadas como liquidadores. Tras más de cinco años desde el citado Acuerdo de extinción no se ha concluido completamente el proceso de liquidación, sin que se conozcan motivos que justifiquen tal demora.

448. Adscrita a la Consejería competente en materia de Empleo esta Fundación pública ha estado desde su origen rodeada de polémica y ha sido protagonista de continuas denuncias de irregularidades y de enchufismo. Asimismo,

la Administración andaluza acumula varios varapalos judiciales por desvío de potestades públicas a través de encomiendas de gestión a esta Fundación.

449. Los contratos de alquiler de esta Fundación tampoco han estado exentos de polémicas y abusos. Así, en los últimos años se ha cuestionado el excesivo gasto que mantenía en estos contratos y el propio exconsejero de Empleo y expresidente del Patronato, Manuel Recio, según consta en acta del Patronato en 2010 afirma, respecto de los arrendamientos de locales para las sedes de la fundación que «son precios que están fuera de mercado y que dado que existe un control exhaustivo del Parlamento sobre la Fundación, se debería llevar a cabo una revisión de los mismos». Según el contenido de las actas, el gasto en arrendamientos era entonces de 7,6 millones de euros.

450. La FAFPE suscribió varios contratos de arrendamiento blindados, entre ellos el de unas instalaciones en Jerez de la Frontera cinco meses antes de su disolución. Se acordó una renta mensual de 8 mil euros durante 15 años, comprometiendo un gasto de 1,4 millones de euros. Idéntica cláusula de blindaje se recoge en otro contrato por una nave industrial en el municipio de Alcalá de los Gazules. Cuando el SAE quiso rescindir éste último contrato fue condenado por un Juzgado de Primera Instancia de Sevilla a abonar 160.000 euros a la propietaria por romper el contrato antes de que finalizara el plazo.

451. Nadie ha explicado las razones por las que se llegó a otorgar a la FAFPE una subvención para Fomento de Empleo de 16,67 millones de euros tan sólo diez días antes de acordar su extinción. Se acordó la concesión el 19 de abril de 2011 y el Acuerdo del Patronato para la disolución es de 29 de abril.

452. Por último, no hay que dejar de tener presente que desde 2003 hasta su extinción esta fundación también fue la encargada de la gestión del desaparecido Consorcio de Formación CTI de San Fernando y de las importantes irregularidades que al respecto se han revelado y que se analizan en el punto IX de esta propuesta de dictamen.

453. La pieza separada que se investiga en el Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla ha sido declarada compleja la instrucción de la causa, con fecha 5 de septiembre de 2016.

VIII.1. Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

454. La Cámara de Cuentas en su Informe de Fiscalización, publicado en enero de 2014, 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 y en relación a la FAFPE concluye que hay circunstancias de las que pueden derivarse responsabilidades contables y administrativas:

455. Primero, respecto de dos subvenciones nominativas concedidas a esta Fundación por importes de 24.577.231,59 euros en 2009 y 24.321.223,95 euros en 2010 para el desarrollo de acciones dirigidas a la mejora de la cualificación profesional de las personas trabajadoras desempleadas y ocupadas. No consta justificación alguna a pesar de haber finalizado el plazo límite para ello (30/03/2012). Además, parte de los cursos subvencionados previstos se encuentran paralizados (36) y otros ni siquiera se han iniciado (386 no se han iniciado o están pendientes de finalizar). Y añade que de este hecho pudiera derivarse responsabilidad contable.

456. Segundo, respecto de la subvención excepcional concedida a la FAFPE por 8.962.792 euros para llevar a cabo la IV fase del plan formativo de los extrabajadores de DELPHI, conforme al protocolo suscrito el 4 de julio de 2007 entre las organizaciones sindicales y los representantes de las Consejerías de Empleo y de Innovación, Ciencia y Empresa, el órgano fiscalizador advierte de varias irregularidades:

457. a) No constancia de importante documentación justificativa que impide comprobar la elegibilidad de los gastos, la validez de los justificantes, el desarrollo de todas las acciones subvencionadas, la efectiva realización del gasto por becas y su razonabilidad según lo previsto, y la indispensabilidad de los gastos financieros. Concluye que de estos hechos pudiera derivarse responsabilidad contable.

458. b) El contrato de arrendamiento de servicios entre la FAFPE y la Fundación Universidad Empresa de la provincia de Cádiz (FUECA) se firma el 15 de enero de 2009, con anterioridad al inicio del expediente de subvención (junio de 2009), es decir, la autorización es posterior a la firma del contrato y al inicio del plan formativo incumpléndose el artículo 29.3 de la Ley General de Subvenciones. Además, no consta en el expediente ni la solicitud ni la aceptación de esta subcontratación. Concluye que de este hecho pudieran derivarse responsabilidades administrativas.

459. c) No cumplimiento de uno de los dos requisitos exigidos en el artículo 15.2 del Decreto 254/2001 de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos para la concesión de subvenciones de la Junta de Andalucía para declarar la excepcionalidad de la subvención, puesto que existen bases reguladoras específicas de ayudas para la formación profesional. Concluye igualmente que de este hecho pudieran derivarse responsabilidades administrativas.

460. d) La resolución de concesión contempla unas becas por asistencia y compensación de gastos de transporte que no se ajustan a lo establecido en la

órdenes reguladoras de formación profesional para el empleo, que solamente las prevén para personas discapacitadas y otros colectivos con especiales dificultades de inserción y por importes inferiores a los establecidos en la resolución. Además, añade la Cámara de Cuentas en su informe de fiscalización, la ausencia de documentación le impide pronunciarse sobre la efectiva realización del gasto por becas y su razonabilidad.

461. Respecto a las graves irregularidades detectadas en ese Informe de 2014, el consejero de Empleo Sánchez Maldonado ha reconocido que en su momento no se hicieron por parte del SAE y tras la liquidación de la FAFPE, las preceptivas auditorias de la Cuenta justificativa de esas subvenciones nominativas de 2009 y 2010, ni de la correspondiente al Proteja, llevándose a cabo con más de dos años de retraso. Sin duda, un claro ejemplo de la falta de diligencia del servicio público para concluir el proceso de justificación y cierre de expedientes de la extinta FAFPE y para dar cumplimiento a las resoluciones de concesión. Es el propio SAE quien incumple las obligaciones legales impuestas a los beneficiarios de subvenciones.

462. En este mismo sentido, el ex director general de FAFPE, Fernando Villén, durante su comparecencia el 28 de marzo de 2016 en la comisión de investigación apunta a que la responsabilidad de no haber completado los expedientes de subvenciones sería del SAE, quien asumió esas funciones tras la extinción de la Fundación. Afirmó que «los expedientes vivos pasan al SAE, al que se le subrogan todos los derechos y obligaciones de la FAFPE, por eso el SAE tenía que haber terminado de ejecutar esos expedientes. La responsabilidad de las irregularidades (que señala el Informe de la Cámara de Cuentas) no la puede tener la Fundación porque estaba extinguida».

463. Han comparecido también en esta Comisión otros dos directivos de la extinta Fundación, el exdirector de Organización y Sistema y el ex gerente en la provincia de Cádiz. En sus comparecencias se han limitado al igual que el ex director general a defender la gestión de fondos hecha mientras estuvieron en sus cargos, alegando no entender las razones por las que no se han justificado los mismos y desviando la pelota de la responsabilidad hacia el tejado de quien se ha subrogado en los derechos y obligaciones tras la disolución de este ente, es decir, de los responsables del Servicio Andaluz de Empleo.

464. Nada supieron explicar respecto a las razones por las que se llegó a otorgar una subvención para Fomento de Empleo de 16,67 millones de euros tan sólo diez días antes de acordar su extinción. Su concesión se acordó el 19 de abril y el Acuerdo del Patronato es de 29 de abril.

465. El exdirector de Organización y Sistemas, Joaquín Morales, en su comparecencia calificaba de «error estratégico absoluto» la disolución de la FAFPE. Tampoco supo el ex director general expresar los motivos por los que finalmente fuera acordada su extinción ni cuál la causa por la que los únicos despidos producidos en la FAFPE fuera la de los altos cargos percibiendo una elevada cantidad indemnizatoria por ello. Por último señalar que ambos negaron que hubiera enchufismo entre el personal a pesar de haber una larga lista de cargos y afines al PSOE.

466. Otro informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía cuestionó la gestión de fondos por parte de la FAFPE. El Informe de fiscalización de las subvenciones del PROTEJA de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFPE), correspondiente a los ejercicios 2009 y 2010, ya ponía de manifiesto un buen número de irregularidades que reflejan el mal uso de la subvención.

467. Entre estas irregularidades se encontraba la baja ejecución del programa de formación, la inexistencia de indicadores de seguimiento que permitieran valorar el desarrollo del Programa, ni de los índices de contratación, que la mayor parte de los beneficiarios (alumnado) no eran los previstos en la normativa reguladora, etc.

468. Tampoco tenemos constancia hasta el momento del resultado de la auditoria de la cuenta justificativa respecto de esta subvención.

469. En relación con las graves irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas a día de hoy sigue sin darse respuesta a la aplicación de estos fondos y sin determinarse las eventuales responsabilidades administrativas o contables apreciadas.

470. A raíz de que la Fiscalía Superior de Andalucía iniciara una investigación sobre este asunto se aprobaba en junio de 2014 en el Parlamento de Andalucía una iniciativa fiscalizadora instando a la Cámara de Cuentas a que realizara una fiscalización «de carácter integral» sobre las subvenciones concedidas a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFPE) entre los años 2003 y 2011. Cabe recordar que los grupos del PSOE y de Izquierda Unida rechazaron el 29 de mayo de 2014 la solicitud de una Comisión de Investigación sobre esta Fundación solicitada por el Grupo Popular. Hasta el momento esa fiscalización ni siquiera se ha iniciado.

VIII.2 Auditoría de regularidad del periodo 2009 a 2011, sobre la FAFPE.

471. Tras la publicación en enero de 2014 de ese demoledor Informe de la Cámara de Cuentas el consejero de Empleo, Sánchez Maldonado, comunicó que iba a ordenar una exhaustiva auditoria de la FAFPE para ver fielmente el

grado de cumplimiento de la legalidad y sobre la gestión de fondos públicos. Sin embargo, no es hasta octubre de 2014 cuando se anuncia la licitación y se adjudica en mayo de 2015 por importe de 94.373 euros. La auditoría tendría que haber estado concluida en noviembre de 2015 pero se prorroga el plazo hasta el 20 de marzo de 2016 y se le concede una segunda prórroga hasta el 8 de abril. Este contrato se adjudicó a ATD AUDITORES SECTOR PÚBLICO, S.L., la misma auditora que anteriormente se ha venido encargando de hacer los informes de auditoría de las cuentas justificativas de subvenciones de la propia FAFPE y de otros entes del sector público andaluz.

472. El consejero de Empleo en su comparecencia en la comisión de investigación celebrada el 31 de mayo de 2016, informó que el 10 de abril llegó a la Consejería de Empleo la «auditoría provisional». Solicitada copia por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz de la misma, no ha sido entregada por parte del gobierno andaluz permaneciendo oculto su contenido.

473. El 4 de septiembre de 2016 se produce una filtración del Gobierno andaluz y se publica en prensa parte del contenido de la auditoría definitiva de la FAFPE, habiéndose trasladado a los miembros de la comisión el 5 de septiembre una copia incompleta: de un total de 225 páginas únicamente se incluyen 56. Ello provocó la presentación de otra queja más ante el presidente de la comisión de investigación.

474. Al cierre del plazo de presentación de esta propuesta de dictamen no se ha recibido el documento completo de la auditoría en cuestión pero a pesar de ello y del número limitado de las páginas recibidas se constata que:

475. 1º) La FAFPE recibió 56 subvenciones entre el año 2009 y el 4 de mayo de 2011 por importe total de 173.667.614,00 euros.

476. 2º) Hacen un muestreo de los expedientes de subvenciones recibidas en ese periodo. Analizan tan sólo 12 de las 56 subvenciones recibidas. De formación para el empleo sólo auditan 2 por lo que la auditoría se ciñe únicamente al 3,57% de las subvenciones recibidas resultando más que insuficiente. Se desconoce el motivo tan limitado, casi irrisorio, del análisis de la auditoría.

477. 3º) El alcance del trabajo de la auditoría se limita al 4 de mayo de 2011, fecha en que se extingue la Fundación por lo que no se analiza ningún expediente de subvención en su totalidad ya que su liquidación se realiza, en su caso, fuera de esa fecha. Las irregularidades se detectan en el momento de la liquidación final de la subvención por lo que el trabajo de comprobación de la auditoría es parcial favoreciendo los intereses del Gobierno andaluz. No resulta de utilidad en aras a las averiguaciones del destino final de las subvenciones otorgadas a la FAFPE.

478. 4º) No analiza las facturas de gastos sino que se remite a los informes de auditores. En los expedientes de subvenciones de formación una vez que se analizan las facturas una a una es cuando se detectan los gastos no imputables (bebidas alcohólicas, comidas, etc.) denunciados en otras ocasiones. Precisamente muchos de los expedientes con irregularidades y con expedientes de reintegro contenían el informe favorable del auditor.

479. 5º) En muchos apartados del contenido del documento parcial de la auditoria que se nos ha trasladado se limitan a decir que las cantidades cobradas están incluidas en la contabilidad.

480. 6º) Detecta irregularidades en el cien por cien de los expedientes de subvenciones de formación profesional para el empleo analizados:

481. a) Expediente de subvención excepcional para la formación de los ex trabajadores de Delphi número 98/2009/EX/0002. No analiza la liquidación que en su caso se hubiera presentado porque sería de fecha posterior al 4 de mayo de 2011.

482. No obstante informa que existe limitación al alcance:

483. – Imposibilidad de verificar que la FAFPE haya cumplido con lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003 de subvenciones, en relación a la solicitud de al menos tres ofertas de proveedores antes de contraer gastos superiores a 12.000 euros. La limitación se corresponde a 6 contratos por un importe total de gasto de 235.796,69 euros.

484. – Limitación para dar por válido el cálculo realizado en la cuenta justificativa de los importes abonados a los trabajadores en concepto de beca por importe de 2.284.896,68 euros.

485. Y detecta las siguientes irregularidades:

486. – El contrato de arrendamiento de servicios para la impartición de la formación se firma con anterioridad a la concesión de la subvención. El plazo de ejecución de los proyectos comenzó con anterioridad a la concesión de la subvención.

487. – Se determina un importe de 308.977,91 euros de gastos no subvencionables por déficit de justificación.

488. – Se determina un importe de 14.431,56 euros de gastos imputados a la subvención y no subvencionables por considerarse no elegibles.

489. Estas irregularidades son las mismas detectadas por la Cámara de Cuentas en su Informe de Fiscalización, publicado en enero de 2014, 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. Por estas irregularidades se señalaron posibles responsabilidades

administrativas y contables por lo que no revela ningún dato nuevo sino que corrobora lo ya comprobado con anterioridad.

490. b) Expediente de subvención nominativa número 98/2009/N/01. Se concedió una subvención por importe de 25 millones de euros. No analiza la liquidación que en su caso se hubiera presentado porque sería de fecha posterior al 4 de mayo de 2011 por lo que poco ha podido analizar. No obstante detecta como incumplimientos:

491. – La inexistencia de criterios en el fraccionamiento de las licitaciones y a la selección de los licitadores convocados a las mismas.

492. – La falta de justificación de determinados gastos por importe de 49.865,89 euros.

493. Resulta llamativo que en la citada auditoría no se haga referencia al inicio de un expediente de reintegro abierto y que se analiza en el apartado siguiente.

VIII.3. El dispositivo singular de formación para los extrabajadores de Delphi.

494. En la fecha en la que la multinacional automovilística Delphi Automotive System España, S.L. anunció el cierre de la factoría y su marcha de la bahía gaditana, las elecciones municipales estaban a la vuelta de la esquina y cercanas las autonómicas de 2008, por lo que la lluvia de promesas por parte del gobierno andaluz no tardó en producirse.

495. En mayo de 2007 en vísperas de aquellas elecciones municipales Chaves promete a los trabajadores un empleo, y se comprometió públicamente a «no dejar a ningún trabajador de Delphi tirado». El entonces Presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, también hizo suyo ese compromiso.

496. El 4 de julio de 2007 se firma un protocolo de colaboración para el personal procedente de Delphi Automotive System España, S.L., en la provincia de Cádiz, entre las organizaciones sindicales y los representantes de las Consejerías de Empleo y de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, acuerdo que tuvo hasta 16 desarrollos posteriores. En ese Protocolo se contemplaba un programa de recualificación e inserción laboral por el que la Junta se comprometía a activar un dispositivo singular de formación y recolocación y se pactó una formación remunerada.

497. También se incluyeron en ese protocolo ayudas sociolaborales para cerca de 700 trabajadores prejubilados, con un coste de 150 millones de euros, otorgadas sin procedimiento legal y sin control por la Junta de Andalucía y que forman parte del monumental fraude de los ERE. De este fraude cabría

recordar que dos expresidentes de la Junta de Andalucía, además de otros 24 ex altos cargos y directivos están imputados por delitos de prevaricación y 18 de ellos también por malversación de fondos públicos y para los que la Fiscalía Anticorrupción en su escrito de acusación pide penas de cárcel e inhabilitación, así como responsabilidad pecuniaria y devolución de 741 millones de euros.

498. En realidad, hasta tres casos de corrupción se cruzan en este conflicto laboral: el de los ERE, el de la formación y el caso Bahía Competitiva. En este último caso, el de Bahía Competitiva, hay una treintena de imputados en la causa judicial abierta por el desvío de más de 21 millones de euros del Ministerio de Industria y de la Junta de Andalucía (cofinanciados con FEDER) que debían haber sido destinados a la reindustrialización de la Bahía de Cádiz.

499. Por lo que se refiere a la formación del colectivo de los extrabajadores de Delphi se trata de aplicar el mismo criterio que el caso de los ERE: la compra de la paz social que extendieron los gobiernos socialistas bajo la presidencias de Chaves y de Griñán.

500. Para los cursos de formación y contratación de los exempleados de Delphi se han destinado entre 2007 y 2011, 105 millones de euros a través de subvenciones excepcionales concedidas por el Consejero de Empleo, en calidad de presidente del SAE, y en la mayoría de los casos autorizadas por acuerdo de Consejo de Gobierno, que en aquellos años presidieron los expresidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán. Asimismo, se han utilizado los fondos de planes integrales de Empleo destinados a la Bahía de Cádiz y procedentes del Ministerio de Empleo.

501. De cuatro fases del programa formativo tres de ellas se gestionaron a través de subvenciones excepcionales a la polémica y extinta FAFPE, y otra de ellas también mediante subvenciones sin concurrencia competitiva a entidades que en su mayoría estaban vinculadas al entramado empresarial del exconsejero Ángel Ojeda (subvenciones analizadas en el punto VII de esta propuesta de dictamen). Posteriormente, en el ejercicio 2011 y tras la extinción de la FAFPE se otorgó una nueva subvención excepcional a la Fundación Universidad Empresa de la provincia de Cádiz (FUECA) por importe de 20,2 millones de euros.

502. En enero de 2012 se aprueba por el Tribunal de Cuentas el «Informe de fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo». En ese Informe se observaban incidencias en el destino de las subvenciones que el Servicio Público de Empleo Estatal otorgó a la Junta de Andalucía para el Plan Integral de

Empleo de la Bahía de Cádiz en 2008 y 2009 y, entre otras cosas, se recomendó la revisión del destino de 16 millones de euros destinados a la formación.

503. Finalmente, de esa investigación resulta que la Junta de Andalucía no justificó el uso adecuado de estos fondos destinados principalmente a la recualificación de extrabajadores de Delphi, y que fue la única Comunidad –de 5 que tenían planes integrales– en la que se detectaron incidencias. La Junta de Andalucía ha tenido que devolver al Estado más de 10,1 millones de euros –más intereses– por el uso inadecuado de esos fondos estatales, al destinar el dinero a fines ajenos a los previstos. En lugar de a la recualificación se destinaron a pagar prestaciones indebidas.

504. En el mismo sentido, en 2014 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social emitió un demoledor informe en relación con las subvenciones destinadas al plan de formación para los extrabajadores de Delphi, elaborado a petición del Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla y dentro de la causa abierta por los cursos de formación que se sigue en dicha sede judicial.

505. Dicho informe concluye que con fondos de formación gestionados por la Junta de Andalucía se han simulado contratos para obtener prestaciones indebidas de la Seguridad Social. Ni la legislación española, ni la europea, permite que un trabajador cotice para posteriormente percibir un subsidio de desempleo por realizar un curso de formación y la Junta de Andalucía ideó y promovió este sistema que ha derivado en fraude. Su conclusión es muy crítica: «El sistema de concesión y gestión de las subvenciones se llevó a cabo incumpliendo lo dispuesto en su normativa específica y causando un grave perjuicio para el patrimonio de la Seguridad Social, para el presupuesto del servicio público de empleo estatal y para el presupuesto de la propia comunidad autónoma de Andalucía». Se vulneró la Ley General Presupuestaria por dedicar «recursos públicos al cumplimiento de sus objetivos o compromisos políticos» sin haber obtenido previamente «la aprobación de los órganos legislativos competentes».

506. La Junta de Andalucía llevó a cabo sus compromisos a través de un mecanismo de subvenciones excepcionales por concesión directa que eran proyectos subvencionados puramente formativos, aunque se disfrazaron de contratación laboral. La participación de los trabajadores en los cursos fue revestida con la apariencia de una relación laboral para poder pagarles con las subvenciones directas y así acceder, además, a las prestaciones de la Seguridad Social con la colaboración de empresas, asociaciones y fundaciones. Los inspectores firmantes del citado informe exculpan a los extrabajadores del supuesto fraude al ignorar «este sistema de simulación de relaciones laborales».

507. Ratificado en sede judicial el citado informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ha llegado a afirmar el autor del mismo que el fraude con los cursos de formación y contratación de Delphi se debió a los «compromisos políticos» asumidos por la Junta de Andalucía. Igualmente ha asegurado que las subvenciones otorgadas eran ilegales porque no cumplían los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Por último ha señalado el inspector de Trabajo y Seguridad Social que el exconsejero Antonio Fernández acordó con las empresas que participaron en el plan hacer una simulación de contratos porque sabía que no se daría trabajo a los que participaran en los cursos, lo que provocó un fraude en la Seguridad Social.

508. En el Servicio Andaluz de Empleo se diseñó una beca de formación por asistir a los cursos al margen de la normativa que sumada a la prestación por desempleo, garantizaba a los despedidos un determinado nivel de ingresos, con cargo a fondos públicos, al margen de la normativa sobre protección por desempleo.

509. Según el inspector de Trabajo y Seguridad Social, la participación de los extrabajadores en esos cursos de formación fue revestida con la apariencia de una relación laboral, cuya simulación tenía como finalidad dar cobertura legal al pago de retribución a los afectados con cargo a la subvención y al ingreso de sus cotizaciones a la Seguridad Social.

510. Estamos, por tanto, ante un presunto desvío de fondos de formación a otros fines y practicados con el concurso de la propia Administración de la Junta de Andalucía, encaminados a pagar prestaciones y a obtenerlas de forma indebida para «comprar la paz social y cumplir promesas electorales» a trabajadores que perdieron su empleo, que lamentablemente son los que finalmente han terminado siendo víctimas, pues tuvo que acordarse la suspensión cautelar de todas las prestaciones públicas después de la detección de esas graves irregularidades, pese a que los extrabajadores no tenían conocimiento de la supuesta ilegalidad en la fórmula utilizada por la Administración autonómica.

511. Según se recoge también en los informes de la Inspección de Trabajo, entidades que recibieron subvenciones y participaron en esa formación destinada al colectivo Delphi, desviaron fraudulentamente una gran parte de los fondos que percibieron hacia empresas vinculadas. Una circunstancia que, según se ha publicado en algunos medios de comunicación, ha llevado al Ministerio de Empleo a multar con 8,3 millones de euros a nueve entidades, entre las que están las del exconsejero Ángel Ojeda o la Fundación FUECA.

512. En el mismo sentido, en 2014 la Cámara de Cuentas andaluza en su Informe de Fiscalización de las subvenciones del SAE para la Formación Profesional para el Empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004, encuentra irregularidades de las que pueden derivarse responsabilidades contables y administrativas respecto de una de las subvenciones otorgadas a la FAFPE en el expediente 98/2009/EX/0002 por importe de 8.962.792,00 euros, destinada a la ejecución de la fase IV del plan de formación de extrabajadores de Delphi.

513. Entre esas irregularidades detectadas, el Informe de la Cámara constata: La resolución de concesión contempla unas becas por asistencia y compensación de gastos de transporte de 15 euros al día, en caso de personas que reciban el máximo de prestaciones o subsidio de desempleo y de 20 euros en caso contrario. Estas becas no se ajustan a lo establecido en la órdenes reguladoras de Formación profesional para el Empleo, que solamente las prevén para personas discapacitadas y otros colectivos con especiales dificultades de inserción, y por importes inferiores a los establecidos en la resolución (4,35 euros y 4,2 euros al día en la Orden de 12 de diciembre de 2000 de convocatoria y desarrollo de los programas de formación profesional ocupacional y, en el mejor de los casos, 13,5 euros al día en la Orden de 23 de octubre de 2009).

514. Además, la Cámara de Cuentas afirma que no se cumple con los dos requisitos para declarar su excepcionalidad exigidos en el artículo 15.2 del Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos para la concesión de subvenciones de la Junta de Andalucía, al existir bases reguladoras específicas de ayudas para la formación profesional.

515. La solicitud de subvención excepcional contiene datos llamativos que indican una serie de irregularidades: presentada con fecha 13 de noviembre de 2009 por el entonces director general de FAFPE, Fernando Villén Rueda, se acordó el inicio de expediente de la subvención el 15 de junio de 2009 por Antonio Toro Barba en calidad de Gerente del SAE y se propuso la concesión el 10 de septiembre de 2009, por Manuel Brenes como director general de Formación Profesional para el Empleo, todo ello con fecha anterior a su solicitud. Finalmente se concedió el 22 de diciembre de 2009 por Antonio Fernández, consejero de Empleo en aquella fecha. Se establece además, sorprendentemente, que el plazo de ejecución será del 9 de septiembre de 2009 (mucho antes de su solicitud) al 31 de diciembre de 2009 y el plazo de justificación hasta el 31 de marzo de 2010. Según el acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009, se le abonó el 75% sin necesidad de justificación previa.

516. El exconsejero de Empleo, Manuel Recio, amplió el plazo de ejecución de actividades y de justificación de la subvención hasta en dos ocasiones distintas, el 11 de mayo de 2010 y el 28 de julio de 2011. Se da la circunstancia añadida que Manuel Recio firmó resolución de exoneración a favor de la FAFPE el 9 de septiembre de 2010.

517. Por otra parte, consta un informe de fiscalización de disconformidad, con efectos suspensivos, suscrito por el entonces interventor general de la Junta de Andalucía, Manuel Gómez, de fecha 20 de agosto de 2009 y ratificado en otro informe de fecha 27 de octubre de 2009. En el primero de ellos relaciona una serie de incidencias tan llamativas como que no hay solicitud de subvención, ni memoria económica. Lamentablemente el Sr. Gómez no pudo comparecer para explicar estas cuestiones, entre otras, en la comisión de investigación por el veto del PSOE y de Ciudadanos.

518. Respecto de ese mismo expediente de subvención otorgada a la FAFPE con número 98/2009/EX/0002, se acordó el 17 de octubre de 2014 por el entonces director general de Formación Profesional para el Empleo, Carlos Cañavate, la apertura de un procedimiento de reintegro por la totalidad del importe de la concesión, sin que hasta la fecha sepamos la situación de dicho reintegro.

En la reciente Auditoría de regularidad del periodo 2009/2011 y relativa a la FAFPE, los auditores ponen de manifiesto la existencia de una limitación al alcance para dar por válido el cálculo realizado en la cuenta justificativa de los importes abonados a los trabajadores en concepto de beca por importe de 2.284.896,68 euros. Es decir, corrobora irregularidades con relación a ese sistema de becas.

519. En febrero de 2011, tras varias prórrogas, la Junta da por finalizado oficialmente el tratamiento especial para los antiguos trabajadores a pesar de que no se había recolocado a toda la plantilla. Los sindicatos, entonces, fuerzan una moratoria que se alarga hasta el 30 de septiembre de 2012, cuando la Administración autonómica rompe en solitario con el dispositivo singular y sus compromisos.

520. El colectivo de extrabajadores de Delphi ha emprendido una batalla judicial ante los incumplimientos de los convenios firmados en 2007.

521. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) desestimó recientemente la demanda formalizada en 2015 por estos extrabajadores por inactividad de la Junta en su obligación de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos tras el cierre de Delphi, al entender que el protocolo de colaboración suscrito tras el cierre y sus 16 desarrollos posteriores no son verdaderos convenios de colaboración bilateral

teleológico para satisfacer necesidades públicas o que se consideren de interés público satisfacer necesidades públicas o que se consideren de interés público, sino un compromiso institucional con los sindicatos de adoptar medidas socioeconómicas que participen más de la naturaleza subvencional.

522. De hecho, el Alto Tribunal entiende que los protocolos fueron «el instrumento o disfraz para dar cobertura a una serie de actuaciones de fomento y canalizar ayudas directas, huyendo así de las normas que regulan el procedimiento de subvención pública».

523. El Juzgado de Instrucción nº 20 de Sevilla instruye diligencias previas tras admitirse a trámite la denuncia penal interpuesta por la Asociación de extrabajadores de Delphi contra los expresidentes de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves y José Antonio Griñán, así como contra los exconsejeros Antonio Fernández y Manuel Recio –responsables del área de Empleo entre 2007 y 2012– por la supuesta simulación de contratos laborales cuando el colectivo recibía formación.

VIII.4. Expedientes de reintegro. Teoría de la confusión de derechos.

524. Hasta el momento según las últimas informaciones aparecidas en medios respecto a la documentación que obra en el Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla, se han iniciado expedientes de reintegro de subvenciones otorgadas a la FAFPE que suman más de 60 millones de euros.

525. Entre los reintegros solicitados se encuentran esos tres expedientes de subvenciones cuestionados por la Cámara de Cuentas: uno de 17 millones, otro de 25 millones y los casi 9 millones de la subvención para la IV Fase del Plan de formación de ex trabajadores de Delphi. Esta cifra puede ser superior teniendo en cuenta que hay subvenciones pendientes de revisión.

526. En el documento Informe con el detalle de situación administrativa de expedientes con justificaciones pendientes figura al menos un expediente de FAFPE que data del año 2007 y con un importe de 11,2 millones pendientes de justificación pese al tiempo transcurrido, ya que la documentación no se aportó hasta mayo de 2015 –8 años después de su concesión y 4 años después de extinguirse– y hasta hoy no ha sido revisada.

527. A la comisión de investigación no han llegado la totalidad de los expedientes de subvenciones concedidas a la FAFPE. Entre los expedientes más significativos y se encuentra el número 98/2009/EX/0002 por el que se le concedió a la Fundación una subvención excepcional por importe de 8.962.792,00 euros, para financiar parte de la Fase IV del plan de formación para los extrabajadores de Delphi y sobre el cual, según ya se ha detallado, se

acordó el 17 de octubre de 2014 por el entonces director general de Formación Profesional para el Empleo, Carlos Cañavate, la apertura de un procedimiento de reintegro por la totalidad del importe de la concesión, sin que hasta la fecha sepamos la situación de dicho reintegro.

528. En algunos de los expedientes de concesión de subvenciones analizados se incluyen resoluciones de reintegro pero se procede a «declarar la extinción del derecho a reintegro por la confusión de derechos aunque es procedente el reintegro».

529. Al subrogarse el SAE en los derechos de la FAFPE, al resultar la primera acreedora y la segunda deudora en los expedientes de reintegro, se produce una confusión de derechos o posiciones jurídicas, pues SAE habría pasado a ser al mismo tiempo acreedor y deudor de aquellos derechos y obligaciones de FAFPE en que se ha subrogado.

530. Concretamente en el expediente 29/2009/M/196 se acuerda la procedencia del reintegro de 70.079,63 euros más los intereses de demora por importe de 20.149,77 euros. El motivo del reintegro es la renuncia a la acción formativa. A la misma vez declara la extinción del derecho a reintegro por la confusión de derechos. Igualmente remite y pone en conocimiento del expediente, a la Consejería de Hacienda y Administración Pública a los efectos de determinar si procede la apertura de Diligencias Previas previstas en el artículo 110 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

531. En ese mismo expediente se incluye otra resolución de reintegro por importe de 74.820,18 euros más los intereses de demora por importe de 21.512,79 euros. Nuevamente declara la extinción del derecho a reintegro por la confusión de derechos y remite el expediente a la Consejería de Hacienda y Administración Pública a los efectos de determinar si procede así mismo, a la apertura de Diligencias Previas conforme al artículo 110 ya citado.

532. En cualquier caso, la confusión de derechos no puede convertirse en una excusa para intentar eludir responsabilidades políticas. Aunque se extinga el derecho al reintegro se produce una pérdida de fondos públicos. En este caso concreto se percibió una ayuda para realizar una acción formativa que no llegó a impartirse.

533. En el expediente 98/2009/N/01 se le concedió a FAFPE una subvención nominativa por importe de 25 millones de euros para acciones para la mejora de la cualificación profesional de las personas trabajadoras desempleadas y ocupadas. Se concedió la ayuda por acuerdo del Consejo de Gobierno siendo presidente de la Junta de Andalucía José Antonio Griñán y se autorizó el abono sin justificación previa.

534. Este expediente está analizado en la auditoría de regularidad de los ejercicios 2009 a 2011 de la FAFPE con incumplimientos normativos o deficiencias ya analizados.

535. Con fecha 15 de septiembre de 2014 el entonces director general de Formación Profesional para el Empleo Carlos Cañavate, inició un expediente de reintegro por el importe total de 25 millones de euros, por no presentar la cuenta justificativa. El 10 de septiembre de 2015, el actual Director General de Formación Profesional para el Empleo, Manuel J. García, acordó ampliar el plazo para la tramitación del reintegro sin que a la fecha sepamos el estado actual del expediente de reintegro a pesar de las preguntas realizadas sobre dichos expedientes tanto al consejero de Empleo, Empresa y Comercio, Sánchez Maldonado, como a la consejera de Hacienda y Administración Pública, Montero Cuadrado.

536. Desde el SAE no se está priorizando justificar las subvenciones que en materia de Formación Profesional para el Empleo recibió la extinta FAFPE lo cual supone además de una clara responsabilidad política un perjuicio a las arcas públicas andaluzas.

VIII.5. El personal de la FAFPE.

537. El personal procedente de esta Fundación se integró en el Servicio Andaluz de Empleo como personal subrogado en mayo de 2011 y su coste asciende a algo más de 44 millones de euros con cargo al presupuesto del Servicio Andaluz de Empleo para 2016.

538. A día de hoy sus funciones siguen sin estar establecidas. El consejero de Empleo, Empresa y Comercio, José Sánchez Maldonado, ya reconoció el pasado mes de enero de 2016 que no cuenta con un catálogo donde consten estos puestos de trabajo. Es decir, carece de un documento que determine qué hacen y cuáles son los sueldos y complementos de cerca de 1.500 personas que conforman esa plantilla integrada en el SAE hace ya más de cinco años.

539. En los últimos meses se han hecho intentos por parte del Ejecutivo andaluz para encomendarles tareas, si bien nuevamente el contenido de las mismas incluye el ejercicio de potestades administrativas reservadas a funcionarios, por lo que se ha encontrado con el rechazo sindical y de los Grupos Parlamentarios no pudiendo sacar adelante la aprobación de una disposición adicional incluida a tal fin en un decreto ley de modificación de la Ley de Medidas Urgentes para Favorecer la Inserción Laboral, la Estabilidad en el Empleo, el Retorno del Talento y el Fomento del Trabajo Autónomo para facilitar el acceso de los ayuntamientos a los planes de empleo.

540. El portavoz del Gobierno de la Junta de Andalucía, Miguel Ángel Vázquez, llegaba a admitir que este personal está «mano sobre mano» para justificar que hay que darle estas u otras funciones.

541. El controvertido historial de esta Fundación se ve acrecentado por otros asuntos vinculados a la participación del personal de la misma en la gestión de subvenciones y en la presunta usurpación de funciones reservadas a personal funcionario.

542. A lo largo de los últimos ocho años han sido frecuentes las quejas y denuncias respecto a la presencia de personal externo procedente de FAFPE en Delegaciones provinciales y en la Dirección General competente. En este sentido, sindicatos representativos de Función Pública han venido ejercitando acciones judiciales contra encomiendas de gestión asignadas a la FAFPE. Al menos dos encomiendas de gestión vinculadas a la formación para el empleo han recibido varapalos judiciales por contener ejercicio de potestades, funciones o facultades sujetas a derecho administrativo.

543. En junio de 2009 una Sentencia del TSJA falla que la orden de encomienda de 4 de septiembre de 2008 y cuyo objeto es encomendar la gestión del seguimiento de las acciones formativas desarrolladas mediante programas de formación continua es contraria a derecho y por ello se declara nula. El TSJA rebate la habitual argumentación de la Junta de Andalucía que asegura que las actividades desarrolladas a través de dicha encomienda no son más que una mera asistencia técnica y advierte de las tareas que exceden del contenido legal que la FAFPE puede tener.

544. En 2011 el TSJA ratifica en sentencia firme la suspensión cautelar de otra encomienda formalizada en Resolución de 13 de noviembre de 2009 sobre la que existía un auto de medidas cautelares dictado por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número 6 de Sevilla. De nuevo, se habían encomendado funciones y potestades administrativas al encargar a la FAFPE la explotación de datos derivados de la gestión de la formación dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados.

545. Además, hay otras encomiendas realizadas a esta Fundación que han sido objeto de denuncia por las mismas razones y que están vinculadas a la Formación para el Empleo. Así, se le encomendó la gestión del millonario Plan MEMTA y la asistencia técnica de apoyo a la gestión del Programa Operativo Fondo Social Europeo 2007/2013, en materia de Formación Profesional para el Empleo. Es llamativo que la misma Fundación que por encomienda debía hacer estudios de planificación, de seguimiento y de evaluación de resultados de apoyo técnico en auditorías sobre expedientes cofinanciados era también

una de las beneficiarias de esas mismas subvenciones que debía evaluar y ayudar a auditar.

546. Tanto en esas encomiendas citadas como en otras la asignación de estas funciones se justificaba en las propias órdenes y resoluciones en la falta de personal y la acumulación de tareas en unos años en los que no había ninguna limitación de la tasa de reposición de efectivos, quedando patente un alto grado de predisposición por parte de responsables políticos a aumentar la plantilla de la FAFPE y a encomendarle todo tipo de funciones. Mientras que el personal de la Fundación aumentaba, la plantilla de personal del SAE se mantenía bajo mínimos y eran continuas las quejas respecto a la falta de personal en el Servicio de Formación Profesional para el Empleo.

547. Al menos cinco titulares de las Jefaturas de Servicio de Formación Profesional para el Empleo han reconocido en sus comparencias ante la comisión de investigación la presencia de personal de FAFPE en las Delegaciones provinciales (Sevilla, Cádiz, Granada, Málaga y Córdoba) con anterioridad a la integración del mismo en el SAE y posteriormente cuando, ya una vez integrado, las competencias en esta materia estaban residenciadas en otra Consejería, la de Educación.

548. Respecto a las tareas desempeñadas por este personal los distintos Jefes de Servicio en sus comparencias afirmaron que eran de apoyo y no de gestión económica, de asesoría técnica, sin concretar suficientemente las tareas asignadas.

549. El responsable del Servicio en la Delegación Provincial de Granada, señor Bolívar, admite abiertamente que el personal de FAFPE realizaba tareas de todo tipo incluyendo la gestión económica: «eran personas contratadas por FAFPE, Fondo de Formación y Empleo de la Junta de Andalucía, que venían... y que a mí me venían estupendamente porque colaboraban en la gestión económica y en lo que hicieran falta. Van a venir tres personas de FAFPE para la gestión económica. Sí señor, pues estupendo. Si pueden venir cuatro, venían mejor».

550. El ex Director General de Formación Profesional para el Empleo, Carlos Cañavate, admite tanto la presencia de personal FAFPE en la Dirección General competente en materia de Formación para el Empleo cuando esta se adscribía a la Consejería de Educación como la realización de tareas de verificación y revisión de expedientes, incluyendo la justificación económica. Por tanto, no solo estaríamos ante la ejecución de funciones reservadas por ley a funcionarios sino que además este personal ni tan siquiera estaba adscrito en ese momento a la Consejería de Educación, quien ostentaba la competencia en

materia de Formación Profesional para el Empleo entonces. Estas declaraciones constan en el sumario judicial ya que el señor Cañavate no quiso declarar en la comisión de investigación pese a no estar investigado judicialmente.

551. Solo hace unos meses, en abril de 2016, se han producido de nuevo denuncias respecto a usurpación de potestades administrativas en la sede del Servicio de Formación en Cádiz. La Junta de Personal de la Administración General de la Junta de Andalucía en Cádiz solicitaba al Gobierno andaluz que cumpliera la «legalidad vigente» y pusiera fin a la presencia del personal laboral subrogado perteneciente al SAE –extrabajadores de la FAFPE– en dicho servicio, en el cual se encontraban revisando expedientes de subvenciones para cursos en riesgo de prescribir. Según los representantes de los funcionarios es ilegal que los exempleados de la FAFPE revisen las ayudas de los cursos ya que el SAE, al que están subrogados, no es competente en formación que ahora depende directamente de una Dirección General de la propia Consejería. Además, en cualquier caso las funciones relacionadas con la tramitación de subvenciones deben ser desempeñadas por funcionarios.

552. Todas estas cuestiones relativas a la participación de personal externo de la Fundación, así como lo que al respecto pueda determinarse a results de la investigación que se sigue en el Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla, podrían tener una grave y negativa repercusión poniendo en peligro la recuperación del dinero presuntamente defraudado o no justificado, debido a que este hecho puede ser utilizado por entidades beneficiarias para sostener la existencia de vicios que implican nulidad o anulabilidad de la resolución de reintegro.

VIII.6. Casos de enchufismo del PSOE en la FAFPE.

553. Las denuncias de enchufismo y de la presencia de dirigentes del PSOE y allegados a los mismos han sido otra constante en el discurrir de la FAFPE.

554. La vinculación con el PSOE se establece en primer lugar con el máximo responsable de la FAFPE, Fernando Villén Rueda, que compatibilizó durante un tiempo su dirección general con el cargo de secretario de Empleo de la Ejecutiva Regional del PSOE siendo José Antonio Griñán el secretario general del PSOE-A. Este ex alto cargo tuvo en nómina de la FAFPE a varios familiares, un sobrino, un hermano, su esposa y una cuñada.

555. Figuran o han figurado en nómina –según informaciones aparecidas en medios de comunicación– familiares del exVicepresidente de la Junta de Andalucía Gaspar Zarrías; familiares del ex vicesecretario general del PSOE andaluz y exconsejero de la Junta, Luis Pizarro; o del exconsejero de la Junta y exmiembro de la Ejecutiva Federal del PSOE, el fallecido Alfonso Perales; de la

expresidenta de la Diputación de Huelva y senadora Petronila Guerrero; del ex Delegado Provincial de Empleo en Sevilla, Antonio Rivas y la esposa del actual alcalde de Sevilla, Juan Espadas, entre otros.

556. La FAFPE se convirtió también en una agencia de colocación para algunos exalcaldes y concejales del PSOE. Sirva como ejemplo que a sueldo de la FAFPE han estado Antonio Torres, durante más de 20 años alcalde de la localidad sevillana de Lebrija; Manuela Romero, de Coria del Río, también en Sevilla; Francisco Aguilera, exregidor del municipio sevillano de Montellano; Santiago Jesús Castro, exalcalde de la localidad cordobesa de Espejo. Asimismo, la lista continúa con concejales socialistas de municipios como Adamuz, Vejer de la Frontera, Andújar, Guadix, Macael, etc.

557. El histórico exalcalde socialista de Lebrija está siendo investigado en el Juzgado nº 3 de Sevilla por presunto fraude relacionado con su contratación en la extinta FAFPE. El que fuera durante más de 2 décadas alcalde socialista de Lebrija ha percibido 535.000 euros en 8 años sin ir a trabajar, entre 2003 y 2011. No se ha podido determinar si tenía despacho o lugar concreto de trabajo ni cuáles eran sus funciones.

558. En 2011 se produjeron denuncias en medios de comunicación respecto de contrataciones realizadas sólo días antes de producirse la integración de la FAFPE en la Agencia del Servicio Andaluz de Empleo, convirtiendo de un plumazo en empleados públicos a personas con una breve vida laboral en la Fundación. En concreto, 4 cargos de la Ejecutiva del PSOE de un mismo Distrito sevillano (Distrito Alcosa-Este-Torreblanca), uno de ellos el hijo del exdiputado socialista Ramón Díaz, dirigente de esa ejecutiva y a su vez empleado de la FAFPE.

559. Varios empleados de la FAFPE y vinculados al PSOE se encuentran imputados por haber participado en la gestión y procedimiento de los ERE fraudulentos. Estuvieron contratados como asesores técnicos por la Fundación y cedidos irregularmente a la Dirección General de Trabajo, entre ellos el exDiputado del Parlamento de Andalucía, Ramón Díaz y el sobrino del ex Director General de Trabajo, Juan Márquez (José Manuel Regidor) y miembro de Juventudes Socialistas de Lucena.

VIII.7. UMAX.

560. En la antigua Dirección General de Trabajo se creó una plantilla de personal al margen de los cauces legalmente establecidos a través de la participación de la empresa UMAX, Informática y Consultoría, sin que existiera ningún expediente de contratación.

561. Según las investigaciones del Grupo de Delincuencia Económica de la Guardia Civil esa plantilla y los servicios prestados por la empresa UMAX a la Dirección General de Trabajo se han podido financiar con fondos de formación a través de la FAFPE. La documentación fiscal aportada por la Agencia Tributaria y los libros diarios de contabilidad de la antigua fundación pública constatan que UMAX facturó entre 2005 y 2011 a FAFPE casi 2 millones de euros.

562. Esta empresa es precisamente la encargada del mantenimiento del aplicativo informático GEFOC, con el que se llevan a cabo tareas de gestión y seguimiento de cursos y subvenciones de la formación para desempleados. En el año 2004 el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) adjudicó a UMAX un contrato «de consultoría y asistencia técnica para la primera fase de una asistencia técnica de mantenimiento correctivo y evolutivo del sistema de gestión de la Formación Profesional Ocupacional para el Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico». El importe ascendió a 221.251 euros y fue adjudicado de manera urgente y mediante un procedimiento restringido.

563. Es necesario aquí reseñar que esta empresa ya era sospechosa de haber sido adjudicataria de presuntos contratos «a dedo» por parte de las empresas públicas de telecomunicaciones de la Junta (adscritas a la entonces Consejería de Innovación Ciencia y Empresa). En un informe de la Cámara de Cuentas en la auditoría realizada a la empresa pública Sandetel y sus filiales Sadesi y Citiandalucía correspondientes al ejercicio de 2007, se advierte que: «se han detectado contratos para los que, con independencia del procedimiento de contratación utilizado por la empresa, existía indicación expresa por parte de la Consejería de Innovación del tercero que debía resultar adjudicatario.

564. La empresa UMAX es también receptora directa de subvenciones de formación, concretamente de las destinadas a acciones de investigación e innovación en materia de Formación Profesional para el Empleo. Entre 2007 y 2010 la Dirección General de Formación para el Empleo le otorga al menos tres subvenciones que suman un importe de 550.000 euros.

565. Todos los comparecientes en la comisión de investigación que fueron preguntados por UMAX dijeron, sorprendentemente, no saber nada sobre esta empresa.

566. En el escrito de acusación del fiscal en el caso de los ERE, se refiere a que personal de la consultora UMAX junto a personal de la FAFPE intervenían en la exigua tramitación de las referidas ayudas en la Consejería de Empleo.

IX. EL FRAUDE DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN: LOS CONSORCIOS ESCUELAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.

567. Desde el año 1991, la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de Formación Profesional para el Empleo, ha constituido en colaboración con Entidades Locales catorce Consorcios Escuela, que conforman la denominada «Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía», encargados de impartir las acciones formativas definidas en el artículo 7 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

568. Estos Consorcios, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, están adscritos a la Junta de Andalucía, por concurrir desde su creación las circunstancias previstas en los apartados 2.a), 2.f) y 2.g), dado que posee mayoría en los órganos de gobierno de todos los Consorcios, financia en mayor medida la actividad desarrollada por éstos y ostenta un mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial de los mismos.

569. Mediante el Acuerdo de 21 de octubre de 2014, del Consejo de Gobierno, se facultó al consejero de Educación, Cultura y Deporte a instar el procedimiento de disolución de los consorcios que componen la Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo y mediante el Decreto-Ley 5/2015, de 15 de septiembre, se modifican el objeto y los fines de las Agencias Públicas Servicio Andaluz de Empleo y Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación, estableciendo el procedimiento para culminar la integración de la red de consorcio Escuela de Formación para el Empleo.

570. El propio Decreto-Ley 5/2015 sustenta esta decisión en el hecho de que «en la actualidad tanto la prestación de los servicios formativos como la situación laboral del personal de dichos Consorcios se hace insostenible, por varios motivos jurídicos y desequilibrios económicos, financieros y de funcionamiento, que dificultan la gestión de los centros de formación de las distintas especialidades bajo el actual modelo de gestión». Y ello, a pesar de que «hasta el momento dicha Red de Consorcios ha sido sustentada económicamente, casi en su totalidad, por una subvención anual en materia de Formación Profesional para el Empleo».

571. De los 14 Consorcios Escuela se han integrado diez en el SAE: Mármol en Fines (Almería); Hostelería en Cádiz; Joyería en Córdoba; Madera en Encinas Reales (Córdoba); Artesanía, Restauración y Rehabilitación de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural en Granada; Hostelería en Islantilla (Lepe, Huelva);

Hostelería y Turismo de La Laguna (Baeza, Jaén); Hostelería La Fonda en Bernalmádena (Málaga); Hostelería de Málaga (La Cónsula), y Artesanos en Gelves (Sevilla).

572. Los otros cuatro Consorcios han quedado disueltos o se encuentran en proceso de disolución. El CTI de San Fernando está pendiente de disolución, la fórmula empleada es la de separación de la Junta de Andalucía del Consorcio. Y el CIO de Mijas está en un limbo jurídico porque no se incluyó ni en la relación de Consorcios a integrar ni a disolver y ello debido al fraude detectado en la recepción y gestión de las subvenciones recibidas: Consorcio Centro de Formación en Técnicas Industriales (Soldadura y Aeronáutica); Consorcio Centro Andaluz de Formación Medioambiental para el Desarrollo Sostenible (F.P. Medio Ambiente); Consorcio Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio de Mijas (Familia Profesional Hostelería y Turismo); y Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información de Málaga (Informática y Comunicaciones).

573. Actualmente están siendo objeto de especial investigación estos cuatro últimos consorcios en el procedimiento de diligencias previas 174/2011, que se sustancia en el Juzgado de Instrucción número 6 de los de Sevilla.

574. Por Auto de fecha 21 de diciembre de 2015 se dividió este procedimiento en piezas correspondiendo los números 4, 5, 6 y 7 respectivamente a los consorcios CIO Mijas, Formades, Forman Málaga y CTI San Fernando. Todos ellos con testimonio del informe de la Cámara de Cuentas publicado en BOE de fecha 25 de abril de 2013.

575. Durante los años fiscalizados por la Cámara de Cuentas, 2008 y 2009, los catorce Consorcios que había entonces recibieron 23.922.733 euros y 20.646.023 euros en subvenciones para que impartieran cursos.

576. Los verificadores de las subvenciones de formación de la UE encontraron un sinfín de irregularidades en las justificaciones de los consorcios de la Junta.

577. La Cámara de Cuentas también halló numerosas irregularidades en el sistema ideado por la Junta para sus consorcios que recogió en el Informe sobre Fiscalización de las Subvenciones concedidas a los Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía 2008-2009 aprobado por unanimidad del pleno de la Cámara con fecha 30 de enero de 2013.

578. La primera conclusión evidente es que en materia de formación para el empleo el fraude estaba dentro de la propia Administración. En el caso de dos de los consorcios disueltos con más irregularidades, como son Formades y

CIO Mijas, el presidente de los mismos era el propio Director General de Formación Profesional para el Empleo.

579. Ante la Comisión de Investigación han comparecido únicamente la directora de la UTE con la que el consorcio de CIO Mijas tenía subcontratada la acción formativa, M^a de la O Ustarán Muela, que se acogió a su derecho a no declarar, así como el gerente del consorcio José Gutiérrez Muñoz y representantes de la FAFPE, que gestionaba el consorcio CTI San Fernando.

580. Resulta especialmente reseñable, en este sentido, la comparecencia del que fuera Director General de Formación Profesional para el Empleo Carlos Cañavate de León. Y es reseñable por cuanto se acogió a su derecho a no declarar ante la Comisión teniendo en cuenta que fue él quien comenzó el procedimiento de revisión que llevó a la mayoría de los expedientes de reintegro de las subvenciones de formación profesional para el empleo concedidas a los consorcios. Máxime cuando en sede judicial sí ha puesto de manifiesto las irregularidades detectadas, tal como han reflejado muchos medios de comunicación. Así se publicó en agosto y noviembre de 2014 en relación con su declaración ante la Guardia Civil de fecha 4 de julio de 2014, donde llegó a reconocer que había dado la orden de suspender las concesiones a tres de los consorcios que son FORMAN, CTI Y FORMADES porque daban traslado de las subvenciones inmediatamente a una serie de empresas constituidas como UTES.

581. Por otro lado, se han enviado, por la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, a la comisión de investigación la mayoría de los expedientes de subvenciones concedidas a los consorcios entre los años 2007 y 2011. Entre la documentación contenida en los expedientes se confirman una gran cantidad de irregularidades graves que suponen un enorme fraude del dinero público ya que una buena parte del dinero se destinaba a gastos no elegibles y, en ocasiones, incluso al beneficio particular de los gestores de los consorcios.

582. Estas irregularidades motivaron la revisión de la práctica totalidad de los expedientes no prescritos, los anteriores a 2008 no se revisan, con la consecuente incoación de un procedimiento de reintegro que en casi todos los casos acabó en una resolución de reintegro total o parcial.

583. Sin embargo, esas cantidades han de considerarse pérdidas y, por lo tanto, el fraude consumado ya que según declaró en su comparecencia, ante esta Comisión, el actual Director General de Formación Profesional para el Empleo, Manuel Jesús García Martín, «por lo que respecta a los reintegros. Los reintegros... No ocurre así con otras entidades que se han extinguido y están integradas en la propia Junta de Andalucía, pero sí hay una referencia normativa, una decisión expresa, en el Decreto Ley 4/2015, que fue convalidado en este

Parlamento, que en su artículo 7 dice que la aceptación por el Servicio Andaluz de Empleo de la cesión global de activos y pasivos del consorcio determinará, al haber asumido las competencias administrativas y los medios necesarios para ello, la extinción de las relaciones jurídicas derivadas de la concesión de subvenciones concedidas a los consorcios con cargo al programa presupuestario 3.2.D. Luego, desde ese punto de vista, lo que se produce es una extinción de la relación subvencional y no procede reclamar el reintegro de esas cantidades porque, al fin y al cabo, estaríamos hablando, como usted bien ha dicho, de una cuestión meramente contable, de contabilidad pública, de un trasvase de dinero entre dos entes de la propia Junta de Andalucía».

584. Como consecuencia de la multitud de irregularidades detectadas y de la situación insostenible de algunos consorcios se dictó Resolución, de fecha 2 de julio de 2013, de la entonces consejera de Educación M^a del Mar Moreno Ruiz, por la que se exceptuaba a los Consorcios Escuela de Formación Profesional para el Empleo de la limitación contenida en el artículo 124.1 de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, con el objeto de proponer el pago de subvenciones a los mismos por considerar que concurren circunstancias de interés social.

585. Entre las graves irregularidades que destacan de los expedientes de consorcios recibidos en la Comisión cabe señalar:

586. Abundan en general los gastos cuya descripción es extremadamente difusa e insuficiente de manera que no permiten controlar de manera indubitada su adecuación a los fines para los que fueron concedidos los fondos.

587. Se imputan de manera indiscriminada cargos por dietas así como gastos de viaje y comidas.

588. Se imputaron de manera generalizada gastos de atenciones protocolarias, convenciones, gastos de publicidad y propaganda, indemnizaciones por despido e incluso por regalos que se repartían en las convenciones y seminarios.

589. En el CTI, Forman o CIO Mijas se imputan gastos por más de 30.000 euros en total para la gestión por una empresa de becas Leonardo, que constituyen un programa internacional de intercambio con centros homólogos.

590. En la justificación de la subvención del consorcio del Albaycín de 2009 se imputan facturas de 600 euros por mantenimiento de un vehículo (incluye instalación de manos libres parrot); facturas por más de 3.000 euros de un viaje a Italia; múltiples viajes a Sevilla, Madrid y Valladolid; así como 10 anticipos de la caja del consorcio por valor de 500 euros cada uno. Es decir, 5.000 euros sin ninguna justificación.

591. En la justificación de la subvención del consorcio de La Laguna de 2009 se imputan factura por desayunos por valor de más de 7.000 euros así como una factura de 1.000 euros en varias botellas de licor (whisky, tequila, vodka y otros...).

592. En la justificación de la subvención del consorcio de Gelves de 2010 se imputan facturas no elegibles por un programa de formación en Honduras por más de 36.000 euros así como equipamiento informático por 36.500 euros o gastos de protocolo por 3.000 euros.

593. En la justificación de la subvención del consorcio del Mármol de 2011 se imputan facturas correspondientes a 2.300 euros en botellas de whisky, más de 3.000 euros en viajes o 10.700 euros en hoteles.

594. En la justificación de la subvención del consorcio de Joyería de 2009 se imputan facturas correspondientes a asistencia a ferias por valor de 33.000 euros así como múltiples gastos de locomoción y dietas sin más justificación por más de 3.000 euros.

595. En el expediente de la subvención de 2009, el consorcio CIO Mijas imputó más de 9.000 euros a finiquitos de personal afecto a un proyecto formativo diferente, no incluido en el expediente.

IX.1. El Consorcio Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio de Mijas (CIO Mijas).

596. Las subvenciones concedidas a este consorcio que han sido objeto de revisión fueron las siguientes:

597. – 2008. 2.994.085 euros

598. – 2009. 2.754.000 euros

599. – 2010. 2.931.000 euros

600. – 2011. 2.726.952 euros

601. Un total de 11.406.037 euros en cuatro años. De todas estas subvenciones se inició procedimiento de reintegro que finalizó con resolución de reintegro por el total de las cantidades en los tres primeros años (2008, 2009, 2010) y del 75 % de la cantidad en la de 2011 (2.045.214 euros) por constituir gastos no elegibles.

602. De los tres primeros años, que son los que son objeto de investigación judicial, la propia Junta ha reconocido que el consorcio únicamente justificó 1,2 millones de los 8,9 concedidos. Además, de los 1,2 millones se contenían más de 750.000 euros en conceptos no elegibles lo que motivó el reintegro total de las subvenciones.

603. Resulta alarmante que el mismo directivo que solicita la subvención, propone y autoriza los gastos, como presidente del consorcio, después, como Director General, revisa estas subvenciones y entiende que procede el reintegro porque no se ha justificado o los gastos no eran elegibles.

604. Pero es que, además, José Gutiérrez Muñoz ha declarado en esta sede que las subvenciones al consorcio se daban a la carta. En concreto, «Nosotros en el..., desde la dirección general presidencia del consorcio nos decían “¿cuánto se va a gastar el consorcio como tal?”. Y al hacer la propuesta de la cantidad total que venía ya impuesta, nosotros hacíamos un prorrateo, el mismo presupuesto lo dividíamos en dos, la parte de la UTE, que estaba fijada, tasada por el contrato, y la parte del consorcio».

605. El propio gerente del consorcio declaró ante la comisión de investigación que el presidente del mismo, que coincidía con el cargo del Director General de Formación Profesional para el Empleo, autorizaba todos los gastos sin que nunca se le hiciera por su parte ninguna objeción a la elegibilidad de los gastos, a la subcontratación de la acción formativa con la UTE (GDT Asesoramiento Empresarial SLU y Residencial Torrealmádena SA) ni al pago del canon de 300.000 euros por parte de ésta (que la UTE incluía ilegalmente dentro de los conceptos subvencionables).

606. José Gutiérrez ha declarado también que en todo momento se reunió con los entonces Directores Generales entre 2008 y 2010 M^a José Lara, Manuel Brenes y Andrés Sánchez Hernández que concedían las subvenciones y autorizaban los pagos. Que, como presidentes, conocían perfectamente y estaban al tanto de la gestión del consorcio.

607. La Cámara de Cuentas llama la atención por la labor del Servicio Andaluz de Empleo en relación a que precisamente dichos cursos incumplían todas las condiciones y requisitos que deberían llevarse a cabo en la tramitación de estas ayudas. Pone de manifiesto que no hay valoración técnica de los proyectos subvencionados, ni constan las actas de revisión que evidencian que se haya comprobado que las solicitudes y la documentación complementaria cumplen con los requisitos exigidos.

608. También llamó la atención la Cámara de Cuentas, en su informe de 2013, sobre la justificación del CIO Mijas con cargo a las subvenciones de Formación para el Empleo de 350.000 euros (193.198 euros en 2008 y 153.000 en 2009) invertidos en el Observatorio sobre los Recursos Humanos en el Sector Turístico.

609. El exgerente del consorcio declaró en su comparecencia que «con fecha 26 de julio de 2006 se firma un protocolo general de colaboración entre la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y la Confederación de

Empresarios de Andalucía, y los sindicatos Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión de Trabajadores de Andalucía, en relación al centro andaluz..., al CIOMIJAS. En el citado protocolo, la parte acuerda, entre otras concesiones, cuestiones, y con el apoyo técnico de CIOMIJAS, promover la constitución de un observatorio sobre los recursos humanos en el sector turístico, al objeto de analizar el conocimiento del empleo que este sector genera en nuestra comunidad y sus necesidades formativas. Asimismo, se establece que los fines y programas de actuación. Del mismo modo, se establece que el desempeño de las tareas que se deriven de la actividad de representantes se realiza por la funcionaria designada a CIOMIJAS, donde tendrá el observatorio su sede. Entonces, en base a este protocolo, la presidencia del consorcio, en la solicitud –que era la Dirección General de Formación para el Empleo–, destinaba, durante dos años, creo que fue unas cantidades a este observatorio. Que una vez que nos dieron el centro de referencia nacional, pues funcionó como un departamento de I+D+i, o de experimentación e investigación del propio consorcio».

610. En consecuencia, no existía ninguna relación jurídica entre el consorcio y el Observatorio que justificara que éste funcionara como un departamento de I+D+i ni, menos aún, que se le traspasaran fondos recibidos de Formación.

611. El Consorcio CIO Mijas se encuentra como ya se ha explicado, en un «limbo jurídico» pues ni se ha integrado en el SAE ni está en la relación de los consorcios a liquidar, sin que la Junta de Andalucía de explicaciones, una vez que ha concluido la concesión administrativa que pesaba sus instalaciones que planes de futuro tiene al respecto. La realidad es que las magníficas instalaciones del CIO Mijas, que ocupan una parcela de 25 mil metros cuadrados, están valoradas en 30 millones de euros, permanecen cerradas con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas de Andalucía.

IX.2. EL Consorcio Centro Andaluz de Formación Medioambiental para el Desarrollo Sostenible (FORMADES).

612. Las subvenciones concedidas a este consorcio que han sido objeto de revisión fueron las siguientes:

613. – 2007. 1.300.000 euros

614. – 2008. 1.668.484 euros

615. – 2009. 1.305.000 euros

616. – 2010. 1.371.671 euros

617. Un total de 5.645.155 euros en cuatro años. De todas estas subvenciones se inició procedimiento de reintegro, salvo del año 2007 que no se revisó,

que finalizó con resolución de reintegro por imputación de gastos no elegibles. 562.280 euros en el de 2008, 213.247 euros en el de 2010 y el reintegro total de la subvención de 2009.

618. No se ha producido ninguna comparecencia de responsables de este consorcio a pesar de que el Grupo Parlamentario Popular Andaluz propuso la comparecencia de Ana María Orihuela que fuera directora gerente del mismo y era además concejala del PSOE en Almonte.

619. Al igual que sucedía con el consorcio del CIO Mijas recaía la presidencia de Formades en la figura del Director General de Formación Profesional para el Empleo. Por lo tanto, son aplicables, en este sentido, las declaraciones realizadas por el gerente del consorcio CIO Mijas en relación con la coincidencia de solicitante, proponente y concedente de la subvención en la misma persona. Así como del conocimiento por parte del presidente del consorcio de todo lo relacionado con la gestión del mismo y los gastos imputados.

620. El consorcio Formades sirvió durante varios años de agencia de colocación de familiares y afines del PSOE.

621. La propia gerente había sido concejal del PSOE en Almonte.

622. En 2011 se sustituyó a la directora gerente por Juan Antonio Márquez Pascual, otro exconcejal del PSOE en el Ayuntamiento de Chucena.

623. Se contrató como administrativo a Fernando Chaves Pascual, sobrino del expresidente de la Junta Manuel Chaves.

624. Como agentes de inserción laboral a Francisco Javier Barroso, exalcalde de Lucena, o Marta Álvarez, exconcejal de Almonte.

625. Entre los empleados del consorcio con familiares ilustres está también Belén Alonso, cuñada del ex alto cargo de la Junta de Andalucía Rafael Herrera Gil, que fue gerente del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), secretario general de Empleo y director general de Formación Ocupacional, entre otros puestos de responsabilidad en la Junta.

626. Otro trabajador del consorcio de Almonte fue Armando Luque, marido de Rocío Espinosa, secretaria del PSOE almonteño y ex directora general de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía de la Consejería de Medio Ambiente.

627. Se firmaron, entre otros, contratos: de mantenimiento con Manuel Ramírez, hijo de la gerente, de seguridad con Cristóbal Ojeda, sobrino de la gerente, o de manutención con una empresa propiedad del veterinario del consorcio, Juan Francisco Millán. Todo ello con cargo a la formación.

628. La mayoría de estos contratos, hasta un importe de 654.632 euros, fueron concedidos, además, de manera ilegal fraccionando la cuantía para no

superar el límite cuantitativo de la contratación menor y que supuestamente no podían darse por tiempo superior a un año y se prorrogaron a lo largo de varios años.

629. Además de servir de agencia de colocación del PSOE-A se han constatado las graves irregularidades en la imputación de los gastos del consorcio.

630. En la subvención de 2009 se imputaron gastos por 13.700 euros en compra de persianas o más de 21.000 euros en compra y traslado de una yegua desde Alemania.

631. Se imputaron, también, facturas por valor de 9.000 euros por comidas con autoridades y sindicatos y partidas tan estrafalarias como patrocinio de equipaciones de fútbol, barajas de cartas como «suministros para clases» o regalos y caramelos para una cabalgata de Reyes cuando salía en la misma la directora gerente del consorcio por valor de 6.500 euros.

IX.3. El Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información de Málaga (FORMAN).

632. Únicamente se han recibido en la Comisión para su estudio los expedientes de los años 2010 y 2011.

633. Las subvenciones concedidas en materia de formación para el consorcio Forman estos dos años fueron de 1.733.600 euros en 2010 y 1.903.800 euros en 2011.

634. Ambos expedientes han sido objeto de posterior revisión que ha finalizado en resolución de reintegro por el total de la subvención concedida.

635. El consorcio Forman estaba gestionado por una UTE formada por la Fundación Novasoft y la Fundación Valentín de Madariaga.

636. Novasoft se encuentra actualmente en concurso de acreedores y se han recibido en la Comisión varios expedientes de subvenciones directas a esta empresa en muchos de los cuales se ha solicitado también el reintegro total o parcial de las cantidades.

637. Estas cantidades objeto de solicitud de reintegro serán difíciles de recuperar dada la situación mercantil de Novasoft.

638. El consorcio se disolvió con una deuda de 5 millones de euros de los que 3.637.400 euros se corresponden con el reintegro de las subvenciones para formación sin justificar de 2010 y 2011. Ni la Junta ni la UTE que gestionaba el consorcio se hacen cargo de la deuda y de la posible malversación.

639. Además, Novasoft se encuentra implicada también en el caso Invercaria. El presidente y consejero delegado de la empresa malagueña, Francisco José Barrionuevo, declaró ante el juez del caso Invercaria, Juan Gutiérrez Casillas,

que lo eligieron como socio tecnológico de la empresa Ferias Internacionales Virtuales de Andalucía (FIVA), a instancias del entonces consejero Francisco Vallejo. No había ningún otro criterio objetivo y formal para seleccionar a la compañía malagueña en lugar de otra empresa de las mismas características. El máximo responsable de Novasoft declaró que Invercaria eligió a Novasoft en lugar de la empresa pública Sadiel, con la que trabajaba Invercaria, porque había dado más de un millón de euros para la Fundación Corporación Tecnológica de Andalucía (CTA), promovida en 2005 por la Junta de Andalucía. FIVA desvió una subvención de 230.000 euros destinada a desarrollar el portal web de ferias virtuales que le concedió la Agencia IDEA (el ente autonómico que también pagaba los ERE fraudulentos) para pagar parte de la deuda que tenía contraída con Novasoft. Según explicó Barrionuevo, cuando su empresa tecnológica asumió el mayor porcentaje de FIVA, aportó 445.000 euros de asistencia financiera para que FIVA pudiera cobrar subvenciones de IDEA y pagar así una deuda con Novasoft Ingeniería, una filial de la compañía malagueña a la que encargó la realización del software.

IX.4. El Consorcio Centro de Formación en Técnicas Industriales, Soldadura y Aeronáutica (CTI de San Fernando).

640. A pesar de haber sido solicitados de manera reiterada no se ha recibido en la comisión de investigación ningún expediente de subvención o reintegro del CTI San Fernando.

641. Este consorcio, plagado de irregularidades y oscuridades, fue uno de los que el Gobierno andaluz decidió disolver conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de octubre de 2014. La disolución no se ha llevado a cabo aún, y únicamente la Junta de Andalucía de manera unilateral se ha desvinculado del Consorcio, decisión que se está dirimiendo en la jurisdicción contencioso-administrativa a instancias del Ayuntamiento de San Fernando.

642. Con anterioridad, en abril de 2014, las instalaciones de este consorcio fueron abandonadas, tal y como se publicó en un medio de comunicación en el que se explicaba la «historia de una fuga». Este abandono ha supuesto además, que todo el material empleado –junto a importante documentación– para impartir los cursos de formación y que se valoran en unos dos millones de euros se dejaron en el interior de la nave industrial, con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas de Andalucía.

643. La formación se impartía en unas instalaciones de más de 4.400 metros cuadrados que fueron alquiladas por la FAFFE desde el año 1997. Los propietarios reclaman más de 677.000 euros al Consorcio por los impagos del

alquiler y tienen sentencia estimatoria pendiente de ejecución. Otro perjuicio económico para los fondos públicos de Andalucía.

644. El cierre del CTI de San Fernando ha supuesto por tanto, un perjuicio económico directo por importe de 2,6 millones de euros, además del daño irreparable por la carencia de formación fundamental para los desempleados de la provincia de Cádiz.

645. En su comparecencia, Joaquín Morales, exdirector de organización y sistemas, así como Fernando Villén y Luis Marqués, ex director general de la FAFPE y Gerente provincial de Cádiz, respectivamente, confirmaron que las empresas del entramado de Ojeda también dieron cursos a los desempleados de Delphi en las instalaciones del CTI subarrendando las naves por 15.000 euros al mes.

646. Las entidades del exconsejero Ángel Ojeda que recibieron las subvenciones excepcionales para la formación de los antiguos trabajadores de Delphi pagaron a la FAFPE 126.437,80 euros anuales (15.804,73 euros al mes) en concepto de alquiler por el por el subarrendamiento de las instalaciones del CTI de San Fernando. Esto supuso que la FAFPE cobrara por el subarriendo el triple de lo que pagaba por el alquiler. El señor Villén admitió este «negocio» en su comparecencia del día 28 de marzo a preguntas del Grupo Parlamentario Popular.

647. El señor Villén reconoció también el contrato firmado en fecha 8 de febrero de 2010 con Ángel Ojeda, en representación de la Asociación de Empresas Aeronáuticas, el representante de Inteca y el representante de Innova, empresas también del entramado Ojeda. Ninguno de los comparecientes ha dado explicación alguna del motivo de este contrato firmado con las empresas del señor Ojeda ni quien lo puso en contacto con el Consorcio CTI pero las puertas de la Administración, a través de la FAFPE, quedaron abiertas al entramado empresarial de Ojeda.

648. Desde el punto de vista de la gestión del dinero público, resulta nefasto que se cree un dispositivo especial para Delphi y, en vez de gestionarlo directamente el consorcio o la FAFPE, que tenía sus instalaciones, que tenía el personal que tenía destinado en el CTI de San Fernando —97 personas—, que decidan darle 33,3 millones de euros al entramado de Ojeda para que, luego, a su vez, le subcontraten las naves y las instalaciones.

649. El 4 de junio de 2003, el por aquel entonces presidente del Centro de Formación CTI como delegado provincial, Agustín Barberá Salvador y Fernando Villén convenieron que fuera FAFPE quien gestionara todo ese CTI de San Fernando, y las subvenciones que, de forma anual, en 1,2 millones de euros,

recibía el CTI de San Fernando para realizar diversos cursos de formación, automáticamente se le traspasaban a FAFPE para que hiciera esa formación.

650. Según Fernando Villén el propio Antonio Fernández, consejero de Empleo en aquella etapa, estaba al tanto de todas las subcontrataciones y gestiones en el CTI.

651. Por otro lado existen, además resoluciones de reintegro de los últimos cuatro años por la totalidad de la subvención concedida, 1,2 millones de euros anuales, debido fundamentalmente a que la subvención era para el consorcio, y el consorcio lo subcontrataba con FAFPE.

X. LA GESTIÓN POSTERIOR DEL FRAUDE.

X.1. La paralización de la formación para el empleo y sus consecuencias.

652. Consecuencia de todo el cúmulo de irregularidades investigadas por la Justicia y puestas de manifiesto en el seno de esta comisión, ya en el año 2012 no se procedió a resolver la convocatoria destinada a políticas activas de empleo, entre las cuales se hallaban la subvenciones para entidades beneficiarias para la impartición de cursos de formación profesional para el empleo.

653. Esta situación provocó que fueran numerosos colectivos de entidades públicas y privadas las que reclamaran que se reactivaran esas políticas activas de empleo dada la necesidad de estas líneas de ayudas teniendo en cuenta sobre todo, la precaria situación del mercado laboral andaluz.

654. Con la llegada a la Presidencia de la Junta de Andalucía de Susana Díaz, esta situación lejos de revertirse se incrementó. Como ella misma reconoció en respuesta parlamentaria en una sesión de control celebrada el 8 de octubre del año 2015 a preguntas de la oposición, asumió personalmente la decisión de paralizar las convocatorias de ayudas y subvenciones para la formación para el empleo.

655. Sus palabras literales fueron las siguientes: «Existían dudas, y usted lo sabe bien, que existían dudas sobre la gestión de esos fondos que se hubieran gastado adecuadamente y había una investigación judicial sobre los mismos, tomé dos decisiones. La primera, 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. Y tome una segunda decisión, que era, como le decía, paralizar los programas de formación, la concesión de esas ayudas a la formación hasta que no se clarificará el uso que se le estaba dando las mismas».

656. Ni siquiera se planteó, la Presidenta de la Junta de Andalucía, como alternativa a esa paralización la necesidad de abordar una reforma en la normativa

que asegurase la correcta ejecución de sus fondos, o la necesidad de incrementar las medidas de control internas y auditoras establecidas por la propia Administración andaluza, o la obligación de colaborar de forma mucho más activa con la justicia en la aclaración de esos hechos, además de dar cuenta en el Parlamento de Andalucía de todos los indicios de fraude detectados. En definitiva, eran muchas las alternativas que podían haberse adoptado compatibilizando tanto el mantenimiento de las convocatorias como la aclaración y depuración, en su caso, de las responsabilidades a las que hubiese lugar por las irregularidades detectadas en la gestión anterior de los cursos de formación.

657. Los grandes damnificados de la irresponsable y funesta decisión política de paralizar las acciones formativas de Formación Profesional para el Empleo son, con carácter general, los 4 millones de personas que conforman la población activa andaluza, en tanto que las personas desempleadas y las ocupadas son las potenciales beneficiarias de esta formación y se han visto privadas del derecho a recibirla.

658. A las personas ocupadas, las que tienen un empleo en pequeñas y medianas empresas, en las de economía social, trabajadoras y trabajadores autónomos, así como al más de un millón de personas en desempleo, a todos ellos se les ha privado de un derecho y supone un grave agravio comparativo con respecto a la población activa de otras comunidades autónomas.

659. Esta paralización que ha llevado a la pérdida de fondos públicos, ha supuesto que se incumpla lo dispuesto en el artículo 26.1.c) del Estatuto de Autonomía de Andalucía que garantiza el acceso a la formación profesional en el ejercicio del derecho constitucional al trabajo. También implica una dejación de funciones ya que según el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, corresponden a la Comunidad Autónoma, las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes.

660. Además, siendo Andalucía la comunidad autónoma con mayores tasas de paro y de temporalidad en el empleo resulta más incomprensible la pérdida de este derecho a la formación.

661. Habría que recordar que la tasa de paro andaluza se sitúa en el 29%, 9 puntos por encima de la media nacional del 20%. En el caso de las mujeres esa tasa de paro alcanza casi el 32% (31,97%), lejos de la media de Comunidades, que no llega al 22% (21,82%). La tasa de temporalidad se eleva al 35%, 10 puntos por encima de la media.

662. La comunidad andaluza no solo no ha recortado las históricas divergencias en términos de desempleo, sino que éstas se han ido intensificando en

los últimos años: En los tres últimos años aumenta la proporción de parados andaluces respecto al total de Comunidades Autónomas. Cuando D^a Susana Díaz, llega al Gobierno de la Junta de Andalucía el 23,9% de los parados de España se concentraban en nuestra Comunidad, y ahora son ya el 25,39%.

663. Por ello esa decisión personal, indebidamente motivada y justificada es responsabilidad exclusiva de la actual Presidenta de la Junta de Andalucía y es ella, la que asume personalmente la decisión de paralizar esas ayudas con el coste social, laboral y político que ello supone. Desde el Grupo Parlamentario Popular Andaluz entendemos que ante una situación como la del paro en Andalucía, que se caracteriza por una creación de empleo inferior a la media nacional cuando ésta se produce, o una destrucción de puestos de trabajo mayor a la media nacional, es una absoluta irresponsabilidad y la asunción de un fracaso político debido al fraude detectado en esta materia.

X.2. La pérdida de fondos finalistas de formación profesional para el empleo procedentes del Ministerio de Empleo.

664. La nefasta decisión de paralizar todas las acciones de Formación para el Empleo ha provocado que en los últimos cinco años (periodo 2012-2016) se hayan dejado de emplear para esta materia unos 822,3 millones de euros de fondos de carácter finalista procedentes del Ministerio de Empleo.

665. Dicha cantidad además fue reconocida por el consejero de Empleo, Sánchez Maldonado, tanto en el Pleno del Parlamento de Andalucía del 22 de octubre de 2015 en contestación a una pregunta oral al respecto, como en su comparecencia en la comisión de investigación.

666. Exactamente los fondos perdidos en cada año son los siguientes:

667. – 2012: 22 millones de euros

668. – 2013: 216,9 millones de euros

669. – 2014: 183,3 millones de euros

670. – 2015: 200,1 millones de euros

671. – 2016: 200 millones de euros

672. En los años en los que ha ejercido como presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, se han perdido 800,3 millones de euros que se tenían que dedicar a actuaciones en materia de Formación Profesional para el Empleo. Y ello, por la irresponsable decisión que tomó de paralizar la formación profesional para el empleo.

673. Los fondos de formación tienen carácter finalista y así se establece en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de

formación profesional para el empleo y también en los Presupuestos Generales del Estado. El propio Tribunal de Cuentas también confirma en un Informe de Fiscalización sobre la financiación de las prestaciones gestionadas por el SEPE fechado en enero de 2012, que los recursos procedentes de la cuota de formación profesional tienen la consideración de ingreso afectado cuya finalidad específica debe ser en su totalidad la financiación de las iniciativas de formación establecidas en el ordenamiento jurídico español.

674. Además, en todas las Órdenes ministeriales por las que se distribuyen territorialmente en cada ejercicio las subvenciones para políticas activas de empleo para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas se establece que los remanentes de fondos no comprometidos serán descontados de la cantidad que corresponda transferir en el siguiente ejercicio, y esto es así conforme a una ley vigente desde 2003. («Los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar cada ejercicio, que se encuentren en poder de las Comunidades Autónomas, seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio, como situación de tesorería en el origen. Estos remanentes serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada Comunidad Autónoma, tal como establece la regla quinta del artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, para la ejecución de acciones y medidas de políticas activas de empleo.»)

675. Queda pues meridianamente claro que los fondos destinados a la formación tiene que ser aplicados a tal finalidad y que si no se ejecutan se descuentan y se pierden, de manera que la Presidenta de la Junta de Andalucía, a sabiendas de esta negativa consecuencia, toma la irresponsable decisión de no ejecutar esos fondos durante 5 años consecutivos.

X.3. La pérdida de fondos europeos.

676. Una consecuencia más tanto de la irregularidades puestas de manifiesto en la gestión de los fondos de la formación para el empleo como de la propia paralización de las ayudas mantenida por la Presidenta de la Junta de Andalucía, y que ha causado un grave perjuicio a los intereses de Andalucía y de su población activa, han sido otras decisiones adoptadas por el Gobierno andaluz y que suponen la pérdida de cofinanciación a través del Fondo Social Europeo: la descertificación de casi 47 millones de euros, la renuncia a la cofinanciación que ya se había programado para el periodo 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.

677. La Interventora Adjunta a la Intervención General – Área de Control y Fondos Europeos y subvenciones, María Teresa Arrieta Viñals, avanzó en su comparecencia en esta Comisión que el Gobierno andaluz decidió en 2014 proceder a la descertificación de 46,9 millones de euros de ayudas del Fondo Social Europeo que ya estaban certificadas y pendientes de pago a través de dicho fondo, para evitar desconfianza en las instituciones comunitarias dada las investigaciones judiciales en torno al fraude de la formación para el empleo.

678. Pese a esa aludida excusa de que simplemente se quería generar un clima de confianza con esa decisión, es llamativo comprobar que según los listados de la UAFSE (Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo) que se publican en su web y relativos a beneficiarios de subvenciones certificadas hasta 2013 con cargo a FSE, cómo en los casi 47 millones que ya habían sido certificados se habían endosado los gastos, por ejemplo, de una de las subvenciones a Aulacen Cinco, S.L., la empresa del exnúmero 2 del PSOE-A, o alguna del exconsejero Ojeda, o de una de las empresas ecijanas vinculadas a un ex teniente de alcalde y un concejal del Ayuntamiento de Écija, o de la FAFPE y de los Consorcios de Formación, es decir, ejemplos de subvenciones que se han tenido que descertificar como consecuencia del fraude y la mala gestión, y que sobre todo tienen que ver con red clientelar y con el fraude que estaba en la propia Administración (FAFPE-Consorcios).

679. Cuando en abril de 2014 ante la petición de explicaciones por parte de la Comisión Europea sobre el goteo incesante de irregularidades y presuntos fraudes el Gobierno andaluz le ofreció garantías de que el fraude no afectaba a fondos europeos y decidió descertificar de sobra sabía que lo que se descertificaba estaba lleno de irregularidades, que además sus beneficiarios eran los que eran y que les comprometían bastante.

680. 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 periodo de programación 2007/2013, y que así figuraba ya aprobada 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).

681. 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.

682. Pero lo más llamativo es comprobar que este asunto no termina ahí y que tampoco se van a cofinanciar con FSE las nuevas convocatorias de subvenciones de formación profesional para el empleo. Es decir, que como consecuencia de las graves irregularidades y de la desconfianza generada el Gobierno andaluz no solo renuncia a la financiación que estaba contemplada para el periodo 2007/2013, sino que también desiste de la financiación del FSE con cargo al nuevo periodo de programación 2014/2020 para las próximas convocatorias de subvenciones en materia de formación para el empleo.

683. En ese sentido, en el Presupuesto de la Junta de Andalucía aprobado para 2016 desaparece ya por completo la financiación del FSE para la Formación para el Empleo cuando, por ejemplo, en 2014 y 2015 había en torno a 100 millones de euros presupuestados con cargo a esa cofinanciación en cada ejercicio. El programa presupuestario de formación para el empleo (32.D) se recorta un casi un 27% respecto al presupuesto inicial aprobado para 2015, con 88 millones de euros menos, al pasar de los 327,88 millones en 2015 a 239,7 para 2016. Además, los 90 millones de FSE presupuestados inicialmente para 2015 finalmente fueron eliminados posteriormente del presupuesto aprobado.

684. La ausencia de esa cofinanciación no se va a ver compensada con fondos propios de la Junta, muy al contrario la única convocatoria que hasta la fecha se ha publicado y que corresponde a la oferta para desempleados, solamente está dotada con 71,5 millones, financiados íntegramente con las transferencias finalistas del Estado, con cargo a los presupuestos de 2016 y 2017.

685. El Gobierno andaluz no va a resarcir a los desempleados y trabajadores andaluces del daño causado por la paralización de la formación y la pérdida de unos 800 millones de euros, ni tampoco de la ausencia de cofinanciación con fondos europeos en las nuevas convocatorias asumiendo con fondos propios el recorte que ello ocasiona, puesto que ni ha aprobado ni se ha comprometido siquiera a establecer una programación plurianual con partidas económicas por igual importe para realizar convocatorias extraordinarias de acciones de formación que compensen en los próximos años las que ya se han perdido.

X.4. El perjuicio causado a las entidades colaboradoras en la formación.

686. Numerosas empresas y entidades de formación están ahora en concurso de acreedores o en liquidación, entre otras razones, por la paralización en los últimos cinco años de la formación profesional para el empleo ya que no

pueden solicitar nuevas subvenciones desde 2011 dado que hay entidades que la mayor parte de sus ingresos procedían de dichas convocatorias públicas.

687. Además, al utilizar de forma generaliza la Junta de Andalucía el instrumento de las exoneraciones se ha causado un perjuicio irreparable a las entidades colaboradoras que, a pesar de haber justificado en tiempo y forma las subvenciones recibidas, no han cobrado el 25% final de la subvención. Este impago por parte de la Administración autonómica ha originado el cierre de cientos de empresas de formación por la acumulación de deudas. Esto, unido a la paralización de la formación ya referida, ha supuesto la pérdida de 30.000 puestos de trabajo según la patronal del sector.

688. Hasta el momento, y dada la falta de información precisa de los responsables políticos competentes, se calcula en unos 400 millones de euros lo que adeuda la Junta de Andalucía a las entidades colaboradoras.

689. Por otra parte, con esa cantidad adeudada, la Junta de Andalucía «hacía negocio» ya que ha podido utilizar esos fondos en otras actuaciones o gastos corrientes de la Administración lo que le ha proporcionado liquidez en estos últimos cinco o seis años, al menos, que llevan demorando la liquidación final de las subvenciones de formación profesional para el empleo. Lo que sería políticamente reprochable es que el Gobierno autonómico se hubiera aprovechado de esta inactividad por intereses meramente económicos.

690. Este impago acarrea otro problema al Gobierno andaluz ya que al estar presionado por el fraude de los cursos de formación a atender las liquidación pendientes de las subvenciones, se le genera un problema de tesorería eludiendo los responsables autonómicos las preguntas realizadas al efecto en las comisiones parlamentarias correspondientes.

X.5. La apertura de Diligencias Previas conforme al artículo 110 TRLHPJA.

691. El artículo 110 TRLHP Junta de Andalucía establece entre otras, como infracciones:

692. Incurrir en alcance o malversación en la administración de los fondos de la Junta de Andalucía.

693. Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas.

694. Los órganos superiores de las personas presuntamente responsables y los órganos competentes para la ordenación de los pagos son los que instruyen las diligencias previas y deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento de la persona titular de la consejería competente en materia de Hacienda y, en su caso, del Tribunal de Cuentas.

695. La resolución que ponga fin al procedimiento, tramitado con audiencia de la persona interesada, deberá pronunciarse sobre los daños y perjuicios causados a los derechos económicos de la Hacienda de la Junta de Andalucía, y las personas responsables tendrán la obligación de indemnizar en la cuantía y el plazo que se señalen.

696. Una vez instruidas las diligencias previas la responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas, sección disciplinaria, de conformidad con lo establecido en su legislación específica.

697. Las autoridades y el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias, instituciones, sociedades mercantiles del sector público andaluz, así como el de las entidades referidas en el artículo 5 que por dolo, culpa o negligencia graves, ocasionen menoscabo en los fondos públicos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las disposiciones de esta Ley o de las leyes reguladoras del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control aplicables, estarán obligados a la indemnización de daños y perjuicios, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder.

698. Es decir, del resultado de las diligencias previas hay que dar traslado a la consejera de Hacienda y, en su caso, al Tribunal de Cuentas. De ahí depurar la responsabilidad disciplinaria y exigir la indemnización de daños y perjuicios además de dar traslado a los tribunales ordinarios en el caso de que haya indicios de responsabilidad penal.

699. En tal sentido, la consejera de Hacienda y Administración Pública ha declinado informar sobre lo actuado en las diligencias previas que ha tenido que abrir en el expediente de FAFPE 29/2009/M/196. En el citado expediente constan dos reintegros por importe de 70.079,63 euros, más intereses de demora, y de 74.820,18 euros, más intereses de demora. A la misma vez se acordó remitir, con fecha 10 de julio de 2015, a la Consejería de Hacienda y Administración Pública dichos expedientes de reintegro por si procedía la apertura de diligencias previas previstas en el artículo 110 de la TRLGHPJA.

700. Resaltar que entre la documentación solicitada en la comisión de investigación se encuentra la copia de las diligencias previas abiertas para dirimir esa posible existencia de daños y perjuicios a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, sin que se haya contestado por parte del Gobierno Andaluz a esa petición de información del Grupo Parlamentario Popular Andaluz.

X.6. El dinero recuperado del fraude.

701. Durante año y medio se han estado formulando preguntas parlamentarias por diputados del Grupo Parlamentario Popular Andaluz a fin de obtener la información del dinero recuperado, de manera mensual, por los expedientes de reintegros de las subvenciones concedidas en materia de Formación Profesional para el Empleo. Ninguna respuesta se obtuvo al respecto.

702. Ante esta ausencia de respuestas, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz presentó una Proposición no de Ley en comisión, que se aprobó en el mes de marzo de 2016, por la que se acordó instar al Gobierno andaluz a rendir cuentas de forma bimensual sobre el importe de las cuantías recuperadas y declaradas nulas o prescritas tanto en materia de Formación Profesional para el Empleo como en las ayudas concedidas en el caso de los ERE. Jamás llegó información al respecto, incumpliendo el Gobierno andaluz un mandato parlamentario.

703. En la comparecencia en la comisión de investigación del consejero de Empleo, Empresa y Comercio, Sánchez Maldonado, ocurrida el 31 de mayo, se negó a contestar a las preguntas del Grupo Parlamentario Popular Andaluz al respecto y no aportó dato alguno sobre el dinero recuperado afirmando que «No es objeto de la comisión el traer este dato que usted me ha pedido. Lo voy a negar». «No es «posible saber lo que usted pregunta, porque pregunta tanto no tengo posibilidad de saber cuál es el total del dinero recuperado, a día de hoy... »».

704. Ese mismo día, sin embargo, la Presidenta de la Junta de Andalucía, dejando en evidencia a su propio consejero, sí aportó una cantidad declarando que se había logrado recuperar tres millones de euros, uno en periodo voluntario y dos en vía ejecutiva según datos del mes de marzo que le había proporcionado la consejería de Hacienda en ese mismo momento.

705. Ante esta evidente falta de voluntad del Gobierno andaluz de aportar cualquier información sobre el dinero recuperado en el fraude de la formación profesional para el empleo, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular Andaluz en la comisión de investigación formuló la misma petición de información a través del portal de transparencia de la Junta de Andalucía. El 12 de agosto de 2016, la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio le contestó, increíblemente, que no resulta posible conocer ese dato.

706. No obstante, ante la insistencia del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, la consejera de Hacienda y Administración Pública, María Jesús Montero, compareció el 15 de septiembre de 2016, en comisión parlamentaria y a escasos días del cierre del plazo de presentación de la propuesta del dictamen

de cada grupo parlamentario, se obtuvo por fin el dato del dinero recuperado en el fraude de los cursos de formación profesional para el empleo.

707. De los 90 millones de euros en fase reintegro, sólo se han recuperado 7,65 millones de euros: 5,3 millones en vía de apremio y 2,3 millones por vía voluntaria.

708. Esta cantidad supone tan sólo 8,5 % sobre el total de 90 millones de euros que de momento se reclaman en reintegros firmes y el 1,41% de los 539 millones de euros pendientes de justificación.

709. El consejero de consejero de Empleo, Empresa y Comercio, Sánchez Maldonado, ha sido por tanto, desautorizado en dos ocasiones, una por parte de la Presidenta de la Junta de Andalucía y otra por parte de la consejera de Hacienda y Administración Pública, ya que ha estado negando conocer los datos de recuperación del dinero, a pesar de que su Consejería es la competente para el cobro en vía voluntaria de los reintegro, y ambas sí proporcionaron datos al respecto, aunque sin soporte documental.

710. Independientemente de esa exigua cantidad recuperada habría que explicar dos cuestiones que ponen en duda la fiabilidad para que la totalidad del dinero reclamado pueda ser recuperado.

711. Por un lado, las entidades a las que se les notifica el reintegro proceden a su impugnación judicial teniendo muchas posibilidades de anulación los mismos, ya sea por defecto de forma en la tramitación administrativa ya sea por la indefensión que les produce a esas entidades la reclamación de cantidades una vez que la propia Administración había dado por buenas las liquidaciones presentadas años atrás.

712. Preguntado el Consejero de Empleo, Empresa y Comercio en la propia comisión de investigación sobre las resoluciones de reintegro que se encuentran recurridas judicialmente, se negó a proporcionar ese dato. Esta información serviría para conocer cuántos de esos 90 millones de euros tienen mayor probabilidad de no ser recuperados por haber sido impugnados vía judicial, o cuando menos, se demorarán en muchos años su posible cobro.

713. Por otro lado, la mayoría de las entidades a las que se les está reclamando alguna cantidad se encuentran en liquidación, cerradas o en paradero desconocido, ya sea porque han tenido que dejar la actividad por la paralización de la formación o por los impagos de la propia Junta de Andalucía. Resulta por tanto, más que probable que no se puedan cobrar nunca esos reintegros.

714. El Gobierno andaluz también se ha negado a proporcionar la relación de las entidades a las que se les ha solicitado el reintegro y los expedientes a los que se corresponde.

715. Tampoco ha querido dar la Consejera de Hacienda y Administración Pública los datos sobre las entidades que han efectuado el ingreso de los reintegros, ni en vía voluntaria ni en vía ejecutiva, a pesar de que en vía voluntaria la gestión del cobro corresponde al Gobierno andaluz, con la peregrina excusa que la Hacienda estatal, competente para recaudar los reintegros en vía ejecutiva para cuantías mayores de 12.000 euros, no le proporciona tal detalle.

716. Esta negativa a proporcionar el dato del dinero recuperado deja en evidencia al Gobierno andaluz una vez más, por cuanto tiene la obligación de conocer las entidades que han devuelto el dinero por estar prohibida por la normativa de subvenciones otorgar éstas en caso de tener pendiente la devolución de algún reintegro. Lo cual puede en duda, o la veracidad de que no conocen el dato de la entidad que ha efectuado el reintegro o la fiabilidad de que se puedan otorgar más subvenciones a entidades defraudadoras que tienen pendiente además la devolución del dinero reclamado.

717. Por último y a éste respecto, el Gobierno andaluz se ve comprometido en esa negativa a proporcionar ningún dato sobre el dinero defraudado que se haya podido recuperar, en el escrito acusatorio de la Fiscalía Especial contra la corrupción en el caso de los ERE cuando solicita, a efectos de minorar las cantidades impuestas como responsabilidades civiles a los acusados, la siguiente información: «Cantidades que hayan sido recuperadas por la Junta de Andalucía en los procedimientos administrativos iniciados al efecto, debiéndose requerir a la Junta de Andalucía para que certifique el total de los importes recuperados de los beneficiarios finales, ejercicio a ejercicio.»

718. Respecto al grado de interés del Gobierno andaluz en recuperar el dinero defraudado se plantean dudas razonables una vez descubierto que la Junta de Andalucía perdonó 63.300 euros a una Fundación afín al PSOE, la Fundación por el Progreso de Andalucía, hoy denominada Fundación Adelante.

719. La Consejería de Empleo procedió a reclamarle tal cantidad concedida para impartir cursos de formación en el expediente 98/2008/J/147, mediante resolución de reintegro, la cual fue recurrida en la jurisdicción contencioso-administrativa y el TSJA resolvió, el 14 de mayo de 2013, estimando el recurso de la Fundación. El dinero no se ha tenido que devolver por la Junta de Andalucía presentó escrito de allanamiento, sin ningún motivo. Esta decisión de la Junta de Andalucía de no seguir pleiteando para recuperar el dinero reclamado se tomó siendo presidenta de la Junta de Andalucía Susana Díaz y consejero competente, Sánchez Maldonado. Por parte del Grupo Parlamentario Popular Andaluz se solicitó a través de la comisión de investigación, copia del escrito de allanamiento y su motivación jurídica y no ha sido enviado.

720. Si ésta será la estrategia del Gobierno andaluz, la de allanarse en los recursos judiciales planteados para impugnar las resoluciones de reintegro, no hay garantías del cobro del dinero defraudado, con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas andaluzas. Más grave resulta, si cabe, la situación si ello se hiciese únicamente con entidades afines o de la red clientelar del PSOE.

X.7. El perjuicio económico para Andalucía.

721. En su declaración judicial, recogida en todos los medios de comunicación, el ex director general Carlos Cañavate afirmó que a la fecha de su toma de posesión en el cargo, octubre de 2013, se encontraban pendientes de justificar 950 millones de euros.

722. Casi tres años más tarde, según el informe emitido por el director general de Formación Profesional para el Empleo, Manuel J. García Martín, de 27 de abril de 2016, que se aportó a esta Comisión de Investigación, nos encontramos 2.462 subvenciones para la formación pendientes de justificar que suponen 539 millones de euros en riesgo claro de prescripción. Por lo tanto, casi tres años después y sin que hayan mediado nuevas convocatorias de subvenciones aún resta por justificar más del 56 por ciento de aquella cantidad.

723. Del listado de estos 539 millones de euros en libramientos pendientes de justificar extraemos que actualmente existen más de 55 millones de euros que corresponden a expedientes en los que en fechas cercanas se cumplirán cuatro años desde la última actuación con conocimiento del interesado y, por lo tanto, se encuentran en un riesgo gravísimo de prescripción.

724. Tres años de «profunda y exhaustiva revisión de todos y cada uno de los expedientes correspondientes a la formación entre el año 2007 y el año 2011», según las palabras de la propia presidenta de la Junta, que se corresponden con su periodo al frente del Gobierno Andaluz. Por lo tanto, el pírrico resultado de tal procedimiento de revisión viene ligado a su decisión de paralización de los cursos y es responsabilidad directa de la señora Díaz.

725. Además, la gran mayoría de estos libramientos pendientes de justificar corresponden a expedientes tramitados por la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, no por las delegaciones provinciales. Dirección General que no ha tenido otra labor en este tiempo que la de revisar los expedientes, máxime si tenemos en cuenta que correspondía a la misma la concesión de las subvenciones más cuantiosas.

726. Los continuos informes de la Intervención ponen de manifiesto que no se siguieron sus recomendaciones y el informe de actuación relativo al SAE

deja claro que no se estaba solucionando el importante volumen de libramientos pendientes de justificar.

727. Dice la Cámara de Cuentas en el informe de la Cuenta de 2013: «Debe tenerse en cuenta que, según el informe de la CCA sobre subvenciones del SAE para Formación Profesional para el Empleo, el retraso en las comprobaciones por los órganos gestores de la documentación justificativa, previa a la liquidación, contribuyó al elevado volumen de libramientos pendientes de justificar».

728. «Se recomienda continuar con el control y seguimiento de los libramientos pendientes iniciado en 2010 por determinadas agencias, así como adoptar medidas, fundamentalmente en el SAE, de manera que se realicen las justificaciones o los reintegros correspondientes, con la finalidad de minimizar el riesgo de prescripción de los posibles reintegros y de caducidad de los ya iniciados».

729. Además, los informes de la Intervención General relativos a la situación de expedientes de reintegro propuestos por la propia intervención (art. 95 TRLHJA) nos indican que el SAE no cumple con la obligación de remitir esa información de situación, y así se recoge en el Informe de la Cámara de Cuentas sobre Control de la Cuenta de 2013, que advierte del riesgo de prescripción.

730. En el informe de la Cámara de Cuentas sobre la Cuenta de 2013 se recoge un resumen de las conclusiones de los informes de la IGJA emitidos en virtud del artículo 95.bis del TRLGHP y la Intervención dice:

731. «El SAE ha incumplido la obligación de comunicar y, en su caso, de iniciar los procedimientos de reintegro propuestos en los informes de control financiero respecto al Programa Operativo de Andalucía FSE 2007-2013. También ha incumplido en cuatro supuestos la obligación de resolver y notificar los procedimientos en el plazo de doce meses desde la fecha del acuerdo de inicio, por lo que se advierte de la posible caducidad del procedimiento y de la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro».

732. Pese a que el órgano gestor alegó para justificar la no comprobación técnico-económica de expedientes de la muestra de los informes especiales y de actuación en todas las provincias, que estaba realizando una revisión minuciosa de expedientes de 2009 a 2012 por orden cronológico, precisamente para evitar prescripción, sin embargo llegaron a la Comisión expedientes de reintegro de 2011, la última convocatoria, cuando hay numerosos expedientes de ejercicios anteriores incluidos en los informes de interventores, en el informe de la Cámara de Cuentas, etc., que no están siendo revisados ni se está dando más celeridad pese al mayor riesgo de prescripción.

733. En el caso particular de la FAFPE la propia Junta ya ha admitido y consta en sumario judicial que se produce una confusión de derechos por coincidir en la misma persona jurídica el acreedor y el deudor tras extinguirse dicha fundación y subrogarse el SAE en sus derechos y obligaciones. El Gobierno andaluz puede intentar eludir su responsabilidad escudándose en esa confusión de derechos y que mediante la integración de la extinta FAFPE en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE), podría haber ideado una fórmula para acabar archivando los expedientes de reintegro de las ayudas concedidas para formación a dicha Fundación.

734. Por otra parte, la Administración puede encontrarse con reclamaciones judiciales por el mal uso de las exceptuaciones, al haber aplicado este mecanismo a entidades que habían justificado y que no debían ser exceptuadas y ocasionarles un perjuicio por la no revisión de la documentación justificativa presentada en plazo y la no liquidación de expedientes. Durante años han hecho una indebida aplicación de la exceptuación del art. 124 TRHP al incluir en las exoneraciones a quienes no era necesario y no estaban afectados por la prohibición, y de facto se podía proponer el pago de sus subvenciones.

735. Los altos cargos de Empleo durante tres lustros han preferido la opción de no aplicar correctamente la ley antes que poner soluciones, y lo que han hecho es utilizar la exoneración para autoeximirse de sus obligaciones de control de subvenciones, y finalmente con sus decisiones favorecer el fraude.

736. El ex director general de formación para el empleo, Carlos Cañavate, admitió en su declaración judicial que la Junta de Andalucía venía exonerando a los beneficiarios de la obligación de justificarlas desde el año 2007 y que él decidió acabar con dicha práctica. «No creo normal que la excepcionalidad se convierta en normalidad».

737. Igualmente el propio Interventor provincial de Huelva advirtió en su comparecencia ante la comisión de investigación que sí existió menoscabo de fondos públicos («Mi criterio es que ha habido menoscabo») lo que además de declararlo, lo reflejó en su informe definitivo.

738. La portavoz del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, la diputada señora Bosquet, reconoció la existencia de menoscabo de fondos públicos en el interrogatorio efectuado al Interventor de Huelva con las siguientes palabras:

739. «Pues, señor García Bermúdez, yo creo que ha sido usted bastante clarificador de la situación, porque, con independencia de lo que a lo mejor le hayan interpelado por parte del Grupo Socialista, en un intento de dar a demostrar que no existía tal menoscabo, y con independencia también de lo que se le haya podido interpelar por parte del Grupo Parlamentario Popular

Andaluz, que quizás, a lo mejor, tenía incluso mayor información que usted mismo, yo creo, por lo menos a mí me ha quedado con claridad meridiana, que existe menoscabo de fondos públicos, por eso, precisamente, por ese abono del 25%, cuando a lo mejor no se había justificado el 75 anterior, con independencia de lo que usted ha dicho, se esté todavía con posibilidad de cobro o no posibilidad de cobro, pero yo lo entiendo exactamente igual que usted. Y también con el agravante, como así nos han informado, de la posibilidad de que existan empresas que de aquí, y dada la demora que se está tramitando en esos expedientes de reintegro haya posibilidad de poder recuperar esos fondos que se hayan abonado de forma, de forma indebida. En ese sentido, pues, estoy totalmente de acuerdo con usted en ese menoscabo. Y dicho esto, que no voy a incidir más en eso, porque yo creo que ha quedado totalmente claro».

740. El propio informe de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de 27 de abril de 2016 concluye que ya se habría producido la prescripción de cinco expedientes de subvenciones por un importe de 442.533 euros. Sin embargo, ese informe se corrigió posteriormente por la propia Administración reduciendo ese número a dos expedientes de 2002 y 2003 por importe de 58.473 euros.

741. A ello se pueden sumar en el futuro cantidades que van a ser de muy difícil o imposible recuperación por la Junta de Andalucía. Como en el caso de la FAFPE, los Consorcios o entidades colaboradoras que han cometido irregularidades y se encuentran actualmente cerradas o en concurso de acreedores.

742. Con base en todo lo expuesto puede concluirse la efectiva existencia de pérdida de fondos públicos, así como el riesgo cierto de prescripción de importantes cuantías.

743. La factura del perjuicio económico para Andalucía derivado por la gestión irregular de la formación para el empleo, consecuencia de la gestión directa del PSOE en el Gobierno Andaluz y de la Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, se desglosa en las siguientes cuantías:

744. Fondos perdidos: 822,3 millones de euros de fondos estatales
46,9 millones de euros de fondos europeos

745. Cantidades pendientes de justificar: 539 millones de euros

746. Reintegros pendientes de la FAFPE: 60 millones de euros

747. Reintegros pendientes de los Consorcios: 20 millones de euros

748. Reintegros no devueltos de entidades: 82,4 millones de euros

749. Cantidades adeudadas a entidades: 400 millones de euros

750. La cuantía total del perjuicio económico para Andalucía es de 1.970,6 millones de euros, a salvo de su incremento por la revisión de más expedientes de concesión de subvenciones con indicios de irregularidades.

751. Resulta incuantificable e irreparable, el perjuicio realizado a los andaluces y andaluzas por la pérdida del derecho a la formación.

XI. OTRAS CUESTIONES.

752. Conforme al artículo 52.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz solicita se incorpore en las conclusiones aprobadas el inicio de diligencias contra los comparecientes Ángel Ojeda Avilés y Teresa Florido Mancheño, para que en su caso, se le dé traslado al Ministerio Fiscal.

XI.1. Inicio de Diligencias ante la Fiscalía por falso testimonio contra Ángel Ojeda Avilés.

753. El artículo 502.3 del Código Penal dice textualmente: «El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses».

754. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz solicita que se inicien diligencias ante la Fiscalía, conforme al artículo 502.3 del Código Penal, contra Ángel Ojeda Avilés por faltar a la verdad en determinadas afirmaciones realizadas en su comparecencia ante la Comisión de Investigación celebrada el 11 de abril de 2016.

755. El señor Ojeda según consta en el Diario de Sesiones número 166 de la Comisión de Investigación en las páginas 39 y 40 y en las páginas 81 a 84, afirmó de manera reiterada que la diputada señora Ruiz-Sillero Bernal le había difamado y para ello esgrimió el Auto número 58 del TSJA de 22 de julio de 2015 por el cual se archivaba una querrela presentada por su cuñada, Teresa Florido Mancheño, contra la diputada señora Mestre García.

756. En el referido Auto número 58 en ningún momento se cita a la diputada señora Ruiz-Sillero Bernal por lo que en el mismo no consta que hubiera difamado al señor Ojeda el cual por tanto, faltó a la verdad de manera consciente y premeditada con un plan preconcebido con el doble objetivo de evitar por un lado, las preguntas que en el ejercicio de su deber de diputada en el Parlamento de Andalucía le realizaría la señora Ruiz-Sillero Bernal y por otro lado, la de injuriarle para intentar menoscabar su credibilidad en el interrogatorio. Además el señor Ojeda era consciente y así se le hizo saber por

la señora Ruiz-Sillero Bernal que la querrela a la que aludía para sostener la falsa difamación no guardaba ninguna relación con ella.

757. Habría que añadir que el señor Ojeda de manera deliberada omitió manifestar que la querrela presentada contra la diputada del Grupo Parlamentario Popular Andaluz, señora Mestre García, fue archivada por «no ser los hechos constitutivos de delito», dando a entender en el seno de la Comisión de Investigación que había sido objeto de condena, lo cual según consta en el citado Auto del TSJA es completamente incierto. Con esta circunstancia intentaba dar verosimilitud a su falsedad lo que demuestra su clara intencionalidad de faltar a la verdad en su testimonio en la Comisión de Investigación al que fue llamado para declarar.

758. Cabe señalar que el señor Ojeda se sirvió de esta mentira para evitar la contestación a las preguntas realizadas por la diputada señora Ruiz-Sillero con el consiguiente perjuicio a la labor de esta Comisión de Investigación para aclarar las posibles irregularidades cometidas, incurriendo en obstruccionismo.

759. Una copia de las páginas citadas del Diario de Sesiones así como el Auto número 58 del TSJA de 22 de julio de 2015, le fueron entregadas al presidente en la sesión de la Comisión de Investigación del día 22 de abril de 2016.

XI.2. Inicio de Diligencias ante la Fiscalía por falso testimonio contra Teresa Florido Mancheño.

760. El artículo 502.3 del Código Penal dice textualmente: «El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses».

761. El Grupo Parlamentario Popular Andaluz solicita que se inicien diligencias ante la Fiscalía, conforme al artículo 502.3 del Código Penal, contra Teresa Florido Mancheño por faltar a la verdad en determinadas afirmaciones realizadas en su comparecencia ante la Comisión de Investigación celebrada el 22 de abril de 2016.

762. La señora Florido según consta en el Diario de Sesiones número 179 de la Comisión de Investigación en las páginas 83 a 88, las cuales se adjuntan, afirmó entre otras cuestiones:

763. Primero: que una serie de diputados del Grupo Parlamentario Popular Andaluz cuyos nombres citó expresamente fueron a consultar expediente de subvenciones en materia de formación profesional y conocían perfectamente la abstención (refiriéndose a la avocación de competencias).

764. Segundo: que todos los diputados del Grupo Parlamentario Popular Andaluz tenían conciencia de que los expedientes (de subvenciones otorgadas a su cuñado el señor Ojeda) estaban correctos.

765. Junto a estas afirmaciones la señora Florido además se dedicó a difamar al Grupo Parlamentario Popular Andaluz y sus integrantes y a realizar insinuaciones contra la Justicia, la Guardia Civil y la Policía Nacional, que podrían constituir un posible delito de injuria o incluso calumnia lo cual no es competencia de esta comisión de investigación, utilizando la misma argucia empleada con anterioridad por su cuñado el señor Ojeda en la Comisión de Investigación al esgrimir el Auto nº 58 del TSJA, de 22 de julio de 2015, que archivó la querrela interpuesta por la señora Florido contra la diputada del Grupo Parlamentario Popular Andaluz señora Mestre para justificar sus mentiras.

766. Respecto al testimonio que dio la señora Florido ante la Comisión de Investigación y que realizó de forma consciente ya que leyó la declaración que contenían esas afirmaciones, se constata:

767. En primer lugar que faltó a la verdad cuando afirmó que diputados del Grupo Parlamentario Popular Andaluz conocían de su abstención, ya que se prueba que éstos desconocían la primera Orden de avocación de competencias firmada por el consejero de Empleo, D. Manuel Recio, el 7 de junio de 2011 ya que dicha orden no llegó nunca a publicarse en el BOJA por lo que permaneció oculta para personas ajenas a la referida Consejería. Este hecho se puso de manifiesto por el TSJA en el ya citado Auto nº 58 de 22 de julio, en su razonamiento jurídico segundo, letras b) y c) respecto a la diputada señora Mestre; y por parte del Grupo Parlamentario Popular Andaluz no se obtuvo dicha Orden hasta que no fue remitida como parte de la documentación de la Comisión de Investigación a partir de enero de 2016. La visita para consultar los expedientes a los que se refiere la señora Florido se produjo dos años antes cuando no se tenía conocimiento de la firma de dicha Orden.

768. Además, dicha avocación de competencias no se cumplió por parte de la señora Florido para actos de trámite en contra de lo dispuesto en la propia Orden de avocación de competencias que dispone que «se avocan las competencias delegadas en relación con los procedimientos de resolución (...) así como en relación con la tramitación y resolución de los expedientes que tengan como entidades interesadas a aquellas que se enumeran en el Anexo a la presente Resolución».

769. Nuevamente faltó a la verdad, por tanto, la señora Florido cuando afirmó que se abstuvo ya que firmó dos resoluciones de modificación del plazo

de ejecución de acciones formativas en dos expedientes de la entidad Fundación de la Formación profesional para el Empleo (FORPE).

770. Se adjuntan copia de las resoluciones firmadas por la señora Florido de modificación del plazo de las acciones formativas, en los expedientes 21/2011/J/656 y 21/2011/O/657 de la entidad FORPE. Se da la circunstancia además, que en dichos expedientes han recaído resoluciones de reintegro las cuales también se adjuntan.

771. En segundo lugar, la señora Florido faltó a la verdad ya que los diputados del Grupo Parlamentario Popular Andaluz ni mucho menos eran conscientes de que los expedientes de subvenciones concedidas a las empresas de su cuñado estaban correctos, más bien al contrario, ya que salieron a la luz las irregularidades de los mismos, las cuales son objeto de análisis de esta Comisión de Investigación, irregularidades que han dado lugar a la firma de resoluciones de reintegro por parte de la Junta de Andalucía las cuales constan tanto en la documentación aportada a la Comisión de Investigación como en el Juzgado nº 6 de Sevilla.

772. Adjuntamos a título de ejemplo resolución de reintegro de fecha 28 de septiembre de 2015, por la cual se le reclama a la entidad vinculada a Ojeda, Asociación para la Calidad Europea (INTECA), en el expediente 3D/2010-2011 la cantidad de 1.777.206,45 euros.

XII. CONCLUSIONES.

1. Ha quedado probada la absoluta falta de colaboración de la Administración de la Junta de Andalucía, en todos sus ámbitos, en los trabajos de esta comisión de investigación. Ello se demuestra en el bloqueo al acceso a la documentación, en el retraso generalizado en el envío de la misma y, sobre todo, en la falta de envío de expedientes y documentos clave.

2. Ha quedado probado que los expedientes administrativos de concesión de subvención de formación profesional para el empleo se encuentran digitalizados a través del aplicativo NAVEX. La Consejería de Empleo, Empresa y Comercio se ha negado a facilitar los expedientes digitalizados como forma de obstaculizar la obtención de información ya que al enviar únicamente los expedientes en formato papel ralentizaba premeditadamente la consulta y el estudio de los mismos a la vez que demoraba su entrega.

3. Ha quedado probado el interés del Gobierno en retrasar la comparecencia de los Interventores Provinciales de la Junta de Andalucía y ocultar los Informes de Actuación de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

4. Ha quedado probado que el caso de la formación no es «un *bluff*». El reparto de 3.000 millones de euros está siendo investigado por 18 juzgados diferentes de toda Andalucía y se ha tenido que constituir una comisión de investigación en el Parlamento de Andalucía.

5. Ha quedado probado que la negativa a la retransmisión a través de alguno de los canales de la Radio Televisión Pública Andaluza de las comparencias abiertas de esta comisión se ha realizado con el objetivo de minimizar el conocimiento por parte de los andaluces de los trabajos desarrollados en esta comisión.

6. Ha quedado probado que los delegados provinciales de la Consejería de Empleo, cargos políticos del PSOE, que han comparecido en esta comisión y que se han acogido a su derecho a no declarar ante la misma por estar investigados judicialmente han provocado que se carezca de información fundamental sobre la gestión del fraude en la formación para el empleo.

7. Ha quedado probado que el ex director general de Formación Profesional para el Empleo Carlos Cañavate de León, gran conocedor del fraude en la formación, no quiso declarar ante la comisión de investigación sin estar ni tan siquiera investigado judicialmente. Esta negativa ha supuesto una clara obstrucción a la labor de los trabajos de la comisión de investigación. Sus declaraciones ante la Guardia Civil sí fueron comprometedoras para el Gobierno andaluz por la gestión del fraude de la formación para el empleo y con su silencio pretendía no comprometer al Ejecutivo autonómico ni a los altos cargos del PSOE toda vez que está percibiendo un sueldo público como asesor del alcalde socialista de Marbella.

8. Ha quedado probado que la negativa a no responder a las preguntas del Grupo Parlamentario Popular Andaluz de los comparecientes Ángel Ojeda Avilés y su cuñada Teresa Florido Mancheño se basó en burdas falsedades con el objeto de no someterse a preguntas comprometidas.

9. Ha quedado probado que el Grupo Parlamentario Socialista ha impedido que asistieran a la comisión como comparecientes personas clave que hubieran aportado luz sobre la gestión de los fondos de formación para el empleo. A destacar como grandes ausentes la actual consejera de Hacienda y Administración Pública, María Jesús Montero; el Interventor General de la Junta entre el año 2000 y el año 2010, Manuel Gómez Martínez; el Interventor Adjunto al Interventor General, Ignacio García Revilla y el ex director general de Trabajo y Seguridad Social Francisco Javier Guerrero.

10. Ha quedado probado que el Gobierno Andaluz ha obstaculizado la comparencia de algún representante de Forja XXI, fundación de la Junta de

Andalucía que se encuentra hoy en liquidación y con grandes deudas, quedando pendiente averiguar lo sucedido en torno a esta fundación, gran perceptora de fondos públicos en materia de formación para el empleo.

11. Ha quedado probado que por parte de la Administración andaluza al más alto nivel se tenía conocimiento de las irregularidades que estaban aflorando en la gestión de los cursos de formación profesional para el empleo. Por lo menos desde mayo de 2007, cuando 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.

12. Ha quedado probado que 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.

13. Ha quedado probado que el Gobierno andaluz conocía las irregularidades de, al menos, uno de los Consorcios de Formación desde 2012, cuando denunció ante la Fiscalía las irregularidades detectadas en el Consorcio de Formación Medioambiental (FORMADES) de Almonte y ocultó deliberadamente la denuncia y los comparecientes preguntados no han querido dar la fecha exacta de la presentación de la misma.

14. Ha quedado probado que el exdirigente socialista Rafael Velasco dimitió en octubre de 2010 como diputado del Parlamento de Andalucía y como número dos del PSOE de Andalucía para que no salieran a la luz las irregularidades de las subvenciones de formación para el empleo y con pleno conocimiento de los miembros del PSOE-A, incluyendo a los presidentes de la Junta de Andalucía José Antonio Griñán y Susana Díaz.

15. Ha quedado probado que el Gobierno andaluz conocía desde antes de enero de 2013 todas las irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas en los Consorcios Escuelas 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 el Gobierno andaluz presentó alegaciones al informe provisional. Hasta más de un año después no se publicó el Informe de Fiscalización definitivo.

16. Ha quedado probado que los indicios de irregularidades detectados 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.

17. Ha quedado probado que las irregularidades puestas de manifiesto en el Informe anual de control financiero de la provincia de Huelva eran de una manifiesta gravedad. Las resume así el Interventor provincial de Huelva: «La mayoría de los expedientes presentaban un inadmisibles retraso de las tareas de justificación y liquidación, incumplimientos sistemáticos de los compromisos de contratación para aquellas líneas que lo exigían, y luego también, prácticamente el ciento por ciento de los expedientes de formación presentaban irregularidades, había expedientes justificados por el órgano gestor que carecían de documentación mínima indispensable, o bien esta documentación era incorrecta y adolecía de graves defectos, como facturación entre empresas vinculadas, facturas emitidas fuera de plazo de elegibilidad, gastos que no respondían de manera indubitada a la naturaleza de las ayudas».

18. Ha quedado probado que siete de los ocho Informes de Control Especial concluían que el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) no había cumplido con la legislación que le era aplicable. El correspondiente a la provincia de Sevilla concluyó denegando opinión al carecer de documentación esencial que no le fue enviada por el órgano gestor, el SAE, denunciando la interventora provincial la entrega de documentación incompleta e ilegible además de pendrive rotos.

19. Ha quedado probado que 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. Durante ese año, el Gobierno andaluz tuvo conocimiento de las irregularidades detectadas y las mantuvo ocultas ante la ciudadanía.

20. Ha quedado probado que el ex interventor general de la Junta de Andalucía Adolfo J. García Hernández demoró casi dos años, desde que se hicieron los Informes de Control Especial en junio de 2014, la firma de los Informes de Actuación del resto de las provincias en febrero de 2016. Tras suscribir todos los Informes de Actuación presentó su dimisión como interventor general.

21. Ha quedado probado que el entonces interventor general de la Junta de Andalucía, Adolfo J. García Hernández, emitió Informe de Actuación referido a la provincia de Huelva por menoscabo de fondos públicos. Literalmente concluye: «El presente informe de actuación trae causa en la apreciación de circunstancias que, por su importancia, pudieran ocasionar menoscabo de fondos públicos».

22. Ha quedado probado que resulta un hecho insólito en la historia de nuestra Autonomía que se emitan, además, otros siete informes de actuación por «la falta de implantación de medidas relativas a las recomendaciones sobre las irregularidades puestas de manifiesto en el informe emitido por la Intervención Provincial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de Formación Profesional para el Empleo de los ejercicios 2009 a 2012».

23. Ha quedado probado que 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 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».

24. Ha quedado probado que la consejera de Hacienda y Administración Pública no ha dado explicaciones sobre las medidas tomadas por su Consejería al recibir los informes de actuación de la Intervención General de la Junta de Andalucía, instrumentos de control de carácter extraordinario. Cabe aquí volver a recordar que precisamente José Antonio Griñán, que fue consejero de Economía y Hacienda, se amparó en el caso de los ERE en que no había recibido ningún informe de actuación para justificar su inacción y su falta de responsabilidad. Hoy, lamentablemente, el Sr. Griñán está acusado formalmente en el proceso judicial de los ERE.

25. Ha quedado probado el abuso de la fórmula de concesión de las subvenciones para la formación profesional para el empleo en concurrencia no

competitiva. La legislación establece que ese régimen de concesión de ayudas debe ser el excepcional.

26. Ha quedado probado que se han otorgado subvenciones excepcionales y nominativas para la formación, otorgándose con carácter general a los agentes sociales y a la FAFPE ayudas de gran cuantía que escapaban del sistema general sin que se justificara correctamente, además, la excepcionalidad de las mismas. Como consecuencia de ello existen 23 expedientes concedidos a UGT-A pendientes de justificar por importe de 107 millones de euros y 11 expedientes a CC.OO. por importe de 117 millones. De ellos, 80 y 90 millones, respectivamente, se encontrarían en riesgo de prescripción, según el informe de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de 27 de abril de 2016.

27. Ha quedado probado que ha sido sistemáticamente incumplido por parte de las 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.

28. Ha quedado probado que han existido numerosos casos en los que las empresas que habían solicitado la subvención para cursos con compromiso de contratación para eludir la concurrencia competitiva posteriormente hacían firmar a todos los alumnos la renuncia a la oferta laboral, en algunos casos incluso antes de comenzar los cursos y como condición para acceder a los mismos.

29. Ha quedado probado que por parte de la Administración de la Junta de Andalucía no se estableció un sistema de control sobre la veracidad y reiteración de las renunciaciones de los alumnos a las ofertas de contratación, lo que de hecho impedía un control real sobre el cumplimiento del compromiso de contratación de los cursos de formación.

30. Ha quedado probado que la normativa andaluza autorizó a las entidades beneficiarias a no estar al corriente en Hacienda y en la Seguridad Social. Ello favorecía el fraude al eliminar cualquier instrumento de control.

31. Ha quedado probado que existía una ausencia de criterios de baremación de las solicitudes de las entidades en concurrencia competitiva por parte de los órganos gestores, no siguiendo unos criterios uniformes y abusando de la discrecionalidad a la hora de resolver la concesión de esas subvenciones por parte de las distintas delegaciones provinciales o de la propia Dirección General del SAE.

32. Ha quedado probado que existía una ausencia de comprobación y control de la inscripción o acreditación de las entidades beneficiarias en el registro

de centros y entidades de formación profesional para el empleo de Andalucía, siendo este un requisito indispensable a la hora de conceder esas subvenciones. Incluso se permitía la «rehomologación exprés» a beneficiarios personas físicas que pasaban a ser entidades mercantiles, tal y como ocurrió con la empresa Aulacen Cinco S.L., propiedad de la esposa del exdirigente socialista Rafael Velasco, que se constituyó sólo tres días antes de solicitar las ayudas de formación.

33. Ha quedado probado que existía una ausencia de comprobación y control de la inclusión de todas las acciones formativas en el Fichero Andaluz de Especialidades. El ejemplo más palmario de ello está en la concesión de un curso a una entidad para una especialidad que no figuraba en el fichero andaluz de especialidades, tal y como reconocieron el Jefe de Servicio y el Delegado Provincial de Empleo de Córdoba.

34. Ha quedado probado que se ha producido un abuso en la figura de la subcontratación de la realización de los cursos por parte de las entidades beneficiarias y una falta de control de la Administración de la Junta de Andalucía. La normativa establecía que ello pudiera realizarse de forma excepcional y siempre previa autorización de la Administración. Esa falta de control de las subcontrataciones ha provocado situaciones como las puestas de manifiesto en la comisión referidas al entramado empresarial de Ángel Ojeda, produciéndose contrataciones de servicios entre distintas sociedades vinculadas, lo que también estaba prohibido por la normativa. Igualmente se produjeron hechos similares en la empresa Suyma Consultores S.L., vinculada a la dirigente del PSOE-A y ex delegada provincial de empleo en Sevilla Susana López o en la Fundación para el Progreso de Andalucía, entidad afín al PSOE.

35. Ha quedado probado que han sido numerosos los casos en los que las entidades beneficiarias cambiaban los plazos o el objeto de los cursos inicialmente previstos de forma reiterada y constante, sin que ello le supusiera problema al órgano gestor de la Administración andaluza que accedía a tales modificaciones aunque no viniera justificada por circunstancias excepcionales, desvirtuando así el objetivo inicial de la concesión.

36. Ha quedado probado que los seguimientos de las acciones formativas ha sido prácticamente nulo según se puso, además, de manifiesto por el alumno que compareció ante la comisión de investigación. La mayoría de los cursos o no se visitaban o no se hacían un número de visitas de seguimiento adecuadas una circunstancia que además, fue en aumento por falta de medios personales y por restricciones impuestas desde la Junta de Andalucía, lo que sin duda favorecía el fraude e impedía controles *in situ* que habrían servido para detectar numerosas irregularidades.

37. Ha quedado probada la ausencia generalizada de los informes de impacto de inserción laboral que la normativa exigía.

38. Ha quedado probado que se ha producido un retraso sistemático, generalizado e intencionado en las comprobaciones por parte de los órganos gestores de la Junta de Andalucía de la documentación justificativa previa a la liquidación. Esta tardanza supone que existen a fecha 31 de diciembre de 2015 un total de 2.462 subvenciones pendientes de justificar por un importe de más de 539 millones de euros.

39. Ha quedado probado que del total de los expedientes de subvenciones pendientes de justificación, 1.087 se encontrarían en riesgo de prescripción y, por lo tanto, con riesgo de pérdida de dinero público.

40. Ha quedado probado que se han notificado reintegros por importe de 90 millones de euros y que se ha 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.

41. Ha quedado probada la negativa del Gobierno andaluz a proporcionar datos sobre las entidades que han reintegrado el dinero y los expedientes a los que se les corresponde. Ello puede suponer el incumplimiento legal por parte del Gobierno andaluz de no otorgar más subvenciones a aquellas entidades con reintegros pendientes.

42. Ha quedado probada la negativa del Gobierno andaluz a proporcionar datos sobre las entidades que han recurrido judicialmente los reintegros de subvenciones.

43. Ha quedado probada la negativa del Gobierno andaluz a proporcionar datos sobre las entidades a las que se les ha notificado un expediente de reintegro y potencialmente resulta imposible cobrarlo por estar disueltas o en quiebra.

44. Ha quedado probado que el Gobierno de la Junta de Andalucía está procediendo a la revisión de los expedientes vivos pero esto no implica que los expedientes ya cerrados se hayan revisado correctamente, lo que implicaría una conducta negligente con el consiguiente riesgo de pérdida de dinero público.

45. Ha quedado probado que los dos traspasos de competencias en la gestión de la formación profesional para el empleo dictadas por el presidente de la Junta de Andalucía José Antonio Griñán en 2013 y por la actual presidenta de la Junta de Andalucía Susana Díaz en 2015 han colaborado también, de manera decisiva, a aumentar el retraso sistemático en las justificaciones.

46. Ha quedado probado que el sistema de justificación previsto en la normativa favorecía la existencia del fraude, ya que se limitaba a dar por bueno

para el adecuado cumplimiento de las exigencias legales el informe de auditoría aportado por los propios beneficiarios, sin establecer otros controles adicionales que permitieran detectar los fallos que ahora se han evidenciado respecto de este mecanismo de justificación.

47. Ha quedado probado que los delegados provinciales de Empleo emitían certificados sobre el cumplimiento de las condiciones de la subvención, y que había sido aplicada a los fines previstos para los que se otorgó, sin haber realizado las comprobaciones oportunas ya que con posterioridad esos mismos expedientes tienen resoluciones de reintegro.

48. Ha quedado probado que los auditores que eran elegidos y contratados por los propios beneficiarios con cargo a los fondos de formación no entraban a examinar la elegibilidad de los gastos, de manera que desde la propia normativa se favorecía el fraude. A modo de ejemplo ilustrativo, extensivo, podemos citar como muestra de ello los expedientes revisados de las empresas Paraíso de la Dehesa, S.L., Observa, S.C.A, Aulacen Cinco, S.L. Gálvez Peluqueros, S.L., Ánfora Formación, S.L., IFES, Inturansa, Multiservicios y Limpiezas Doñana, S.L. o Suyma Consultores. Los ejemplos concretos ilustrativos de esa situación han quedado puestos de manifiesto en los trabajos de la comisión de investigación. Se ha comprobado que facturas imputadas como gastos a los cursos de formación se correspondían a gastos de bebidas alcohólicas, marisco y mercadería de consumo para el negocio de las entidades y realmente no se destinaban a la impartición de los cursos de formación.

49. Ha quedado probado que, a pesar de las irregularidades conocidas por la Administración de la Junta de Andalucía, no se han abierto expedientes sancionadores a las entidades defraudadoras, lo que supone una clara dejadez de funciones de los responsables políticos. A su vez, la no imposición de sanciones ha favorecido el fraude al permitir seguir concediendo subvenciones a las entidades con irregularidades y ha supuesto un perjuicio económico para las arcas públicas al no recaudar las sanciones económicas.

50. Ha quedado probado que existía una alarmante falta de medios materiales y humanos personales, situación denunciada tanto por los jefes de servicio provinciales como por los interventores provinciales a los cargos políticos de la Junta de Andalucía que hicieron caso omiso. Ello ha supuesto:

a) Un caos organizativo, aumentado además por los sucesivos trasposos competenciales entre consejerías.

b) Un retraso en la comprobación y justificación de los expedientes de subvenciones, de ahí el alto número de expedientes pendientes de justificación.

c) El no seguimiento y evaluación de las acciones formativas.

d) Falta de control de las ayudas en todas sus fases.

e) Falta de criterios uniformes en todas las provincias andaluzas para la concesión, justificación y revisión de las subvenciones.

f) La no comprobación en la fiscalización de la elegibilidad de los gastos, limitándose a dar por bueno los certificados emitidos por los órganos gestores quien a su vez tampoco habían realizado las comprobaciones conforme a la normativa.

51. Ha quedado probado que las resoluciones de exceptuación en la justificación de las ayudas era el elemento clave que permitía seguir otorgando esas ayudas sin revisar previamente los expedientes de subvenciones, lo cual sin duda alguna favorecía el fraude. Esas resoluciones de exceptuación son instrumentos de uso extraordinario que exige que se justifique su empleo, lo cual no se hizo.

52. Ha quedado probado que unas 5.000 entidades se incluyeron en las resoluciones de exceptuación entre los años 2002 y 2012. Se desconoce las realizadas entre 2003 y 2005 según la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, lo que indica el descontrol instaurado desde entonces.

53. Ha quedado probado que 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. Se hizo caso omiso a tales advertencias y recomendaciones por interés político del Gobierno andaluz, habiendo tenido la oportunidad de poner freno al uso de las exoneraciones que tanto perjuicio han ocasionado y que tanto han favorecido el fraude en la formación.

54. Ha quedado probado que 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.

55. Ha quedado probado que la Junta de Andalucía «hacía negocio» con el instrumento de las exoneraciones puesto que a las entidades que sí habían justificado en tiempo y forma dejaba de abonarle el 25% final de la subvención, alargando el proceso de liquidación hasta 5 y 6 años. Hasta el momento, y dada la falta de información precisa de los responsables políticos competentes se calcula en unos 400 millones de euros lo que adeuda la Junta de Andalucía a las entidades, montante que ha sido utilizado por la Junta de Andalucía para otros fines.

56. Ha quedado probado que con las exoneraciones generalizadas se ha causado un perjuicio a las entidades colaboradoras que, al no cobrar el 25% final de la subvención han tenido que cerrar sus centros de trabajo por la acumulación de deudas lo que unido a la paralización de la formación en los cinco años ha supuesto la pérdida de 30.000 puestos de trabajo según la patronal del sector.

57. Ha quedado probado que han sido muy numerosos los beneficiarios vinculados directa o indirectamente al partido gobernante de la Junta de Andalucía, al PSOE-A, a los que gran parte de esas ayudas se les concedieron arbitrariamente.

58. Ha quedado probado que al menos 101.160.469,63 euros fueron concedidos a un entramado de 45 entidades vinculadas al PSOE-A, lo que puede explicar el interés de la Administración andaluza en seguir manteniendo a toda costa el sistema de concesión de ayudas para la formación profesional, incluso en los casos de que se evidenciaran multitud de irregularidades.

59. Ha quedado probado que se han realizado cursos de formación en sedes compartidas por el sindicato UGT-A y el PSOE, lo que suponía la imputación de gastos de alquiler, de gastos corrientes y de mantenimiento de la sede compartida con cargo a la subvención recibida por UGT para la impartición de los cursos formativos.

60. Ha quedado probado que la firma de la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, en calidad de Secretaria de Organización del PSOE-A, aparece en un convenio con UGT para compartir la sede de Torreperogil (Jaén). Los gastos corrientes y de mantenimiento podrían haber sido imputados a subvenciones que recibía UGT, ya que en tal acuerdo se establece expresamente que el aula de dicha sede será «de disfrute conjunto» y que «será destinada al alquiler para la realización de cursos de formación».

61. Ha quedado probado que el PSOE cobró a UGT un alquiler por el aula de su sede en Nueva Carteya (Córdoba) por importe de 500 euros más IVA, aunque dirigentes del sindicato llegaron a manifestar que las instalaciones de las sedes compartidas con el PSOE se cedían gratuitamente. En el expediente 98/2009/J/217 constan imputados a la subvención otorgada a UGT distintos gastos de alquiler de instalaciones de Soralpe que suman más de 6.000 euros con cargo al nº de curso 14-327 de Informática de Usuario, y que fue impartido en la sede del PSOE de Nueva Carteya alquilada a esta empresa de UGT. No consta la homologación del aula al no haber recibido la documentación solicitada al respecto.

62. Ha quedado probado que UGT recibió una subvención por importe de 1,2 millones de euros para obras en cuatro sedes, siendo una de ellas la de Lopera (Jaén), a la que se destinan 353.000 euros. Resulta evidente que cuando se resuelve la concesión se hace a sabiendas de que el Partido Socialista también se iba a beneficiar de la subvención aun cuando éste no fuera solicitante ni beneficiario directo en la Resolución.

63. Ha quedado probado que existía un trato de favor hacia los ayuntamientos gobernados por el PSOE-A. Los 14 expedientes de subvenciones excepcionales concedidas sin control, sin concurrencia ni publicidad para la construcción de infraestructuras para la formación se otorgaron todas a ayuntamientos con alcaldes socialistas. Este mismo criterio político fue el utilizado para conceder las ayudas a ayuntamientos en el fraude de los ERE.

64. Ha quedado probado que el marido de la Presidenta de la Junta de Andalucía, José María Moriche Ibáñez, participó al menos en 102 cursos de formación impartidos por el sindicato UGT a través del Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES) y en especialidades tan dispares como operador de cámara, informática de usuario sistemas microinformáticos, técnico de sonido, diseño aeronáutico, cursos de inglés o azafata auxiliar de congreso. Fue la propia Presidenta de la Junta de Andalucía quien en el transcurso de su comparecencia parlamentaria puso el foco de atención sobre su marido al calificarlo de «tieso» por percibir una nómina que rondaba los 1.400 euros brutos mensuales durante los ocho años que trabajó como administrativo para el mencionado sindicato andaluz. Sus nóminas fueron cargadas como gastos, al menos, en los expedientes 98/2009/J/217, 98/2008/J/2044 y 98/2009/M/2111.

65. Ha quedado probado que al cierre de las conclusiones de la comisión de investigación UGT no ha devuelto los 12 millones de euros que se le reclaman del 98/2008/J/2044 por la no admisión de los gastos declarados en concepto de nóminas que se corresponden a «otras actividades docentes». Precisamente donde aparece el nombre del Sr. Moriche es en ese apartado ya que percibía sus nóminas bajo el concepto «preparación/tutoría/ evaluación».

66. Ha quedado probado que en el expediente de subvención concedido a UGT por importe de ocho millones de euros, en el que se incluye el nombre de José M^a Moriche como perceptor de nóminas, el 98/2009/J/217, se encuentra aún en fase de revisión siete años después sin que tengamos constancia, a fecha de cierre de las conclusiones de la comisión de investigación, de la notificación de ninguna resolución de reintegro a pesar de ser un expediente plagado de irregularidades e investigado judicialmente por posibles facturas falsas.

67. Por otra parte, sabemos que algunas entidades beneficiarias de subvenciones para la formación, entre las que se encuentra UGT, empleaban la técnica de imputar de manera incorrecta gastos del personal que formaban parte de la estructura o de la plantilla de la entidad bajo la fórmula de «preparación/tutoría/evaluación» pero que realmente no habían participado en los cursos formativos y no era sino un mecanismo de obtención de beneficio económico para pagar la plantilla de la empresa que se dedicaba a otros menesteres.

68. Ha quedado probado que el nombre de José María Moriche Ibáñez, marido de la presidenta de la Junta de Andalucía, no es el único de un familiar de Susana Díaz que aparece en la lista de trabajadores beneficiados por los cursos de formación que impartió la UGT-A. Felipe Gallardo Álvarez, marido de Rocío Díaz Pacheco, la hermana de la presidenta, se incluye en la relación de trabajadores de UGT que percibieron ingresos con cargo a expedientes de subvenciones de formación para el empleo. Además, el nombre de otro cuñado de la señora Díaz, Francisco Javier Moriche Ibáñez, hermano de su marido, aparece como trabajador de la Escuela Taller Miraflores IV, donde estuvo contratado durante dos años, promovida por la Concejalía de Personal, Juventud y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla en el año 2002, cuando al frente de esta se encontraba Susana Díaz Pacheco.

69. Ha quedado probado que la señora Díaz ocultó a la comisión de investigación esos hechos y se ralentizó la llegada de expedientes que afectaban a sus familiares hasta el mismo día que ella comparecía al objeto que no se le pudiera preguntar al respecto.

70. Ha quedado probado que el exconsejero de Hacienda de la Junta de Andalucía, Ángel Ojeda Avilés, configuró un entramado empresarial para captar ayudas en materia de Formación Profesional para el Empleo y percibió de la Junta de Andalucía unos 52,6 millones de euros. Parte de ellos los recibió cuatro días antes de las elecciones autonómicas de 2012, por un importe de al menos 5,3 millones de euros repartidos entre siete fundaciones distintas de su entramado empresarial, acaparando 18 subvenciones distintas. Y recibió 33,3 millones de euros para la formación de los extrabajadores de Delphi sin que nadie pueda justificar por qué fueron sus empresas las beneficiadas, al serle concedida tan millonaria cantidad a través de subvenciones excepcionales.

71. Han quedado probadas las vinculaciones entre el Sr. Ojeda, ex consejero de Hacienda, y cargos del gobierno de la Junta de Andalucía entre ellos Teresa Florido, ex directora general de Formación para el Empleo, a quien se le tuvieron que avocar las competencias inmediatamente después de ser nombrada para tal cargo por los negocios empresariales de su cuñado. A pesar de

esa avocación de competencias, la primera de ellas firmada por Manuel Recio no llegó a publicarse en BOJA, la Sra. Florido se interesó por las denuncias que se presentaron por irregularidades en las empresas de su cuñado e igualmente firma resoluciones de modificación del plazo de acciones formativas. También firmó con la actual secretaria general del PSOE de Cádiz y Presidenta de la Diputación de Cádiz, Irene García, cuando ésta era alcaldesa de Sanlúcar de Barrameda, un contrato que resulta imposible obtener.

72. Desde el mes de mayo de 2011 a octubre de 2013, periodo en el que Teresa Florido ocupa el puesto, su cuñado sigue recibiendo subvenciones en materia de formación profesional y percibiendo los pagos correspondientes. Entre los meses de junio y septiembre de 2013, antes de ser cesada en el cargo, se le pagaron a sus empresas por varios expedientes de subvenciones al menos 1,5 millones de euros.

73. Ha quedado probado que se le están reclamando al menos 7 millones de euros a las empresas del Sr. Ojeda pero éste a su vez está denunciando en la jurisdicción contencioso-administrativa a la Junta de Andalucía por las cantidades que se le adeudan y está obteniendo sentencias condenatorias por inactividad de la Junta de Andalucía (con condena en costa y al pago de intereses), por lo que no se está recuperando el dinero por las subvenciones concedidas al entramado empresarial y cuyos expedientes están llenos de irregularidades. Ello implica, sin duda alguna, la pérdida de dinero público en ambos casos.

74. Ha quedado probado que se le están reclamando a cuatro entidades distintas del entramado empresarial del señor Ojeda, la totalidad de las subvenciones que le fueron otorgadas de forma excepcional para la formación de los extrabajadores de Delphi.

75. Ha quedado probado que las subvenciones concedidas al entramado empresarial del señor Ojeda para su beneficio respondía al siguiente modus operandi: Se solicitaban las subvenciones con asociaciones sin ánimo de lucro, como asociaciones pantalla ya que así le resultaba más sencillo acceder a la subvención. Luego subcontractaba con otras empresas vinculadas al mismo entramado, que obtenían un porcentaje de la subvención. Al menos sería de un 20% cada una de las subcontrataciones. Todo ello ante la ausencia de control alguno por parte de la Administración.

76. Ha quedado probado en relación a la FAFPE que es uno de los grandes agujeros negros que han quedado sin investigar en la comisión de investigación por la falta de información facilitada por el Gobierno andaluz y por la falta de respuestas de los tres únicos representantes que comparecieron. Más de cinco años después de la aprobación de su liquidación el 4 de mayo de 2011 sigue sin

estar disuelta ignorándose los motivos de ellos y sin que hayan podido comparecer los liquidadores de la Fundación al haberse negado una segunda ronda de comparecientes.

77. Ha quedado probado que el Gobierno andaluz, deliberadamente ha estado ocultando desde el 10 de abril, el contenido de la auditoría provisional de regularidad de la extinta FAFPE del periodo 2009-2011, negando su envío a la comisión de investigación. Asimismo oculta deliberadamente, desde el 2 de septiembre de 2016, el contenido completo de la auditoría definitiva remitiendo tan sólo 56 de 227 páginas. Al cierre del plazo de presentación de esta propuesta de dictamen seguían negando su remisión.

78. Ha quedado probado que dos subvenciones nominativas en materia de formación concedidas a la FAFPE por importes de 24.577.231,59 euros en 2009 y 24.321.223,95 euros en 2010 no han sido justificadas a pesar de haber finalizado el plazo límite para ello (30/03/2012). De ello, además de las responsabilidades políticas correspondientes, pudieran derivarse responsabilidad contable, según la Cámara de Cuentas de Andalucía.

79. Ha quedado probado que la subvención excepcional concedida a la FAFPE por 8.962.792 euros para llevar a cabo la IV fase del plan formativo de los extrabajadores de Delphi, está plagada de irregularidades. De ello, además de las responsabilidades políticas correspondientes, pudiera derivarse responsabilidad contable, según la Cámara de Cuentas de Andalucía.

80. Ha quedado probado que se destinaron 105 millones de euros para los cursos de formación y contratación de los exempleados de Delphi, como medio de compra de la paz social y se concedieron subvenciones excepcionales a la FAFPE y a empresas del exconsejero Ángel Ojeda para realizar la formación, sin cumplir los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. La mayoría de las subvenciones concedidas fueron autorizadas por acuerdo del Consejo de Gobierno, presididos entonces por Manuel Chaves y José Antonio Griñán. Actualmente se están reclamando el reintegro de las mismas, en su totalidad, por las irregularidades detectadas.

81. Ha quedado probado que se han iniciado expedientes de reintegro de subvenciones otorgadas a la FAFPE que suman más de 60 millones de euros, dinero que no se recuperará nunca porque se procede a declarar la extinción del derecho a reintegro aplicando la teoría de la confusión de derechos a pesar de ser procedente el reintegro. Al subrogarse el SAE en los derechos de la FAFPE, el SAE habría pasado a ser al mismo tiempo acreedor y deudor. Ello supone sin duda, además de la constatación de existencia de irregularidades en las subvenciones que le fueron concedidas, la pérdida de dinero público.

82. Ha quedado probado que en el expediente 29/2009/M/196 se han abierto dos reintegros a la FAFPE y se ha procedido a remitir a la Consejería de Hacienda y Administración Pública los mismos por si procede la apertura de diligencias previas previstas en el artículo 110 de la TRLGHPJA, sin que la que la consejera de Hacienda y Administración Pública haya informado sobre sus actuaciones al respecto.

83. Ha quedado probado que las funciones del personal adscrito a FAFPE siguen sin estar establecidas. El consejero de Empleo, Empresa y Comercio, José Sánchez Maldonado, reconoció el pasado mes de enero que no cuenta con un catálogo donde consten estos puestos de trabajo. Es decir, carece de un documento que determine qué hacen y cuáles son los sueldos y complementos de cerca de 1.500 personas cuyo coste según los presupuestos del SAE para 2016 asciende a 44 millones de euros.

84. Ha quedado probado que el portavoz del Gobierno de la Junta de Andalucía, Miguel Ángel Vázquez, llegaba a admitir que el personal adscrito a FAFPE está «mano sobre mano» para justificar que hay que darle estas u otras funciones.

85. Ha quedado probado que el personal de la FAFPE desempeñaba tareas en la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo y en las delegaciones provinciales de empleo antes de su integración en el SAE. Colaboraban en la gestión económica de los cursos de formación y realizaban tareas de apoyo y asesoría técnica, incluso participaban en la verificación y revisión de expedientes, funciones reservadas por ley a funcionarios.

86. Ha quedado probada la vinculación de la FAFPE con el PSOE-A. El que fuera director general, Fernando Villén Rueda, compatibilizó este cargo con el de secretario de Empleo de la Ejecutiva Regional del PSOE siendo José Antonio Griñán el secretario general del PSOE-A. Este ex alto cargo tuvo en nómina de la FAFPE a varios familiares, un sobrino, un hermano, su esposa y una cuñada.

87. Ha quedado probado igualmente que figuran o han figurado en nómina –según informaciones aparecidas en medios de comunicación– familiares del exvicepresidente de la Junta de Andalucía Gaspar Zarrías; familiares del ex vicesecretario general del PSOE andaluz y ex consejero de la Junta, Luis Pizarro; o del exconsejero de la Junta y ex miembro de la Ejecutiva Federal del PSOE, el fallecido Alfonso Perales; de la ex presidenta de la Diputación de Huelva y senadora Petronila Guerrero; del ex Delegado Provincial de Empleo en Sevilla, Antonio Rivas y la esposa del actual alcalde de Sevilla, Juan Espadas, entre otros.

88. Ha quedado probado que la FAFPE se convirtió también en una agencia de colocación para algunos exalcaldes y concejales del PSOE. Sirva como ejemplo que a sueldo de la FAFPE han estado Antonio Torres, durante más de 20 años alcalde de la localidad sevillana de Lebrija; Manuela Romero, de Coria del Río, también en Sevilla; Francisco Aguilera, exregidor del municipio sevillano de Montellano; Santiago Jesús Castro, exalcalde de la localidad cordobesa de Espejo. Asimismo, la lista continúa con concejales socialistas de municipios como Adamuz, Vejer de la Frontera, Andújar, Guadix, Macael, etc.

89. Ha quedado probado que por la falta de información sobre la FAFPE, por las múltiples irregularidades que existen en ella y por las incógnitas que rodean a su liquidación después de cinco años sería necesaria una comisión de investigación en exclusiva para la FAFPE.

90. Ha quedado probado que en materia de formación para el empleo el fraude estaba dentro de la propia Administración de la Junta de Andalucía, siendo el mejor ejemplo la gestión de alguno de los Consorcios Escuelas de Formación. Y el Gobierno andaluz ante las irregularidades detectadas en alguno de ellos optaron por liquidarlos: Consorcio Centro de Formación en Técnicas Industriales (Soldadura y Aeronáutica) CTI de San Fernando; Consorcio Centro Andaluz de Formación Medioambiental para el Desarrollo Sostenible (FORMADES) de Almonte; Consorcio Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio (CIO) de Mijas (Familia Profesional Hostelería y Turismo); y Consorcio Centro de Formación en Comunicaciones y Tecnologías de la Información (FORMAN) de Málaga. El CTI de San Fernando está pendiente de disolución (es un asunto que está judicializado) y el CIO de Mijas se encuentra en un limbo jurídico, pues ni se acordó liquidarlo ni integrarlo en el SAE.

91. Ha quedado probado que entre las graves irregularidades que destacan de los expedientes de los consorcios de formación recibidos en la comisión de investigación cabría resaltar:

a) Se imputan de manera indiscriminada cargos por dietas así como gastos de viaje y comidas.

b) Se imputan de manera generalizada gastos de atenciones protocolarias, convenciones, gastos de publicidad y propaganda, indemnizaciones por despido e incluso por regalos que se repartían en las convenciones y seminarios.

c) En el consorcio del Albaycín, en 2009, se imputan facturas de 600 euros por mantenimiento de un vehículo (incluye instalación de manos libres parrot); facturas por más de 3.000 euros de un viaje a Italia; múltiples viajes a Sevilla, Madrid y Valladolid; así como 10 anticipos de la caja del consorcio por valor de 500 euros cada uno.

d) En el consorcio de La Laguna, en un expediente de 2009, se imputan facturas por desayunos por valor de más de 7.000 euros así como una factura de 1.000 euros en varias botellas de licor (whisky, tequila, vodka y otros...).

e) En el consorcio de Gelves, en un expediente de 2010, se imputan facturas no elegibles por un programa de formación en Honduras por más de 36.000 euros, así como equipamiento informático por 36.500 euros o gastos de protocolo por 3.000 euros.

f) En el consorcio del Mármol, en un expediente de 2011, se imputan facturas correspondientes a 2.300 euros en botellas de whisky, más de 3.000 euros en viajes y 10.700 euros en hoteles.

g) En el consorcio de Joyería, en un expediente de 2009, se imputan facturas correspondientes a asistencia a ferias por valor de 33.000 euros así como múltiples gastos de locomoción y dietas sin más justificación por más de 3.000 euros.

h) En el consorcio CIO Mijas se imputó, en un expediente de 2009, más de 9.000 euros a finiquitos de personal afecto a un proyecto formativo diferente, no incluido en el expediente.

i) En el consorcio FORMADES se imputaron facturas por valor de 9.000 euros por comidas con autoridades y sindicatos y partidas tan estrafalarias como patrocinio de equipos de fútbol, barajas de cartas como «suministros para clases» o regalos y caramelos para una cabalgata de Reyes por valor de 6.500 euros.

92. Ha quedado probado que en el CTI de San Fernando la FAFPE dio un «pelotazo» con las ayudas para la formación destinadas a los extrabajadores de Delphi al subarrendar por el triple de lo que ella pagaba las instalaciones al entramado empresarial del Sr. Ojeda. La propia Junta de Andalucía haciendo negocio con el dinero de la formación.

93. Ha quedado probado que los presidentes del Consorcio CIO Mijas, figura que coincidía con el cargo de Director General de Formación Profesional para el Empleo, autorizaban todos los gastos sin hacer ninguna objeción a la elegibilidad de los gastos, a la subcontratación de la acción formativa con la UTE (GDT Asesoramiento Empresarial SLU y Residencial Torrealámena S.A.) ni al pago del canon de 300.000 euros por parte de ésta (que la UTE incluía ilegalmente dentro de los conceptos subvencionables).

94. Ha quedado probado que el cierre de los Consorcios CTI de San Fernando y CIO Mijas, han supuesto un perjuicio económico de 32,6 millones de euros por el abandono de sus instalaciones.

95. Ha quedado probado que se están notificando resoluciones de reintegro a todos los Consorcios de Formación por importe de unos 50 millones de

euros que no van a poder ser recuperados. Por un lado porque están liquidados y por otro, porque han sido integrados en el SAE. Ello supone sin duda alguna, la constatación de existencia de irregularidades en las subvenciones que le fueron concedidas y una pérdida de dinero público.

96. Ha quedado probado que por la falta de información sobre los Consorcios de Formación CTI de San Fernando (no ha llegado ningún expediente sobre este Consorcios), FORMADES de Almonte, CIO de Mijas y FORMAN de Málaga y por las múltiples irregularidades que existen en ella sería necesaria una comisión de investigación en exclusiva para los mismos.

97. Ha quedado probado que la actual Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, asumió personalmente la decisión de paralizar las convocatorias de ayudas y subvenciones para la formación para el empleo. Sus palabras literales en sede parlamentaria fueron las siguientes: «Existían dudas, y usted lo sabe bien, que existían dudas sobre la gestión de esos fondos que se hubieran gastado adecuadamente y había una investigación judicial sobre los mismos, tomé dos decisiones. La primera, 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. Y tomé una segunda decisión, que era, como le decía, paralizar los programas de formación, la concesión de esas ayudas a la formación hasta que no se clarificara el uso que se le estaba dando a las mismas».

98. Ha quedado probado que esta paralización ha provocado, como también se ha reconocido en sede parlamentaria, que se hayan dejado de gastar un total de 822,3 millones de euros de fondos de formación para el empleo en los últimos cinco años (2012-2016). 800,3 millones se corresponden a los años de presidencia en la Junta de Andalucía de Susana Díaz.

99. Ha quedado probado que la factura del perjuicio económico para Andalucía derivado por la gestión irregular de la formación para el empleo, consecuencia de la gestión directa del PSOE en el Gobierno Andaluz y de la Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, asciende a 1.970,6 millones de euros.

100. Ha quedado probado que la decisión personal, indebidamente motivada y justificada, es responsabilidad exclusiva de la actual Presidenta de la Junta de Andalucía y es ella la que asume personalmente la decisión de paralizar esas ayudas con el coste social, laboral y político que ello supone. Desde el Grupo Parlamentario Popular Andaluz entendemos que ante una situación como la del paro en Andalucía, que se caracteriza por una creación de empleo inferior a la media nacional cuando ésta se produce, o una destrucción de puestos de trabajo mayor a la media nacional, es una absoluta irresponsabilidad y la asunción de un fracaso político debido al fraude detectado en esta materia.

101. Ha quedado probado que los perjudicados son todos los trabajadores andaluces y andaluzas, en general, y especialmente las personas desempleadas que eran los destinatarios directos de los cursos de formación y quienes han visto reducidas sus posibilidades de encontrar un puesto de trabajo en estos cinco años por no disponer del derecho a formarse adecuadamente.

102. Ha quedado probado que el Gobierno andaluz no pretende resarcir a los desempleados andaluces del daño causado por la paralización de la formación y la pérdida de 822,3 millones de euros pues no ha aprobado una partidas económicas por igual importe para realizar convocatorias extraordinarias de acciones de formación que compense las que se han perdido. Más bien al contrario, pues ha aprobado su reducción para el ejercicio 2016 que también se va a quedar sin ejecutar por los plazos de convocatoria previstos y sin fijar.

103. Ha quedado probado que una consecuencia más, tanto de la 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 suspensión de las ayudas de fondos europeos por un importe de 468 millones de euros decretada por la comisión europea en el año 2014.

104. Ha quedado probado que el Gobierno andaluz también decidió en 2014 la descertificación de 46,9 millones de euros de ayudas del Fondo Social Europeo que estaban pendientes de pago para evitar desconfianza en las instituciones comunitarias dada las investigaciones judiciales en torno al fraude de la formación para el empleo. El Gobierno andaluz tenía que garantizar a la UE que no había fondos afectados por irregularidades y era conocedor de que muchas de las subvenciones que ya habían sido certificadas estaban vinculadas con el escándalo.

105. Ha quedado probado que son numerosas las entidades a las que se les ha solicitado el reintegro de las subvenciones para los cursos de formación profesional para el empleo y que por distintas causas (extinción de la empresa, concurso de acreedores, fallos en los procedimientos de notificación...) resulta imposible cobrarles el dinero ingresado indebidamente con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas.

106. Ha quedado probado que el Gobierno andaluz no está defendiendo en los tribunales de justicia el derecho a recuperar el dinero reclamado por los expedientes de reintegro de subvenciones de formación, como lo demuestra el escrito de allanamiento presentando para perdonarle 63.300 euros a una Fundación afín al PSOE, la Fundación por el Progreso de Andalucía, hoy denominada Fundación Adelante.

107. Ha quedado probado que desde la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio no se está actuando con la diligencia debida la recuperación íntegra del dinero público defraudado en vía voluntaria.

108. Ha quedado probado que desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública no se está actuando con la diligencia debida para asegurar la recuperación íntegra del dinero público defraudado en vía ejecutiva.

109. Ha quedado probado, tal y como se recoge en informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre la Cuenta de 2013, que el SAE ha incumplido la obligación de comunicar y, en su caso, de iniciar los procedimientos de reintegro propuestos en los informes de control financiero respecto al Programa Operativo de Andalucía FSE 2007-2013. También ha incumplido en cuatro supuestos la obligación de resolver y notificar los procedimientos en el plazo de doce meses desde la fecha del acuerdo de inicio, con la posibilidad de caducidad del procedimiento y de la prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro.

110. Ha quedado probado que todas las irregularidades detectadas en los expedientes de subvención de formación profesional para el empleo motivaron la revisión de la práctica totalidad de los expedientes no prescritos. Todos los expedientes tramitados entre 2002 y 2012 que ya no están «vivos» no van a ser objeto de revisión y, además, en muchos de ellos aunque se encuentren irregularidades e incumplimientos ya ha prescrito el derecho a solicitar el reintegro, por lo que el fraude que pudiera existir en esas subvenciones quedará sin investigar e impune, con la consiguiente pérdida de dinero público. Un caso claro está en el expediente 98/2007/J/0373 de Aulacen Cinco, S.L., empresa perteneciente a la mujer de Rafael Velasco, en cuyo expediente se imputaron como gastos de los cursos de formación las facturas de la luz de la vivienda familiar y se imputaron nóminas de su esposa y de su cuñada por importe de 9.583 euros y 5.870 euros brutos mensuales respectivamente y una factura por honorarios profesionales del hermano del Sr. Velasco por importe de 9.563 euros. Al referirse a un expediente prescrito es imposible iniciar el expediente de reintegro con la consecuente pérdida de dinero público.

111. Ha quedado probado que por parte del Gobierno andaluz no se están revisando todos y cada uno de los expedientes de subvenciones concedidos a aquellas empresas en las que hay indicios más que razonables de que han actuado defraudando, como las empresas de José M^a Pérez González, de Ángel Ojeda, de Gonzalo Rodríguez Nevado, de José Sivianes, José Fernández de los Santos, entre otros, con la consiguiente pérdida de dinero público.

112. Ha quedado probado que sin esta comisión de investigación muchos hechos y documentos hubieran permanecido ocultos para la opinión pública. Desde los informes de actuación suscritos por la Intervención General, el descontrol generalizado, el fraude en la propia Administración (FAFFE y los Consorcios de Formación), el dinero defraudado o las vergonzantes facturas presentadas como gastos en los cursos de formación para el empleo.

XIII. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.

El Grupo Parlamentario Popular Andaluz con base en las conclusiones probadas eleva las siguientes responsabilidades en el ámbito político:

Primero:

A los delegados provinciales de Empleo con competencia en materia de Formación Profesional para el Empleo: D^a Francisca Pérez Laborda, D. Juan Manuel Bouza Mera, D. Andrés Luque García, D. Antonio Fernández Ramírez, D^a Marina Martín Jiménez, D. Eduardo Manuel Muñoz García, D^a Irene Sabalete Ortega, D. Juan Carlos Lomeña Villalobos, D. Antonio Rivas Sánchez, D^a Aurora Cosano Prieto.

A los directores generales de Formación Profesional para el Empleo: D^a María José Lara González, D. Manuel Brenes Rivas, D^a Teresa Florido Mancheño, D. Andrés Sánchez Hernández, D. Carlos Cañavate de León y D. Manuel Jesús García Martín.

A los viceconsejeros de Empleo y Gerentes del SAE: D. Agustín Barberá Salvador, D. Justo Mañas Alcón, D. Luis Nieto Ballesteros, D^a Antonia Moro Cárdeno, D. Antonio Toro Barba, D. Pedro Eugenio Gracia Vitoria, D. Antonio González Marín, y D. Julio Samuel Coca Blanes.

Todos los anteriores cargos de la Consejería competente en materia de Formación Profesional para el Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) tuvieron la responsabilidad y actuaron de forma intencionada en todas las delegaciones provinciales favoreciendo un sistema de concesión de ayudas basado en la falta de control absoluto, en la falta de medios humanos y materiales que propició un importante fraude; concediendo subvenciones sin control; evitando su correcta justificación y liquidación; no impidieron en sus respectivas responsabilidades el cumplimiento estricto de la legalidad en los entes dependientes de la propia Junta de Andalucía (FAFFE y Consorcios de Formación); y ocultaron información para esclarecer el volumen del fraude en materia de Formación Profesional para el Empleo, con el consiguiente perjuicio para las

arcas públicas y para los andaluces y andaluzas. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tienen responsabilidad política.

Segundo:

Al Director General de FAFPE: D. Fernando Villén Rueda.

Con la máxima responsabilidad sobre la FAFPE amparó en general, las irregularidades en las subvenciones recibidas y en particular, las relativas al dispositivo singular de formación para los extrabajadores de Delphi, así como las irregularidades en materia de personal, amparando el fraude, con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas y para los andaluces y andaluzas. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tiene responsabilidad política.

Tercero:

A los consejeros de Empleo: D. José Antonio Viera Chacón, D. Antonio Fernández García, D. Antonio Ávila Cano, D. Manuel Recio Menéndez.

Al consejero de Educación: D. Luciano Alonso Alonso.

Todos los anteriores consejeros conocían y ampararon por conveniencia política la concesión de ayudas públicas otorgadas de forma arbitraria y fraudulenta y conocían el sistema basado en la falta de control como asimismo, conocían las advertencias de los órganos fiscalizadores al respecto sin que pusieran ningún medio que permitiera atajar el fraude mediante la dotación de medios materiales y humanos que permitiera el control de la concesión de las subvenciones; la justificación y liquidación en plazo de las subvenciones; la imposición de sanciones a las entidades incumplidoras; el cumplimiento estricto de la legalidad en los entes dependientes de la propia Junta de Andalucía (FAFPE y Consorcios de Formación) y la modificación de la normativa en la materia entre otras medidas; los consejeros de Empleo desarrollaron el dispositivo singular de formación para los extrabajadores de Delphi plagado de todo tipo de irregularidades; con la actuación de todos ellos se propició un importante fraude, con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas y para los andaluces y andaluzas. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tienen responsabilidad política.

Cuarto:

A los presidentes de la Junta de Andalucía: D. Manuel Chaves González y D. José Antonio Griñán Martínez.

En su doble condición de secretarios generales del PSOE-A y de presidentes de la Junta de Andalucía tuvieron conocimiento desde el primer momento

de las irregularidades en las subvención en materia de Formación Profesional para el Empleo y las ampararon por conveniencia política, habiendo sido advertidos por los órganos fiscalizadores al respecto; favorecieron la extensión de la red clientelar del Partido Socialista en Andalucía beneficiaria de subvenciones de formación profesional para el empleo; favorecieron el fraude desde dentro de la Administración a través de la FAFPE y de la red de Consorcios Escuelas de Formación; pusieron en marcha y autorizaron el dispositivo singular de formación para los extrabajadores de Delphi plagado de todo tipo de irregularidades; se impulsó un cambio competencial en materia de Formación Profesional para el Empleo que propició el caos y la mayor falta de control con el objeto entre otros, de ocultar los indicios del fraude, lo que ha ocasionado un perjuicio para las arcas públicas y para los andaluces y andaluzas. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tienen responsabilidad política.

Quinto:

A la consejera de Hacienda y Administración Pública: D^a M^a Jesús Montero Cuadrado.

Teniendo conocimiento de todas las irregularidades en materia de Formación Profesional para el Empleo y habiendo sido advertida por los órganos fiscalizadores de las mismas, recibiendo hasta nueve informes de actuación uno de ellos por menoscabo de fondos públicos, y habiendo recibido notificaciones para la apertura de diligencias previas previstas en la normativa autonómica no ha actuado conforme a las exigencias de responsabilidad de su cargo y no ha actuado con la diligencia debida, conjuntamente con el consejero de Empleo, Empresa y Comercio para recuperar el dinero defraudado con afán de ocultar además, información fundamental al respecto, lo que ha ocasionado un perjuicio para las arcas públicas y para los andaluces y andaluzas. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tiene responsabilidad política.

Sexto:

Al consejero de Empleo, Empresa y Comercio: D. José Sánchez Maldonado.

Además de tener conocimiento de todas las irregularidades en materia de Formación Profesional para el Empleo no ha actuado con la diligencia debida de forma deliberada, consciente e intencionada para evitar la continuidad de las irregularidades en las justificaciones pendientes de las subvenciones para los cursos de formación profesional para el empleo; no ha dotado de medios materiales y humanos a los servicios de formación profesional para el empleo

que permitiera el control sobre las subvenciones; no está actuando diligentemente en la revisión de todos y cada uno de los expedientes de subvenciones con indicios de irregularidades demorándose en exceso la notificación de resoluciones de reintegro en algunos supuestos; ha permitido el fraude en la propia Administración sin resolver la liquidación de la FAFPE; ha actuado de forma deliberada, reiterada, consciente e intencionada para ocultar información fundamental para conocer el alcance del fraude en materia de Formación Profesional para el Empleo y no ha actuado con la diligencia debida, conjuntamente con la consejera de Hacienda y Administración Pública para recuperar todo el dinero defraudado con afán de ocultar además, información fundamental al respecto, lo que ha ocasionado un perjuicio para las arcas públicas y para los andaluces y andaluzas. Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tiene responsabilidad política.

Séptimo:

A la presidenta de la Junta de Andalucía: D^a Susana Díaz Pacheco.

Desde sus responsabilidades orgánicas en el PSOE-A y como presidenta de la Junta de Andalucía tuvo conocimiento desde el primer momento de las irregularidades en materia de Formación Profesional para el Empleo y tiene responsabilidad política por:

1. La falta de colaboración de la Junta de Andalucía con los trabajos de la comisión de investigación.

2. Seguir ocultando información fundamental para conocer la totalidad del fraude en la formación para el empleo tanto de la red clientelar del PSOE-A como de la propia Administración, principalmente de la FAFPE (pendiente de liquidación cinco años después) y de la red de Consorcios Escuelas de Formación.

3. La paralización de la formación profesional para el empleo durante los últimos cinco años en Andalucía, la única la comunidad autónoma de toda España sin formación profesional para el empleo. La pérdida del derecho a la formación ha causado un daño irreparable a los andaluces y a las andaluzas, a quienes les ha impedido mejorar su la empleabilidad durante los años de su presidencia.

4. El perjuicio económico causado a Andalucía por importe de 1.970,6 millones de euros derivado de la gestión irregular de la formación para el empleo.

5. La pérdida de 822,3 millones de euros de transferencias de fondos estatales para el desarrollo de las políticas de formación profesional. En los años en los que ha ejercido como presidenta de la Junta de Andalucía, Susa-

na Díaz, se han perdido 800,3 millones de euros que se tenían que dedicar a actuaciones en materia de Formación Profesional para el Empleo. Y ello, por la irresponsable decisión que tomó de paralizar la formación profesional para el empleo.

6. La pérdida de fondos europeos por las irregularidades en formación, descertificando 46,9 millones de euros y paralizando la Unión Europea otros 468 millones de euros.

7. Impulsar un segundo cambio competencial en materia de Formación Profesional para el Empleo con el objeto entre otros de ocultar el fraude, lo que favoreció, a sabiendas, el caos organizativo y mayor falta de control.

8. Inhibirse de sus responsabilidades tras recibir, en un hecho insólito en la historia de la Comunidad Autónoma Andaluza, un total de nueve Informes de Actuación de la Intervención General de la Junta de Andalucía, uno de ellos emitido por menoscabo de fondos públicos.

9. «Hacer negocio» con el dinero de la formación, dejando de pagar a las entidades colaboradoras el 25% final de la liquidación de las subvenciones reteniendo esos fondos indebidamente por importe aproximado de 400 millones de euros.

10. Propiciar la pérdida de 30.000 puestos de trabajo con la orden de paralización de la formación profesional del empleo, con la quiebra y cierre de miles empresas del sector.

11. Haber sido condenada la Junta de Andalucía por inactividad de la Administración por sentencias del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, al no liquidar en plazo las subvenciones otorgadas en materia de Formación Profesional para el Empleo, causando ello un perjuicio económico a la Junta de Andalucía al ser condenada en costas y al pago de los intereses de la deuda principal.

12. Conocer desde al menos, la dimisión del exdirigente socialista Rafael Velasco la existencia de irregularidades en las subvenciones otorgadas en materia de Formación Profesional para el Empleo y no hacer nada para acabar con el fraude sino lo contrario, ocultarlo.

13. La participación activa en la recepción de fondos de formación profesional para el empleo para el PSOE-A a través de los alquileres de las sedes compartidas con UGT.

14. Faltar a la verdad ocultando sus relaciones familiares directas relacionadas con los fondos de formación profesional para el empleo que la condicionaba en la toma de decisiones en materia de Formación Profesional para el Empleo, llegando a actuar por interés personal.

15. Permitir que desde el Gobierno andaluz no se actúe de forma diligente para la reclamación y la recuperación del dinero defraudado con las subvenciones de la formación para el empleo, con la consiguiente pérdida de dinero público de todos los andaluces.

Todo ello, causando un grave perjuicio a los andaluces y andaluzas y por eso el Grupo Parlamentario Popular Andaluz considera que tiene responsabilidad política.

XIV. RECOMENDACIONES.

El Grupo Parlamentario Popular Andaluz propone las siguientes recomendaciones:

A) En relación con la transparencia y el funcionamiento de las comisiones de investigación:

1. Que el Parlamento de Andalucía pueda dotarse de medios adecuados para el desarrollo de los trabajos de las comisiones de investigación que se desarrollen en su seno.

2. Que se exija en lo sucesivo a la Junta de Andalucía el envío de la documentación en formatos digitalizados que permitan, en pleno siglo XXI, un adecuado acceso a la información solicitada, así como cuando la naturaleza de la documentación lo permita en un formato que posibilite su tratamiento ofimático a fin de hacer más eficiente el uso de la información o documentación requerida.

3. Que se promuevan las medidas normativas oportunas y necesarias por parte del Parlamento de Andalucía a fin de garantizar la exigencia del riguroso cumplimiento de los requerimientos efectuados por las comisiones de investigación que se constituyan en su seno.

4. Que se adopten las medidas necesarias para introducir la obligatoriedad de la retransmisión íntegra y en directo por parte de la Radio y Televisión pública andaluza de las comparecencias que se efectúen en el seno de las comisiones de investigación que se desarrollen en el Parlamento de Andalucía.

5. Que independientemente de la fecha de finalización de los trabajos de esta comisión, se remitan a sede parlamentaria toda la documentación solicitada y no remitida a los distintos grupos y que fue aprobada en el seno de la comisión.

6. Modificar el Reglamento del Parlamento de Andalucía en la regulación de las Comisiones de Investigación de manera que se puedan crear Comisiones

de Investigación sin que se requiera mayoría absoluta, fijando un límite máximo por periodo de sesiones.

B) En relación con la mejora en el control y la transparencia en la gestión de los fondos públicos del Presupuesto de la Junta de Andalucía:

7. Remisión al Parlamento de Andalucía de un Proyecto de Ley de Subvenciones de Andalucía, en el actual periodo de sesiones, que regule los incentivos y ayudas públicas, garantizando que todas las ayudas y subvenciones públicas estén sometidas a procedimiento objetivo y reglado con las debidas garantías y respeto a los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los fondos públicos.

8. Establecimiento de una Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía accesible en el Portal de Transparencia de la Junta que permita conocer la imagen fiel de todo el procedimiento de concesión, ejecución, pago y justificación de las subvenciones, y la existencia de procedimientos de reintegro, y de los resultados del mismo.

9. Creación en el seno del Parlamento de Andalucía de una Comisión de Seguimiento relativa a la situación de los fondos públicos concedidos y que hayan sido reclamados por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales en relación con ayudas y subvenciones, garantías, préstamos, y procedimientos de contratación administrativa con expedientes sancionadores muy graves, a fin de comprobar, entre otros aspectos, el estado de recuperación de los mismos.

10. Publicar en el Portal de Transparencia con periodicidad bimensual el resultado de la recaudación derivada de los expedientes de reintegro respecto de subvenciones vinculadas a la formación profesional para el empleo y de ayudas sociolaborales y a empresas en crisis.

11. Impulsar los cambios normativos necesarios que obliguen a reflejar de manera transparente en el presupuesto de la Comunidad Autónoma la previsión, reconocimiento y recaudación de las cantidades recuperadas a raíz de los expedientes de reintegro abiertos mediante aplicaciones específicas en el estado de ingresos, con la finalidad de aumentar la efectividad y transparencia del proceso.

12. Implantación de un Plan Extraordinario de Revisión de Documentación Justificativa de Subvenciones, con la finalidad de reducir plazos y agilizar los numerosos procesos de verificación pendientes, reducir el elevado

volumen libramientos pendientes de justificar fuera de plazo, que superar los 2.600 millones de euros en el conjunto de Consejerías, Agencias administrativas y de régimen especial, según la última cifra certificada por la Cuenta General; así como culminar el proceso administrativo para el abono, eliminando el perjuicio que para los beneficiarios supone la excesiva demora, o en su caso exigir el correspondiente reintegro de subvenciones.

13. Establecer un régimen sancionador para aquellos cargos públicos que, por falta de responsabilidad y de diligencia en su labor, permitan que los libramientos pendientes de justificar prescriban, y que concrete y desarrolle la normativa actual.

14. Garantizar la transparencia y control de las excepciones de obligaciones de justificar las subvenciones en tiempo y forma evitando el uso abusivo, improcedente y opaco de las mismas. Crear un Registro de Excepciones con el objeto de tener conocimiento y control de todas las realizadas por la Administración de la Junta de Andalucía, según las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

15. Publicación de un Calendario Oficial de los Programas de Ayudas donde se fijará un compromiso de fecha tope para la resolución de convocatorias y un compromiso de pago para que los beneficiarios de incentivos conozcan con certeza cuando cobraran las ayudas, así como el establecimiento de plazos máximos para revisión de la documentación justificativa de subvenciones y de los efectos del incumplimiento de dichos plazos en la propia normativa de regulación y convocatoria de las mismas, dando cumplimiento a lo establecido en el articulado de la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015.

16. Establecimiento de una Base de Datos de proyectos cofinanciados con fondos de la Unión Europea en soporte digital y en formato ofimático que permita su redistribución, reutilización y aprovechamiento; que permita conocer fechas de inicio y finalización; la financiación europea y propia de la Comunidad Autónoma y la fecha de pago de los proyectos.

17. Crear el Cuerpo Superior de Interventores de la Junta de Andalucía que asumirá las funciones interventoras, así como incrementar notablemente los medios humanos y materiales de la Intervención de la Junta de Andalucía. Incrementar el personal funcionario y los medios materiales necesarios para adecuarlos a la correcta y ágil realización de la labor de intervención y control financiero de los fondos públicos y subvenciones.

18. Impulsar el conocimiento de la labor de intervención y la labor de control del Parlamento de Andalucía mediante la adopción de las siguientes medidas:

a) Fijación de una comparecencia anual del Interventor General de la Junta de Andalucía en el Parlamento de Andalucía para dar cuenta del resultado de las actuaciones y conclusiones contenidas en los informes de mayor relevancia emitidos anualmente, y en todo caso, con respecto de los solicitados por los grupos parlamentarios.

b) Publicación de todos los trabajos realizados por la Intervención General de la Junta de Andalucía: planes de actuación, memoria de actividades, resoluciones e instrucciones promulgadas, así como los informes y conclusiones emitidos. En especial, remitir de oficio y con carácter anual al Parlamento de Andalucía, el Informe de conclusiones derivadas del control financiero permanente y del Plan anual de auditorías de la Intervención General de la Junta de Andalucía, así como la Memoria e Informe anual del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previstos en el artículo 14 del Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía.

c) Establecimiento de la obligación de remitir al Parlamento de Andalucía los informes que realizan los entes controlados sobre el grado de implantación de las recomendaciones propuestas en los informes elaborados por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

d) Remisión al Parlamento de Andalucía de los informes de actuación emitidos por la Intervención General de la Junta de Andalucía en un plazo no superior a 7 días.

e) Modificación de la Ley General de Hacienda Pública de Andalucía para que la persona titular de la Intervención General de la Junta de Andalucía que en ejercicio de sus funciones advierta la existencia de las infracciones recogidas en el artículo 109 de dicha Ley lo ponga inmediatamente en conocimiento del Parlamento de Andalucía.

19. Crear en el seno del Parlamento Andaluz una Comisión Permanente de Vigilancia de las Contrataciones y Convenios. Conocería de las iniciativas y asuntos relacionados directamente con la actividad contractual de la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

20. 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 corresponden 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 ha de exigir a la Administración.

21. Limitar la libre designación y adoptar las medidas oportunas para que se introduzca la exigencia de provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos de los puestos inferiores a nivel 30, así como la aprobación de un nuevo catálogo de puestos adaptado a estos compromisos, a fin de impulsar el mayor grado de profesionalidad del empleo público y de alcanzar una administración neutra políticamente, por encima de los intereses de cualquier partido político y al servicio de los intereses generales de los ciudadanos, así como el deber de velar por el cumplimiento de la legalidad y la garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

22. Impulsar los cambios normativos necesarios que permitan hacer de obligado cumplimiento las recomendaciones recogidas en los Informes de Fiscalización emitidos por la Cámara de Cuentas de Andalucía, así como garantizar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Pleno de este Parlamento relativas a control y gestión de los fondos públicos.

23. Facilitar en tiempo y forma (especialmente en términos de homogeneidad) a la Cámara de Cuentas de Andalucía y a la Intervención General la totalidad de la información requerida a las Consejerías y entes instrumentales, con la finalidad de evitar limitaciones al alcance que perjudiquen la calidad de la fiscalización, de mejorar la colaboración con los órganos de fiscalización.

C) En relación con la mejora en la gestión y control específico de las subvenciones en materia de formación para el empleo:

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. Garantizar que la eliminación de la concurrencia no competitiva y la prohibición de la subcontratación contempladas 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 se cumplan escrupulosamente. Asimismo, adoptar medidas tendentes a evitar posibles fraudes y la obtención de lucro indebido como consecuencia de la vinculación de empresas.

29. 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 podrían exceptuarse, de manera extraordinaria y motivada, el cumplimiento de esos plazos y la prórroga de los mismos.

30. Que se efectúe por parte de la Intervención General de la Junta de Andalucía una auditoria de cumplimiento de legalidad respecto de las subvenciones de formación profesional para el empleo otorgadas y gestionadas desde la Dirección General de Formación para el Empleo, dado que los informes especiales, de los se han derivado varios informes de actuación, han ido dirigidos al control de la gestión llevada a cabo por las Direcciones Provinciales del SAE, quedando fuera del alcance de la misma la gestión propia de la Dirección General, pese a ser competencia de este órgano la concesión de la mayor parte de fondos públicos destinados a formación profesional para el empleo y la comprobación técnico-económica de las mismas, así como donde se localizan la gran mayoría de libramientos pendientes de justificar, con mayor riesgo de menoscabo de fondos públicos.

31. Que la Intervención General de la Junta de Andalucía como órgano que tiene atribuidas las competencias de control financiero de subvenciones, apruebe una norma de actuación y supervisión de la actuación de los auditores en la elaboración de los informes de auditoría de cuentas justificativas, a fin de mejorar los procesos de justificación que se lleven a cabo a través de esta

modalidad prevista en el artículo 74 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, y contribuir con ello a dotar de mayores garantías y fiabilidad a la revisión de las cuentas justificativas, así como a adoptar medidas para que esta modalidad de justificación se complemente con otras actuaciones de control posterior por parte del órgano gestor.

32. Que se refuercen los controles de las acciones formativas y se garanticen acciones de seguimiento y visitas por los técnicos competentes para 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.

33. Que se garantice un adecuado funcionamiento del régimen de fiscalización previa en relación a expedientes de subvenciones de formación profesional para el empleo, dotando de los medios suficientes para ello a la Intervención General.

34. Que se impulsen las medidas oportunas para dar cumplimiento a la iniciativa fiscalizadora aprobada en el Parlamento de Andalucía en junio de 2014 en la que se instaba a la Cámara de Cuentas a que realizara una fiscalización «de carácter integral» sobre las subvenciones concedidas a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) entre los años 2003 y 2011.

35. 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 en el plazo máximo de 6 meses 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.

36. 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.

37. Que se defiendan con la diligencia debida los intereses de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía en los procedimientos judiciales entablados contra la misma por el entramado empresarial del exconsejero Ángel Ojeda.

38. Acabar con la excesiva demora en los pagos pendientes a entidades colaboradoras que han justificado correctamente y no seguir poniendo en peligro el

mantenimiento del empleo y la supervivencia de empresas y entidades de formación. 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.

39. Hacer pública una estimación respecto del impacto de la pérdida de financiación con fondos de transferencias finalistas del Estado en el periodo 2012/2016, así como respecto de la reprogramación de fondos cofinanciados por el Fondo Social Europeo para el periodo 2007/2013 y que no se destinan a financiar acciones de formación profesional para el empleo. Dicha estimación debe hacerse no sólo en términos económicos, sino también en relación con el número de acciones formativas que se han dejado de impartir y número de personas desempleadas y trabajadoras en activo que hubieran recibido formación y se les ha privado del ejercicio de ese derecho.

40. Garantizar el ejercicio del derecho a la formación con 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 aún más la injustificada paralización de todos estos programas de subvenciones.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. Eliminar el uso del mecanismo de la exceptuación de la obligación de justificar en tiempo y forma las subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo en el desarrollo de futuras convocatorias, corrigiendo las actuaciones de abuso de este mecanismo que se han producido durante años y que han ocasionado graves consecuencias y perjuicios en la formación profesional para el empleo en Andalucía.

46. No exceptuar del requisito de estar al corriente de obligaciones fiscales y de Seguridad Social para poder ser beneficiario de subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo de la obligación.

47. Hacer públicas las acciones formativas que sean subvencionadas con fondos públicos de formación profesional para el empleo y se ejecuten en instalaciones que son sede de un partido político, con independencia de que sea de titularidad exclusiva del partido o sea de titularidad compartida con la entidad beneficiaria de la subvención, o bien se trate de una sede cuyas instalaciones se encuentran cedidas o alquiladas por el beneficiario a un partido político. Establecer un procedimiento especial y transparente respecto a la autorización de la inscripción y acreditación de tales centros, así como respecto a la justificación de estas subvenciones.

48. 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.

49. Establecer una previsión presupuestaria plurianual suficiente para recuperar los años perdidos en materia de Formación Profesional para el Empleo, 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 convocatorias en ejercicios anteriores todo ello con el fin de amortiguar el grave perjuicio que para la mejora de la empleabilidad y de la cualificación de las personas desempleadas y ocupadas en Andalucía está ocasionando dicha paralización en los últimos cinco años.

50. Impulsar como alternativa a las subvenciones el cheque formación, según lo previsto 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, y en la normativa que al respecto se desarrolle.

La portavoz del G.P. Popular Andaluz,
María del Carmen Crespo Díaz.

2.7.3. G.P. SOCIALISTA

VOTO PARTICULAR

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

Contenido

I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN VOTO PARTICULAR?

II. LOS HECHOS CONSTATADOS

II.1. Objeto de la Comisión de Investigación.

II.2. El trabajo de la Comisión.

II.2.1. La hipótesis de la trama organizada por los responsables políticos de la Junta de Andalucía para saltarse la legalidad y propiciar el fraude.

II.2.2. La hipótesis sobre entramados empresariales cercanos al PSOE a los que la Junta de Andalucía haya favorecido.

II.2.3. La normativa.

II.2.4. La planificación.

II.2.5. Tramitación, control y justificación.

II.2.5.1. Baremación y selección de beneficiarios.

II.2.5.2. Fiscalización previa.

II.2.5.3. Seguimiento de los cursos.

II.2.5.4. Los informes de auditor y los certificados de conformidad.

II.2.6. Las resoluciones de exceptuación.

II.2.7. Los informes de control financiero permanente 2012 del SAE y las alertas desatadas por los informes especiales de 2014.

II.2.8. Menoscabo a la hacienda pública: prescripción de expedientes, resoluciones de minoración y resoluciones de reintegro.

II.2.9. La Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE).

II.2.10. Los fondos europeos.

III. OTRAS CONSIDERACIONES

III.1. La documentación.

III.2. Casos denunciados en otras Comunidades Autónomas.

III.3. Uso partidista de las Instituciones del Estado por parte del PP.

III.4. Actitud inquisitorial y agresiva de algunos miembros de la Comisión hacia los comparecientes.

III.5. Alusión a las investigaciones policiales y judiciales en marcha como «prueba irrefutable» de la existencia de una gestión premeditadamente irregular por parte de la Junta de Andalucía para propiciar el fraude.

IV. DISCREPANCIAS CON EL DICTAMEN APROBADO EN COMISIÓN

V. CONCLUSIONES

VI. RECOMENDACIONES

I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN VOTO PARTICULAR?

Por respeto a quienes han comparecido ante esta Comisión y por respeto a la verdad que han tenido ocasión de conocer los componentes de la misma a través de las manifestaciones de los comparecientes, especialmente de los 11 Interventores y los 11 Jefes de Servicio, y de la prolija documentación que se ha puesto a su disposición, este Grupo Socialista se ve en la obligación ética de formular este voto particular.

De hecho, todos los Grupos Políticos han reconocido que los servidores públicos que han participado en la gestión de las subvenciones de los cursos de FPE han realizado su labor con total profesionalidad y estricto cumplimiento de la legalidad, reconocimiento que podemos sintetizar en las siguientes palabras del Comisionado del PP “...nuestra plena confianza en todos los funcionarios de la Junta de Andalucía.” (Pág. 25 - DS nº 140). En el mismo sentido se expresa el dictamen en el párrafo 378 (1).

Tras analizar la documentación a la que ha tenido acceso y escuchar las manifestaciones de los comparecientes el Grupo Parlamentario Socialista tiene que concluir que no existen pruebas ni evidencias en que fundamentar la existencia de una trama organizada por parte de los responsables políticos del Gobierno andaluz, ni la existencia de negligencia, permisividad ni ningún otro tipo de comportamiento inadecuado para atribuir ningún tipo de responsabilidad política ni a autoridades ni a funcionarios públicos de la Junta de Andalucía en relación con la gestión de los cursos de formación profesional para el empleo.

La creación de esta Comisión de investigación se justificó en base a las alertas sobre posibles irregularidades que reiteradamente se han recordado en esta Comisión.

En esta coyuntura, algunos Grupos Políticos, y en especial el Partido Popular, vieron la oportunidad de abrir un frente de desgaste del Gobierno Socialista andaluz, lanzando acusaciones de corrupción y acusando a los responsables políticos de la administración andaluza de conformar una trama para defraudar dinero público para beneficiar a terceros y conseguir réditos electorales, tal como ha sido reprochado recientemente tanto por la Fiscalía como por el Juzgado que ha archivado la conocida como «pieza política de los cursos de formación» ante el bochornoso uso de la justicia que está haciendo el Partido Popular. Es más, según noticia aparecida en el DIARIO DE SEVILLA (edición digital de 14/03/2017), en el auto se reprocha al Partido Popular de pretender

1 Para las referencias a párrafos y apartados del Dictamen se mantiene la numeración de la Ponencia Síntesis elaborada por el Presidente que se sometió a las enmiendas de los Grupos.

una «causa prospectiva y generalizada (...), en palabras del Ministerio Público, salvo que como alegan las partes en la impugnación del presente recurso lo que pretenda el Partido Popular de Andalucía sea “buscarlos, a ver si aparecen” y todo ello en un intento de mantener esta causa abierta “con el fin de obtener réditos políticos”».

Como se ha visto a lo largo de las intervenciones de los portavoces en esta Comisión de Investigación, y se ha confirmado con los documentos que han presentado, algunos Grupos Políticos ya venían con las conclusiones redactadas y lo que les interesaba de las declaraciones de los 66 comparecientes que han pasado por la Comisión, no era lo que éstos pudieran aportar para conocer lo realmente ocurrido con los cursos de FPE, sino que ratificaran sus tesis apriorísticas y especulativas sobre la existencia de una trama en la Junta de Andalucía para defraudar. Como botón de muestra es revelador que la primera pregunta que se hizo en esta Comisión fue “¿Se ha hecho algo conforme a la legalidad?” (Pág. 7 - DS nº 140). Partiendo de este postulado era lógico que los representantes de estos Grupos Políticos se sintieran frustrados cuando los comparecientes no ratificaban las conclusiones que ya traían escritas.

Múltiples son los ejemplos donde algunos miembros de la Comisión, desde el primer minuto en que se iniciaron las comparecencias, han tratado de «arrancar» a los comparecientes manifestaciones que avalaran sus afirmaciones gratuitas y especulativas sobre que los responsables políticos de la Junta de Andalucía habrían impartido «órdenes ilegales» a los funcionarios.

En esta línea argumental, la Comisionada de IU pregunta al ex Interventor General “¿Han tenido ustedes la sensación de que les han tomado el pelo con la fiscalización previa?”, machacando la idea de que había existido una confabulación de funcionarios y responsables políticos, a lo que el compareciente responde de forma contundente negando la mayor “En ningún caso, en ningún caso. Me cuesta pensar que funcionarios de todas las provincias de Andalucía, decenas de funcionarios, no sé qué número, seguramente durante esta época ha habido cambios en el puesto de trabajo, se han puesto de acuerdo, han entrado en connivencia” (Pág. 157 - DS nº 143).

Los miembros del PP en esta Comisión fueron los más directos a la hora de querer «arrancar» a los comparecientes una confirmación de la existencia de una trama en la Junta de Andalucía. Y las respuestas fueron siempre igual de contundentes por parte de los comparecientes, negando la existencia de ninguna trama. Sirvan a título ilustrativo las respuestas dadas al PP por el Interventor de

Almería (pág. 32 DS nº 140), el Interventor de Huelva, (Pág. 205 - DS nº 141), el ex Interventor General (Pág. 224 - DS nº 143),... (2)

A la vista de la insistencia y constantes afirmaciones apriorísticas y especulativas de algunos miembros de la Comisión sobre la existencia de una trama en la Junta de Andalucía, donde presuntamente habrían participado funcionarios y responsables políticos, este Grupo Socialista optó por preguntar directamente a todos los funcionarios y responsables políticos que han comparecido si habían recibido o impartido algún tipo de orden o instrucción en este sentido. La respuesta de todos ellos –Interventores, Jefes de Servicio y responsables políticos– fue negarlo de forma rotunda. A título de ejemplo se pueden consultar las respuestas dadas por el Interventor de Córdoba (Pág. 70 - DS nº 142), el Jefe de Servicio de Almería (Pág. 313 - DS nº 151), el Interventor de Jaén, (pág. 285-286 DS 141), la ex Directora Provincial del SAE de Jaén (Pág. 4 - DS nº 168),...

Como dijimos en nuestras conclusiones, el Partido Socialista hubiera sido el primero en exigir, si hubiera existido una trama de corrupción para defraudar, no solo responsabilidades políticas, sino que hubiéramos exigido por todos los medios legales que se depuraran por los tribunales de justicia las responsabilidades penales y, sobre todo, que se devuelva el dinero que se hubiera usado indebidamente.

De lo escuchado en las comparencias no solo se ha evidenciado la inexistencia de ningún tipo de prueba o indicio para atribuir responsabilidades a los altos cargos o funcionarios, sino todo lo contrario. En igual sentido se están pronunciado los autos de los tribunales de justicia que vamos conociendo por los medios de comunicación.

Reiteradamente hemos escuchado en esta Comisión a miembros de la misma, ante la frustración de no ver ratificados sus apriorismos por lo manifestado por los comparecientes, acudir como último recurso para mantener sus acusaciones a la mera existencia de estas causas judiciales. Ahora, conforme esas causas se van archivando, esos mismos representantes deberían reconocer, al igual que están haciendo los tribunales de justicia, que no ha existido ninguna conspiración ni actuación irregular por parte de las autoridades y funcionarios.

Especialmente relevante es la noticia que hemos conocido muy recientemente referente a que la Fiscalía de Málaga ha solicitado el archivo de la causa contra autoridades y funcionarios, consecuencia de la conocida como operación EDU; es decir, el archivo del germen de toda la macrocausa de la formación. Recordemos que la Fiscalía se basó para su acusación en el informe de la

2 Si se quiere consultar el literal de las manifestaciones a las que se aluden en este documento se puede consultar el *Diario de Sesiones* que se referencia o el documento de Conclusiones presentado por el PSOE, donde se recogen las mismas.

Cámara de Cuentas y en los atestados de la UDEF. Pues bien, mientras la Fiscalía ha rectificado tras las profusas investigaciones judiciales llevadas a cabo, que no solo no han corroborado las hipótesis policiales, sino que ha supuesto un varapalo a las mismas, algunos Grupos Políticos, y de forma significativa el Partido Popular, a pesar de las evidencias puestas de manifiesto en el trabajo desarrollado en esta Comisión quieren seguir manteniendo sus hipótesis apriorísticas.

En definitiva, algunos Grupos Políticos, y especialmente el Partido Popular, quieren hacer valer la máxima del escritor y periodista estadounidense Mark Twain “Conoce primero los hechos y luego distorsionarlos cuanto quieras” o aquella otra del dictador de la Alemania nazi Adolf Hitler “Las grandes masas sucumbirán más fácilmente a una gran mentira que a una pequeña”.

En conclusión, como hemos dicho, las manifestaciones de los comparecientes no solo no han confirmado la «tesis conspiratoria» que de forma apriorística y especulativa mantenían algunos Grupos Políticos sobre la existencia de una trama organizada por los responsables políticos de la Junta de Andalucía para saltarse la legalidad y propiciar el fraude, sino que de forma categórica han negado que en ningún momento hubieran recibido o impartido órdenes o instrucciones para vulnerar la legalidad, y mucho menos con el fin espurio de beneficiar económicamente a terceros o con fines de «clientelismo electoral».

Por todo ello, sorprende a este Grupo Socialista que, a pesar de lo escuchado en las manifestaciones hechas por los comparecientes, el dictamen siga manteniendo un apartado específico exigiendo responsabilidades políticas a todos y cada uno de los altos cargos que han tenido relación con la gestión de los cursos de FPE. Pero más nos sorprende que esta exigencia de responsabilidad se haga de forma indiscriminada y sin concretar para cada alto cargo de que se le responsabiliza. Quizás responda esta forma de proceder a que no se ha sido capaz de encontrar, como hemos dicho, la más mínima prueba ni indicio en el que fundamentar responsabilidades concretas a ninguno de ellos.

De hecho, con carácter general, son mínimas las referencias literales a lo manifestado por los comparecientes para respaldar las afirmaciones recogidas en el dictamen, cuando precisamente deberían ser estas comparecencias la base principal para determinar con objetividad los hechos investigados, abstrayéndose de apriorismos y comentarios ajenos a los trabajos de la Comisión.

La otra fuente para fundamentar las conclusiones, junto a las manifestaciones de los comparecientes, es la abundantísima documentación relativa al caso a la que ha tenido acceso esta Comisión.

Como se ha repetido a lo largo de esta Comisión, el desencadenante fueron las conclusiones de la Cámara de Cuentas sobre presuntas irregularidades puestas de manifiesto en 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. Pues bien, dichas conclusiones de la Cámara de Cuentas andaluza fueron posteriormente matizadas y corregidas 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, tal como se reconoce en los párrafos 325, 347, 348 y 549 del dictamen.

Ha quedado sobradamente acreditado, por las declaraciones de los comparecientes y a través de la documentación aportada a esta Comisión, que los expedientes de subvenciones para cursos de FPE en Andalucía contaba con una doble fiscalización por parte de la Intervención de la Junta de Andalucía: una a priori, la conocida como fiscalización previa, como se expresa en el párrafo 337 del dictamen; y otra a posteriori, a través del control financiero de subvenciones, tal como recoge el dictamen en su párrafo 327.

Se ha constatado por esta Comisión que sin haber sido previamente fiscalizada favorablemente por la Intervención de la Junta de Andalucía, previa comprobación que la subvención que se propone cumple con todos los requisitos legalmente exigidos e incorpora toda la documentación acreditativa necesaria, es materialmente inviable que se pueda dictar resolución de concesión ni pagar un solo euro, como se corrobora en el párrafo 332 del dictamen y en las manifestaciones ante esta Comisión del Interventor de Almería (Págs. 25, 33 y 34 - DS nº 140); Interventor de Córdoba (Pág. 32 - DS nº 141); Interventor de Granada (Págs. 15, 91 y 116 - DS 141),...

Si en el proceso de fiscalización previa se había comprobado la existencia de toda la documentación ¿por qué se produce en la mayoría de los informes especiales que llevó a cabo la Intervención General de la Junta de Andalucía durante los años 2014-2015 limitaciones al alcance por falta de documentación, incluso en alguna Intervención como la de Sevilla se deniega la opinión porque no se aportan expedientes completos? La respuesta se ha dado reiteradamente por parte de los Interventores: ellos analizaban la documentación presentada en respuesta al cuestionario que con carácter previo se había preparado por el Interventor Adjunto de Control Financiero Permanente. Si esta documentación no era presentada o bien el órgano gestor remitía para su comprobación a programas informáticos de gestión, la Intervención correspondiente lo anotaba como un incumplimiento.

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 traspaso 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. Las respuestas del Interventor de Almería a preguntas de miembros de la Comisión resumen perfectamente la cuestión (Pág. 8, 25 y 26 - DS nº 140).

También el ex Interventor General se refirió al desorden de la documentación como consecuencia del traspaso de competencias como la causa de la mayoría de las «limitaciones al alcance» puestas de manifiesto en los informes especiales (Págs. 157 y 158 - DS nº 143; pág. 182 - DS nº 143; pág. 185 - DS nº 143),...

En conclusión, se trataba más de defectos formales que de fondo, pues los mismos Interventores reconocen que esa documentación que ahora faltaba fue aportada por el órgano gestor y revisada y validada por ellos cuando se produjo la fiscalización previa.

También el Tribunal de Cuentas en el Acta de Liquidación Provisional ha matizado y corregido las conclusiones de la Cámara de Cuentas andaluza sobre la ausencia de documentación:

“Cabe considerar en relación con esta cuestión que, con independencia de su valoración desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad administrativa, la ausencia de memoria, como información insuficiente respecto de las actividades desarrolladas, no implica de modo automático la materialización de un daño a los fondos públicos. Por otro lado, en los casos analizados consta la realidad de las actividades por virtud de otros medios y su exigencia por parte de la Administración concedente”.

En lo que respecta al control financiero de subvenciones, esta Comisión, como se recoge en el párrafo 328 del dictamen, tuvo ocasión de escuchar de la Interventora Adjunta de la Intervención General, máxima responsable del Área de Control de Fondos Europeos y Subvenciones, que en “los controles sobre subvenciones realizados en el periodo 2002-2011 a los expedientes de subvenciones de los cursos de FPE, (...) no se habían detectado indicios de ilegalidad, solo simples deficiencias en la justificación, que se han subsanado con los oportunos reintegros” (párrafo 329 del dictamen).

En resumen, tanto la Cámara de Cuentas (posteriormente matizada y corregida por el Tribunal de Cuentas) como los Interventores que han comparecido ante esta Comisión han aludido al desorden en la documentación, especialmente

durante el traspaso de competencias entre Empleo y Educación, como la causa principal de la ausencia de documentos en los expedientes que fueron sometidos al informe especial de la Intervención general. Pero resulta totalmente desproporcionado y fuera de lugar querer elevar a categoría de delito tal hecho y totalmente infundado querer culpar a los responsables políticos que tal desorden se produjo de forma intencionada y en base a ello exigirles responsabilidades políticas a todos y cada uno de estos altos cargos desde 2002 a 2012.

No podemos dejar de referirnos a una ausencia muy significativa en el dictamen. Si repasamos el diario de sesiones de esta Cámara de fecha 10 de septiembre de 2015, que recoge las intervenciones de los portavoces de los diferentes Grupos en el Pleno donde se aprobó la constitución de esta Comisión, podemos comprobar que la misma se creó porque algunos Grupos Políticos, muy especialmente el Partido Popular, acusaban al Gobierno andaluz de crear una trama integrada por altos cargos para defraudar dinero público y mantener una red clientelar.

Como botón de muestra sirvan «las perlas» que nos regaló el portavoz del PP en aquellos momentos, el Sr. Carlos Rojas:

- Pág. 105 - DS nº 11: “Nos encontramos ante el fraude de dinero público más grande que se haya conocido en la historia de nuestro país”.
- Pág. 106 - DS nº 11: “se asuman responsabilidades políticas en este macrofraude”; “la negligencia del Gobierno andaluz, unido a la posible implicación del mismo”; “aquí ha habido un procedimiento concebido, presuntamente, para el fraude este sistema de financiación que, digo, abría la puerta al fraude, habría beneficiado a personas ligadas al Partido Socialista”.
- Pág. 107 - DS nº 11: “fraude gigantesco”; “un fraude masivo”; “altos cargos o ex altos cargos del partido implicados, ausencia de control, arbitrariedad, falta de transparencia, clientelismo político, fraude masivo de los recursos públicos”.
- Pág. 128 - DS nº 11: “había entramados empresariales ligados a altos cargos”.

Si bien fue el portavoz del PP quien con más ahínco y ardor dialéctico acusaba al Gobierno socialista de crear una trama para defraudar no fue el único.

El Sr. Maíllo, portavoz de IU, acusaba al Gobierno socialista de utilizar los cursos de formación y los expedientes de regulación de empleo como “dos grandes maquinarias de clientelismo” (Pág. 113 – DS nº 11).

Por su parte, la portavoz de PODEMOS, Sr^a Rodríguez, acusaba directamente a la Administración de la Junta de Andalucía del presunto fraude “Aquí

hay un responsable, y no es todo el sistema de Formación para el Empleo: es una Administración que genera y que mantiene presuntamente en el tiempo un gran fraude, y eso es lo que tenemos que investigar” (Pág. 116 – DS nº 11).

Pero fue la portavoz de CIUDADANOS, Sr^a. Bosquet, la que expresó de forma más concreta y exacta lo que se pretendía con esta Comisión “recordar en esta cámara lo que significa solicitar dicha comisión, pues su petición, lógicamente, deriva, ni más ni menos, de la presunción de haberse cometido fraude en la concesión de las subvenciones para la creación de esos cursos para los desempleados”.

Hoy podemos comprobar en el dictamen que no se ha encontrado prueba ni indicio alguno de nada semejante.

Si no se ha encontrado, no ya ni una sola prueba, sino ni el más mínimo indicio de esa trama inventada por algunos ¿Por qué el informe no lo recoge con la misma contundencia con que se afirmó su existencia durante el desarrollo de los trabajos de la Comisión? Si realmente esta Comisión quiere cumplir con su cometido debe ser honesta con los ciudadanos a los que representamos, y decirles contundentemente que aquél monstruo que se estaba buscando sencillamente no existe. Esta Comisión no ha encontrado ningún indicio de trama corrupta y eso debe decirse expresamente.

Por último, tenemos que referirnos a una serie de párrafos que se han mantenido en el dictamen, que son transcripciones literales de artículos de terceros, donde se pretende establecer un marco teórico-doctrinal. Nos estamos refiriendo a los apartados 1.1 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA. ESTUDIO COMPARADO (párrafos 1 al 67), 1.2 COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y PARLAMENTARISMO (párrafos 68 al 86) y 4.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO (párrafos 165 al 243). La enmienda técnica aprobada en Comisión corrige la falta de mención de la fuente.

II. LOS HECHOS CONSTATADOS.

II.1. Objeto de la Comisión de Investigación.

En la sesión plenaria del Parlamento de Andalucía celebrada los días 9 y 10 de septiembre de 2015 se acordó, por unanimidad de todos los grupos políticos, la creación 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.

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:

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.

De forma reiterada se ha escuchado a los representantes de los diferentes Grupos Políticos decir que la labor de esta Comisión era única y exclusivamente depurar las posibles responsabilidades políticas, sin ningún tipo de interferencia con las investigaciones policiales y judiciales en curso. Pero lo cierto es que se ha recurrido frecuentemente a estas investigaciones e incluso se ha aludido a la condición de investigado de algunos comparecientes para presionarlos y tratar de condicionar sus respuestas.

Este Grupo Político ha tenido siempre claro que esperaba de los trabajos de esta Comisión:

- Buscar la verdad en relación a la gestión de las subvenciones relativas a los cursos de FPE.

- En su caso, y si las hubiera, pedir las responsabilidades políticas, que no penales como algunos Grupos han intentado, que correspondan.

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

II.2. El trabajo de la Comisión.

Algunos Grupos Políticos vinieron a la Comisión de Investigación con las conclusiones ya redactadas y lo que les interesaba de las declaraciones de los 66 comparecientes que han pasado por la misma, no era lo que estos pudieran aportar para conocer lo realmente ocurrido con los cursos de FPE, sino que los comparecientes ratificaran sus tesis apriorísticas y especulativas sobre la existencia de una trama en la Junta de Andalucía para defraudar y mostraron su frustración al ver que no conseguían «arrancarles» lo que ellos querían oír.

Al hecho que algunos Grupos Políticos ya tenían redactadas sus conclusiones antes del inicio de los trabajos de esta Comisión hacía referencia EL PAIS en noticia publicada el 19 de septiembre de 2016, haciéndose eco de la presentación llevada a cabo por los Comisionados del PP de sus conclusiones “El PP concluye, como sostenía ya antes de que se iniciaran los trabajos de los grupos en el Parlamento,…”.

Hemos asistido a como algunos Comisionados, a la vista de que los comparecientes no solo no ratificaban sus tesis conspiratorias sino que echaban por tierra sus apriorismos, aludían a las causas judiciales abiertas como prueba irrefutable de la existencia de esa supuesta confabulación.

Numerosos son los ejemplos que podemos extraer de las actas de las comparecencias que demuestran lo dicho sobre que algunos Grupos Políticos lo que esperaban de los comparecientes era que corroborarían sus conclusiones ya escritas sobre la existencia de una trama conspiratoria de la Junta de Andalucía.

La Comisionada de IU, ya en su primera intervención, recibe al Interventor de Almería con la siguiente frase: “Siéntase cómodo y tranquilo porque de su buen hacer vamos a aprender, al menos los diputados, mi compañero Castro, que está aquí, y yo, bueno, pues sobre lo que tenemos que dilucidar” (Pág. 6 - DS nº 140) para posteriormente, tras no conseguir que el compareciente respondiera lo que esperaba escuchar, mostrar su decepción con las siguientes palabras: “Nos ha parecido, a lo largo del desarrollo de esta primera parte de esta comparecencia, como una minusvaloración de su propio informe” (Pág. 38 - DS nº 140).

Esta misma Comisionada de IU, antes las respuestas poco satisfactorias para sus intereses de la Directora General de Evaluación, Control y Calidad del SAE, le lanzaba, con formas «menos elegantes», la siguiente frase: “Entonces, hasta aquí va a llegar la broma. Y se lo digo con todo el respeto, pero con toda la responsabilidad que tenemos en esta comisión de contarle al pueblo andaluz un relato de la verdad de lo ocurrido.” (Pág. 222 - DS nº 151).

¿Quería dar a entender la Comisionada de IU que la compareciente estaba faltando a la verdad en sus declaraciones o simplemente se trataba de una

rabieta ante la frustración de no ver corroboradas sus tesis conspiratorias? Si la Comisionada entendía que la compareciente mentía estaba obligada a denunciarla, pues, como les recordaba el Presidente de la Comisión a los comparecientes, éstos están obligados a decir verdad pues de lo contrario incurrirían en un delito.

También la Comisionada del PP, tras ensalzar la magnífica labor de los Interventores, durante la comparecencia del ex Interventor General, al sentirse frustrada porque el compareciente no solo no confirmara las conclusiones que traía escritas sino que se las echaba totalmente por tierra, pronunció la siguiente frase con la finalidad de coaccionar al compareciente:

“Perdóneme, yo entiendo que usted... Y se lo digo con todos los respetos, hemos escuchado a todos los interventores, muchísimos se han mojado, han dicho muchísimas cosas. Está siendo tibio, y permítame que se lo diga, desde mi percepción y con todos los respetos. (...) y se lo digo así, claramente es que, si no sale identificado un responsable político, los políticos que van a venir luego de la Junta de Andalucía quizás, probablemente, digan que los responsables son funcionarios”.

Pero quizás la actitud agresiva, rayando en la descortesía, de la señora Sillero hacia los comparecientes cuando éstos no ratificaban sus conclusiones apriorísticas, lo ejemplifique mejor el interrogatorio a la Interventora Adjunta, D^a Teresa Arrieta, en relación si ha existido o no menoscabo:

“¿Usted en sus años como interventora alguna vez ha detectado menoscabo de fondos públicos?”

RESPUESTA: “No.”

La señora Sillero exclama: “¿No?”

RESPUESTA: “No.”

La señora Sillero insiste: “¿Está segura?”

RESPUESTA: “Estoy muy segura.”

A la vista que no consigue arrancar a la compareciente la respuesta que quería escuchar, la señora Sillero la presiona:

“Bueno, es que, si quiere, le puedo ofrecer esta noticia en prensa, donde dice que la Interventora Adjunta, usted, reconoce que hubo un menoscabo de los fondos públicos por la utilización de las transferencias de financiación para el pago de las ayudas sociolaborales y a empresas en los ERE. Usted. Esto viene publicado en prensa, que usted lo dijo, ante la UCO, respecto a los ERE.”

RESPUESTA: “Bueno, yo creo que ustedes –ustedes más que yo, seguramente– conocen la manipulación de las manifestaciones que se hacen en determinados ámbitos. Yo no he dicho eso, y se lo puedo decir. Eso no es..., mis

palabras nunca. Es más, es más, eso será una noticia de prensa, yo comprendo que usted diga ahora: «Hombre, no me diga ahora que no». Es que le digo que no. Yo..., es más, cuando la UCO me insistía en el menoscabo, yo le decía: «Como comprenderá, yo no he visto menoscabo, y nosotros no hemos apreciado menoscabo». Y en ningún momento yo he dicho que hubiera menoscabo.”

La señora Sillero insiste en su actitud agresiva:

“No, usted ya otras veces ha rectificado muchísimas declaraciones, he podido leer declaraciones en la UCO donde usted decía una cosa, dijo otra por correo electrónico apoyándola y a los tres o cuatro días se desdijo. Quiero, bueno, ponerlo todo en el contexto. En la información que usted está dando hay datos que no me casan. (...) ¿Puede aclarar esos dos datos? (...) Sí, por favor, ¿lo puede aclarar?”

RESPUESTA: “Sí. Yo le agradecería más precisión en cuestiones que estén relacionadas conmigo y con lo que yo haya podido decir. Yo no me he desdicho en muchísimas declaraciones, me lo va a permitir. Y si usted pretende que..., o piensa que yo he dicho eso en muchísimas declaraciones, quizás no deba atender a mis respuestas porque puede desconfiar de lo que le voy a decir, pero bueno. En ese sentido...”

La señora Sillero interrumpe a la compareciente: “No, yo quiero... Yo... Mi obligación...”. La compareciente intenta continuar con su intervención: “¿Me permite?” Pero la señora Sillero no se lo permite y la vuelve a interrumpir:

“Sí, sí. Discúlpeme, señora Arrieta. Yo le tengo que preguntar, para eso estoy aquí como diputada, para obtener una información veraz, porque también usted está obligada, y yo no lo voy a desconfiar, a decir la verdad en el seno de la comisión. Mi obligación es preguntar y su obligación es responder con sus conocimientos la verdad, tal como le ha dicho el presidente de la comisión...”

RESPUESTA: “Sí. Permítame que continúe con lo que yo estaba diciendo, si no le importa. Yo no me desdije en nada ni voy a entrar en ello, pero agradecería que si es algo así y que no está relacionado con la comisión de investigación, pues lo hable conmigo, pero que eso no es una mención propia, yo entiendo, de esta comisión, porque además no es cierto.” (Págs. 34-36 - DS nº 151).

La siguiente referencia, a palabras pronunciadas por la Comisionada del PP, ilustra como a esta Comisionada, al igual que a algunos otros miembros de la Comisión, lo único que les faltó es haber pasado a los comparecientes un papel con las respuestas que querían escuchar “Igual que le digo que, hombre, cuando usted le quita importancia al tema de las exoneraciones, (...) usted en ese tema debe de opinar sobre el mismo con un poquito más de prudencia.” (Pág. 148, DS número 152).

Pero no ha sido el único miembro de la Comisión que ha tratado de responder por los comparecientes a las preguntas que ellos mismos hacían; a título ilustrativo reproducimos otros ejemplos durante interrogatorios del Comisionado de Podemos, señor Yagüe.

- Durante su interrogatorio al Interventor de Huelva: “O sea, quiere decir que si hubiera habido control financiero desde el principio probablemente esto no hubiera pasado desde 2002, que es el riesgo que todos tememos que...”

INTERVENTOR DE HUELVA: “No, no estoy diciendo eso.” (Pág. 188 - DS nº 141).

- Durante su interrogatorio al ex Jefe de Servicio de Huelva: “...dada la dificultad de que prescriba un expediente, si ocurre una prescripción de un expediente, como usted mismo ha dicho en la respuesta anteriormente, debe darse o deber ser presumible atribuido a una voluntariedad de alguien esconder expedientes, usted ha dicho literalmente...”

EX JEFE DE SERVICIO DE HUELVA: “Yo no he dicho eso.”

COMISIONADO DE PODEMOS: “Usted ha dicho esconder expedientes.”

EX JEFE DE SERVICIO DE HUELVA: “Yo he puesto un mal ejemplo, señoría, yo no he dicho eso, eso lo ha dicho usted. Yo no he dicho eso, señoría...”

Los Comisionados que han mantenido esta actitud no solo han evidenciado que poco o nada les importaba conocer la verdad sobre los cursos de FPE y que solo buscaban desgastar al Gobierno andaluz mediante métodos torticeros, sino que han despreciado las horas y horas que grandes profesionales de la administración pública andaluza han invertido en tratar de explicarnos a los miembros de la Comisión la normativa, el procedimiento, el seguimiento, la justificación, etc.; en resumen, todo lo relacionado con la gestión de los cursos de FPE.

Especialmente significativo fue el «desplante» de los Comisionados de PODEMOS el martes 12 de abril en plena feria de Sevilla, que abandonaron la Comisión antes que finalizará la jornada de mañana y no comparecieron en la jornada de tarde, como se evidencia de las palabras que transcribimos del Presidente de la Comisión: “A continuación, como digo, iba a dar la palabra al Grupo Parlamentario Podemos Andalucía, pero no se encuentra ninguno de sus cuatro diputados adscritos a esta comisión en la sala” (Pág. 151 - DS nº 167). “Como digo, ahora le tocaba el turno al Grupo de Podemos Andalucía, pero tampoco se encuentra en la sala ningún representante adscrito a la comisión.” (Pág. 170 - DS nº 167). Existen testimonios que confirman que sus señorías dedicaron esa tarde a visitar la feria de Sevilla.

El Grupo Socialista no venía a esta Comisión con ninguna idea preconcebida. En ningún momento hemos mantenido que todo era idílico, pero nos parece una falta de respeto a las decenas y decenas de funcionarios que durante estos años han aportado su profesionalidad y dedicación a la gestión de estas políticas públicas expresiones como la utilizada por la Comisionada de IU en su primera intervención en esta Comisión; su primera pregunta al Interventor de Almería –primer compareciente en la Comisión– fue “¿Se ha hecho algo conforme a la legalidad?” (Pág. 7 - DS nº 140). Partiendo desde este postulado era lógico, como hemos descrito más arriba, que su señoría se sintiera frustrada cuando el compareciente no ratificó las conclusiones que traía escritas.

Por ello, por respeto a todos estos profesionales y por respeto a la verdad, las conclusiones del Grupo Socialista se basan en la documentación a la que los miembros de esta Comisión han tenido acceso y en las manifestaciones realizadas por los comparecientes ante esta Comisión, y de forma especial en las declaraciones hechas por el personal funcionario, los 11 Interventores y los 11 Jefes de Servicio que han comparecido. Todos los Grupos Políticos han reconocido que su labor, la labor de estos servidores públicos, la han realizado con total profesionalidad y estricto cumplimiento de la legalidad, reconocimiento que podemos sintetizar en las siguientes palabras del Comisionado del PP “... nuestra plena confianza en todos los funcionarios de la Junta de Andalucía.” (Pág. 25 - DS nº 140).

Para estructurar el relato de los hechos partiremos de los apriorismos especulativos, alarmistas y descalificadores que algunos Grupos esgrimieron a lo largo de los trabajos de esta Comisión, como que:

- Ha existido una conspiración en la Junta de Andalucía para saltarse la legalidad.
- Han existido entramados empresariales cercanos al PSOE a los que la Junta de Andalucía les ha consentido el fraude.
- La normativa andaluza se había diseñado para propiciar ese fraude de casi 3.000 millones de euros.
- No ha existido planificación por lo que los cursos no han cumplido con su fin último de ayudar a los desempleados.
- No ha existido control del dinero público destinados a cursos de formación.
- No se ha hecho un seguimiento de la calidad de la formación ni del cumplimiento por parte de los beneficiarios de sus obligaciones.
- Se certificaba la conformidad de los gastos sin revisar las facturas.

- Para ocultar los incumplimientos de los empresarios afines al PSOE se generalizó el tema de las excepciones.
- La Junta de Andalucía no ha actuado hasta que las ilegalidades fueron puestas de manifiesto por la Intervención General.
- Ha existido menoscabo de fondos públicos.
- Se han paralizado los expedientes de reintegro para que los empresarios «amigos del PSOE» no tengan que devolver lo defraudado.
- La FAFPE se ha utilizado para financiación ilegal del PSOE.
- Todas estas ilegalidades llevó a la Unión Europea a suspender las cantidades destinadas a Andalucía del Fondos Social Europeo, produciéndose una pérdida de financiación para nuestra Comunidad.

Las declaraciones que hemos escuchado, así como la documentación que hemos podido analizar, no solo los expedientes solicitados por los diferentes Grupos Políticos, sino las decenas de informes y la normativa aportada, que hemos tenido oportunidad de examinar, se han encargado de desmentir esta visión falaz, alarmista y catastrofista.

Pero como ya hemos dicho, este Grupo no tiene una visión idílica de la gestión de los cursos de FPE y por ello, desde una actitud proactiva y positiva reproducimos como último punto de nuestro voto particular las propuestas que ya incluimos en nuestro escrito de conclusiones y cuya implantación entendemos que coadyuvará a mejorar la gestión de esta política pública tan importante para Andalucía.

II.2.1. La hipótesis de la trama organizada por los responsables políticos de la Junta de Andalucía para saltarse la legalidad y propiciar el fraude.

Una de las acusaciones más reiteradas por algunos miembros de esta Comisión ha consistido en afirmar que existía una trama en la Junta de Andalucía, mediante la cual los responsables políticos habrían actuado coordinadamente y habrían impartido órdenes a los funcionarios para saltarse la legalidad, propiciando el enriquecimiento ilícito de terceros y el «clientelismo político» en favor del Partido Socialista.

El auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén, acordando el archivo de las actuaciones contra funcionarios y responsables políticos en esa provincia, del que se hacían eco numerosos medios de comunicación (diario SUR, diario JAEN, EL CORREO DE ANDALUCÍA, ANDALUCES., etc.) es contundente al respecto:

La magistrada discrepa de la actuación policial y añade que no existen «razones para suponer, sospechar o presumir» que los fondos propios que la Junta destina al pago de tales subvenciones fueran «malversados con el visto

bueno, autorización o por desidia de la propia administración, a no probarse lo contrario ni aun indiciariamente, ni que la propia administración a través de sus responsables, ordenaran, indicaran o indujeran a realizar actuaciones u omitirlas que permitieran que terceros, sin relación probada con la administración más allá de lo que policialmente se expone y no se acredita, se beneficiaran torticeramente de tales fondos» (párrafo extraído de la noticia aparecida en diario SUR en su edición del 16 de junio de 2016).

Más contundente es, si cabe, cuando alude al supuesto «clientelismo político»: “Resulta manifiestamente absurdo, (...) finalidades espúreas por los responsables de la administración que se debaten y no se acreditan, como clientelismo electoral”. (Diario SUR).

Por lo que respecta a las declaraciones escuchadas en la Comisión, múltiples son los ejemplos donde algunos miembros de la Comisión, desde el primer minuto en que se iniciaron las comparecencias, han tratado de «arrancar» a los comparecientes manifestaciones que avalaran sus afirmaciones gratuitas y especulativas sobre que los responsables políticos de la Junta de Andalucía habrían impartido «órdenes ilegales» a los funcionarios.

Como ya hemos comentado, la primera pregunta de la Comisionada de IU al Interventor de Almería –primer compareciente en la Comisión– fue: “¿Se ha hecho algo conforme a la legalidad?” (Pág. 7 - DS nº 140). Esta misma Comisionada insiste en su versión de total incumplimiento de la legalidad durante su interrogatorio al ex Interventor General “...la conclusión es que el órgano gestor no ha cumplido con la legalidad.”, cosa que desmiente el compareciente con la siguiente respuesta “Yo no me atrevería a aseverar con tanta claridad y rotundidad esa manifestación” (Pág. 155 - DS nº 143).

Insiste la Comisionada de IU en su línea argumental durante su interrogatorio al ex Interventor General “¿Han tenido ustedes la sensación de que les han tomado el pelo con la fiscalización previa?”, machacando la idea de que había existido una confabulación de funcionarios y responsables políticos, a lo que el compareciente responde de forma contundente negando la mayor:

“En ningún caso, en ningún caso. Me cuesta pensar que funcionarios de todas las provincias de Andalucía, decenas de funcionarios, no sé qué número, seguramente durante esta época ha habido cambios en el puesto de trabajo, se han puesto de acuerdo, han entrado en connivencia” (Pág. 157 - DS nº 143).

En este afán de presentar los hechos como una trama para defraudar, propiciada desde la Junta de Andalucía, la Comisionada del PP trataba de vincular que algunos Jefes de Servicio fueran militantes del PSOE con la existencia de fraude, como queda patente en su interrogatorio a la ex Jefe de Servicio de Sevilla:

“Le hago esa pregunta, y por eso se lo he dicho, que libremente me puede contestar, igual que las demás, porque se nos ha dado la circunstancia que dos jefes de servicio sí ocupaban puestos orgánicos dentro del Partido Socialista. Y, como jefes de servicio, pues, manejan bastante cantidad de dinero.” (Pág. 62-63 - DS nº 153).

Rozando el límite de la injuria al insinuar que los servidores públicos afiliados al Partido Socialista que tienen responsabilidades de gestión son sospechosos de un uso ilegal del dinero público.

Los miembros del PP en esta Comisión fueron los más directos a la hora de querer «arrancar» a los comparecientes una confirmación de la existencia de una trama en la Junta de Andalucía. Y las respuestas fueron siempre igual de contundentes por parte de los comparecientes, negando la existencia de ninguna trama. A título ilustrativo traemos a colación algunos ejemplos de preguntas del PP y respuestas dadas:

- Comparecencia del Interventor de Almería.

“¿Se ha puesto en contacto con usted, o ha recibido usted alguna recomendación de algún miembro de la Junta de Andalucía o de algún cargo político de la Junta de Andalucía?”

RESPUESTA: “De nadie, incluso hasta para venir aquí, de nadie” (Pág. 32 - DS nº 140).

- Comparecencia del Interventor de Huelva:

“¿Podría haber un trato de favor de determinadas personas o determinadas tramas de empresas?”

RESPUESTA: “A mí no me consta, de ninguna manera, que haya habido trato de favor. Nosotros en los expedientes no hemos visto ese tipo de circunstancias” (Pág. 205 - DS 141).

- Comparecencia del ex Interventor General:

“¿Es posible que alguien diera una orden para relajar esos controles?”

RESPUESTA: “Me parece muy rocambolesco, me parece que dar una orden para que en ocho provincias todos los funcionarios que han trabajado..., que trabajan actualmente y que han trabajado durante este año, más los interventores, lleven una actuación conjunta, coordinada, para relajar los controles...” (Pág. 224 - DS nº 143).

A la vista de la insistencia y constantes afirmaciones apriorísticas y especulativas de algunos miembros de la Comisión sobre la existencia de una trama en la Junta de Andalucía, donde presuntamente habrían participado funcionarios y responsables políticos, este Grupo Socialista optó por preguntar directamente

a todos los funcionarios y responsables políticos que han comparecido si habían recibido o impartido algún tipo de orden o instrucción en este sentido. La respuesta de todos ellos –Interventores, Jefes de Servicio y responsables políticos– fue negarlo de forma rotunda. A título de ejemplo reproducimos las siguientes respuestas:

- Comparecencia del Interventor de Córdoba:

“¿Ha tenido usted alguna orden de sus superiores para que no haga su trabajo?”

RESPUESTA: “En absoluto.” (Pág. 70 DS nº 142).

- Comparecencia del Jefe de Servicio de Almería:

“¿Cree usted que la falta de medios personales que pueda haber en un momento determinado es una estrategia deliberada para impedir el control y facilitar el fraude?”

RESPUESTA: “No, no, no”.

PREGUNTA: “¿Usted se ha sentido partícipe de una trama semejante en algún momento?”

RESPUESTA: “No, en absoluto”. (Pág. 313 - DS nº 151).

- Comparecencia del Interventor de Jaén. “Nosotros queremos saber si usted ha tenido alguna orden de sus superiores para que no haga su trabajo como debe hacerlo. ¿Eso le ha ocurrido a usted?”

RESPUESTA “Nunca he recibido órdenes de ese tipo, y si las hubiera recibido no las habría cumplido.” (Pág. 285-286 - DS 141).

- Comparecencia de la ex Directora Provincial del SAE de Jaén. “Quiero dejar claro que jamás he dado instrucciones para que se incumpla la normativa ni he recibido órdenes para hacerlo” (Pág. 4 - DS 168).

El auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén, al que ya hemos aludido, confirma y avala lo manifestado por la ex Directora Provincial cuando se afirma en dicho auto que:

(...) no existen «razones para suponer, sospechar o presumir» que los fondos propios que la Junta destina al pago de tales subvenciones fueran «malversados con el visto bueno, autorización o por desidia de la propia administración, a no probarse lo contrario ni aun indiciariamente, ni que la propia administración a través de sus responsables, ordenaran, indicaran o indujeran a realizar actuaciones u omitirlas (...)».

O cuando asegura que “(...) existían auditorías de los expedientes y deja sentado que no hubo «actuación ilícita» ni en los jefes de servicio o de

departamento y «menos aún» de la directora provincial, Inés Sabaleta, «cuya actuación solo rubrica la labor previa de examen, control y fiscalización».

En conclusión, las manifestaciones de los comparecientes no solo no han confirmado la «tesis conspiratoria» que de forma apriorística y especulativa mantenían algunos Grupos Políticos sobre la existencia de una trama organizada por los responsables políticos de la Junta de Andalucía para saltarse la legalidad y propiciar el fraude, sino que de forma categórica han negado que en ningún momento hubieran recibido o impartido órdenes o instrucciones para vulnerar la legalidad, y mucho menos con el fin espurio de beneficiar económicamente a terceros o con fines de «clientelismo electoral».

II.2.2. La hipótesis sobre entramados empresariales cercanos al PSOE a los que la Junta de Andalucía haya favorecido.

Como hemos reflejado en el apartado anterior, algunos miembros de la Comisión habían concluido, antes de iniciarse los trabajos de esta Comisión, que existía una trama en la Junta de Andalucía, encabezada por “(...) los cargos políticos que han sido o son del Partido Socialista...” –por utilizar las mismas palabras del Comisionado del PP– que tenía una doble finalidad: propiciar el enriquecimiento ilícito de terceros; fomentar el clientelismo político en beneficio del Partido Socialista.

Respecto al «clientelismo político» el ya citado auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén es claro y contundente cuando afirma que “«Resulta manifiestamente absurdo (...) finalidades espúreas por los responsables de la administración que se debaten y no se acreditan, como clientelismo electoral»”.

Entiende este Grupo que poco más se puede añadir a la rotundidad con que se manifiesta el auto; a no ser que algún miembro de la Comisión opine de forma similar al Jefe de Departamento de la Delegación Provincial de Sevilla, que cuando las resoluciones judiciales le son favorables alaba y enaltece la independencia y profesionalidad de los jueces y cuando las resoluciones judiciales le son desfavorables a sus intereses afirma que “(...) existe un trato especial de ciertos órganos judiciales con la Junta de Andalucía”.

A la vista de la consideración que merece a este señor las resoluciones judiciales en función que le sean o no favorables, el Grupo Socialista relató los hechos y circunstancias que rodean a sus manifestaciones y, tras estas aportaciones, y teniendo en cuenta el escrito remitido por el ex Jefe de Servicio de Formación Territorial de Sevilla en orden a la presunta comisión de un delito de falso testimonio, la petición de incluirlo en el dictamen de la Comisión de

Investigación fue rechazada por el resto de los Grupos. Reproducimos a continuación el escrito presentado por este Grupo:

«AL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS CONCESIONES DE 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.

El Grupo Parlamentario Socialista, atendiendo a lo acordado en reunión de la Comisión de Investigación del pasado día 31 de enero de 2017, se ratifica en que se inicien las diligencias oportunas ante la Fiscalía por la comisión de un presunto delito de falso testimonio contra D. Teodoro Montes Pérez, y a tenor del procedimiento a seguir para las propuestas de presuntos falsos testimonios formulamos las siguientes

MANIFESTACIONES

PRIMERO. Por parte del Grupo Parlamentario Socialista interesa se deduzca testimonio de las manifestaciones vertidas en el seno de la Comisión de Investigación por D. Teodoro Montes Pérez el pasado día 22 de abril de 2016, Jefe de Departamento de la Delegación Provincial de Educación de Sevilla y cuya transcripción oficial se encuentra en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía nº 179 de la X Legislatura. Dichas manifestaciones, tal y como se indicará más abajo, resultan falsas y presuntamente constitutivas de ilícito penal tipificado en el artículo 502 del Código Penal.

SEGUNDO. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS HECHOS Y MOTIVACIÓN: Los hechos que motivan la presente solicitud de propuesta de presunto falso testimonio del Sr. Montes, y basándonos en lo transcrito en el citado Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, son:

I. Tras sus declaraciones en el Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla, y a la vista de las graves irregularidades que estaba denunciando, el Gabinete Jurídico puso en conocimiento de la Consejería de Presidencia las mismas para que por las Consejerías concernidas, Empleo y Educación, se investigaran sus denuncias y, en su caso, se adoptarán las medidas pertinentes.

En contestación a este requerimiento se emitieron sendos informes por las Consejerías citadas, acompañados de las consiguientes pruebas documentales donde se constata la inexistencia de las irregularidades denunciadas por el compareciente.

Dichos Informes con sus Anexos obran en poder de esta Comisión de Investigación, Caja 119, y han podido ser examinados por los miembros de esta Comisión.

II. El pasado día 22 de abril de 2016 tuvo lugar la comparecencia del jefe de Departamento de la Delegación Provincial de Sevilla, D. Teodoro Montes en el seno de la Comisión de Investigación.

III. A la vista de la documentación obrante en la Comisión de Investigación, caja 119, D. Teodoro Montes pudiera haber faltado a la verdad en su testimonio en los siguientes extremos:

Manifestó que se negó a expedir los certificados de 25 cursos impartidos por FAFPE en el año 2003, porque, según el Sr. Montes, "...aparecen en blanco en GEFOC y por lo tanto ni siquiera llegaron a empezar", acusando a sus superiores de forzarle a que cometiera una ilegalidad.

Entre la documentación remitida a esta Comisión consta Nota de Régimen Interior del Sr. Montes de fecha 9 de mayo de 2011 dirigida a la Secretaria Provincial del SAE comunicando que se negaba a expedir dichos certificados.

En contestación a su Nota de Régimen Interior con fecha 15 de junio de 2011 le remite la Secretaría Provincial del SAE escrito de respuesta, donde consta su firma como prueba que lo recibió, que literalmente dice:

"En relación a los cursos realizados en el año 2003 e impartidos por la FAFPE; y en base a la Resolución emitida por la Dirección General de Formación el 29 de Octubre de 2004 y en base a los certificados emitidos por la Directora Gerente de FAFPE en Sevilla; se aprueba realizar los diplomas solicitados por los alumnos/as en las fechas 1, 5, 7, 13 y 19 de abril de 2011".

Dichos certificados también figuran entre la documentación aportada a esta Comisión.

De su lectura se deduce que D. Teodoro Montes Nieto tenía pruebas más que suficientes donde se constataba que dichos cursos se habían realizado.

En el informe remitido por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, al que ya hemos aludido, en relación con estos cursos consta lo siguiente:

"Esas pruebas finales de evaluación tuvieron lugar simultáneamente para todos los cursos impartidos, el día 17 de diciembre de 2003 y con posterioridad se elaboraron los listados con los datos de todos los alumnos que habían sido evaluados con la calificación de aptos, los cuales fueron introducidos en la aplicación GEFOC con el estado de «aplicada».

La designación que se le dio en el aplicativo GEFOC a la denominación de usuario de seguimiento para estos cursos fue la codificación 41/999, cuya

nomenclatura interna en la tabla de usuarios de seguimiento es «Anulado98», sin que esto signifique en modo alguno que los cursos no se hubiesen realizado, pues el estado de finalización de los cursos es el de «aplicado» que significa realizado y habilita a los técnicos para que puedan expedir los certificados y diplomas.

Esta circunstancia es sobradamente conocida por el denunciante por su dilatada experiencia en materia de formación y de manejo de la aplicación GEFOC. Posteriormente, para impedir tergiversaciones como las realizadas por D. Teodoro Montes, se modificó el código a 41/994, cuya denominación pasó a ser la de «seguimiento FAFFE gestores 2003».

En consecuencia, el día 15 de marzo de 2011, previa certificación de la Gerencia Provincial de FAFFE, se generaron en la aplicación GEFOC los diplomas de los alumnos que lo solicitaron y habían terminado el curso con la calificación de aptos, en el mes de abril de ese mismo año, hubo otras personas que también solicitaron sus diplomas, por lo que a la fecha de la comunicación interior del señor Montes Pérez, en la que niega poder expedir los diplomas, éste ya conocía que los mismos se encontraban generados en el sistema, dispuestos para ser firmados en caso de que fueran solicitados, ya que los cursos se habían impartido correctamente, se habían evaluado de forma correcta, se habían grabado igualmente de forma correcta y cumplían todos los requisitos legales para su emisión.

Como bien sabe el denunciante los 25 cursos fueron realizados, quedando acreditada su realización con la documentación que obra en los expedientes. Al tratarse de acciones formativas con compromiso de contratación se contrataron al final de las mismas a 9 alumnos por curso, correspondiente al 60% de los que habían finalizado con calificación de apto.

De tal forma que lo que evidencia esa comunicación realizada por el señor Montes es el interés del mismo en sembrar dudas sobre la efectiva realización de los cursos, para posteriormente utilizar esa duda en su denuncia.”

Poco más cabe añadir, a no ser concluir que falta a la verdad, cuando afirma que estos cursos “ni siquiera llegaron a empezar”.

Prácticamente lo mismo podemos concluir respecto a su denuncia de los 450 cursos de FAFFE de la programación 2009/2010. En el informe citado respecto a los mismos consta:

“Estos cursos fueron programados por FAFFE en su día para ser ejecutados por dicha entidad. Sin embargo, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 1/2011, de 17 de febrero de 2011, que extingüía dicha entidad,

esos cursos no pudieron ser ejecutados por FAFPE, ya que sus competencias y recursos fueron asumidas por el SAE.

Una vez transferidas las competencias y recursos el SAE continúa con la tramitación iniciada por FAFPE, aunque con la regulación jurídica y normativa del SAE, especialmente en lo relacionado con la contratación del profesorado de los cursos.

Para ello, desde la Dirección Gerencia se elabora la Instrucción 5/2011, de 16 de septiembre, que regula el procedimiento completo para la selección de los docentes encargados de impartir las acciones formativas. Siguiendo lo previsto en la misma, se crea una Comisión de Coordinación Autonómica dependiente de la Dirección Gerencia y una Comisión Provincial en cada una de las provincias que desarrollarán la labor de baremación de candidatos y propondrán a los seleccionados.

Siguiendo la instrucción citada en la provincia de Sevilla, se constituye la Comisión prevista en el mes de octubre de 2011 y comienza sus trabajos que se desarrollaron durante todo el año 2012. En enero de 2013, a la vista de sendos escritos de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública y la Dirección General de Presupuestos que ponen de relieve la insuficiencia financiera y presupuestaria, se toma la decisión por la Comisión Provincial de finalizar los trabajos y solicitar informe a la Gerencia, sobre si el procedimiento de contratación del personal docente necesario iba a ser finalizado, para poder así continuar con el procedimiento de puesta en marcha de los cursos.

Ante la inexistencia de respuesta por parte de la Gerencia del SAE, la Comisión Provincial de Sevilla, se reúne el 27 de marzo de 2014, acuerda su extinción y el archivo de toda la documentación relativa al proceso de contratación de docentes.

En consecuencia, un número reducido de las acciones formativas de 2009 y la mayoría de las correspondientes al 2010 no llegaron a celebrarse por insuficiencia presupuestaria, sin que ello suponga, como quiere hacer ver el denunciante, irregularidad económica alguna.”

IV. En relación a la situación de acoso laboral que dice venir padeciendo desde hace años y que continua en la actualidad, el Sr. Montes interpuso en el año 2010 denuncia por protección de derechos fundamentales contra el acto concreto de asignación de funciones de 10 de marzo de 2010 de la entonces Jefa del Servicio de Formación para el Empleo de la Dirección Provincial del SAE en Sevilla. Esta denuncia en un principio fue desestimada por el Juzgado nº 6 de los Contencioso de Sevilla en el mes de julio de 2011 y posteriormente en marzo de 2012 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA

de Sevilla dictó sentencia favorable al Sr. Montes, comunicada a la Delegación Provincial en julio de 2012, estimando su recurso de apelación. Mediante Resolución de la Delegada Provincial de julio de 2012 se dio cumplimiento efectivo a dicha sentencia.

La sentencia del TSJA, a pesar de la reiteración en tal sentido del Sr. Montes, no contiene ningún pronunciamiento sobre “mobbing”, como no puede ser de otra forma, pues de apreciarse tal conducta, los hechos debieron ser revisados en el ámbito del orden jurisdiccional penal.

Con posterioridad en febrero de 2013 presentó nuevo escrito ante el Juzgado nº 6 de lo Contencioso de Sevilla denunciando que por la Administración no se había dado cumplimiento a la ejecución de sentencia. Entre los motivos que se alegaban en el escrito para denunciar esa presunta falta de cumplimiento de la sentencia, se aludía a que no se había puesto a su disposición medios materiales para la realización de sus funciones, que se le habían quitado las claves de acceso a los programas informáticos de seguimiento de los cursos, etc. De hecho en sus declaraciones ha reiterado estas denuncias sobre las presuntas trabas que le ponen sus superiores para ejercer sus funciones como Jefe de Departamento.

Sus manifestaciones se contradicen con la documentación que obra en esta Comisión. Pasamos a transcribir algunos párrafos del informe que la Delegada Provincial remitió al Juzgado de lo Contencioso nº 6 de Sevilla:

“Don Teodoro Montes Pérez, viene realizando bajo la dirección del Jefe del Servicio de Formación Profesional para el Empleo todas las funciones inherentes a su puesto. (...) Prueba de ello son las continuas comunicaciones a través de Notas de Servicio Interior entre el interesado y el Jefe del Servicio”.

Continúa el informe afirmando que, y le cito textualmente::

“Para el desarrollo de las funciones encomendadas, el señor Montes Pérez cuenta con acceso a las mismas bases de datos que maneja el Jefe del Servicio y en especial la denominada GEFOC para la gestión de la formación. Amén de la herramienta propia para la gestión de la formación, el señor Montes Pérez cuenta igualmente con claves de acceso a herramientas de consulta como son la aplicación HERMES para la gestión de ofertas de empleo y la aplicación E-SIL como sistema de información laboral perteneciente al Instituto Nacional de la Seguridad Social, y que faculta para consultas de informes de vida laboral, si bien es de destacar que las claves de acceso a estos sistemas caducan por su falta de uso durante un periodo de tiempo determinado y son revocadas automáticamente por la administración responsable siendo necesario rehabilitarlas mediante una nueva petición. Tal circunstancia le ha sucedido al señor Montes

Pérez y desde esta Dirección Provincial se ha cumplido con el protocolo de solicitar su rehabilitación, si bien una vez rehabilitadas las claves, es necesario mantenerlas haciendo un uso continuado de las mismas, correspondiendo el mantenimiento y custodia de las claves al propio usuario. En la actualidad, don Teodoro Montes Pérez tiene clave de usuario en situación de alta para consulta en los aplicativos antes mencionados HERMES y E-SIL desde los días 5 de septiembre de 2007 y 15 de julio de 2008 respectivamente y ha sido necesario tramitar su reactivación por falta de uso en fechas de 15 de noviembre de 2012 y 26 de noviembre de 2012, también respectivamente. Es de destacar de la documentación aportada, por un lado la ausencia de veracidad en las afirmaciones que hace el interesado sobre la falta de disposición de herramientas para desempeñar sus funciones, pues es evidente que si se encuentran a su disposición; y por otro lado, la falta voluntaria en el uso de las mismas, pues queda acreditado que pese a disponer de las herramientas necesarias, no accede a una de ellas desde el día 30 de octubre de 2008 y ello con la clara intención de manifestar con posterioridad que no le permiten hacer sus funciones.”

Como prueba de lo afirmado se adjuntaba al informe los Documentos nº 4, 5 y 6.

Más adelante se relata en el informe lo siguiente:

“el empecinamiento en considerarse apartado de sus funciones carece de toda lógica y más puede deberse a desconocimiento de la delimitación de las distintas competencias que atañen a la Jefatura del Servicio y al propio Departamento que ostenta. Prueba de ese desconocimiento, le lleva a citar de entre los que considera responsables de la situación que dice padecer a doña María Auxiliadora de Nova Pozuelo, cuyo cese como Secretaria Provincial tuvo lugar el día 6 de septiembre de 2012, estando fechado su escrito solicitando la ejecución el día 14 de febrero de 2013.”

Se adjuntaba al informe como prueba de lo afirmado el Documento nº 7 con copia de la resolución de cese.

A la vista que el Juzgado archiva su denuncia y le condenó en costas el Sr. Montes Nieto acusa también a este órgano judicial de trato de favor: “(...) existe un trato especial de ciertos órganos judiciales con la Junta de Andalucía.”

V. Igualmente faltó a la verdad en sus manifestaciones respecto a las irregularidades ocurridas en la selección de alumnos de un curso de la convocatoria de 2008 impartido por la empresa LABORATORIO TORRECILLA, S.L. En concreto la irregularidad consiste en la inclusión en la Lista Oficial de alumnos, que fue validada por el Sr. Montes como atestigua su firma en dicho documento, de D^a Jara Montes Lasheras.

Si bien es cierto que la baremación la realiza la empresa, de acuerdo con las normas aplicables, la validación de la Lista Oficial de alumnos admitidos corresponde al Sr. Montes, como lo demuestra el documento al que he hecho referencia. Es extraño que el Sr. Montes no detectara este «presunto error» cuando esta alumna es hija suya y debe presuponerse que debía conocer como padre los estudios con los que contaba su hija.

Cuando se detectó esta irregularidad, por la Jefa de Servicio se requiere a la empresa para que explicara por qué se había incluido a esta persona cuando no cumplía el requisito de titulación. Transcribo la contestación de la empresa, que también obra en poder de la Comisión de investigación, y que tiene registro de entrada en la Dirección Provincial del SAE en Sevilla nº 22.634 de 17 de abril de 2009:

“A Jara Montes Lasheras se le puso “cumple perfil” por los motivos que le detallo a continuación:

Vuestro técnico de seguimiento, D. Francisco Javier León, me llamó por teléfono y me preguntó si entre las solicitudes del curso tenía a la citada alumna. Al principio no la encontré pero, ante su insistencia, se me ocurrió buscarla en la carpeta de las solicitudes no admitidas y, efectivamente, allí estaba. La había desestimado por no cumplir el perfil aunque, como le explicaré después, su c.v. era muy interesante para nuestro laboratorio. Javier me informó de que Jara era hija de su jefe, Teodoro Montes y que éste le había preguntado cómo estaba este curso de solicitudes ya que lo veía interesante para su hija. Le contesté que las solicitudes eran más que suficientes. Al intentar incluirla entre los alumnos del curso, el programa la rechazaba a no ser que pusiera «cumple perfil». Llamé a Javier y le volví a preguntar, llegando a la conclusión de que, si a Jara Montes Lasheras había que incluirla, teníamos que ponerle que cumplía el perfil. También es verdad que en la documentación que les envié se incluía la titulación de Jara Montes Lasheras y que si bien la baremación era nuestra responsabilidad, la selección ya no dependía de nosotros.”

El Sr. Montes en su comparecencia ante esta Comisión negó la existencia de este escrito.

TERCERO. DENUNCIA DE FALSEDADES DIRIGIDA A ESTA COMISIÓN.

El día 2 de junio se recibe un escrito fechado el 31 de mayo en el que el funcionario público D. Daniel Fito García remite a esta Comisión un informe sobre las declaraciones realizadas por D. Teodoro Montes. Es ese informe no sólo se realizan argumentaciones sino que se realiza “con aportación documental que sustenta la falsedad del testimonio realizado en sede parlamentaria por el citado compareciente en relación con las manifestaciones vertidas sobre mi persona”.

De esta forma, se ha realizado ante esta Comisión una denuncia formal, fundamentada y documentada, que pone de manifiesto determinadas falsedades en el testimonio realizado por D. Teodoro Montes.

Parte de esas falsedades denunciadas ya habían podido ser constatadas por cualquiera de los miembros de la Comisión contrastando esas afirmaciones con la documentación que constituye la base de nuestros trabajos y así se ha denunciado por este Grupo en los apartados anteriores.

Por tanto, no se trata tan solo de la posición de un Grupo Parlamentario sino que estamos ante la denuncia de un ciudadano afectado por las mentiras proferidas en esta sede que merece una atención expresa por parte de esta Comisión. No es sólo una confirmación de la posición de este Grupo sino una llamada de alerta con aportación de pruebas que realiza una de las víctimas de las falsedades proferidas y que requeriría una respuesta expresa por parte de la Comisión.

A fin de no realizar reiteraciones innecesarias, dado que el citado informe es conocido por todos los miembros de la Comisión damos por reproducido el informe remitido por D. Daniel Fito García, ex Jefe de Servicio de Formación para el Empleo de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, sobre las declaraciones en sede parlamentaria del Sr. Montes Pérez. En dicho informe consta de manera detallada todas las contradicciones y falsedades, respaldadas documentalmenete, en las que presuntamente queda probada la comisión de los delitos a los que hacemos referencia.

CUARTO. Resultan de aplicación los siguientes preceptos:

– Artículo 502 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal:

“1. 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 del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

3. El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses”.

– Artículos 51, 52 y 70 del Reglamento del Parlamento de Andalucía:

“Artículo 51.

1. Son Comisiones no Permanentes las que se crean para un fin concreto. Se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.

2. Las Comisiones no Permanentes podrán ser de investigación o de estudio.

Artículo 52.

1. La creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público podrá ser solicitada por el Consejo de Gobierno, un Grupo parlamentario o la décima parte de los miembros de la Cámara.

Admitida la solicitud por la Mesa, se ordenará su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*. Transcurridos siete días desde la fecha de la publicación sin que ningún Grupo parlamentario manifieste su oposición, se entenderá creada la Comisión solicitada, de lo que la Presidencia dará cuenta al Pleno de la Cámara.

Si algún Grupo parlamentario manifestase su oposición a la creación de la Comisión, el Pleno decidirá tras un debate de los de totalidad, rechazándose su creación si se opone la mayoría de los miembros de la Cámara.

2. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno, así como requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Parlamento, de cualquier persona para que sea oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días. En la notificación, dicha persona será informada de sus derechos y obligaciones conforme a lo dispuesto en este Reglamento, y podrá comparecer acompañada de quien designe para asistirle.

3. La Presidencia del Parlamento, oída la Comisión, podrá, en su caso, dictar las oportunas normas de procedimiento. En todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán atendiendo al criterio de voto ponderado.

4. Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara junto con los votos particulares que presenten los Grupos parlamentarios. El Presidente o Presidenta del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones.

5. Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* y comunicadas al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

6. A petición del Grupo parlamentario proponente se publicarán también, en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, los votos particulares rechazados”.

“Artículo 70.

1. Las sesiones de las Comisiones no tendrán carácter público, pero podrán asistir representantes de los medios de comunicación social y asesores de los Grupos debidamente acreditados, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto.

2. Serán secretos, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación, excepción hecha en estas últimas de las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas”.

– Apartado quinto de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 14 de junio de 2012, sobre organización y funcionamiento de las comisiones de investigación:

“Quinto. De las incomparecencias o presuntos falsos testimonios que pudieran ponerse de manifiesto en el dictamen de la Comisión de Investigación la Mesa del Parlamento, a través de su Presidente, dará traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de acciones cuando proceda”.

QUINTO. DOCUMENTACIÓN

Se adjunta como ANEXO documentación relativa al *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía* nº 179 de la X Legislatura y escrito dirigido al Presidente del Parlamento de Andalucía y al Presidente de esta Comisión de Investigación del funcionario D. Daniel Fito García.

En su virtud,

SOLICITAMOS se inicien diligencias ante la Fiscalía por presunto falso testimonio de D. Teodoro Montes Pérez en su comparecencia ante la Comisión de Investigación el pasado día 22 de abril de 2016 y por la documental obrante en la propia Comisión.

OTROSÍ DECIMOS. Respecto a las argumentaciones que formula el Grupo Parlamentario Socialista a fin de que se inicien las referidas diligencias ante la Fiscalía contra el Sr. Montes Pérez.

SOLICITAMOS se incorpore, según acuerdo de la propia Comisión de Investigación, al dictamen las anteriores manifestaciones a los efectos legales oportunos y que, a tal fin, se inicien las actuaciones legales oportunas.»

En lo que respecta a propiciar el enriquecimiento ilícito de terceros, algunos miembros de la Comisión han apuntado a la existencia de tramas empresariales vinculadas al PSOE, a las cuales se habrían favorecido desde la Junta de Andalucía.

Desde un primer momento algunos miembros de la Comisión, y especialmente los representantes del PP, trataron de «arrancar» de los comparecientes declaraciones que confirmaran la existencia de estos supuestos entramados empresariales vinculados al Partido Socialista.

Ya al primer compareciente, el Interventor Provincial de Almería, el Comisionado del PP, utilizando información que conocía por la personación de su partido en las causas judiciales como acusación popular, le hacía la siguiente pregunta, en relación a lo declarado por el Interventor Adjunto, Sr. García Revilla, en sede judicial:

“(…) el señor García Revilla respondió: «Por beneficiar a determinadas empresas o a determinados grupos de beneficiarios». ¿Comparte usted esa afirmación?”

RESPUESTA: “Yo no, porque, como antes le he dicho al principio, llevo 43 años en la Administración, y 41 en la Intervención, y es que no concibo que los funcionarios actúen así.” (Pág. 27 - DS nº 140).

A pesar de la rotundidad de la respuesta, el Comisionado del PP insistía:

“Le voy a insistir también en esas declaraciones, porque me parece que son especialmente importantes. En relación a los expedientes de reintegro, de no darles continuidad o de no iniciarlos, cree que todo obedece a una misma finalidad: «Favorecer a determinadas empresas o determinados grupos, y el seguir dando subvenciones como sea». Le estoy leyendo, literalmente, declaraciones en el juzgado. ¿Coincide usted con él?”

RESPUESTA: “Es que yo no tengo fundamentos para poder afirmar lo que él dice” (Pág. 28 - DS nº 140).

El comisionado del PP insistía e insistía:

“Y en esas auditorías, en que el requisito de justificación de ejercicios anteriores no se producía adecuadamente y, sin embargo, se le continuaban concediendo subvenciones, ¿cómo valora usted esa actitud?”

RESPUESTA: “(…) no he tenido constancia de que, efectivamente, eso se produjera.” (Pág. 30 y 31 - DS nº 140).

También el Interventor de Huelva, a pregunta de la comisionada del PP, niega de forma rotunda la existencia de cualquier trato de favor a ninguna persona ni empresa "...a mí no me consta, de ninguna manera, que haya habido trato de favor." (Pág. 205 - DS nº 141).

Ante la insistencia de algunos miembros de la Comisión en tratar de «arrancar» de los comparecientes manifestaciones que corroboraran la tesis de favoritismo hacia determinadas empresas, este Grupo Socialista optó, igualmente, por preguntar directamente a todos los funcionarios y responsables políticos si habían recibido o impartido algún tipo de orden o instrucción en este sentido. La respuesta de todos ellos –funcionarios y responsables políticos– fue negarlo de forma rotunda. Sirva como ejemplos las siguientes manifestaciones de algunos comparecientes:

- Ex Director Provincial del SAE en Cádiz: "¿Ha ordenado usted desde el cargo que desempeña, que desempeñaba, que se dispensase a alguna persona o entidad un trato distinto del que le correspondía por la legalidad?"

RESPUESTA: "La legalidad era algo insoslayable, es decir, era imposible que las orilláramos en función de un criterio mío personal y caprichoso, es decir, no di ninguna orden en ese tenor (...)" (Pág. 63 - DS nº 167).

- Ex Director Provincial del SAE en Málaga: "Me gustaría que ahora hablásemos del trato de favor. ¿Ha ordenado, desde el cargo que desempeñaba, que se dispensase a alguna persona o entidad un trato distinto del que le correspondería legalmente?"

RESPUESTA: "No"

PREGUNTA: "¿Ha tenido conocimiento de que se dispensase trato de favor a alguna persona o entidad por sus relaciones personales o simpatías con funcionarios y autoridades?"

RESPUESTA: "No lo hubiese aceptado nunca yo." (Pág. 66 - DS nº 168).

- Ex Director General de Empleabilidad y Formación Profesional: "¿Usted ha ordenado desde el cargo que desempeñaba que se dispensase a alguna persona o entidad un trato distinto al que le correspondía legalmente?"

RESPUESTA: "Nunca, nunca".

PREGUNTA: "¿Y ha tenido usted conocimiento de que alguien dispensase trato de favor a alguna persona o entidad por sus relaciones personales o simpatías con funcionarios o entidades..., o autoridades, perdón?"

RESPUESTA: "Tampoco. Y, además, le quiero añadir: ni en este puesto ni en ninguno de los que he estado." (Pág. 117 - DS nº 170).

- Ex Jefe de Servicio de Jaén: “Se ha hablado aquí, esta mañana, concretamente, de entramado de empresas cazasubvenciones en su provincia, y nosotros queremos preguntarle: ¿Le consta a usted la existencia de algún entramado de empresas o de otro tipo en su provincia en relación a los cursos de formación para el empleo?”

RESPUESTA “No, en absoluto”. (Pág. 71 - DS nº 153).

Al igual que respecto a la acusación de «clientelismo político», el citado auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén avala lo manifestado por el Jefe de Servicio, cuando afirma de forma categórica que no existen “...razones para suponer, sospechar o presumir (...) que la propia administración a través de sus responsables, ordenaran, indicaran o indujeran a realizar actuaciones u omisiones que permitieran que terceros, sin relación probada con la administración más allá de lo que policialmente se expone y no se acredita, se beneficiaran torticeramente de tales fondos”.

En conclusión, a pesar de la insistencia de algunos miembros de la Comisión por «arrancar» de los comparecientes manifestaciones que avalaran su tesis sobre el trato de favor a determinadas empresas, las declaraciones de éstos –Interventores, Jefes de Servicio y responsables políticos– han puesto negro sobre blanco que en ningún momento se ha dado ese trato de favor y que la actuación de la Junta de Andalucía se ha ajustado en todo momento a la legalidad.

Para mayor abundamiento es importante traer a colación la información relativa a los macrodatos de formación en el periodo investigado.

El análisis de la información suministrada por la Junta de Andalucía a esta Comisión, y concretamente de los datos incluidos en el Informe suscrito con fecha 30 de noviembre de 2015, que lleva por título Informe sobre los principales indicadores de ejecución y resultado de las subvenciones destinadas a cursos en materia de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía en el periodo 2002-2015, refuerzan lo manifestado por los diferentes comparecientes respecto a que en ningún momento hubo trato de favor ni ningún tipo de connivencia por parte de la administración andaluza con ninguna empresa:

- Se tramitaron un total de 17.918 expedientes de subvenciones destinadas a la subvención de cursos dirigidos a trabajadores desempleados (página 5).
- Se programaron un total de 70.804 cursos con el objetivo de formar a más de un millón de trabajadores desempleados, ascendiendo la inversión destinada a tal fin a más de dos mil trescientos millones de euros (páginas 6 y 7).
- Además, desde el año 2004, en que Andalucía asume las competencias de la gestión de la formación de los trabajadores ocupados, se han aprobado

un total de 430 Planes de formación, para impartir un total de 44.174 acciones formativas por un importe de 414 millones de euros (página 11).

- Se ha ofrecido formación a los trabajadores desempleados en una media de 490 municipios al año que representan al 63,17 % del total de municipios andaluces. (página 8).

- En cuanto al número de entidades beneficiarias, han colaborado con la administración de la Junta de Andalucía en la gestión de la formación de los trabajadores desempleados una media de 1.544 entidades por año (página 9).

- En cuanto a la tipología de entidades, más del 56% de la programación recae en entidades sin ánimo de lucro, entidades locales y entidades públicas, mientras que las entidades privadas gestionan solo el 35,8% de la programación (página 9).

- En cuanto al volumen de los expedientes, éstos cuentan con una media de 2 cursos por expediente y provincia (página 8).

¿Con estos datos, y con lo manifestado por los Interventores y Jefes de Servicio, se puede mantener, sin caer en lo grotesco, que se ha favorecido y alimentado una Red clientelar dirigida a satisfacer supuestos entramados empresariales cercanos al PSOE? La respuesta no puede ser otra que ni por acción ni omisión se ha favorecido a ninguna empresa ni afín ni no afín al Partido Socialista.

En este sentido es especialmente relevante la noticia que hemos conocido muy recientemente referente a que la Fiscalía de Málaga ha solicitado el archivo de la causa contra autoridades y funcionarios, consecuencia de la conocida como operación EDU; es decir, el archivo del germen de toda la macrocausa de la formación. Recordemos que la Fiscalía se basó para su acusación en el informe de la Cámara de Cuentas y en los atestados de la UDEF. Pues bien, según teletipo de EUROPA PRESS del pasado 7 de marzo de 2017 “«no se ha detectado un concierto entre todos los funcionarios integrantes de cada departamento para malversar o utilizar ilegítimamente fondos públicos», ya que eso «equivaldría a aseverar la existencia de una organización criminal que de manera coordinada y mediante la distribución de diversas funciones entre los integrantes hubiera tenido como objetivo defraudar». Una hipótesis que para el ministerio público es «insostenible si se atiende a la meticulosa instrucción judicial realizada», al «no confirmarse relaciones personales de amistad o de cualquier otro tipo entre los beneficiarios de las subvenciones y los integrantes del órgano gestor», se precisa en el informe remitido al juzgado instructor.”

II.2.3. La normativa.

Otro de los mantras, igualmente apriorístico y carente de cualquier prueba constatable, repetidos hasta la saciedad por algunos miembros de la Comisión, ha sido que la normativa andaluza se había elaborado deliberadamente para propiciar el fraude.

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 CC.AA puede ser desarrollado en el ámbito autonómico, como ocurre en el caso de Andalucía.

Las evidencias, constatables y documentadas, que hemos puesto de manifiesto en los apartados que preceden sobre la no existencia de ninguna trama dirigida desde la Junta de Andalucía para propiciar el fraude, entendemos que son prueba suficiente para desmontar este argumento.

Los miembros de esta Comisión hemos tenido la oportunidad de conocer de forma pormenorizada la normativa de aplicación a través del 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 donde se constata que la normativa andaluza responde a los parámetros marcados por la normativa básica estatal. No obstante, analizaremos la cuestión de forma pormenorizada a la vista de las declaraciones de los comparecientes.

A la pregunta de este Grupo: “¿entiende usted que son órdenes que pueden permitir el fraude?”, el Interventor Provincial de Jaén responde: “Yo entiendo que la orden su objetivo no es permitir el fraude. (...) En cualquier caso, su pregunta de que si las órdenes se redactan, se elaboran o se publican o se promulgan para propiciar el fraude, yo creo que ese no es el objetivo de ningún gobernante.” (Pág. 283 - DS nº 141).

En igual sentido se pronunció el Interventor de Huelva a pregunta de la comisionada de IU: “¿Es posible que se haya hecho una normativa para que estos (sic) ocurriera?”

RESPUESTA: “Imposible (...)”.

REPREGUNTA: “Entonces, ¿cómo es posible que ocurra esto?”.

RESPUESTA: "... yo la normativa la veo correcta en general".

En idéntico sentido se manifestó la Interventora Adjunta, D Teresa Arrieta, a pregunta de PODEMOS:

"(...) en la regulación que se hace en cada periodo, de los fondos y de las subvenciones, normalmente se hace mediante normas de carácter reglamentario, ahora sí, dentro del concepto del ordenamiento español, de ese reglamento, y a base también de órdenes o decisiones [...] de la Administración, ¿en algún momento percibieron ustedes la posibilidad de que todo ese desarrollo normativo inferior estuviera conculcando o fuera contradictorio con los principios básicos en materia de subvenciones, tanto europeos como constitucionales?"

RESPUESTA: "No, no me consta que haya informes en donde se... Otra cosa es que haya recomendaciones para incluir algo, pero no que fueran en contra." (Pág. 25 - DS nº 151).

Más explícitas y contundentes son las explicaciones dadas por el ex Interventor General "Si ustedes analizan la normativa estatal, gran parte es normativa básica, y comparan el contenido de los informes (...), del contenido de las órdenes, verán que prácticamente trasladan todos los requisitos y son más exigentes, (...) Creo que son órdenes homologables y, desde mi punto de vista, excesivamente exigentes. Y todas, como usted señala, han sido sometidas a informe de la Intervención General en su caso. Son normas totalmente homologables, e inclusive yo las pondría dentro del rango de las normas exigentes (...) me resulta impensable pensar que estas normas estén diseñadas para defraudar, todo lo contrario" (Pág. 198 - DS nº 143).

Como resumen de lo manifestado por el ex Interventor General tenemos que:

- La normativa aplicable a las subvenciones para cursos de FPE era normativa estatal, ya que ésta es normativa básica.
- 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.
- La normativa andaluza no solo traslada los requisitos exigidos por la normativa estatal sino que incluye requisitos aún más exigentes, lo que lleva a afirmar al ex Interventor General que "Son normas totalmente homologables, e inclusive yo las pondría dentro del rango de las normas exigentes".
- Todas las normas han sido sometidas a informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En conclusión, 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.

¿Se podría haber remediado en parte esas lagunas por las Órdenes dictadas por la Junta de Andalucía? Reiteramos que la normativa aplicable en su mayor parte era normativa básica, por tanto de obligado cumplimiento. Como expresó el ex Interventor General la normativa andaluza, en aspectos que no contradecían la normativa básica, es incluso más exigente.

Este Grupo Socialista entiende que uno de los aspectos de mejora de cara al futuro es profundizar en aquellos aspectos normativos que se han evidenciado más vulnerables. Pero entiende este Grupo que 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. Solo 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.

En relación con la normativa, la Comisionada de CIUDADANOS ha aludido en reiteradas ocasiones, durante los trabajos de esta Comisión, a la Orden de 23 de octubre de 2009 por la 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, como ejemplo de no adaptación de la normativa andaluza a la normativa estatal, fundamentando su opinión en que las observaciones contenidas en el informe del Gabinete Jurídico al borrador de la citada Orden no fueron tenidas en cuenta.

Desde el máximo respeto a la opinión de esta Comisionada, tenemos que decir que su afirmación no se corresponde con la realidad. Su opinión errónea se debe, a juicio de este Grupo, a que obvia tres cuestiones fundamentales:

1) No toda la normativa estatal es normativa básica, sino solo aquellas disposiciones que son declaradas expresamente como tales en la propia norma estatal.

2) El informe del Gabinete Jurídico se hace en base al borrador inicial que se remite para la emisión de los informes preceptivos, borrador que posteriormente se revisa a la luz de dichos informes. La Comisionada tendría que haber hecho el análisis sobre la Orden publicada, nunca sobre el borrador que se remite para informe.

3) El Informe del Gabinete Jurídico es preceptivo pero no vinculante. Como todos los informes contiene tres tipologías de observaciones: subjetivas, de oportunidad y de legalidad.

Si la Comisionada de CIUDADANOS hubiera hecho su análisis teniendo en cuenta estas tres premisas, hubiera podido comprobar que:

- La Orden respeta, escrupulosamente, la normativa básica estatal, pues en caso contrario hubiera sido recurrida por el Gobierno de la Nación bien por ilegalidad, bien por invadir competencias que la Constitución española le reserva.

- Como no podía ser de otra manera, se aceptaron por el órgano gestor todas las observaciones de legalidad, que básicamente se corresponden con observaciones referidas a normativa básica, adaptando el texto de la Orden a las observaciones del informe jurídico.

- Pero además se incorporaron al texto todas las observaciones de oportunidad.

En lo que respecta a la OBSERVACION CUARTA del informe, reiteradamente citada por la Comisionada de CIUDADANOS, dice textualmente:

“El artículo 4.e) de la OM TAS y los artículos 13.1 y 5.d) de la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, que desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (en adelante: OM TIN), imponen que los beneficiarios acrediten, antes de dictarse la propuesta de resolución y antes del pago, que están al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, por lo que no cabe exceptuar esta regla”.

La Orden TAS/718/2008 en su artº 4 regula las obligaciones de los beneficiarios. Una vez enumeradas dichas obligaciones finaliza el artº con la siguiente disposición: “El beneficiario no resultará exonerado de las obligaciones anteriormente mencionadas si el desarrollo de la formación se contrata con terceras personas físicas o jurídicas”. De igual modo, el artº 5 de la Orden TIN/2805/2008, que establece las obligaciones de los beneficiarios, finaliza con la misma disposición: “El beneficiario no resultará exonerado de las obligaciones anteriormente mencionadas si el desarrollo de las acciones se contrata con terceras personas físicas o jurídicas”. Las órdenes ministeriales, por tanto, solo prohíben exonerar de las obligaciones enumeradas cuando “se contrata con terceras personas físicas o jurídicas”, permitiendo que en las convocatorias correspondientes se pueda aplicar la exoneración prevista en el apartado 2 del

artº 13 de la Ley general de subvenciones cuando la acción formativa se desarrolle por el propio beneficiario.

Pues bien, la Orden de 23 de octubre de 2009, en su artº 6.1, tras enumerar las obligaciones de los beneficiarios, teniendo en cuenta “que las subvenciones reguladas en la presente Orden tienen una gran repercusión en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores de nuestra Comunidad Autónoma”, en base a lo previsto en el citado artº 13.2 de la Ley general de subvenciones y a lo previsto en el artº 29 de la Ley 3/2004, por la que se aprueban las medidas tributarias, administrativas y financieras, exonera de la obligación de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, en los mismos términos que las órdenes ministeriales analizadas; es decir, solo en el caso que la acción formativa se desarrolle directamente por el beneficiario, ya que en su artº 6.2 traslada literalmente la restricción contenida en las dos órdenes ministeriales cuando establece que “el beneficiario no resultará exonerado de las obligaciones mencionadas en el apartado anterior si el desarrollo de la formación se contrata con terceras personas físicas o jurídicas”.

En conclusión, ante estas pruebas y evidencias queda descartada cualquier hipótesis sobre la elaboración de una normativa hecha para propiciar el fraude, y se constata que la normativa aplicable a las convocatorias de los cursos de FPE en Andalucía responde a la normativa básica estatal, añadiendo un plus de rigurosidad en aquellos aspectos que no se encontraba encorsetada por el carácter básico de la normativa estatal.

El representante de PODEMOS declaró a los medios de comunicación el 5 de marzo de 2016 que “La legislación estaba diseñada para permitir la sangría.” ¿Sigue su señoría defendiendo tal afirmación?

No obstante, entendemos que aquí existe un campo de mejora para que por la Junta de Andalucía se profundice en la regulación de los procedimientos de gestión de esta política pública, una vez que por el Estado se proceda al desarrollo reglamentario de la ley del año 2015.

II.2.4. La planificación.

Otro de los aspectos puestos en cuestión por algunos miembros de la Comisión respecto a la gestión de la FPE en Andalucía ha sido la, según ellos, ausencia de planificación y la inexistencia de estudios previos que detectaran las necesidades formativas.

Los miembros de esta Comisión hemos tenido la oportunidad de conocer la documentación relativa a la planificación de la FPE en Andalucía, a través del 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, remitido por la Junta de Andalucía.

En el citado informe se describe de forma detallada todo el proceso y sistemática de cómo se lleva a cabo la planificación de la formación en Andalucía, 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.

Esta forma de planificar la FPE en Andalucía, viene realizándose desde el año 2009, y así se ha acreditado a esta Comisión mediante la aportación de las Resoluciones por las que se aprobaban los resultados de esta detección de necesidades formativas desde el año 2009 hasta la actualidad.

Se ha expuesto ante esta Comisión, por distintos comparecientes, la sistemática en la planificación y la metodología para la detección de necesidades en Andalucía, siendo especialmente ilustrativa la exposición hecha por el exgerente del Servicio Andaluz de Empleo, D. Antonio Toro Barba en su introducción (Pág. 82 - DS nº192).

A la vista del informe citado y de las manifestaciones de los diferentes comparecientes afirmar la inexistencia de una labor de planificación en Andalucía es obviar la realidad puesta de manifiesto por los comparecientes y por los datos aportados. De hecho, 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 novedoso la instauración “...de un sistema eficiente de observación 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 idéntica 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.

Ahora bien, este Grupo 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 oriente 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. Creemos, pues, que estamos ante una de las posibles áreas de mejora para lograr una mayor efectividad de esta importante política pública.

II.2.5. Tramitación, control y justificación.

Desmontada la tesis conspiratoria, constatado que la normativa aplicable era la normativa básica estatal, con un plus de rigurosidad, y que la Junta de Andalucía fue pionera en las tareas de planificación y programación de los cursos de formación, aspecto que se incorpora como novedad a la ley estatal del año 2015, pasamos a continuación a analizar los procesos de tramitación, seguimiento y justificación de los expedientes.

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. 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. Así lo constata el auto ya aludido del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén “El auto asegura que existían auditorías de los expedientes y deja sentado que no hubo «actuación ilícita» ni en los jefes de servicio o de departamento y «menos aún» de la directora provincial, Irene Sabaleta, «cuya actuación solo rubrica la labor previa de examen, control y fiscalización»”.

Por algunos Comisionados se ha querido presentar la concesión de las subvenciones para los cursos de FPE como un acto unilateral de los responsables políticos, donde éstos seleccionaban a quienes querían, firmaban las resoluciones sin más controles y pagaban las subvenciones cuando les parecía oportuno. Y nada más lejos de la realidad, tal como se ha podido constatar de la documentación examinada y de las declaraciones de los funcionarios. Todo el proceso, desde la convocatoria hasta la justificación, pasando por la selección de beneficiarios, comprobación que estos cumplían los requisitos exigidos, la resolución de concesión, el abono del anticipo, etc., seguía un procedimiento administrativo tasado donde cada fase se cumplimentaba y verificaba por el funcionario responsable como paso previo e ineludible antes de la firma por parte de los responsables políticos.

II.2.5.1. Baremación y selección de beneficiarios.

Como en cualquier convocatoria de subvenciones, la primera fase, tras finalizar el plazo de presentación de solicitudes, es la baremación de las mismas.

En contra de lo que se ha insinuado o afirmado por miembros de esta Comisión, la baremación no era un acto unilateral del responsable político

de turno, sino que, como ha quedado acreditado con el testimonios de todos los Jefes de Servicio, se realizaba 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.

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, como analizaremos en el apartado siguiente, era sometida a fiscalización previa con anterioridad a la firma de la resolución de concesión.

Como hemos dicho este procedimiento ha sido expuesto repetidamente a lo largo de las comparecencias de los Jefes de Servicio; sirvan de ejemplo los extractos de las comparecencias de los Jefes de Servicio de Almería, Granada y Málaga.

- Jefe de Servicio de Almería en respuesta al PP:

“...Además es que está totalmente regulado. El órgano instructor –que, en este caso, es el servicio– propone un órgano colegiado, que nombra la dirección provincial. Y este órgano colegiado, formado por tres personas, es el que estudia todas las solicitudes de programación y emite después una baremación. Y en base a esa valoración que ellos hacen, pues entonces es cuando se emite la propuesta de programación por parte del jefe de servicio. Esa propuesta –vuelvo a repetir– es en base a unos criterios que han sido baremados por este órgano colegiado. Una vez que está esa propuesta, se publica, se da un plazo de alegaciones, para que todo el mundo pueda alegar. Y una vez que pasa ese tiempo de alegaciones, pues si hay alegaciones se atienden, y si no pues se convierte en definitiva.” (Pág. 272 - DS nº 151).

- Jefa de Servicio de Granada en su introducción:

“El proceso de instrucción y resolución del procedimiento se desarrolla mediante la baremación y evaluación de las solicitudes de subvención, a través de un órgano colegiado nombrado al efecto, y mediante el cual se desarrolla el análisis y la baremación de las solicitudes presentadas conforme a los criterios específicamente recogidos en la orden, y con una ponderación especificada de forma precisa en las respectivas con-vocatorias. Realizado el proceso de baremación en tiempo y forma, y en base a los resultados de la misma, se elabora la propuesta de concesión de subvenciones resultante de dicha evaluación, que es sometida al trámite de fiscalización previa –que, ustedes, supongo que ya conocen–.” (Pág. 226 - DS 152).

- Jefa de Servicio de Málaga en respuesta a IU:

“Primero, porque los técnicos del servicio de Formación para el Empleo miraban escrupulosamente y comprobaban escrupulosamente que las entidades, las solicitudes cumplieran todos y cada uno de los requisitos que exigía la normativa. Los que no exigía no; los que exigía la normativa. Esta propuesta, puesto que no se puede dictar una resolución de otra manera, esta propuesta pasaba a fiscalización previa a la Intervención, con la misma documentación que habían visto los técnicos del servicio. La Intervención vuelve a comprobar que existen esos requisitos, y es cuando fiscaliza de conformidad y se puede dictar la resolución. O sea, son dos órganos de la Administración los que han comprobado la existencia de esos requisitos. Y, como ya le comento, por lo que sale en prensa, los requisitos que se expresan no son exigibles de acuerdo con la normativa vigente.” (Pág. 78 - DS nº 153).

En resumen, la selección de beneficiarios se realizaba por una Comisión Técnica compuesta por funcionarios, en base a criterios objetivos recogidos en la normativa reguladora y las correspondientes convocatorias.

Cuando el PP acusa de haber favorecido a determinadas empresas ¿está afirmando que los funcionarios que conformaban las Comisiones Técnicas se han saltado de forma deliberada los criterios objetivos establecidos para favorecer a esas empresas?

II.2.5.2. Fiscalización previa.

Una vez realizada la valoración de las solicitudes y la propuesta de selección de los beneficiarios, la siguiente fase es la resolución de concesión de la subvención.

El procedimiento de concesión es sobradamente conocido por los miembros de esta Comisión tanto a través de la documentación remitida por la Junta de Andalucía como por las manifestaciones de los funcionarios –Jefes de Servicio e Interventores– que han comparecido.

Todos y cada uno de los expedientes correspondientes a las subvenciones de cursos de FPE han sido sometidos a fiscalización previa por parte de la Intervención correspondiente. Con carácter previo a la firma de la resolución por parte del Director Provincial o Director General el gasto tenía que haber sido fiscalizado y contabilizado por el Interventor. 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. Antes de 2012 y a partir de 2013 los expedientes de subvenciones para cursos

de FPE han estado sometidos al régimen de fiscalización previa, tanto para la autorización del gasto como para la ordenación del pago, siendo materialmente inviable, pues el sistema informático JUPITER 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.

Lo anteriormente afirmado lo corrobora la respuesta del Interventor de Almería a pregunta de la Comisionada de IU “Bueno, estos expedientes, solamente han estado en control financiero permanente las líneas de subvenciones de formación para el empleo en 2012. Esto, ¿qué quiere decir? (...) Que han estado sometidos a fiscalización previa. Cada interventor, en el momento en que se le presentaba un expediente, analizaba y le daba el visto bueno y, consecuentemente, se podía contabilizar. En las fases de autorización del gasto, y en las fases de justificación y en las de pago.” (Pág. 10 - DS nº 140).

En el apartado III del informe de fecha 17 de febrero de 2016 remitido a esta Comisión por la Junta de Andalucía, titulado Informe relativo a las actuaciones de control de legalidad y control interno efectuadas en materia de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía en el periodo 2002-2015 se desarrolla pormenorizadamente la función interventora en el control previo del gasto, incluyendo una referencia a la regulación, competencia y efectos de esta función; a los actos administrativos que, respecto a las subvenciones de los cursos de FPE, han sido sometidos al control previo por parte de la Intervención y, por último, un detalle de todas las ayudas a cursos de FPE del periodo investigado a las que afecta este tipo de control.

Un resumen claro y conciso de todo el proceso de fiscalización y control por parte de la Intervención de la Junta de Andalucía lo encontramos en la exposición que hizo la ex Interventora General, D^a Rocío Marcos, en su comparecencia. (Pág. 97 a 98 - DS nº 152).

Que con carácter previo a que el Interventor diera su conformidad a la autorización del gasto o a la ordenación del pago éste comprobaba previamente que en el expediente figuraba toda la documentación exigida por la normativa y por tanto que el beneficiario cumplía con todos los requisitos, lo corrobora, entre otras manifestaciones, las siguientes declaraciones.

- Interventor de Almería a pregunta de IU:

“Cada interventor, en el momento en que se le presentaba un expediente, analizaba y le daba el visto bueno y, consecuentemente, se podía contabilizar. En las fases de autorización del gasto, y en las fases de justificación y en las de pago. Solamente el año que han estado en control financiero permanente es

cuando el órgano gestor puede man-dar a la Intervención, solamente la propuesta de documento de pago, sin ningún documento. Luego, solamente en 2012 se podría dar el que introdujeran, porque estuvo en control financiero permanente, muchas órdenes de pago o cualquier otra fase del expediente, sin que la Intervención pudiera pararlo.” (Pág. 10 - DS nº 140).

- Interventor de Almería a preguntas del representante del PSOE:

“Cuando un interventor fiscaliza una propuesta de resolución o un pago, ¿le daba el visto bueno sin verificar ningún requisito?, o, por el contrario, ¿exigía y se comprobaban todos los documentos y las propuestas que se indican en la guía de fiscalización?”

RESPUESTA “Se coge la guía de fiscalización, se comprueban todos los expedientes, todos los informes preceptivos, y cuando todo es correcto se valida y se contabiliza. (...) Y si hay algún informe que falta, o lo que sea, pues se le pone, se le pide la documentación al órgano gestor, se le pone una nota..., bueno, en caso de que, se le puede poner una nota de reparo, y se repara el expediente hasta tanto aporte ese documento.” (Pág. 33 y 34 - DS nº 140).

- Interventora de Cádiz a pregunta de PSOE:

“Desde el año 2009 hasta..., 2009, 2010 y 2011, que estaba el SAE sometido a fiscalización previa, nosotros hemos seguido de forma escrupulosa la guía de fiscalización, que no tiene carácter normativo, pero sí es una guía que está colgada en la página web de la Consejería de Hacienda y que se conoce por todo el mundo. Entonces, nosotros pedíamos los requisitos que vienen en la guía de fiscalización.” (Pág. 89 - DS nº 140).

- Interventor de Córdoba a pregunta del PP:

“...no me cabe duda que, en el año 2010 y 2011, la convocatoria que se fiscalizó en su momento, nos enviaron esa relación, esa propuesta de resolución en la que se valoraban todos los elementos.” (Pág. 32 - DS nº 141).

- Interventor de Granada a pregunta de CIUDADANOS:

“Los expedientes, en su fase previa de fiscalización, cuando los fiscaliza el interventor en fase A, en fase D, no los fiscaliza si no está toda la documentación.” (Pág. 91. - DS nº 141).

- Interventor de Granada a pregunta del PSOE:

“(…) cuando desde la Intervención se fiscaliza una propuesta de resolución o un pago, ¿se le da el visto bueno sin verificar ningún requisito?, ¿o, por el contrario, se exige y se comprueban los documentos y propuestas que exige la guía de fiscalización para cada uno de los trámites?”

RESPUESTA “Se exige lo que dice la guía de fiscalización.” (Pág. 15-116 - DS 141).

- Interventor de Málaga a pregunta de PSOE:

“...cuando usted fiscalizaba una propuesta de resolución o un pago, ¿le daba el visto bueno sin verificar ningún requisito o exigía y comprobaba usted todos los documentos y propuestas que exige la guía de fiscalización para cada uno de sus trámites?”

RESPUESTA “Se comprueban todos los requisitos que prevé la guía de fiscalización y la normativa.” (Pág. 48 - DS nº 143).

- Ex Interventor General durante el interrogatorio de CIUDADANOS

“Mire usted, que un interventor admita el pago de una subvención en la que existe una justificación pendiente de ese mismo beneficiario me parece tremendamente difícil; entre otras cosas, porque el sistema informático le alerta, le prohíbe que eso sea así. Tiene un control el sistema informático. Él tiene que levantar esa barrera *ex profeso*.” (Pág. 171 - DS nº 143).

En resumen, en lo que respecta a las subvenciones para cursos de FPE:

- Durante el periodo investigado por esta Comisión todas las convocatorias han estado sometidas a fiscalización previa.

- Tanto la autorización y disposición del gasto como la ordenación del pago, con carácter previo a la firma del Director Provincial o del Director General, debía contar con la fiscalización de conformidad del Interventor Provincial o Interventor Delegado para que se procediera a la contabilización del gasto o del pago en el sistema informático JÚPITER, sin cuyo requisito era materialmente inviable continuar con la tramitación del expediente; es decir, no se podía proceder ni a la concesión de la subvención ni al abono de la misma sin la autorización previa del Interventor correspondiente.

- Por la Intervención, antes de proceder a la contabilización del gasto o del pago, se comprobaba que el expediente incorporaba toda la documentación exigida por la guía de fiscalización y que el beneficiario cumplía con todos los requisitos exigidos por la convocatoria y normativa de aplicación.

Como conclusión, en contra de lo que han querido mantener determinados Grupos Políticos sobre el no cumplimiento de ciertos beneficiarios de los requisitos exigidos, de la documentación que han tenido ocasión de examinar los miembros de esta Comisión y de las declaraciones de los comparecientes se constata que todos los expedientes contaron con la fiscalización previa por parte de la Intervención correspondiente, siendo materialmente imposible firmar ninguna resolución de concesión ni ordenar ningún pago sin que previamente

se hubiera contabilizado por el Interventor, previa comprobación que se cumplieran por parte del beneficiario todos y cada uno de los requisitos exigidos.

II.2.5.3. Seguimiento de los cursos.

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*).

Este Grupo Socialista lamenta la falta de colaboración mostrada tanto por el Gobierno de la Nación como por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Madrid y Galicia, todos ellos del Partido Popular, al no remitir la documentación solicitada por esta Comisión, a propuesta de este Grupo, referente al sistema de seguimiento y control de la Formación Profesional para el Empleo llevado a cabo desde el año 2002 hasta la actualidad tanto en la administración del Estado como en esas Comunidades Autónomas.

Si bien el Servicio Público de Empleo Estatal ha remitido a esta Comisión un informe de 10 páginas que lleva por título Descripción del sistema de seguimiento y control de la Formación Profesional para el Empleo que se lleva a cabo en el ámbito de gestión del Estado desde el año 2002 hasta la actualidad, su contenido no se corresponde ni con lo solicitado ni con el enunciado, sino que es una descripción de la distribución competencial de la FPE, la regulación normativa, y del sistema de financiación y justificación de los fondos de FPE. Por el contrario, nada indica de la información requerida; es decir, la forma en que el Estado, en su ámbito de gestión, lleva a cabo el seguimiento de los cursos, datos de los cursos a los que ha realizado seguimiento, los hitos y los momentos en que se supervisa su puesta en marcha y herramientas informáticas que le dan soporte.

Solo se ha recibido en esta Comisión el informe solicitado a la Junta de Andalucía, referente a la metodología y actuaciones realizadas en nuestra Comunidad respecto al seguimiento de los cursos de FPE, informe que consta de 36 páginas con diversos anexos.

Esta falta de colaboración de los Gobiernos del Partido Popular han hurtado a esta Comisión la posibilidad de obtener una comparativa entre la forma de realizar el seguimiento de la formación en Andalucía respecto al Estado y a otras Comunidades Autónomas en situaciones similares en relación con la formación.

Los únicos datos comparativos que hemos podido obtener en relación con el ámbito de gestión del Estado son los extraídos de los informes del Tribunal

de Cuentas sobre la FPE gestionada por el SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal), ya que esta Comisión de investigación también fue privada de la exposición de la Ministra de Empleo, que, despreciando a este Parlamento y a la ciudadanía andaluza a la que representa, no atendió la petición de comparecencia.

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 artº 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.” El artº 36 de esta Orden define en qué consiste las actuaciones «*in situ*» y «*ex post*».

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 a requerimiento de la Comisión.

En dicho informe 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”.

En su página 5 se lee “Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, frente al 5% que exige la normativa básica estatal, ha de indicarse que desde el traspaso de las competencias de Formación Profesional para el Empleo a Andalucía, se realiza el seguimiento del 100% de los cursos, validando por parte de la administración, con carácter previo, cada uno de los trámites inherentes al desarrollo de los cursos, realizando un seguimiento exhaustivo mediante revisión documental y también mediante visitas *in situ*. Respecto a la realización de visitas *in situ*, en el caso de los cursos dirigidos a trabajadores desempleados, la norma general en el periodo de referencia ha sido la de realizar al menos dos visitas a cada uno de los cursos, que en la mayoría de los casos son presenciales. En el caso de los trabajadores ocupados, y debido al elevado número de grupos y la corta duración de este tipo de formación, no es posible realizar visitas al 100% de los grupos, por lo que se ha realizado a un porcentaje de los mismos, que en todo caso supera con creces el mínimo establecido por la normativa básica estatal del 5%”.

A lo largo de las páginas del informe se van describiendo las diferentes herramientas utilizadas y las actuaciones llevadas a cabo por la Junta de Andalucía para el seguimiento y control del desarrollo de los cursos:

- El Sistema de Seguimiento y Control de las acciones formativas se realiza siguiendo el mismo esquema que el implantado en el ámbito estatal con anterioridad al traspaso de las competencias.

- El seguimiento y control de la actividad subvencionada se realiza desde las Direcciones Provinciales donde se desarrollan los distintos cursos, por un equipo de personal técnico exclusivamente dedicado a esta función.

- A cada uno de los cursos que se imparten en Andalucía se les asigna un técnico de seguimiento desde la fase de planificación del mismo, que acompaña y supervisa cada una de las actuaciones que realiza la entidad beneficiaria de la subvención.

- El sistema de Seguimiento y Control de las acciones formativas cuenta con el soporte de dos aplicativos informáticos de seguimiento, uno denominado GEFOC, para la Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, y otro denominado FORCAN, para la Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados.

- Las acciones formativas tienen unas particularidades propias en función del colectivo de trabajadores al que van dirigidas (trabajadores desempleados o trabajadores ocupados), que afectan al sistema de seguimiento y control que se ha diseñado para unas y para otras.

Desde la página 9 a la 19 se describe pormenorizadamente las diferentes fases de las que se compone el programa de seguimiento y control para los cursos destinados a trabajadores desempleados, una vez designado el técnico responsable del seguimiento y cumplimentadas las fases de captación y selección del alumnado:

1. Fichas de inicio, incidencia y finalización.

2. Visitas *in situ*.

3. Expedición de certificados.

4. Expediente administrativo de seguimiento, donde se incorpora toda la documentación referente al curso como la Ficha técnica del curso, la relación de solicitudes presentadas, baremación y selección de alumnos, Relación de participantes preseleccionados, la Lista oficial de alumnos, las fichas de inicio, incidencias y finalización del curso, las Fichas de los formadores, las Acta/s de visita técnica, la ficha de evaluación y docencia, relación de alumnos y alumnas aptos, los controles de asistencia, la póliza de seguros de accidentes y responsabilidad civil del alumnado, etc.

Todo este proceso se ha realizado para los más de 70.000 cursos impartidos durante este periodo a más de 1 millón de trabajadores desempleados.

De igual forma se procede, desde la página 20 a la 27, a describir las diferentes fases de seguimiento y control en lo referente al seguimiento de los más de 44.000 cursos impartidos para trabajadores ocupados.

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

En desarrollo del citado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, establece que la medición de la calidad de las acciones formativas se realizará a través de un «cuestionario de evaluación de calidad», cuyo contenido mínimo se determinará teniendo en cuenta las propuestas de las Comunidades Autónomas y se publicará por resolución del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal. Mediante Resolución de 27 de abril de 2009 se publicaron los cuestionarios de evaluación de calidad de las acciones formativas para el empleo que cumplimentan el alumnado.

Para facilitar esta labor, en lo que concierne a Andalucía, el alumnado de cursos de FPE dirigidos a trabajadores desempleados cumplimentan dicho cuestionario accediendo a una dirección URL que se les remite a su correo electrónico una vez finalizada su participación en la acción formativa. Por su parte, los participantes en los cursos dirigidos a trabajadores ocupados cumplimentan el cuestionario a través de la herramienta GEFCON.

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.

Por lo que respecta a los estudios de inserción laboral del alumnado que participa en los cursos de FPE, el citado informe de 25 de noviembre de 2015 dedica su apartado IV a describir las actuaciones llevadas a cabo por la Junta de Andalucía.

La Orden de 12 de diciembre de 2000 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.

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.

Pero incluso antes de la promulgación de esta nueva regulación el Servicio Andaluz de Empleo comenzó a elaborar un estudio anual de la inserción laboral ya desde el año 2008, a través del Servicio de Prospección Permanente del Mercado de Trabajo del Servicio Andaluz de Empleo (observatorio ARGOS), los cuales están disponibles en la página web del Servicio Andaluz de Empleo, Observatorio ARGOS, en la sección de «publicaciones». Los miembros de esta Comisión hemos tenido la oportunidad de examinar los estudios correspondientes a los años 2008 a 2012.

A pesar de estas evidencias, por algunos miembros de la Comisión se ha acusado a la Junta de Andalucía de no cumplir con la obligación de hacer un seguimiento de los resultados de la inserción laboral de los alumnos, basándose en que los estudios publicados lo son de carácter global y no a nivel individualizado.

Como hemos dicho los informes de inserción laboral están regulados por el artículo 20 de la Orden de 23 de octubre de 2009 donde se establece 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”.

De la lectura de este artículo se desprende que el SAE realiza un seguimiento individualizado del alumnado, pero los datos publicados son el resultado de agregar los datos individuales, entre otros motivos por la obligación de respetar la normativa referente a la protección de datos personales. Por tanto, la Junta de Andalucía ha cumplido fielmente la obligación de seguimiento y

publicación de los datos sobre inserción laboral de los trabajadores desempleados que han participado en cursos de FPE.

Algunos Grupos Políticos han hablado de «menoscabo social» aludiendo a que el dinero invertido en la formación de nuestros trabajadores desempleados no solo no ha contribuido a que estos encuentren trabajo sino que en estos años de crisis el desempleo se ha incrementado de una forma intolerable en nuestra Comunidad.

Compartimos de este razonamiento que es intolerable que miles y miles de andaluces y andaluzas en busca de empleo no encuentren en nuestra tierra un puesto de trabajo. Pero rechazamos por axiomático y falta de fundamento el resto de la argumentación. Si se aceptara este axioma tendríamos que concluir que el dinero que gastamos en formar a nuestros universitarios supone también un «menoscabo social» a la vista de la tasa de paro existente entre nuestros graduados.

Ciertamente la formación profesional lo que debe propiciar es la adaptación de las aptitudes profesionales de los trabajadores a la demanda del mercado laboral. Pero desgraciadamente, lo mismo que las Universidades no pueden garantizar que los graduados encuentren empleo cuando finalizan sus estudios, los cursos de formación profesional no pueden garantizar a los trabajadores que los recibe su inserción en el mercado laboral.

Este Grupo Socialista entiende, no obstante, que estamos ante una de las áreas de mejora. Para conseguir el fin perseguido (mejorar la cualificación de nuestros trabajadores para propiciar su inserción en el mercado laboral) son necesarios estudios previos rigurosos de las tendencias y necesidades del mercado laboral que nos oriente razonablemente 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. Así mismo, es necesario evaluar sus resultados para verificar que realmente los cursos coadyuvan a mejorar la inserción laboral de los trabajadores.

Igualmente algunos Grupos Políticos, sin un mínimo rigor, han querido presentar las declaraciones realizadas por el único alumno, que ha comparecido ante la Comisión, entre más de 1 millón que han participado en estos cursos, para concluir que los cursos impartidos carecían de la calidad necesaria para mejorar la cualificación profesional de los alumnos. Este Grupo Socialista se abstiene de valorar el perfil y las declaraciones realizadas por este alumno. Este Grupo Socialista propuso a la Comisión que se seleccionara una muestra más amplia y representativa de alumnos.

Sobre la opinión que los cursos han merecido a los alumnos que han participado en los mismos, nos remitimos al auto del Juzgado de Instrucción nº 1 de Granada, conocido a principios de septiembre de 2016 a través de los medios de comunicación, en el que textualmente se afirma que “el curso que nos ocupa fue impartido en su integridad, mostrando sus satisfacción los alumnos a los que interrogó la UDEF, cumpliéndose en definitiva el fin de la subvención.”

A pesar de la contundencia del informe al que estamos aludiendo, algunos Grupos Políticos han seguido insistiendo en la falta de seguimiento y control de los cursos por parte de la Junta de Andalucía, especialmente en lo referente a las convocatorias 2009 y 2010. Pero por si no fuera suficiente con los datos aportados por la Junta de Andalucía, el análisis de sendos informes sobre esta materia realizados por el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Andalucía no dejan lugar a dudas, no solo del riguroso cumplimiento de la Junta de Andalucía de la normativa aplicable al seguimiento de los cursos, sino de haber realizado un plus sobre lo legalmente exigido.

El Tribunal de Cuentas en su Informe nº 1.055, de 30 de octubre de 2014, de Fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con el Subsistema de formación Profesional para el Empleo en materia de Formación de oferta, dedica el apartado III.2.8 a la evaluación y control de la formación. Según el informe del Tribunal de Cuentas (pág. 77) las actuaciones de seguimiento y control en tiempo real realizadas en la convocatoria 2010 en el ámbito de gestión del Estado representaron un 5,65% sobre el total de grupos formativos certificados por la FTFE.

Si comparamos estos datos con los aportados por la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo para la FPE 2009-2010, (pág. 22), y comparando el mismo tipo de cursos en la convocatoria 2010, es decir, los cursos de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, el nº de visitas realizadas en Andalucía (actuaciones en tiempo real), representó el 43,5%. Es decir, mientras en el Estado se supera levemente el porcentaje mínimo obligatorio (recordemos que la ORDEN TAS 718/2008, de 7 de marzo, en su artº 35 lo establece en “(...) el 5 por ciento de los recursos públicos destinados a cada modalidad de formación de oferta”) en Andalucía se supera casi 10 veces dicho mínimo legal.

Igualmente, del informe del Tribunal de Cuentas, se desprende (pág. 77) que el 38,31% de las acciones formativas impartidas al amparo de la convocatoria 2010 en el ámbito de gestión del Estado se iniciaron con anterioridad a la fecha de resolución de concesión de la subvención, y por tanto no pudieron ser objeto de controles “en tiempo real” por parte del SEPE.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía las acciones formativas no pueden iniciarse hasta que no se comunique la resolución de concesión de la subvención, ya que se le exige a la entidad que, con carácter previo a su comienzo, comuniquen para cada grupo, en los formatos establecidos, el inicio del curso a la Dirección Provincial correspondiente, indicando asimismo el número de solicitudes totales recibidas para ese grupo. Además, una vez seleccionados los alumnos de cada grupo, con una antelación mínima de 2 días al inicio del mismo han de notificar el listado de alumnos que comienzan la formación; es decir, existe un plus de control en Andalucía respecto al Estado.

Es cierto que 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%)”, sin hacer, como si hace el Tribunal de Cuentas, ninguna referencia a la normativa aplicable y por tanto sin reflejar que a pesar de esta disminución en las visitas se sobrepasaba holgadamente el porcentaje mínimo establecido, como se constata en el cuadro nº 9 de la página 22 del Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía:

Convocatoria	% Visitas <i>in situ</i> formación oferta desempleados total Andalucía	% Visitas <i>in situ</i> formación oferta ocupados total Andalucía
2009	91,4%	30,3%
2010	57,4%	43,5%

Para mayor abundamiento, en el cuadro nº 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, el doble del mínimo exigido legalmente por la normativa estatal y el doble de las visitas realizadas por el Estado según los datos del informe del Tribunal de Cuentas al que hemos aludido. Todo ello sin perjuicio, como se afirma en el Informe remitido por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio

a esta Comisión, que para todos los cursos se realizaron el resto de actuaciones de control y seguimiento (validación de la ficha técnica y del profesorado, validación de la selección del alumnado, ficha de inicio, fichas de incidencias, ficha de finalización, con la correspondiente validación de la asistencia de los alumnos, etc.).

En el referido informe remitido por la Junta de Andalucía a esta Comisión, se aluden a tres causas que influyeron para que no se visitaran el 100% en estas convocatorias, como había sido la práctica habitual:

- 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. Las políticas de contención del gasto impulsadas por los Gobiernos del Partido Popular no solo prohibían el incremento de las plantillas de la administración pública, sino que ni siquiera permitía la reposición de los efectivos jubilados. Así, el número de personas encargadas de las actuaciones de seguimiento y control en cada provincia es el mismo independientemente del número de cursos programados.

- Los ajustes presupuestarios que ha sido necesario llevar a cabo con motivo de las políticas de recortes del Partido Popular han influido directamente en los créditos disponibles en el Capítulo II de gasto de la Junta de Andalucía (que incluye las indemnizaciones por razón del servicio, dietas y gastos de locomoción), lo que ha tenido indudablemente una repercusión negativa en el número de visitas que se pudieron realizar.

Efectivamente, las declaraciones de los comparecientes han confirmado tanto el importante incremento de la oferta formativa producido en la programación del año 2010 como las dificultades para mantener la misma intensidad en el seguimiento que se venía haciendo, al no incrementarse el personal proporcionalmente al incremento de la oferta formativa.

Admitiendo este Grupo Político que a pesar de esta descompensación entre cursos a gestionar y personal disponible, ello no impidió que por parte de la Junta de Andalucía se cumpliera holgadamente el número de controles exigido por la normativa básica estatal, y siendo conscientes de las restricciones impuestas por el Gobierno del Partido Popular, que no solo impedían el incremento de funcionarios sino que tan siquiera permitía la reposición de los

efectivos perdidos por jubilación, hubiera sido deseable 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 con la finalidad de haber mantenido los estándares que se habían alcanzado en las programaciones precedentes.

II.2.5.4. Los informes de auditor y los certificados de conformidad.

Otro de los argumentos ficticios y torticeros esgrimidos por algunos miembros de la Comisión ha sido presentar la posibilidad que permite la legislación aplicable de justificar las subvenciones recibidas mediante informe de auditor como otra prueba irrefutable de la connivencia de la Junta de Andalucía con ciertas entidades para propiciar el fraude, llegando algunos miembros incluso a afirmar que era algo propio y exclusivo de Andalucía. Y ello a pesar que se ha repetido por activa y pasiva en esta Comisión que es una posibilidad contemplada en la normativa estatal sobre subvenciones y que 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.

Efectivamente, el artículo 74 del Reglamento General de subvenciones establece la posibilidad que, siempre que lo prevean las bases reguladoras, se podrá 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.

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 del subvenciones y ayudas y otros procedimientos, contempla en su artº 102 tal posibilidad, trasladando en diferentes apartados de dicho artículo lo regulado por la normativa estatal sobre el contenido y obligaciones del informe de auditor y del beneficiario que opten por esta modalidad de justificación. La plena sujeción de este artículo a la legalidad está refrendada por las consideraciones vertidas sobre el mismo en el informe del Gabinete Jurídico sobre la citada Orden al que ya hemos aludido.

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. Y por tanto se sigue contemplando tal posibilidad en las convocatorias que sobre esta materia están llevando a cabo las diferentes administraciones, como la Orden de 29/12/2015 de la Xunta de Galicia sobre bases reguladoras y convocatoria de subvenciones para 2016.

Que el uso de informe de auditor como forma de justificación es algo generalizado en todas las administraciones y que está contemplado en la legislación estatal lo corrobora el ya citado Informe 1.055 del Tribunal de Cuentas de 30/10/2014 de fiscalización sobre la gestión de la Fundación tripartita para la Formación en el empleo. En su página 69 podemos leer “La cuenta justificativa de estos planes de formación puede presentarse, de conformidad con lo previsto en el RLGS (Reglamento de la Ley General de Subvenciones), mediante la aportación de justificantes de gasto o bien mediante la aportación de informe de auditor.”

Que el contenido y obligaciones están regulados mediante Orden del Ministerio de Hacienda queda patente en lo expresado en la página 73 del citado informe del Tribunal de Cuentas “Mediante Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, se aprobó la norma de actuación de los auditores en la realización de los trabajos de revisión de las cuentas justificativas de subvenciones, en el ámbito del sector público estatal, donde se recogen, entre otras cuestiones, los principios que rigen la actuación del auditor, procedimientos de aplicación, el contrato a celebrar con la entidad beneficiaria de la subvención y el informe a emitir como resultado del trabajo desarrollado”.

Asentado que la utilización de informe de auditor como modalidad de justificación de la subvención no era una cuestión exclusiva de Andalucía, sino que está regulada por la normativa básica estatal sobre subvenciones, procede analizar si ha existido negligencia por parte de la administración andaluza en el control y verificación de los informes de auditor presentados, como han manifestado diferentes miembros de la Comisión, que han llegado incluso a acusar a la Junta de Andalucía de conocer y consentir posibles malas praxis de estos profesionales.

Como ya hemos hecho referencia en varias ocasiones, el artº 102 de la Orden de 23 de octubre de 2009 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión del subvenciones para cursos de FPE en Andalucía, en su apartado 3, traslada las obligaciones reguladas por la legislación estatal respecto a lo que debe verificarse por el auditor para emitir su informe; en concreto:

“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 todas 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”.

El punto 5 del reiterado artículo 102 establece las obligaciones del beneficiario en cuanto a custodia de los justificantes de gasto “El beneficiario de la subvención estará obligado a conservar, durante un plazo de cuatro años, salvo que las resoluciones de concesión de la subvención establezcan un plazo diferente, los justificantes de la realización de la actividad que fundamenta la concesión de la subvención, así como de la aplicación de los fondos recibidos. El citado plazo se computará a partir de la fecha de recepción por parte del beneficiario de la resolución de liquidación del expediente. En el supuesto de acciones cofinanciadas con fondos comunitarios, se aplicará a este respecto lo que establezca la normativa comunitaria”.

Es por tanto obligación del auditor verificar que el beneficiario cuenta con los justificantes de gastos originales que avalan que los gastos justificados corresponden al objeto de la subvención concedida. En ese sentido se han manifestado diferentes comparecientes ante la Comisión, como es el caso del Interventor Provincial de Almería a preguntas de IU y del PSOE:

- En respuesta al representante de IU:

“Estos expedientes tienen todos un informe de auditor, ejerciente y colegiado, un auditor de cuentas independiente, o sea, que todos han pasado por el informe de auditor y viendo los originales en la sede del beneficiario.” (Pág. 9 - DS nº 140).

- En respuesta al representante del PSOE:

“...102 expedientes tenían su informe de auditor y, efectivamente, pues cumplían con los requisitos de la orden de Economía y Hacienda, y no detectaban irregularidades, y son los que comprueban los originales de la factura, que es ahí donde nosotros hemos dicho que nos llegaron las fotocopias. Y por eso

prácticamente no podíamos decir que de manera indubitada podíamos darle legalidad al informe, ¿no?, pero que ellos sí tienen, y además, tienen que mantenerlos allí los beneficiarios también durante un periodo, cuatro años, más al ser fondos europeos, tres años posterior, también.” (Pág. 35 - DS nº 140).

Es responsabilidad única y exclusiva del auditor que firma el informe las posibles negligencias, irregularidades o falsedades existentes en el informe de auditor o no cumplir con la obligación de comprobar los justificantes originales de gastos.

No obstante, como se ha manifestado por diferentes comparecientes, tras el examen del informe de auditor y de la cuenta justificativa que lo acompañaba no era infrecuente que se solicitara información adicional para aclarar determinados aspectos, solicitándose los justificantes originales para comprobar que los gastos reflejados en la documentación presentada correspondían al objeto de la subvención, procediéndose, en su caso, a minoraciones del importe final, como lo corrobora, a título de ejemplo, las siguientes manifestaciones:

- Jefe Servicio de Almería en respuesta a IU:

“...también quiero hacer una puntualización: no todas las empresas, no todas las entidades a las que no se les hace reintegro cobran el cien por cien de las subvenciones. Hay una minoración, que eso yo así, un poco así, recordando por encima, yo podría decir que, en el caso de Almería, pues quizás entre el 50% y el 60%, a lo mejor, de las entidades no cobraban el cien por cien de la subvención, se minoraba.” (Pág. 247 - DS 151).

- Jefa de Servicio de Málaga en respuesta a PODEMOS:

“Nosotros minorábamos cuando veíamos que algo no nos parecía correcto... Sí que realizábamos minoraciones sin que, incluso, la Intervención nos dijera nada... Pero la Intervención no nos pedía documentación. De hecho, nosotros no teníamos por qué tener la factura de los expedientes, porque la normativa no lo exige. (...) Algunas veces, de la cuenta justificativa se derivaba alguna interpretación, que nosotros no coincidíamos con la interpretación del auditor... Que tampoco estoy diciendo que estuvieran equivocados, sino que muchas veces, tanto en derecho como en economía, pues caben distintas interpretaciones, y no coincidíamos en la interpretación.” (Pág. 129 - DS 153). “Viendo la cuenta justificativa y el informe del auditor. Se presenta la cuenta justificativa y el informe del auditor... Y de esas dos cosas, si veíamos algo con lo que no estábamos de acuerdo en la interpretación que había dado el auditor, pues realizábamos las actuaciones.” (Pág. 130 - DS 153).

Pero la explicación más detallada de la mecánica que se seguía en el proceso de justificación la dio el Jefe de Servicio de Córdoba en respuesta al PSOE:

“Cuando llegan las justificaciones al departamento de tramitación de gestión económica, pues llega la liquidación de la entidad. Para que la entidad haya podido grabar la liquidación, tiene que tener el visto bueno —mientras tanto, no la puede grabar—, el visto bueno del técnico de seguimiento que ha verificado la ficha de finalización. Y ha comprobado todos los términos, que se cumplen todos los términos. Y además las visitas. Entonces, una vez que valida la ficha de finalización, es cuando la entidad presenta la liquidación. La liquidación tiene que presentarla, según el reglamento, creo recordar, el artículo 74 del reglamento de la Ley General de Subvenciones, mediante una cuenta justificativa y el informe de auditor. Entonces, nosotros lo que hacemos es cotejar el informe de auditor o contraponer el informe de auditor con la cuenta justificativa. Si hay salvedades, si hay salvedades, pues le solicitamos a la entidad la factura y comprobamos, hombre, para no... comprobamos que se cumple. De todos modos, ya le digo que solíamos recordar a las entidades que presentaran las facturas, ¿vale?, solíamos pedirlo. Y si hay una salvedad, se les quita el dinero, se hace una minoración. Que esa minoración es mayor del 25%, va a un expediente de reintegro, que es menor de un 25%, se le liquida por menos. Una vez que se ha estudiado eso, se hace el documento J, se hace el certificado de que según los documentos que obran en poder del órgano gestor, no sé cómo está redactado, y se verifica que se ha cumplido la finalidad de la misma. Es decir, se ha cumplido la finalidad de la subvención, pues se pasa a justificar y pone las cantidades que sale pendientes de pago, creo que es el total, más luego el 25%, etcétera, etcétera. Porque lo que se justifica al final no es el 25%, es el ciento por ciento.” (Pág. 124 y 125 - DS 152).

En definitiva, la sistemática de la Junta de Andalucía era idéntica a la utilizada en otras administraciones, como lo corrobora el siguiente párrafo de la página 71 del ya citado Informe del Tribunal de Cuentas:

“El denominado proceso de gestión de justificación de costes tiene como finalidad validar los costes presentados por la entidad beneficiaria en la ejecución del plan de formación. Este proceso de comprobación se lleva a cabo sobre una muestra de, al menos, el 20% de los costes presentados por la entidad beneficiaria, y, en el caso, de detectarse incidencias, se amplía, quedando exentos, a priori, de esta revisión los planes formativos justificados mediante informe de auditor, cuyos costes son validados por la FTFE, salvo que se hayan detectado incidencias en otro tipo de actuaciones que conlleven la disminución de costes”.

No será este Grupo Socialista quien cometa la irresponsabilidad de acusar de forma genérica a todo un colectivo de profesionales de actuar de forma negligente o incluso ilegal, como se recoge en el párrafo 545 del dictamen.

Pero en caso de existir alguna actuación irregular o ilegal por parte de algún miembro del colectivo, es responsabilidad personal del que la ha cometido, sin que en ningún momento, como ha quedado de manifiesto por los comparecientes, haya existido ningún tipo de permisividad ni complicidad por parte de los funcionarios y responsables políticos. En este sentido se pronuncia el Tribunal de Cuentas en la página 73 de su informe “Las actuaciones del Tribunal desarrolladas en las entidades beneficiarias objeto de fiscalización, cuyos planes de formación fueron justificados mediante esta modalidad, permiten cuestionar la rigurosidad de los trabajos realizados por las empresas auditoras”.

De hecho, la Junta de Andalucía, a través de la Intervención General, a la vista de algunas incidencias detectadas 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. Como manifestó en su comparecencia el Interventor General, la contestación del ICAC fue decepcionante, haciendo dejación de sus funciones. Por ello, la Junta de Andalucía optó por incluir 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”.

Pero cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿podría haberse detectado por el órgano gestor esas presuntas irregularidades en los informes de algunos auditores? La contestación la dio el ex Interventor General en respuesta a pregunta del representante de PODEMOS:

“Respecto a las deficiencias observadas en los informes de auditoría, usted acaba de decir que se remitieron diversas consultas o diversas comunicaciones a los institutos correspondientes. ¿Debieron los órganos gestores haber apreciado y haber requerido a los auditores esos defectos?”.

RESPUESTA: “No, yo creo que no. Fíjate que son circunstancias que se repiten... Nosotros hemos realizado un análisis global de muchos expedientes, hemos profundizado más que ellos, ¿no? Considero que los centros gestores no tienen capacidad... (...) para valorar una inadecuada praxis en los informes de auditoría.” (Pág. 176 - DS nº 143).

En conclusión, ni existió negligencia ni mucho menos permisividad o complicidad por parte de los funcionarios y responsables públicos de la administración andaluza con las posibles prácticas irregulares que presuntamente pudieran haberse cometido por algunos auditores.

En relación directa con el informe de auditor, por algunos miembros de la Comisión se ha acusado a los funcionarios y responsables políticos de mentir cuando certificaban que el importe de la subvención se había destinado al fin previsto. Concretamente se ha acusado a los Directores Provinciales y Directores Generales de falsear los conocidos como certificados de conformidad.

Como ha quedado explicitado, cuando se optaba por el informe de auditor como forma de justificación, era éste, junto con la cuenta justificativa, la documentación a aportar por los beneficiarios, estando eximidos, como establece la legislación estatal, de presentar los justificantes originales del gasto, ya que estos debían 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 expresaba que la subvención se había aplicado a su fin. Pues bien, algunos miembros de la Comisión han acusado a estos responsables políticos de firmar de conformidad a sabiendas de la existencia de irregularidades e incluso fraude, argumentando que firmaban sin que se hubiera aportado por el beneficiario los justificantes originales, cuando conocían de sobra, como ha quedado constatado claramente en los párrafos anteriores, que la normativa básica estatal sobre subvenciones exige de este requisito cuando se presenta informe de auditor.

Como en otros aspectos, desde un primer momento, algunos miembros de la Comisión han tratado de condicionar a los comparecientes para que estos avalaran las conclusiones que ya traían escritas. Una muestra de ello es la pregunta que el representante del PP dirige al Interventor Provincial de Almería “...cuando los responsables provinciales del Servicio Andaluz de Empleo certificaban el cumplimiento de la finalidad de la subvención no lo hacían de acuerdo a la documentación existente en los expedientes y tal como consta en el sumario judicial (...) Pero, entonces, le pregunto, coincide usted, ¿no?, en que...” .

RESPUESTA: “No, no. Yo no coincido en eso.” (pág. 47 - DS nº 140).

Más contundente y claro fue el ex Interventor General en respuesta a IU:

“Me cuesta pensar que funcionarios de todas las provincias de Andalucía, decenas de funcionarios, no sé qué número, seguramente durante esta época ha habido cambios en el puesto de trabajo, se han puesto de acuerdo, han entrado en connivencia. A todos les entra una misma paranoia para firmar, lo proponía su director provincial o consejero, la firma de certificados irreales. Me parece impensable realmente...” (Pág. 157 - DS nº 143).

La legalidad de las justificaciones mediante informe de auditor y cuenta justificativa ha sido avalada por los Interventores en sus comparecencias ante esta Comisión; a título de ejemplo:

- Interventor de Córdoba a pregunta del PSOE:

“¿Ha cometido alguna ilegalidad el centro gestor que admita el informe de auditor con cuentas justificativas, como permite la convocatoria?”

RESPUESTA: “No.” (Pág. 71 - DS nº 141).

- Interventor de Granada a pregunta del PSOE:

“¿Ha cometido alguna ilegalidad el centro gestor que admita el informe de auditor con cuentas justificativas, como permite la convocatoria?”

RESPUESTA: “Claro que no. Otra cosa es cómo estén los informes del auditor, a mi juicio. Pero delito no ha cometido por eso, desde luego.” (Pág. 149 - DS nº 141).

Igualmente, por noticias de medios de comunicación, hemos conocido como algunos Interventores en sus declaraciones en sede judicial han confirmado la total legalidad de la emisión de los certificados de conformidad en base a los informes de auditor. En noticia publicada por el DIARIO DE SEVILLA el pasado 18 de abril de 2016 se alude a la siguiente declaración en sede judicial del Interventor de Granada “La ley, según el interventor de Granada, «probablemente no obliga a que estén las facturas originales, siempre que esté el informe de auditoría», por lo que si el SAE emite un certificado de finalidad «probablemente lo emita correctamente»”. En la misma noticia encontramos las declaraciones en sede judicial del Interventor de Almería “Ante la juez, también declaró el interventor general en Almería, Juan José Castillo Gualda, coincidió en que «no había sospecha que pudiera inducir a pensar que con el certificado del artículo 40 no era suficiente, pues llevaba informe del auditor» y ese informe «es suficiente» para considerar justificada la subvención y emitir el certificado”.

También existen pronunciamientos judiciales al respecto, donde de forma tajante y meridiana se rechaza de plano cualquier tipo de negligencia, connivencia o favoritismo por parte de la administración. Al respecto es ilustrativo

el auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén, del que ya hemos reproducido algunos párrafos:

“... no hay razones «para suponer, sospechar o presumir» que los fondos destinados a las subvenciones fueran «malversados con el visto bueno, autorización o por desidia de la propia administración, a no probarse lo contrario ni aun indiciariamente, ni que la propia administración a través de sus responsables, ordenaran, indicaran o indujeran a realizar actuaciones u omitirlas que permitieran que terceros, sin relación probada con la administración más allá de lo que policialmente se expone y no se acredita, se beneficiaran torticeramente de tales fondos». Y por si quedaba alguna duda: «Resulta manifiestamente absurdo, salvo que se aleguen y no se prueben, finalidades espurias por los responsables de la administración que se debaten y no se acreditan, como clientelismo electoral». (...) El auto asegura que existían auditorías de los expedientes y deja sentado que no hubo «actuación ilícita» ni en los jefes de servicio o de departamento y «menos aún» de la directora provincial, Inés Sabaleta, «cuya actuación solo rubrica la labor previa de examen, control y fiscalización»” (diario digital ANDALUCES.ES).

Pero, como hemos ya reiterado, este Grupo Socialista no ha venido a la Comisión con un discurso triunfalista de «todo está bien». Como complemento de las actuaciones ya emprendidas por la Junta de Andalucía para mejorar la praxis en los informes de auditor, entendemos que sigue existiendo capacidad de mejora, por lo que el Gobierno andaluz dentro de su capacidad normativa debería seguir profundizando en mecanismos que permitan una utilización fiable de este sistema de justificación, además de instar al Gobierno Central, y en concreto al Ministerio de Hacienda como organismo directamente responsable, a profundizar y mejorar la regulación en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de los auditores.

II.2.6. Las resoluciones de exceptuación.

Las resoluciones de exceptuación han sido otro de los argumentos que algunos Grupos Políticos han esgrimido como prueba irrefutable de la actuación de la Junta de Andalucía para favorecer el fraude de determinadas empresas. Si bien, tras las manifestaciones de los comparecientes sobre este tema, algún Grupo Político, en concreto PODEMOS, ha rebajado su valoración inicial como ilegalidad a presuntas meras irregularidades administrativas.

Las resoluciones de exceptuación no han sido utilizadas exclusivamente para las subvenciones de FPE, sino que han sido utilizadas a lo largo del tiempo de forma puntual por las diferentes Consejerías para no frenar la ejecución de

políticas públicas de interés general, si bien es cierto que durante los ejercicios 2009 y 2010 se produjo un uso mayor en relación con las subvenciones de FPE, debido, fundamentalmente, al importante incremento del número de subvenciones concedidas, como se ha analizado en un apartado anterior.

En contra de cómo se ha querido presentar por algunos Grupos Políticos, la figura de la exceptuación es una garantía añadida de la normativa andaluza que no tiene parangón en el resto del Estado español, como puso de manifiesto el ex Interventor General en contestación al comisionado de PODEMOS:

“La figura de la exceptuación es una figura garantista, propia de nuestra Administración. No creo que exista en ninguna otra comunidad, por lo menos nosotros no la hemos encontrado en ninguna otra normativa autonómica, ni siquiera en la estatal. Es una garantía adicional que nuestro ordenamiento jurídico da en la gestión de las subvenciones que se realizan y gestionan desde la Junta de Andalucía.” (Pág. 177 - DS nº 143).

Por tanto, en ningún momento, como se ha esgrimido por determinados comisionados, se ha podido vulnerar ninguna normativa básica estatal por el simple hecho que la legislación estatal no contempla esta figura.

De forma torticera se ha empleado intencionadamente por algunos comisionados el término «exoneración» en lugar de exceptuación para dar a entender que la administración andaluza «eximía» del cumplimiento de la obligación de justificación a determinados beneficiarios. Algo totalmente incierto y que, como hemos afirmado, se utilizaba de forma intencionada a pesar de haberse explicado hasta la saciedad por los comparecientes que en ningún momento se eximía de este cumplimiento sino que se postergaba en el tiempo. La respuesta del ex Interventor General a pregunta del PSOE fue totalmente rotunda y clara al respecto.

“...la exceptuación lo que hace es limitar la barrera que se establece con nuestra normativa de la Ley de la Hacienda Pública a que un beneficiario cobre, cobre, no que se haya concedido, que cobre una subvención si previamente no ha justificado otra, pero la obligación de justificar se mantiene en todo su contenido, obviamente.”

Para comprender en qué consiste exactamente la figura de la exceptuación es necesario conocer a que se refiere el ex Interventor General cuando habla de “barrera” establecida por la Ley de la Hacienda Pública de Andalucía, que impide que un beneficiario cobre una subvención si previamente no ha justificado otra anterior, y que es una medida garantista exclusiva de la normativa andaluza.

La «barrera» a la que alude el ex Interventor General está regulada en el artículo 124.1 de la Ley General de Hacienda Pública de Andalucía que en su primer párrafo establece que “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.” Esta es la peculiaridad y singularidad que no se encuentra en ninguna otra normativa, ni del Estado ni de otras CC.AA, como manifestó el ex Interventor General en respuesta al PSOE “Insisto más, me gustaría poder subrayarlo, ésta es una peculiaridad de nuestra normativa, no hemos encontrado ninguna otra norma autonómica, o ni siquiera estatal, que establezca esta limitación, esta garantía que establece nuestra norma, la garantía de que no va a cobrar nada si usted no justifica antes las subvenciones previamente concedidas.” (Pág. 198 - DS nº 143).

En definitiva, como también manifestó el ex Interventor General en respuesta al PSOE, en otras administraciones no se exige al beneficiario tener justificadas subvenciones anteriores para abonarles nuevos importes: “¿Usted dice que la excepción es una garantía adicional sobre otras Administraciones que sí pueden producir el pago sin que siquiera se hayan entregado los documentos de justificación de las previas?”

RESPUESTA: “Se puede cobrar, se puede cobrar una segunda subvención a pesar de no haber justificado una anterior.” (Pág. 199 - DS nº 143).

Pero en previsión que por causa mayor no se haya podido culminar el proceso de justificación y en aras de no perjudicar políticas de interés general, en un segundo párrafo se establece la posibilidad de exceptuar de esta obligación “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.”

¿En qué consiste el proceso de justificación de una subvención? La justificación no es sólo una responsabilidad del beneficiario. Requiere que el beneficiario presente la documentación acreditativa, pero también es preciso 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 JÚPITER y automáticamente desaparece el impedimento para proceder al pago de la siguiente subvención.

En relación con los cursos de FPE, como se ha manifestado por los comparecientes, en la mayoría de los casos los beneficiarios habían presentado la documentación justificativa, pero no se había concluido el proceso, es decir, no se había fiscalizado el documento J y por tanto el sistema JUPITER no permitía el abono de la nueva subvención, por no haberse finalizado por la administración el proceso de revisión de la documentación presentada por los beneficiarios, como lo corrobora el siguiente párrafo de la página 33 del Informe de la Cámara de Cuentas sobre 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 “(...) 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 (...)”.

La evidencia de que el retraso en culminar el proceso de justificación era imputable a la administración y no a los beneficiarios, llevó al comisionado de PODEMOS a cambiar su discurso como se constata en sus siguientes palabras:

“Es decir, al no tener culpa, responsabilidad alguna, en la no justificación – aunque no se hubiera cumplido el J– la entidad subvencionada, puede deducirse claramente que, entonces, la Junta incurrió en un fraude de ley para saltarse su propio sistema, ya que el sistema, efectivamente, era correcto, el diseño legal era bastante bueno y muy hermético, pero, a la vista de escasez de medios y de la acumulación de expedientes irrevisables materialmente en los plazos legales, pues se vio una oportunidad en la exceptuación como mecanismo que permitía a la Junta proceder al pago” (Pág. 88 - DS nº 200).

Del análisis de este párrafo se desprende que el comisionado de PODEMOS reconoce la legalidad de las resoluciones de exceptuación y su carácter de garantía añadida, pero, ante la evidencia que dichas resoluciones se dictan no por la falta de presentación de la documentación por parte del beneficiario sino por la incapacidad material de la administración de culminar el proceso de justificación, las califica como «fraude de ley», al entender que las mismas no van en beneficio de los administrados sino que tratan de paliar una carencia de la propia Administración, habiendo afirmado en reiteradas ocasiones, a lo largo de esta Comisión, que las mismas han incumplido las normas aplicables a la producción de los actos administrativos al no existir solicitud previa de los beneficiarios y al haberse emitido resoluciones genéricas y no individualizadas.

Analicemos ese presunto «fraude de ley» a la luz del derecho administrativo. Entre los principios rectores que rigen la actividad de la administración se encuentran el de celeridad y economía procesal y el de actuar, desde la estricta

sujeción al espíritu de las normas, siempre de la forma más beneficiosa para los administrados.

El espíritu del párrafo 1º del artículo 124.1 de la Ley General de Hacienda Pública de Andalucía, que hemos transcrito más arriba, lo que persigue es prevenir que beneficiarios de subvenciones reciban nuevos pagos si incumplen su obligación de presentar la documentación justificativa de subvenciones anteriores por causas a ellos imputables. Por tanto, se estaría produciendo un perjuicio a los administrados por una mala praxis administrativa si se bloquearan pagos habiéndose presentado la documentación por parte de los interesados o que no hubieran podido presentar la misma por causas ajenas a ellos.

Como establece el artículo 53 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (normativa vigente hasta el 2 de Octubre de 2016, cuando entrará en vigor la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) los actos administrativos podrán producirse de oficio o a instancia de parte.

Para evitar ese perjuicio a los interesados, la Consejería de Empleo recurrió de forma acertada a la posibilidad legal contemplada en el párrafo 2º del artículo 124.1, ya citado, promoviendo de oficio la expedición de las resoluciones de exceptuación.

Por otro lado, y de conformidad con el principio general de celeridad y economía procesal, el artículo 55.3 de la citada ley 30/1992 establece lo siguiente:

“Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado”.

Es por tanto, en contra de lo reiteradamente sostenido por algunos miembros de la Comisión, totalmente ajustado a derecho la expedición de las resoluciones conteniendo la exceptuación a favor de múltiples beneficiarios, como manifestó el ex Interventor General en respuesta sobre este tema a la comisiónada de CIUDADANOS:

“¿Por qué los actos administrativos tienen que ser uno a uno? ¿Por qué no se puede hacer una resolución que afecta a multitud de beneficiarios? (...) ¿Y ese interés general en qué se contradice con que la solución afecte a cinco, seis o siete beneficiarios? ¿Por qué usted entiende que tiene que ser uno a uno, y no puede ser una resolución donde se establezca que se exime a veinte?” (Pág. 172 - DS nº 143).

En resumen, las resoluciones de exceptuación, que se han querido presentar por algunos Grupos Políticos como prueba irrefutable de la connivencia de la administración para propiciar el fraude por determinadas empresas, a la vista de la normativa aplicable, resultan totalmente ajustadas a derecho. Es más, entiende el Grupo Socialista que fueron utilizadas muy acertadamente para evitar un perjuicio no solo a los beneficiarios de las subvenciones sino, lo que es más importante, a miles y miles de trabajadores y trabajadoras, los cuales se hubieran visto privados de mejorar su cualificación profesional.

De hecho, la Cámara de Cuentas en su informe considera que la emisión de las resoluciones de exceptuación fue necesaria, incluyendo en sus recomendaciones no que no se emitan más resoluciones de este tipo sino que se adopten “medidas para poner al día el retraso existente en la comprobación de las justificaciones, previa a la liquidación de los expedientes, lo que permitiría minorar el elevado importe de libramientos pendientes”.

Respecto a la insuficiencia de personal, puesta de manifiesto tanto por la Cámara de Cuentas como por algunos de los comparecientes ante la Comisión, ya nos hemos pronunciado en un apartado anterior, donde se ha reconocido tales insuficiencias debido fundamentalmente a dos cuestiones: el incremento del presupuesto destinado a esta política pública con el consiguiente incremento de expedientes, beneficiarios y cursos durante los años 2009 y 2010; y las políticas de contención del gasto impulsadas por los Gobiernos del Partido Popular que no solo prohibían el incremento de las plantillas de la administración pública, sino que ni siquiera permitía la reposición de los efectivos por jubilación, lo que imposibilitó el incremento del número de efectivos.

A pesar de ello, hubiera sido deseable que se hubieran articulado mecanismos de flexibilidad que hubieran permitido destinar temporalmente efectivos humanos de otras áreas de la administración autonómica a reforzar la gestión de esta política pública.

La legalidad de las resoluciones de exceptuación ha sido corroborada, igualmente, por la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Sevilla en su escrito oponiéndose a un recurso de la acusación popular ejercida por el PP del que se hicieron eco diversos medios de comunicación el pasado 22 de julio de 2016 (ABC, ANDALUCES.ES, DIARIO SEVILLA, LA RAZÓN,...). Reproducimos parte de la información facilitada por el DIARIO DE SEVILLA:

“Anticorrupción no aprecia delito en la exoneración de los cursos de formación. La Fiscalía Anticorrupción avala la tesis de la Junta de Andalucía. El Ministerio Público no aprecia delito en las resoluciones de exoneración de los cursos de formación y por ello ha impugnado un recurso que presentó el PP

contra la decisión de la juez de instrucción número 6 de Sevilla, María Núñez Bolaños, de dejar «sin efecto» un auto dictado el 15 de junio de 2015 por la juez Mercedes Alaya en una última actuación procesal antes de Ir destinada a la Audiencia de Sevilla. (...) Anticorrupción considera que la imputación efectuada de los ocho delegados del Servicio Andaluz de Empleo (SAE} y de los jefes de servicio, además del exconsejero Antonio Fernández, lo es «exclusivamente por el dictado de las denominadas resoluciones de exoneración en los expedientes de subvenciones, además de otras cuestiones de naturaleza administrativa y políticas». Estas resoluciones, que se enmarcan en el artículo 124 de la ley general de Hacienda Pública de Andalucía, «con el tiempo han demostrado no ser tales exoneraciones para el beneficiarlo. Obedecen más bien a una lógica interna, como quiera que las labores de liquidación y justificación del órgano administrativo se solapaban con la nueva acción formativa y con otra subvención ya concedida, la misma eximía de este requisito para el pago de la nueva, no la concesión de una nueva subvención, sino sólo el pago». El fiscal aclara que las resoluciones «no sólo no exoneraban de justificar, sino que, según los datos que obran en la causa, se hicieron sobre expedientes en los que las entidades ya habían justificado y estaban pendientes del dictado de la resolución por el órgano gestor, dictado del certificado de finalidad del Reglamento de la Intervención de la Junta de Andalucía (RIJA), artículo 41, y liberación del pago del 25% con el documento contable J»”.

Poco más se puede añadir a la claridad y contundencia con que se expresa la Fiscalía respecto a la absoluta legalidad de las resoluciones de exceptuación.

La señora Sillero, en su interrogatorio al exconsejero D. Antonio Fernández, no se contentó con tachar de ilegales estas resoluciones sino que acusó al exconsejero de dictarlas para favorecer y propiciar el fraude de empresas afines al PSOE, adelantando que será condenado en sede judicial:

“Y sobre las exceptuaciones, yo también quería hacer una pregunta. No sé si se pararon alguna vez a pensar la gravedad de los hechos de las exceptuaciones, y que esto lo que permitía era el fraude y amparar el fraude. Porque si no liquidaban esos expedientes, no podían comprobar si alguna de las entidades que habían recibido esas subvenciones estaban actuando de manera fraudulenta o no. Y ahí es donde está el beneficio de la Junta de Andalucía, porque, por un lado, permitía seguir dándole subvenciones al entramado, determinados entramados empresariales, determinadas fundaciones afines al Partido Socialista, para obtener réditos electorales.” (Pág. 86 - DS nº 193).

“Ese es el fraude, y eso es lo que está aquí demostrado, y que habrá las responsabilidades aquí, al finalizar esta comisión de investigación, y en sede

penal, con las responsabilidades que los jueces estimen oportunas.” (Pág. 102 - DS nº 193).

¿Tendrá la decencia política la señora Sillero de rectificar y pedir disculpas al Sr. Fernández, a todos los responsables políticos y funcionarios a los que ha acusado injustamente y a todos los andaluces por el daño que ha ocasionado a Andalucía?

II.2.7. Los informes de control financiero permanente 2012 del SAE y las alertas desatadas por los informes especiales de 2014.

La firme voluntad del Gobierno Socialista de Andalucía de esclarecer las presuntas irregularidades puestas de manifiesto por el Informe de la Cámara de Cuentas y por los Informes Especiales de la Intervención de la Junta de Andalucía quedó claramente expresada en la respuesta que dio el ex Interventor General a pregunta de la comisionada del PP: “¿cree sinceramente que la Junta de Andalucía está actuando de forma contundente en el caso?”.

RESPUESTA: “En lo que yo conozco sí.” (Pág. 226 y 227 - DS nº 143).

El mismo ex Interventor General, en su exposición inicial, informó a la Comisión de la celeridad con la que se actuó una vez que se detectó una «posible área de riesgo»:

“...apenas dos meses después de haberse puesto de manifiesto una posible área de riesgo en la gestión de una determinada línea de gasto en una provincia determinada también, ya se había realizado un análisis preliminar de riesgos, celebrado varias reuniones al máximo nivel de nuestro centro directivo, aprobado un control especial para las ocho provincias, incorporado el plan de auditorías del ejercicio, comunicada esta actuación a la Cámara de Cuentas y desarrollado un detallado y completo programa de trabajo para realizar los controles.” (Pág. 148 - DS nº 143).

Las alertas por “la posible área de riesgo” fueron dadas desde la propia Junta de Andalucía, actuándose de forma inmediata con la finalidad de verificar si realmente existía ese riesgo y, en su caso, implementar los mecanismos que permitieran su subsanación y mejorar el sistema para el futuro, tal como manifestó el ex Interventor General en respuesta al PSOE: “...me gustaría subrayar que estas irregularidades, deficiencias, se han detectado con los recursos propios de la Junta de Andalucía, desde dentro, a través de sus mecanismos, sus procedimientos de control interno. Y me atrevería a seguir añadiendo, se ha actuado de forma contundente e inmediata” (Pág. 194 - DS nº 143). “Yo insisto una vez más: el problema se ha detectado desde dentro de nuestra Administración y se ha actuado con una contundencia no habitual.” (Pág. 195 - DS nº 143).

De hecho, en estos años de austericidio impuesto por el Gobierno de la Nación del PP, con normas muy restrictivas respecto a la reposición de efectivos en las administraciones públicas, de las pocas áreas de la administración andaluza que han visto reforzadas sus efectivos humanos una de ellas ha sido la Intervención, como reconocía el exinterventor en respuesta al PSOE:

“La correcta dotación de recursos humanos para la intervención ha sido una gran preocupación desde el comienzo, ¿no? Y en este contexto que usted señala, de limitaciones presupuestarias, de no reposición de las tasas de efectivos, a pesar de ello, durante los tres años en los que yo he ostentado el cargo de interventor general, quiero hacer referencia a que el Capítulo Primero, Gastos de Personal, de la Intervención General, se ha incrementado en un catorce y pico por ciento, en este contexto. Que los recursos de la Intervención General en servicios centrales se han incrementado en casi un 50%.” (Pág. 196 - DS nº 143).

Ello representa una evidencia más de la firme voluntad del Gobierno andaluz de poner todos los medios posibles para un correcto control de la actuación de la Junta de Andalucía.

Ha quedado sobradamente acreditado por las declaraciones de los comparecientes y a través de la documentación aportada a esta Comisión que ninguna subvención de FPE en Andalucía se concedió sin haber sido previamente fiscalizada favorablemente por la Intervención de la Junta de Andalucía, y que dicho trámite además tiene carácter suspensivo; es decir, mientras no quede acreditado que la subvención que se propone no cumple con todos los requisitos legalmente exigidos, es materialmente inviable que se pueda dictar resolución de concesión ni pagar un solo euro.

Pues bien, además de ese control del gasto que se realiza a priori, a través de la fiscalización previa (denominada por la LGHP como “función interventora”) la Intervención General de la Junta de Andalucía realiza otro tipo de control a posteriori sobre las subvenciones concedidas: el denominado 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.

La regulación y forma de llevar a cabo el control financiero de subvenciones se describe pormenorizadamente en el Informe de fecha 16 de febrero de 2016, ya aludido, que lleva por título Informe relativo a las actuaciones de control de legalidad y control interno efectuadas en materia de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía en el periodo 2002-2015, remitido por la Junta de Andalucía a esta Comisión.

Así mismo, los miembros de esta Comisión han tenido la oportunidad de conocer de primera mano su funcionamiento, con la comparecencia el día 14 de

marzo de 2016 de la máxima responsable del mismo, la Interventora Adjunta de la Intervención General, Área de Control de Fondos Europeos y Subvenciones, D^a Teresa Arrieta Viñals, que en su exposición introductoria explicó cuál era el objetivo de este tipo de controles, así como su metodología, insistiendo en el amplio alcance de los mismos en comparación con otros, como los controles especiales realizados en 2014, y destacando que la base fundamental de los mismos estribaba en las visitas en situ a los beneficiarios, como lo corrobora la respuesta dada a la comisionada de IU:

“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.” (Pág. 10 - DS nº 151).

Respecto al resultado de estos controles en relación con las subvenciones de los cursos de FPE, la Interventora Adjunta manifestó que en ningunos de los controles realizados se detectaron indicios de ilegalidad, solo simples deficiencias en la justificación, que se han subsanado con los oportunos reintegros, precisando que en la mayoría de los casos han sido parciales, como corrobora la respuesta dada a la comisionada de IU:

“Bien, en cuanto a la detección o no de los mismos errores o no, yo le puedo hablar de la experiencia y de los resultados que tenemos en nuestra área de Control financiero de fondos..., de subvenciones (...) No sé, como le digo, el detalle del trabajo que se ha realizado por la otra Intervención Adjunta. Y nosotros la experiencia que tenemos y el resultado es que ha habido casos en donde realmente no se había justificado adecuadamente..., las irregularidades que hemos encontrado han sido en materia de justificación, como con carácter general, gastos a lo mejor que no eran subvencionables... Nunca ha habido..., nunca no, el mayor porcentaje de las propuestas de reintegro han sido reintegros parciales. Por tanto, de una propuesta de reintegro parcial..., yo no me atrevería a decir de un fraude en ese caso concreto. Nosotros no hemos detectado eso, la realidad en el beneficiario ha sido distinta.” (Pág. 11 - DS nº 151).

Es decir, en ningún momento con anterioridad a los informes especiales de 2014, se había producido ninguna alerta por parte de la Intervención.

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”.

¿Se produjeron estas alertas en el resto de provincias como consecuencia de los Informes de control financiero permanente del SAE referente al ejercicio 2012? A excepción del Interventor de Huelva, ningún otro Interventor de los que han comparecido han manifestado que encontraran nada especial en estos Informes de control financiero permanente del SAE que justificaran controles especiales. Al contrario, algunos Interventores, como el de Almería en respuesta a pregunta del PSOE, han manifestado que la actuación del SAE en 2012 se ajustó a la normativa aplicable:

“...prácticamente ahí lo que se detectó pues eran unas pequeñas irregularidades, que eran requisitos de, por ejemplo, que no venía el de estar al corriente con la Seguridad Social, pero que no venía, pero luego en las alegaciones el órgano gestor ya mandó..., porque como tiene autorización para meterse con sus programas y comprobar que está o no está al corriente sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, pues antes de dictar la propuesta de resolución, todo eso lo verifica y todo eso lo acompañó, y solamente se especificaron algunos errores de rellenar un certificado, algún dato que no era correcto y tal, pero por regla general nosotros no detectamos allí incumplimientos.” (Pág. 30 - DS nº 140).

Según teletipo de EUROPA PRESS, de 17 de mayo de 2016, en igual sentido se pronunció el Interventor de Jaén en su declaración en sede judicial “Para finalizar, defendió que en el informe de cumplimiento del SAE de 2012 «se cumplió con la legislación aplicable, y así se recoge con las salvedades de irregularidades administrativas que constan en el informe»”.

En qué consistió el trabajo de los informes especiales lo explicó claro y conciso el Interventor de Almería a pregunta de IU:

“...el alcance material se ha centrado en el análisis de los documentos, de los expedientes que nos han presentado. (...) era analizar los expedientes, los funcionarios que me acompañaban y un servidor, y sacar las incidencias, las posibles irregularidades, la documentación que faltaba en el expediente, y prácticamente ese es el alcance que teníamos en ese momento.” (Pág. 8 - DS nº 140).

Es decir, los interventores centraron su trabajo en revisar la documentación aportada por los centros gestores de aquellos expedientes incluidos en la muestra, documentación que durante la fiscalización previa de esos mismos expedientes ya tuvieron ocasión de revisar y comprobar que cumplían con la normativa aplicable, pues en caso contrario hubieran reparado el expediente y no se hubiera podido proceder a la firma de la resolución de concesión o al pago de la subvención.

Si en el proceso de fiscalización previa se había comprobado la existencia de toda la documentación ¿por qué se produce en la mayoría de los informes limitaciones al alcance por falta de documentación, incluso en alguna Intervención como la de Sevilla se deniega la opinión porque no se aportan expedientes completos? La respuesta se ha dado reiteradamente por parte de los Interventores: ellos analizaban la documentación presentada en respuesta al cuestionario que con carácter previo se había preparado por Interventor Adjunto de Control Financiero Permanente. Si esta documentación no era presentada o bien el órgano gestor se remitía para su comprobación a programas informáticos de gestión, la Intervención correspondiente lo anotaba como un incumplimiento.

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. Las respuestas del Interventor de Almería a preguntas del IU y del PP resumen perfectamente la cuestión:

- Interventor de Almería a pregunta de IU:

“Hay que tener en cuenta que estos expedientes los empezó a gestionar el Servicio Andaluz de Empleo, fueron traspasados a la delegación territorial, mientras, creo que pasaron por una empresa que los escaneó. Luego, van a pasar a otro sitio, la empresa que lo escaneó, son expedientes de casi mil documentos. Todo eso venía muy dificultoso, hasta incluso a nosotros se nos ha podido escapar, después de mil documentos y eso, un documento que hemos dicho: «esto no viene», y le hacemos una segunda revisión y decimos: «pues sí, estaba aquí», pero normalmente hemos ido anotando con el programa de trabajo que nos ha emitido y nos ha indicado la Intervención General, que es la competente, pues, una hoja de verificación a cada expediente muy exhaustiva. Si falta una documentación en ese momento en el expediente, pues para nosotros el informe es desfavorable. Si nos llega una justificación, que a nosotros nos llega una fotocopia, pues no podemos dar por validez jurídica ese documento, aunque sí tenemos constancia que esa documentación original pues la tiene el beneficiario y se la ha presentado al auditor, pero para nosotros, en ese momento que estamos analizando el expediente, es desfavorable.” (Pág. 8 - DS nº 140).

- Interventor de Almería a pregunta del PP:

“...nosotros nos tenemos que pronunciar en ese momento con la documentación que tenemos en el expediente. En su momento, el interventor correspondiente que lo fiscalizara, estoy seguro que tenía toda la documentación allí. ... cuando nosotros hemos hecho otra vez otra revisión de esos expedientes, no hemos encontrado alguna documentación de la que faltaba, pero no quiere decir que, a lo mejor, es que..., que esté, o esté, como en las alegaciones dice la Delegación de Educación, Cultura y Deporte, que es la que pasaron los expedientes de la primera fase..., de la dirección provincial del Servicio Andaluz de Empleo, que algunos expedientes, por ser documentación no viva, pues se había quedado allí la documentación. Entonces... Pero, claro, nosotros empezamos a revisar el programa de trabajo: este documento está, éste no está, éste no está... y, al final, sacamos...; es decir, pues nos faltan éstos. Pero no podemos decir que esa documentación no esté” (Pág. 25 y 26 - DS nº 140).

También el ex Interventor General se refirió al desorden de la documentación como consecuencia del traspaso de competencias como la causa de la mayoría de las «limitaciones al alcance» puestas de manifiesto en los informes especiales:

- Ex Interventor General en respuesta a IU:

“Pero es cierto, en mi opinión, que el hecho de que se hayan producido tres cambios de competencia en tampoco (sic) tiempo con la consiguiente movilidad que eso significa en los expedientes, es cierto que el funcionario tiene la obligación de cuestionar diligentemente los expedientes que están a su cargo, pero de facto hay un dicho en la Administración que dice que un cambio de competencias es un pequeño incendio en los expedientes (...) Esto, seguramente, a mi modo de ver, podría ser uno de los motivos (...) Yo no le creo, es imposible, en mi opinión, que un interventor, uno se puede equivocar, pero que todos los..., un número tan alto de interventores, cuando [...] en previa, lo fiscalicen sin revisar esos documentos que ahora en unos casos no aparecen. ¿Cuál es la causa? La desconozco, una hipótesis razonable es la que le he comentado. El manejo de expedientes trasladando de un centro directivo a otro ha producido que algunos expedientes se hayan podido traspapelar, desaparecer o no localizar. No es una excusa, es un motivo que entiendo que puede estar..., ser una de las causas de las incidencias que están poniendo en manifiesto.” (Pág. 157 y 158 - DS nº 143).

- Ex Interventor General en respuesta a PODEMOS:

“¿hay alguna conclusión posible sobre cuál era la causa de esta..., bueno, de esta mala actuación o de esta mala gestión?”

RESPUESTA “Yo le adelanto una, que no es que sea la causa, pero sí, sin duda, es uno de los motivos: los movimientos de expedientes, que eso es un drama en cualquier Administración. Y si usted se va a los informes, todos tienen una limitación a su alcance muy importantes: limitaciones en obtención de información, de legibilidad, desorden de expedientes... Esto no justifica la situación, pero puede ser, y en mi modesto entender, sin duda, una de las causas de las circunstancias que se han puesto de manifiesto.” (Pág. 182 - DS nº 143).

- Ex Interventor General en respuesta al PP:

“Gran parte de las limitaciones que se ponen de manifiesto en los informes es porque no se acredita algo. Esa no acreditación deriva de que no existe..., no se pone de manifiesto que exista ese documento, ¿no? Y esta inexistencia del documento es lo que señalaba que pudiera derivarse de una traspapelación, de una pérdida como consecuencia de estos movimientos de expedientes que se derivan de estos cambios de competencias.” (Pág. 185 - DS nº 143).

En conclusión, se trataba más de defectos formales que de fondo, pues los mismos Interventores reconocen que esa documentación que ahora faltaba fue aportada por el órgano gestor y revisada y validada por ellos cuando se produjo la fiscalización previa, como demuestra, a título de ejemplo, las manifestaciones que a continuación transcribimos:

- Interventor de Almería a pregunta del PP: “En su momento, el interventor correspondiente que lo fiscalizara, estoy seguro que tenía toda la documentación allí.” (Pág. 25 - DS nº 140).

- Interventor de Almería a pregunta del PSOE:

“Cuando un interventor fiscaliza una propuesta de resolución o un pago, ¿le daba el visto bueno sin verificar ningún requisito?, o, por el contrario, ¿exigía y se comprobaban todos los documentos y las propuestas que se indican en la guía de fiscalización?”

RESPUESTA: “Se coge la guía de fiscalización, se comprueban todos los expedientes, todos los informes preceptivos, y cuando todo es correcto se valida y se contabiliza. (...) Y si hay algún informe que falta, o lo que sea, pues se le pone, se le pide la documentación al órgano gestor, se le pone una nota..., bueno, en caso de que, se le puede poner una nota de reparo, y se repara el expediente hasta tanto aporte ese documento.” (Pág. 33 y 34 - DS nº 140).

- Interventor de Córdoba a pregunta del PP:

“...no me cabe duda que, en el año 2010 y 2011, la convocatoria que se fiscalizó en su momento, nos enviaron esa relación, esa propuesta de resolución

en la que se valoraban todos los elementos. Pero cuando ahora, en 2013-2014, hemos pedido esa documentación, no nos la han enviado.” (Pág. 32 - DS nº 141).

- Interventor de Granada a pregunta de CIUDADANOS: “Los expedientes, en su fase previa de fiscalización, cuando los fiscaliza el interventor en fase A, en fase D, no los fiscaliza si no está toda la documentación.” (Pág. 91 - DS 141).

- Interventor de Granada a pregunta de PSOE:

“...cuando desde la Intervención se fiscaliza una propuesta de resolución o un pago, ¿se le da el visto bueno sin verificar ningún requisito?, ¿o, por el contrario, se exige y se comprueban los documentos y propuestas que exige la guía de fiscalización para cada uno de los trámites?”

RESPUESTA: “Se exige lo que dice la guía de fiscalización.” (Pág. 15-116 - DS 141).

También el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado sobre el tema de la presunta ausencia de documentación en el Acta de Liquidación Provisional dentro de las actuaciones previas incoadas con motivo de la remisión por la Cámara de Cuentas de Andalucía de su informe de fiscalización, y a la que nos referiremos más detalladamente cuando tratemos el tema del presunto menoscabo:

“Cabe considerar en relación con esta cuestión que, con independencia de su valoración desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad administrativa, la ausencia de memoria, como información insuficiente respecto de las actividades desarrolladas, no implica de modo automático la materialización de un daño a los fondos públicos. Por otro lado, en los casos analizados consta la realidad de las actividades por virtud de otros medios y su exigencia por parte de la Administración concedente”.

Ha llamado la atención de este Grupo Socialista las referencias de algunos Interventores a lo novedoso que resultaba para ellos los informes especiales y la no suficiente cualificación de las Intervenciones Provinciales para llevarlos a cabo, como por ejemplo las manifestaciones ante esta Comisión del Interventor de Almería a preguntas de IU y del PP:

- Interventor de Almería en respuesta a IU: “O sea, nosotros, sobre un universo, un trabajo que nos ha encargado la Intervención General, novedoso para nosotros, porque es la primera vez que hacíamos este tipo de control...” (Pág. 8 - DS nº 140).

- Interventor de Almería en respuesta al PP: “Nosotros, de momento, nos llegó esto y casi no estábamos muy preparados.” (Pág. 28 - DS nº 140).

Según noticia aparecida en el DIARIO DE SEVILLA el pasado 18 de mayo de 2016, en igual sentido se pronunció el Interventor de Córdoba en su declaración en sede judicial

“El funcionario reconoció, a preguntas de la acusación que ejerce la Junta de Andalucía, que hay una parte del informe especial en la que hace un «juicio de valor que quizás no sea lo adecuado», y añadió que con la carga de trabajo que tiene y el personal disponible, «no se considera especialmente cualificado para hacer este tipo de Informe, ni por su cualificación profesional ni por el nivel de disponibilidad, por la carga de trabajo enorme que tienen»”.

¿Pudo existir cierta precipitación en los informes especiales al señalar como irregularidades la simple ausencia de documentación cuando los mismos Interventores han reconocido que durante el proceso de fiscalización previa habían examinado y comprobado su existencia?

De hecho la Fiscalía de Sevilla en su escrito de oposición al recurso del PP contra el archivo de la conocida como «pieza política», según teletipo de EUROPA PRESS de fecha 2 de marzo de 2017, se cuestiona sobre este asunto:

“¿Pretende el recurrente imputar a todos los interventores por no hacer bien su trabajo en fiscalización previa? Porque si llevamos al extremo su tesis, estos señores colaboraron en el ocultamiento de datos, no olvidemos que los mismos señores que daban el plácet por así decirlo subvención a subvención, año a año, luego vinieron a ponerlo en entredicho»”.

De las manifestaciones hechas por la Interventora Adjunta, y otros Interventores Provinciales, se ha constatado que la metodología de trabajo utilizada para la realización de los informes especiales, basadas en un guión predefinido por la Intervención Adjunta de control financiero permanente, difería de la utilizada por la Intervención Adjunta de control de fondos europeos y subvenciones para la realización de los Informes anuales de control de subvenciones, muy concienzuda y pormenorizada, como lo expresaba en su respuesta a la comisionada de IU:

“Bueno, yo pienso que, a la hora de hablar de fraude, a la hora de hablar de cualquiera de estas circunstancias, hay que ser rigurosos. En el rigor entiendo que hay que hacer el análisis de lo que se tiene por delante. Como comprenderá, la materia en la que trabajo yo es muy dada a esos calificativos, y no se puede estar definiendo las cosas así. Digo, en mi área, por lo menos en lo que corresponde. Bien. Desde ese punto de vista, yo le puedo decir que en los controles que se han realizado de formación, se han..., una vez que se realizan, puede haber deficiencias en la documentación que tiene el órgano gestor. Nosotros vamos al beneficiario y nuestra experiencia es que después la realidad es distinta a los

papeles que parece que figuran en el expediente. Es decir, si..., depende de la forma de justificar que tenga la norma, que establezca la norma reguladora, si la forma de justificar que ha ido modificándose en las normas reguladoras, al menos, que nosotros hemos analizado en cuanto a que se ha permitido que junto con la cuenta justificativa se aportara, un informe de auditor, puede parecer que falta mucha documentación. (Pág. 11 - DS nº 151).

“Antes le comenté –no recuerdo el nombre, pero bueno...– que nosotros nos hemos podido encontrar con expedientes en los que, documentalmente, no serán completos, pero en la visita al beneficiario hemos comprobado y nos han aportado documentación. (...) ¿Cuál es la diferencia? Yo creo que nosotros, por lo menos –cuando hablo de nosotros, el área de control–, en el ámbito del control financiero de subvenciones, no todo lo que no está es irregularidad.” (Pág. 29 - DS nº 151).

El Interventor de Córdoba, en respuesta al PSOE, reconocía que la metodología y alcance de los informes especiales que se realizaron en 2014 eran más limitados que los controles financieros de subvenciones “El control financiero de subvenciones implica, como usted bien ha dicho, una visita al beneficiario y un análisis de toda la documentación que tiene el beneficiario. Esto ha sido un control financiero interno...” (Pág. 41 - DS nº 141).

Si no habían existido alertas en los controles de subvenciones realizados hasta 2012; si se habían fiscalizado de conformidad todos los expedientes; si se reconoce por los propios Interventores que en la fiscalización previa que llevaron a cabo de estos expedientes comprobaron que los mismos contaban con toda la documentación exigida por lo que fiscalizaron de conformidad los mismos; si de las declaraciones de los comparecientes ante esta Comisión y en sede judicial, por las noticias que nos facilitan los medios de comunicación, solo se trataban de irregularidades o deficiencias administrativas la mayoría subsanables (respuesta del Interventor Almería al PSOE “Prácticamente, lo que tenemos aquí son errores en vía administrativa, subsanables la mayoría...” –Pág. 49 - DS nº 140–); si las investigaciones judiciales están teniendo como consecuencia el archivo de las diligencias abiertas ¿por qué en 2014 se desatan todas las alarmas y se cuestiona toda la actuación administrativa en relación con los cursos de FPE desde el año 2002? Para esta pregunta no existe una respuesta simple.

El exconsejero D. Antonio Fernández apunta, en respuesta a la comisionada de CIUDADANOS, a la «secuela» dejada por el conocido como caso ERE, que desata temor entre los funcionarios y especialmente entre los Interventores ante los reproches hechos a la Intervención por no haber emitido en aquel momento ningún informe de actuación:

“Es que yo parto del principio de que esto es un bluf. Un bluf generado por la catarsis, la crisis o el nerviosismo que se genera en esta comunidad en el año 2011 o 2012. Que aquí se pone todo el mundo a cuestionar y a poner en pie todos los sistemas. Y hasta ahora, [...] del año yo no sé cuánto, del año 2002. Aquí les entran unos nervios a los interventores, que no se ha visto nunca. Unos interventores que antes habían dado conformidad a las ayudas que después cuestionan, pero que, en el juzgado, dicen que no. ¿Y por qué les entra ese nervio a los interventores? Por una presión social y mediática fortísima, como consecuencia de la obligación, o no, de los informes de actuación de los ERE. Y se genera una crisis de ansiedad, desde mi punto de vista. Y todo lo que había sido normal, deja de ser normal.” (Pág. 74 y 75 - DS 193).

El diario ABC, en su edición del 3 de marzo de 2016, se hacía eco de unas declaraciones en sede Judicial de D. Juan Luque en el conocido como CASO MARISMAS, que corroboran en parte esa apreciación “La cascada de imputaciones «paraliza» la gestión de la Junta. El interventor Juan Luque admite al juez del caso Marismas «miedo» entre los funcionarios. (...) aseguró que los técnicos de la Junta de Andalucía están trabajando en modo ««alerta»» y en ««prevención»» por la proliferación de imputaciones”.

También se refirió a este tema el ex Interventor General en respuesta al PSOE:

“...se denomina, genéricamente, como la penalización de la actividad administrativa. Recientemente, en unas jornadas de un aniversario de la Intervención General del Estado, en las que participaron diversos ponentes, catedráticos, magistrados del Tribunal Supremo, se habló de esta circunstancia, ¿no? Y recuerdo esta definición, este nombre, la penalización... Actuaciones que antes, en otras ocasiones, se derivaban, se resolvían en vía contenciosa y, en su caso, se llevaban a la vía penal, ahora entran directamente por vía penal. Esto, obviamente, significa un plus de tensión a los gestores; obviamente, es cierto, es un riesgo adicional que debemos saber gestionar. Desconozco si puntualmente a algún interventor o a algún gestor esto le supone una merma en la calidad de su trabajo o no, una postura defensiva fuera, más allá de lo razonable, ¿eh? Pero es cierto que este riesgo, estas circunstancias, se vienen produciendo durante los últimos años, ¿eh? Hágase usted cuenta de los interventores provinciales, que han hecho un trabajo excelente y diligente. Pues estos ocho interventores han tenido que declarar ante la Guardia Civil, han tenido que declarar ante un juzgado y ahora tienen que venir al Parlamento a declarar sobre sus actuaciones, que son encomiables, ¿no? Bueno, es cierto que esa tensión se ha producido. Ustedes saben que el año pasado creo recordar

que hubo hasta cinco interventores imputados, ¿eh? Muchos de ellos, como usted ha señalado... Usted me dice, esa imputación ha decaído. Esto se traslada también al ámbito de la gestión, que no es un problema específico nuestro, es un problema que yo creo que se está produciendo a nivel nacional y que debemos saber gestionar.” (Pág. 200 - DS nº 143).

Este clima también ha propiciado una lectura alarmista y malintencionada de los informes especiales, que ha llevado a querer elevar a categoría de delito meras deficiencias o irregularidades administrativas como reiteradamente se ha manifestado por los Interventores tanto ante esta Comisión como en sede judicial, por las noticias que nos llegan a través de los medios de comunicación.

Un ejemplo evidente de esa lectura malintencionada y tergiversada de los informes especiales lo representan las afirmaciones de algunos Grupos Políticos respecto a que el desorden existente en la documentación de los expedientes fue intencionado para evitar que se detectaran las ilegalidades que según estos Grupos Políticos se habían producido. Algunos han llegado hasta el absurdo de afirmar que el cambio de competencia que se produce en el año 2012 desde Empleo a Educación tenía esta finalidad. La respuesta del ex Interventor General a pregunta de CIUDADANOS deja en evidencia este planteamiento:

“Se me ocurre, un poco..., tergiversado entender que se ha hecho la sustitución administrativa de competencias, que se ha desestructurado las competencias entre distintas consejerías con este motivo, ¿no?, con motivo de que las mudanzas se pierden más papeles todavía, entre otras cosas, porque iría en contra del informe. Habría más limitaciones...” (Pág. 213 - DS nº 143).

Tanto la Cámara de Cuentas como por Interventores que han comparecido ante esta Comisión han aludido al desorden en la documentación, especialmente durante el traspaso de competencias entre Empleo y Educación, pero es desproporcionado querer elevar a categoría de delito tal hecho y totalmente infundado querer culpar a los responsables políticos que tal desorden se produjo de forma intencionada. De hecho, incluso el Interventor de Huelva matizó en sede judicial sus manifestaciones ante esta Comisión, tal como recogía el DIARIO DE SEVILLA en noticia aparecida el pasado 18 de abril de 2016, “García Bermúdez añadió que no le consta que el órgano gestor, en alusión al SAE, «le haya querido engañar a sabiendas» (...) mostró su sorpresa por el hecho de que ese informe esté en la vía penal. El interventor insistió en que «nadie pensó que la trascendencia de un informe de control financiero llegara hasta donde ha llegado», si bien admitió que es cierto que él alertó en su informe del «menoscabo

de fondos públicos», aunque a continuación volvió a señalar que está hablando de «responsabilidades administrativas».

No obstante, este Grupo Socialista considera que no es tolerable el desorden de la documentación por lo que reclama al Gobierno que implemente 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.

¿Pudo también influir en la alarma y desproporción en la valoración de los hechos el uso partidista que el PP ha hecho de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con espectaculares y mediáticas actuaciones de detención de responsables públicos y funcionarios? No hay que olvidar que las investigaciones en sede judicial están derivando en una profunda corrección de las conclusiones expuestas en los atestados policiales.

Sea como fuere, lo cierto es que se produjo esa alarma y ante las alertas desatadas el Gobierno Andaluz, como ya hemos referido, actuó con rapidez y contundencia para, como manifestó la Presidenta en sede parlamentaria el 8 de octubre de 2015, garantizar “Que no hubiese ningún fondo, que no hubiese ningún euro que tuviera un mal uso o un uso inadecuado del destino al que tenía que ir dirigido y que quedara impune.”

La crítica que algunos grupos políticos hacen ahora a esta decisión no puede ser más que tachada de hipocresía política, pues esos mismos Grupos, a la vista de las alertas contenidas en el Informe de la Cámara de Cuentas, en los informes especiales y de las investigaciones policiales y judiciales que se estaban llevando a cabo, clamaban entonces para que se paralizaran todas las ayudas, ya que consideraban que toda la actuación de la Junta de Andalucía en esta materia había sido y seguía siendo fraudulenta.

A la vista de estas dudas la Presidenta de la Junta de Andalucía, de forma acertada, tomó dos decisiones como anunció en la sesión del Parlamento Andaluz ya reseñada: “...mantener la paralización de las convocatorias de formación, en ese compromiso, como le decía, insobornable con la gestión rigurosa, limpia y ajustada a ley de los fondos públicos” y “...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”.

Una vez revisados los expedientes y constatado, tanto a través de las manifestaciones de los comparecientes en esta Comisión como de las investigaciones que se han ido produciendo en sede judicial, que no existía esa trama conspiratoria de la Junta de Andalucía, como afirmaban diferentes Grupos Políticos, se han reanudado las convocatorias de ayuda, habiéndose publicado el pasado día 2 de septiembre de 2016 la convocatoria dirigida a trabajadores desempleados,

incluyéndose en las bases reguladoras todas y cada una de las recomendaciones que se han hecho por la Cámara de Cuentas y la Intervención General, de cara a mejorar la gestión de esta importante política pública.

Efectivamente, en contra de lo que se ha venido afirmando por algunos Grupos Políticos, los órganos gestores han asumido las observaciones y recomendaciones hechas por la Intervención General, no solo en lo referente a las bases reguladoras sino también en lo referente al control y fiscalización de expedientes concretos, y las han ido ejecutando e incorporando a lo largo de este periodo a su gestión, como lo corroboran las manifestaciones hechas por los diferentes Interventores a preguntas de los diferentes Grupos Políticos. A título de ejemplo reproducimos las siguientes manifestaciones de algunos de ellos:

- Interventor de Almería en respuesta a PODEMOS:

“...no le he propuesto ningún informe de actuación ni por menoscabo ni porque el órgano gestor no haya incumplido las recomendaciones y no esté actuando, que son dos las dos circunstancias por las que yo podría proponerle un informe de actuación en Almería.” (Pág. 45 - DS nº 140).

- Interventor de Almería en respuesta al PP:

“...todas las recomendaciones que les hicimos las aceptaron y nos mandaron un escrito con la implantación de esas recomendaciones. Y ya no solamente nos mandaron la implantación de todas esas recomendaciones, sino que iban a revisar todos los expedientes de la muestra y todos los del universo. Y para más abundamiento, me mandaron todas las resoluciones definitivas de todo lo que ya estaban haciendo. Luego, el órgano gestor en Almería, de acuerdo con el Decreto 9/99, cumplió con las recomendaciones que le hicimos y con la implantación de las recomendaciones a través de todos estos escritos y a través de todo eso.” (Pág. 32 - DS nº 140).

- Interventor de Almería en respuesta al PSOE:

“...en ese periodo me manda los informes el órgano gestor, aceptando todas las recomendaciones que le ponemos en el informe. Y dicen que implantan todas esas recomendaciones y a todo el universo. Y, de hecho, en ese periodo de tiempo ya me mandan resolución definitiva de otros expedientes del informe y de otros expedientes donde están implantando esas recomendaciones.” (Pág. 36 - DS nº 140).

- Interventora de Cádiz en respuesta a PODEMOS:

“Ellos han prestado su conformidad y han mantenido dispuestos a hacer esas recomendaciones. Y a mí el seguimiento de las recomendaciones del informe de actuación, yo he tenido conocimiento después de los 12 informes en

el que sí, como les comento ahí, a partir de octubre del 2015 se hace un seguimiento de esas recomendaciones.” (Pág. 66 - DS 140).

El ex Interventor General también aludió a la implantación que por los órganos gestores se estaba llevando a cabo de las recomendaciones contenidas en los informes de la Intervención. Ya en su introducción dejó claro que los órganos gestores estaban implementando dichas recomendaciones cuando aludió a “...las actuaciones correctoras o de aplicación de las recomendaciones que están desarrollando los diferentes centros gestores...” (Pág. 149 - DS nº 143).

Contundente fue su respuesta a la pregunta de la comisionada del PP: “¿cree sinceramente que la Junta de Andalucía está actuando de forma contundente en el caso?”

RESPUESTA: “En lo que yo conozco sí.” (Pág. 226 y 227 - DS nº 143).

Como ha ocurrido reiteradamente a lo largo de las comparecencias, al no corroborar la respuesta las conclusiones que ya tenía escritas, y en base a la existencia de los diferentes informes de actuación que se habían emitido por la Intervención General, la comisionada del PP espetó al ex Interventor General la siguiente pregunta:

“Si es que están incumpliendo las recomendaciones de los interventores, la Junta de Andalucía está desobedeciendo a los interventores provinciales, está desobedeciendo al interventor general. ¿Dónde está su actuación contundente? No está haciendo nada.”

La respuesta fue rotunda: “Creo honestamente que sí, porque tengo conciencia, conocimiento, a través de la información que me aportan los interventores, de que están haciendo procesos de revisión importantes (...) La información que tengo incide en esta idea que le estoy transmitiendo: me consta que se están adoptando medidas. Nuestro informe de actuación por una aplicación es porque entendemos que no existe la diligencia debida, que no existe la debida velocidad en impulsar estas actuaciones, no porque consideremos que no se están impulsando.” (Pág. 227 y 228 - DS nº 143).

Es decir, los informes de actuación no respondieron a un incumplimiento por parte de los órganos gestores en cuanto a la implantación de las observaciones y recomendaciones sino a la percepción de la Intervención General de que podía hacerse más rápidamente. No obstante, el mismo ex Interventor General, en respuesta al PSOE reconoce que recibía información periódica y puntual de que la implantación se estaba llevando a cabo “Sí, periódicamente, mientras he asumido el cargo, he recibido comunicaciones de los centros directivos, comunicándonos las actuaciones que venían realizando en desarrollo de las recomendaciones que incorporamos en nuestros informes.” (Pág. 231 - DS nº 143).

En resumen, como se ha puesto de manifiesto en las comparencias de los Interventores ante esta Comisión, con anterioridad a los informes especiales del año 2014 en ningún momento la Intervención, en los controles de subvenciones realizados sobre los ejercicios 2002 a 2011, había encontrado ningún motivo de alerta.

Las deficiencias detectadas en los informes especiales son de carácter administrativo, debido en su mayoría, como han afirmado todos los Interventores, al desorden existente en la documentación tras el traspaso de competencias desde la Consejería de Empleo a la Consejería de Educación. Pero todos los Interventores han reconocido que esa documentación que ahora no aparecía fue revisada y comprobada por esos mismos Interventores durante la fiscalización previa a la que se sometió todos y cada uno de los expedientes.

Así mismo, los Interventores han reconocido que los órganos gestores han aceptado y estaban implementando las observaciones y recomendaciones hechas en sus informes.

Respecto a los informes de actuación el ex Interventor General dejó totalmente claro que los mismos no respondían ni a que existiera menoscabo de fondos públicos ni a que no se estuvieran implantando las observaciones y recomendaciones, sino a que la Intervención General entendía que su implantación podría hacerse de forma más rápida.

¿A la vista de todas estas evidencias van a seguir manteniendo algunos Grupos Políticos que ha existido permisividad por parte de la Junta de Andalucía? ¿Van a seguir manteniendo que la documentación se desordenó de forma deliberada para ocultar la supuesta trama de corrupción? ¿Van a seguir teniendo la osadía de afirmar que el traspaso de competencias obedeció al intento de ocultar el presunto fraude que según algunos Grupos Políticos se estaba produciendo?

II.2.8. Menoscabo a la hacienda pública: prescripción de expedientes, resoluciones de minoración y resoluciones de reintegro.

Uno de los elementos fundamentales que ha servido de base tanto para la crítica política como para la judicialización de las ayudas a los cursos de FPE ha sido las referencias a presuntas responsabilidades contables contenidas en el ya reiterado Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre 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. Por tal motivo, la Cámara de Cuentas remitió al Tribunal de Cuentas el citado informe para que por éste se

investigara las posibles responsabilidades contables y la existencia de menoscabo. La Fiscalía del TSJA remitió, con la misma finalidad, el atestado que la Policía Judicial había realizado en base al Informe de la Cámara de Cuentas.

Como expresó el ex Interventor General a preguntas de CIUDADANOS, el Tribunal de Cuentas es el órgano jurisdiccional competente para dilucidar la existencia o no de responsabilidad contable y por tanto de sentenciar si existe o no menoscabo para la hacienda pública “El establecimiento de si existe menoscabo, o no, es una competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas en su sección de Enjuiciamiento” (Pág. 211 - DS nº 143).

El pasado 22 de julio de 2016 el DIARIO DE SEVILLA publicaba la siguiente noticia referida al Acta de Liquidación Provisional del Tribunal de Cuentas a la que ya hemos aludido:

“El Tribunal de Cuentas desactiva el caso de los cursos de formación. Descarta que existiera menoscabo de fondos públicos y no aprecia ilícitos contables. Critica a La Cámara de Cuentas andaluza por no concretar Los daños o perjuicios. (...) El Tribunal de Cuentas niega el menoscabo en los cursos. El Alto Tribunal censura el informe de fiscalización de La Cámara de Cuentas de Andalucía y de La Policía Judicial por realizar apreciaciones «genéricas» y no concretar los daños o perjuicios. (...) Después de que la Fiscalía Anticorrupción haya descartado esta misma semana la existencia de delito en las excepciones o exoneraciones de las subvenciones, lo que determinará el archivo de la denominada «pieza política» de la macrocausa, ha sido ahora el Tribunal de Cuentas quien en un acta de liquidación del pasado martes, a la que ha tenido acceso este periódico, 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 ejercicios de 2009 y 2010, y de las recomendaciones del informe de 2004. (...) No hay ilícito contable, ni responsabilidad de los funcionarios o autoridades de la Junta. (...) El acta del Tribunal de Cuentas supone un varapalo al informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas respecto a las presuntas irregularidades contables, al poner de manifiesto que la jurisdicción contable es «esencialmente resarcitoria, de ahí la importancia de concretar los daños y perjuicios que se causen durante la actividad administrativa». Y añade a este respecto que la jurisprudencia contable mantiene el criterio constante de la «necesaria realidad o efectividad del daño o perjuicio, lo que significa que éste ha de ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos»”.

Hemos transcrito este amplio párrafo de la noticia, pues lo creemos muy ilustrativo y pone fin a cualquier divagación sobre la existencia o no de responsabilidad contable y menoscabo a la hacienda pública.

Como recordaba el ex Interventor General en respuesta a la comisionada del PP, no es la primera vez que el Tribunal de Cuentas corrige a la Cámara de Cuentas andaluza en relación con las alarmas incluidas en informes realizados por ésta, donde se apuntaba a la posible existencia de irregularidades contables o menoscabo a la hacienda pública:

“...de hecho, existen numerosas resoluciones del Tribunal de Cuentas, relacionadas con informes derivados de solicitudes de información de posicionamiento por parte de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en los que de forma reiterada, reiterada –hace referencia a importes pendientes de justificar–, dice que no existe menoscabo si no existe evidencia cierta de que se ha producido un perjuicio.” (Pág. 188 - DS nº 143).

El Acta de Liquidación Provisional viene a refrendar lo manifestado por todos los Interventores, excepto el de Huelva, respecto a la no existencia de menoscabo. La defensa unilateral que hizo éste Interventor sobre la existencia de menoscabo ha servido de base a algunos Grupos Políticos, especialmente el PP, a mantener sus acusaciones sobre la existencia de fraude por parte de la Junta de Andalucía, obviando las manifestaciones del resto de Interventores.

En contra de lo manifestado por el Tribunal de Cuentas en el Acta de Liquidación provisional en la que se afirma que el daño: “ha de ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos”, el Interventor de Huelva mantuvo durante su comparecencia ante la Comisión (en sede judicial, según información conocida a través de los medios de comunicación, rectificó su declaración y solo habló de irregularidades administrativas) la existencia de menoscabo por el riesgo que pudieran prescribir algunos expedientes y en tal caso no pudieran reclamarse las cantidades indebidas que presuntamente se hubieran abonado, como le recordó la comisionada del PP al ex Interventor General “...el daño, lo explicó muy bien el interventor de Huelva, se produce independientemente que se pueda recuperar o no”. Una vez más la señora Sillero demuestra que le sobran las opiniones de terceros cuando no corroboran las conclusiones preconcebidas que ya tiene elaboradas, incluso le da igual lo que diga el Tribunal de Cuentas. La respuesta del ex Interventor General fue clara “Bueno, cerrando el tema de la interpretación que realiza el interventor de Huelva, con la que no..., que no comparto, y yo creo que no se

compadece con la información que tenemos el resto de los interventores, ni con los informes jurídicos que disponemos” (Pág. 188 - DS nº 143).

Contundente fue la respuesta de la Interventora Adjunta, D^a Teresa Arrieta, a pregunta de la señora Sillero negando la existencia de menoscabo “¿usted en sus años como interventora alguna vez ha detectado menoscabo de fondos públicos?”

RESPUESTA: “No.” (Págs. 34-36 - DS nº 151).

En lo referente a la prescripción de expedientes, las manifestaciones del Director General de Formación Profesional para el Empleo fueron totalmente clarificadoras al respecto. A fecha 6 de mayo de 2016, día en que compareció ante esta Comisión, manifestó, que a falta de confirmar su prescripción, el posible quebranto para la Hacienda Pública se circunscribía a 3 expedientes de los ejercicios 2002 y 2003 y a un importe de 58.653 euros, lo que supone el 0,002% del presupuesto destinado a cursos de formación en el periodo 2002-2012. Este ínfimo porcentaje de posibles prescripciones evidencia que por parte de la administración andaluza se ha cumplido con su obligación de velar por el buen uso de los fondos públicos, incoando y resolviendo los correspondientes expedientes de reintegro, cuando así ha correspondido, como un trámite más del procedimiento ordinario aplicable no solo a este tipo de subvenciones sino a cualquier subvención dada por la administración, sin que ello implique un uso irregular de los fondos, sino como una de las posibles formas de finalización de un expediente, como expuso el Director General de Formación Profesional para el Empleo.

Contrastan estos datos con la noticia aparecida en EL PAIS digital el 4 de septiembre de 2015 informando sobre los reproches del Tribunal de Cuentas al Ministerio de Empleo por el alto porcentaje de prescripción de expedientes “Dinero perdido. Los controles son escasos y poco ágiles, a decir del Tribunal de Cuentas. A final de cada año se hacen controles *ex post* (después de los cursos) que se retrasan casi dos años, lo que genera “un riesgo de posible prescripción del derecho a exigir dichas devoluciones”. Los que tengan irregularidades se deben remitir a la Inspección de Trabajo para que requiera la devolución del dinero malgastado. “El procedimiento de gestión de cobro de las bonificaciones indebidamente aplicadas resulta excesivamente lento y dilatado”, añade el tribunal. En 2012, Empleo debía reclamar casi un millón y medio de euros por mala gestión de recursos a las empresas (1.4409.361 euros). El 43.48% de las bonificaciones a reclamar prescribieron. Es decir, se han perdido 626.236 euros.”

Algunos Grupos Políticos, de forma torticera y tergiversada, han querido presentar la existencia de expedientes de reintegro como una prueba más

de la existencia de un fraude consentido y favorecido por la Junta de Andalucía, cuando precisamente la actuación de la administración andaluza, tramitando de forma diligente los expedientes de reintegro, cuando así procedía, ha evitado, la prescripción y, por tanto, el posible menoscabo a la hacienda pública. De hecho, así se reconoce por el Tribunal de Cuentas en el Acta de Liquidación Provisional a la que venimos aludiendo, negando cualquier irregularidad y responsabilidad contable al acreditarse que la Administración ha tramitado el correspondiente expediente de reintegro.

De igual forma lo reconoce el ya reiteradamente citado auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén:

“(...) si tras el examen de los expedientes y sus requisitos la propia administración incoa expedientes de reintegro y ha conseguido la restitución de lo indebidamente abonado o está en trance de hacerlo, incluso en vía de apremio, parece cuando menos innecesario realizar mayores apreciaciones sobre la inexistencia de fraude generalizado...”

Igual razonamiento es aplicable a la minoración del importe de la subvención cuando se detrae del 25% pendiente de pago aquella cantidad no invertida por el beneficiario o aquellos gastos que no se ajustan al objeto de la subvención.

Tanto los expedientes de reintegro como la minoración del importe de la subvención, cuando proceda, constituye una forma normal de actuación administrativa en la tramitación de cualquier tipo de subvención, no solo la de los cursos de FPE, y en cualquier administración, no solo en la administración andaluza.

Por parte de algunos beneficiarios se están interponiendo recursos contenciosos-administrativos contra las resoluciones de reintegro, fundamentándose en que por la administración se han modificado de forma unilateral las condiciones exigidas en las bases de convocatoria. Efectivamente, tal como hemos tenido oportunidad de escuchar de diversos comparecientes, con motivo de las observaciones y recomendaciones incluidas por la Intervención en los informes especiales, se están tramitando expedientes de reintegro por la totalidad de la subvención basándose en criterios impuestos por la Intervención General no contemplados en las bases reguladoras ni en las resoluciones de concesión.

Gran parte de las sentencias que estamos conociendo están dando la razón al recurrente, anulando la resolución administrativa de reintegro, bien en su totalidad, bien minorando el importe a reintegrar, fundamentándose en que no se aplican criterios de proporcionalidad o por qué consideran no ajustado a derecho solicitar ahora la presentación de justificantes originales, como exige

la Intervención General, cuando las bases reguladoras contemplaban la posibilidad de la justificación mediante la presentación de informe de auditor y cuenta justificativa. En relación con estas circunstancias el PSOE formuló al ex Interventor General la siguiente pregunta: “¿Cree usted que sería razonable que la Intervención tuviera en cuenta los criterios que vayan fijando los tribunales para modificar el modo en que debe darse el cumplimiento a estas recomendaciones?”. En su respuesta el ex Interventor General reconoció la problemática existente, si bien aludió a las actuaciones que se estaban llevando a cabo para evitarla:

“Pero con el objetivo de evitar, en la medida de lo posible, esta circunstancia que usted señala, si recuerda, una de las modificaciones normativas que hemos introducido en las leyes de presupuestos, creo que de este año, a iniciativa de la Intervención, es que en las bases reguladoras de las subvenciones se establezca una graduación de las sanciones, ¿eh? En la actualidad, sin esa graduación, el resultado de un incumplimiento es «usted tiene que reintegrar el importe de la subvención». Bueno, porque no existía una posibilidad de evaluar la sanción o los efectos de ese incumplimiento. Una vez que se incorpore en las bases de datos, en las bases de subvenciones, esta graduación, las sanciones, la consecuencia de un incumplimiento parcial o no muy grave será diferente a la actual. Yo creo que esta situación se debe evitar a partir de ahora con esta modificación normativa que le he comentado. Si estas cláusulas, que son obligatorias, se incorporan debidamente en la base reguladora de las futuras subvenciones, las sanciones serán graduadas, graduación que actualmente no era posible.” (Pág. 201 - DS nº 143).

En conclusión, no solo no ha existido menoscabo, como han manifestado todos los Interventores y ha corroborado el Tribunal de Cuentas en el Acta de Liquidación Provisional, sino que la actuación diligente de la administración andaluza mediante la tramitación de los expedientes de reintegro, cuando correspondía, recurriendo a la vía ejecutiva cuando no se procede al reintegro de forma voluntaria, ha conllevado una actuación eficaz en defensa de la correcta aplicación del dinero público, como se ha reconocido en las manifestaciones que hemos escuchado de los comparecientes y como ha ratificado el Tribunal de Cuentas y algunos autos judiciales que vamos conociendo.

Respecto a las sentencias judiciales que se están produciendo rectificando los criterios aplicados por la Administración en las resoluciones de reintegro, por imposición de la Intervención General, este Grupo Socialista no tiene más que respetar las mismas, comparta o no su criterio.

No obstante, este Grupo Socialista entiende necesario que por el Gobierno Andaluz se establezcan de forma clara las condiciones que deben cumplirse por los beneficiarios para evitar en el futuro la circunstancia puesta de manifiesto durante los trabajos de esta Comisión del cambio de criterio por parte de la Intervención General con el consiguiente perjuicio tanto para los administrados como para la propia Administración al ver como los tribunales de justicia anulan las resoluciones administrativas por no ser ajustadas a derecho.

¿Seguirán los Grupos Políticos manteniendo la existencia de menoscabo en contra de la opinión del Tribunal de Cuentas?

II.2.9. La Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE).

El ataque sistemático a la gestión de la FAFFE ha sido otra de las «muletilas» reiteradamente utilizada por algunos Grupos Políticos, especialmente el PP, queriendo hacer un «totum revolutum» entre los temas de personal, contratación y la gestión por esta Fundación de subvenciones destinadas a cursos de FPE. Por ello, lo primero que hay que dejar sentado es que la FAFFE es objeto de esta Comisión sólo y exclusivamente en lo concerniente a las subvenciones relativa a cursos de FPE como indica la denominación de la misma, 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.

Y aunque lo dicho pueda parecer una obviedad, es pertinente recordarlo a la vista del escrito presentado por el PP, tras la remisión por la Junta de Andalucía de la Auditoría de regularidad correspondiente a los ejercicios económicos 2009, 2010 y 2011 de la extinta FAFFE. En dicho escrito el PP reclama que se remita el Informe completo, obviando que esta Comisión el encargo y legitimación que ha recibido del Pleno del Parlamento de Andalucía es para investigar única y exclusivamente lo relativo a las subvenciones de formación, habiendo cumplido, por tanto, la Junta de Andalucía el mandato del Parlamento andaluz con la remisión de los apartados referidos a esta temática incluidos en el Informe de Auditoría.

Como bien conocen sus señorías del PP, el Reglamento de la Cámara tiene sus mecanismos para que sus miembros puedan solicitar al Gobierno, en su legítimo ejercicio de control, la documentación que estimen pertinente.

Pero es intolerable que el PP quiera hacer de esta Comisión, como lo ha estado intentando de forma constante y reiterada, una «causa general» contra

el Gobierno de la Junta de Andalucía, tratando de conseguir mediante métodos torticeros lo que no puede conseguir a través de las urnas.

La Fundación Andaluza para la Formación y el Empleo (FAFFE) se creó por acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de enero de 2003 y se acordó su extinción en la sesión del Patronato de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, de fecha 29 de abril de 2011, en aplicación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

En aplicación de la citada Ley de Reordenación del Sector Público de Andalucía, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) se subrogó en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones, de los que era titular la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, con efectos del 3 de mayo del 2011.

En su intervención introductoria, el ex Director Gerente de la FAFPE explicó ante esta Comisión la génesis de la misma, quedando claro que no fue el invento de ninguna noche de insomnio, como al parecer cree algún Grupo Político, sino que la FAFPE es heredera del denominado Fondo de Promoción de Empleo, sector de construcción naval, creado en 1984 por la Administración del Estado para dar cobertura a las necesidades de recolocación de los trabajadores excedentes que, como consecuencia del proceso de reconversión en el sector naval, se estaba produciendo.

En el año 2002 se produjo la extinción de este Organismo Estatal por terminación de su fin fundacional. Es entonces cuando, a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno de la Nación del PP, siendo Vicepresidente del Gobierno el Sr. Arenas y Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el Sr. Zaplana, se negocia con la Junta de Andalucía el traspaso y la subrogación de todas las actividades, recursos físicos y recursos humanos de la entidad en liquidación.

Según los datos aportados por el ex Director Gerente de la FAFPE, durante sus 8 años de existencia la Fundación ha gestionado más de doscientos expedientes por un importe de más de trescientos millones de euros. Ha generado 19.000 contratos laborales y ha atendido a más de 130.000 personas ocupadas y desempleadas a través de los programas de formación, con más de nueve mil acciones formativas.

¿A qué se reduce toda esta actividad de la Fundación por algunos miembros de la Comisión? Nuevamente, sin ningún tipo de evidencia, a atacar al Gobierno de la Junta de Andalucía afirmando de forma apriorística y sin ningún tipo de prueba que la Fundación ha sido utilizada por el PSOE-A para su financiación ilegal.

Ante las acusaciones urdidas especialmente por el PP sobre ilegalidades cometidas por la FAFPE y para disipar cualquier tipo de dudas, el SAE, una vez extinguida la Fundación, licitó y contrató a finales de 2015 con la empresa ATD la realización de un informe de auditoría de regularidad del periodo 2009-2011, que incluía dos aspectos, el financiero y el de legalidad.

El informe final elaborado por la empresa auditora externa concluye, en lo que respecta al área de control de subvenciones y ayudas públicas, que la FAFPE “cumplió razonablemente con las obligaciones derivadas de las subvenciones concedidas, tanto en justificaciones como, según lo indicado en las conclusiones de los informes de cuenta justificativa emitidos por auditores independientes, en las acciones para las que le fueron concedidas”.

El informe de auditoría ha analizado “El cumplimiento de la normativa reguladora de las subvenciones por parte de la Fundación, la existencia de la documentación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Fundación por cada subvención”, habiendo comprobado:

- Que la justificación se ha realizado conforme a la normativa.
- Que en cada expediente se dispone de los documentos originales acreditativos de los gastos y pagos, y que estos gastos se han reflejado correctamente en la contabilidad de la Fundación.
- Que se disponen de ofertas de diferentes proveedores, según la normativa reguladora.
- Que se han llevado a cabo las acciones subvencionadas y, por tanto, que las acciones formativas se han desarrollado.

La auditoría confirma lo expresado por el ex Director Gerente de la FAFPE, respecto a que la Fundación, como ente instrumental de la Junta de Andalucía, estuvo sometida a control tanto de los órganos de control interno, Intervención General y Registro de Fundaciones, como externos, Cámara de Cuentas y Órganos europeos, como la UAFSE y el FEAG en relación con los fondos europeos gestionados por la Fundación.

En ninguno de los informes de auditoría anuales ni en los tres informes realizados por la Cámara de Cuentas se puso de manifiesto ningún tipo de responsabilidad contable, legal o patrimonial, en ninguno de ellos se encontraron irregularidades, limitándose a hacer recomendaciones de mejora y a la revisión de la elegibilidad de algunos conceptos de gasto de pequeña cuantía.

En lo referente a los fondos europeos, los controles realizados por los órganos competentes validaron las liquidaciones de las subvenciones otorgadas, sin manifestar nunca irregularidades, certificando en su totalidad que el gasto ejecutado se había destinado a su finalidad.

El Tribunal de Cuentas, en el Acta de Liquidación Provisional ya referida, tampoco detecta ninguna ilegalidad en la gestión de la FAFPE respecto a las subvenciones de los cursos de FPE. En la noticia publicada por el DIARIO DE SEVILLA informando del Acta de Liquidación Provisional podemos leer:

“En cuanto a las supuestas deficiencias detectadas en la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo por la falta de documentación justificativa de subvenciones por importes de 24,5 y 24,3 millones en los años 2009 y 2010, el documento señala que hay un «desplazamiento patrimonial en el seno de una administración o ente público que se corresponde con un incremento patrimonial en otra entidad asimismo de carácter público». También se investiga que no se finalizaron 36 cursos en 2009 y que hubiera pendientes de ejecutar otros 386 del año 2010, pero en este punto recuerda que como la FAFPE se extinguió con motivo de la reordenación del sector público en 2010 y el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) se subrogó «en todas sus relaciones Jurídicas, bienes, derechos y obligaciones» esos cursos no realizados habría que «conjugarlos» con los que a su vez se ejecutaron por el SAE»”.

En definitiva, tampoco el Tribunal de Cuentas aprecia ningún tipo de ilegalidad en la gestión de la FAFPE.

A pesar de todas estas evidencias ¿seguirán algunos miembros de la Comisión, y especialmente el PP, manteniendo que el Gobierno Socialista de Andalucía ha utilizado la FAFPE de forma ilegal y se ha financiado el PSOE-A a través de las subvenciones de formación por ella gestionada?

II.2.10. Los fondos europeos.

En la línea mantenida a lo largo de esta Comisión por algunos de sus miembros de acusar sin ningún tipo de evidencia, otro de los apriorismos que hemos tenido que escuchar es que Andalucía ha perdido fondos europeos consecuencia de las ilegalidades cometidas por la Junta de Andalucía en las subvenciones para los cursos de FPE.

Es cierto que en un momento determinado la Junta de Andalucía dejó de destinar dinero del Fondo Social Europeo (en adelante FSE) para financiar los cursos de FPE. El motivo no fue, como han querido presentarlo ciertos miembros de esta Comisión, por ninguna sanción de la Comunidad Europea por la existencia de irregularidades, sino por una cuestión técnica que permitió a la Junta de Andalucía no sólo certificar el 100% de los fondos destinados a nuestra Comunidad, sino sobrepasar ampliamente dicho porcentaje, como explicó detalladamente el Secretario General de Economía en su comparecencia ante esta Comisión.

El marco europeo objeto de análisis comprende el periodo 2007-2013. Como conocen los miembros de la Comisión, la justificación de los fondos europeos ante la Comisión Europea se hace a posteriori; es decir, una vez que se ha ejecutado y abonado el gasto financiado, habiendo de plazo para su justificación hasta dos años después de finalizado el periodo del marco financiero correspondiente.

Lo anterior conlleva que se ha podido realizar gastos que la Administración presupuestó con cargo a fondos europeos, pero que posteriormente no es posible certificar con cargo a esos fondos por que los reglamentos europeos han podido incluir a lo largo del marco exigencias no previstas en un principio en la normativa del Estado miembro que los hace inelegibles. Y en concreto esto fue lo que ocurrió en el caso del FSE destinado a cursos de FPE, como explicó perfectamente la responsable directa del control de los fondos europeos en la Intervención General, la Interventora Adjunta D^a Teresa Arrieta, en respuesta a la comisionada de CIUDADANOS:

“Bien, con la aprobación de la Ley General de Subvenciones se permite la aportación de informe de auditor con el contenido que se establezca, dice la ley, reglamentariamente. Para eso, el Ministerio de Hacienda dictó una orden, en el año 2007, para decir cuál debe ser el contenido mínimo del informe de auditor, en el caso de que se opte por esta forma de justificación y así se prevea en la base reguladora. ¿Cuál era el objetivo de la directriz que en 2014 se aprobó por la Dirección General de Fondos Europeos, que fue la 1/2014, fue mediante Instrucción 1/2014? El objetivo era completar esa orden del ministerio con aspectos relacionados con fondos europeos, en cuanto a elegibilidad. Porque, si bien la orden del ministerio estaba establecida el contenido o el alcance del informe de auditor con carácter general para subvenciones, no recogía tanto las posibles exigencias de la normativa comunitaria, que para eso se dictó esta directriz.” (Págs. 21 y 22 - DS nº 151).

Es decir, los reglamentos europeos en un momento determinado incluyeron requisitos no contemplados en la legislación nacional ni autonómica, por lo que se emitió la Instrucción de la Dirección General de Fondos Europeos para adaptar la normativa referida a justificación de subvenciones financiadas con fondos europeos a los requisitos exigidos por la Comisión Europea.

Como las convocatorias, y por tanto los requisitos a cumplir por los beneficiarios, se habían publicado con anterioridad a esa Instrucción de 2014, en previsión que los requisitos incluidos en las convocatorias, que respondían a lo exigido por la normativa nacional, no cubrieran los requisitos exigidos por la normativa europea, se optó a título preventivo descertificar parte del dinero

utilizado en financiar los cursos de FPE y sustituirlo por otro gasto igualmente elegible que no presentaba ninguna problemática técnica ni operativa para su justificación, como explicó el Secretario General de Economía en su comparecencia.

Ya el ex Interventor General en respuesta a la comisionada de IU dejó totalmente claro que no se había producido ninguna pérdida de fondos para Andalucía:

“... el hecho de que se descertifiquen, no significa que existe ningún perjuicio para la Administración. Se descertifica ese gasto, y hasta creo que fue el 31 de diciembre, el año pasado, se puede aportar otro gasto sustitutorio del mismo. Con lo cual, la financiación para nuestra comunidad sea la misma. No supone ningún perjuicio. Un medida supongo que garantista.” (Pág. 161 - DS nº 143).

Pero como hemos adelantado fue el Secretario General de Economía quién dio una explicación amplia y detallada sobre la gestión de los fondos europeos por parte de la Junta de Andalucía a la cual nos remitimos por su carácter clarificador y didáctico. No obstante, vamos a reproducir aquellos pasajes de su intervención que entendemos que demuestran de forma más contundente que no ha existido pérdida de fondos para Andalucía, que Andalucía siempre se ha caracterizado por una eficaz y eficiente ejecución de los fondos europeos que se le asigna y que en ningún momento se ha detectado por la Comisión Europea ningún tipo de irregularidad en la gestión del FSE destinado ni a los cursos de FPE ni a ninguna otra política.

El Secretario General nos ilustró sobre la situación de la gestión los fondos europeos correspondientes al marco 2007-2013 en el conjunto de la Unión Europea, el Estado español y en nuestra Comunidad Autónoma (los números de página corresponden al *Diario de Sesiones* nº 189):

- Pág. 179 a 181: “En el marco 2000-2006 se dejaron de absorber fondos por valor de 6.250 millones en toda la Unión Europea; 713 millones de euros en España; Andalucía, cero. En el marco actual 2007-2013, 1.588 millones de euros son las cantidades que no han sido absorbidas en toda la Unión Europea hasta el momento; 156 millones de euros en España; Andalucía, cero. En la Unión Europea hay 120 programas, nada más y nada menos, que han perdido fondos; 20 programas en España, 18 del FEDER y 2 del Fondo Social Europeo; en Andalucía, cero. Con lo cual entiendo que se ha realizado una buena gestión en estos términos. En España en estos momentos hay 23 programas del FEDER que están interrumpidos, 23 programas. Y del Fondo Social Europeo hay uno totalmente, que es Baleares. Y hay dos que están parcialmente, el de

Adaptabilidad del Estado y, de momento, parcialmente, está también interrumpido el andaluz, aunque el Ministerio de Empleo ha dirigido una carta a la Comisión Europea diciendo que se tiene que levantar también porque cumplimos todos los requisitos y las suficientes garantías para que no haya ningún tipo de problema”.

Hizo un repaso de la gestión por parte de Andalucía de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) desde que nuestra Comunidad gestiona estos fondos europeos:

- Pág. 160-161: “Andalucía nunca ha perdido fondos estructurales en toda nuestra historia. (...) En Fondo FEDER y Fondo Social Europeo no se han perdido en la historia de los 17.015 millones de euros que ha (sic) tenidos asignados Andalucía de ayudas comunitarias durante toda la historia, ningún programa operativo la Junta de Andalucía ha perdido ningún euro de esta ayuda europea, siempre ha ejecutado estas cantidades por encima de lo previsto, siempre”.

- Pág. 168: “Desde 1986 hasta la actualidad en Fondos Estructurales, FEDER y Fondo Social Europeo, cuyo organismo intermedio es la Dirección General de Fondos Europeos, no se ha perdido ningún recurso, ningún fondo. Es decir, se ha absorbido la totalidad y se han ejecutado todos los marcos por encima del ciento por ciento”.

- Pág. 180: “Tras una visita para ver cómo se gestionaban los fondos, el Sr. Van Nistelrooij (del Grupo Parlamentario Popular) responsable de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, el 4 de diciembre de 2015, destaca especialmente la positiva gestión de los fondos europeos desarrollada por el Gobierno andaluz, así como el interés de los proyectos que se han puesto en marcha en la región con fondos europeos en los últimos marcos comunitarios”.

- Pág. 182: “Bueno, en el periodo que abarca el análisis de esta comisión, el programa anterior 2002-2006 se cerró, en diciembre de 2013, con todos los controles de auditoría y los cerró la Comisión Europea con todos los vistos buenos. El conjunto del marco 2000-2006 se ejecutó al 112%”.

No solo ratificó lo ya comentado por los Interventores respecto a que no se habían perdido fondos europeos, sino explicó como supuso una oportunidad para Andalucía:

- Pág. 158: “Lo primero que le quiero aclarar es que descertificar fondos no es perder fondos, para nada, no tiene nada que ver”.

- Pág. 157: “Y esto puedo decir que ha sido una gran oportunidad para nosotros. Porque, efectivamente, se han descertificado, tengo la cifra por aquí..., 47 millones de euros. Exactamente la descertificación final de formación profesional fue... A ver si lo encuentro... Unos 47 millones de euros es la

descertificación. Pero en formación profesional reglada y en formación especializada sanitaria, finalmente, hemos podido certificar hasta el momento 611 millones de euros. Es decir, hemos multiplicado por 13 las certificaciones, y además de una manera muy rápida, muy flexible y que no se comenten errores de ningún tipo. Por tanto, para nosotros esto ha sido una oportunidad. Bueno, hasta tal punto que puedo adelantarles que el programa Fondo Social Europeo tiene un alto nivel de ejecución. Termina las certificaciones el 31 de junio de este año, es cuando termina el programa, y nosotros tenemos una previsión de ejecución del 106% de este programa, con lo cual se cumplirá sobradamente”.

Informó sobre el grado de ejecución que tendrá Andalucía en el cierre del marco 2007-2013:

- Pág. 174 (respecto al Fondo Social Europeo): “La cantidad exacta del programa operativo son 1.444,7 millones de euros de gasto público total; el 20% lo pone la Junta de Andalucía, el 80% es ayuda comunitaria. Y nuestra previsión es que certifiquemos 1.540 millones de euros; es decir, un 106,6%”.

- Pág. 179 (respecto al FEDER): “En el programa operativo FEDER va a cumplir un grado de ejecución del 110%. Por lo tanto, sobradamente cumpliremos con uno de los objetivos fundamentales de los programas operativos, que es absorber la ayuda europea, porque es una fuente de financiación de la comunidad autónoma muy relevante sobre todo en los tiempos que vivimos de crisis económica”.

- Pág. 182 (respecto al FEADER): “En FEADER hemos gestionado un gasto público de 682 millones de euros más de los inicialmente programados, que son 546 millones de euros de ayudas europeas más que ha gestionado Andalucía, que formaban parte dentro de la programación del Estado, pero que nos los ha cedido para que gestionemos nosotros. El conjunto de nuestra programación inicial, más lo que nos ha cedido el Estado para gestionar la Junta de Andalucía, se va a ejecutar al 110%.”

Y, por último, rebatió de forma rotunda que la descertificación obedeciera a ningún tipo de irregularidad detectada por la Comisión Europea:

- Pág. 183: “...un gasto no elegible no es fraude”.

- Pág. 166: “En el informe de auditoría del programa Fondos Europeos de Andalucía de diciembre de 2013, lo que se detecta son unas incidencias elevadas, que venían motivadas, fundamentalmente, porque el procedimiento que se seguía en muchas materias –la formación profesional era una parte pero era muy pequeña respecto a otros programas– se basa en la confianza de un informe auditor con cuenta justificativa. Y ese informe auditor no tenía el suficiente

alcance para pronunciarse sobre la elegibilidad de gasto. Y, de hecho, no se pronunciaba. Y ahí es donde se producían los errores, en que había gastos que no eran elegibles”.

- Pág. 184: “De los análisis que nosotros hicimos de la interrupción del Fondo Social Europeo, no había elementos de fraude en esa interrupción, eran cuestiones técnicas, de incidencias técnicas, basado en un sistema de control que era insuficiente y lo tuvimos que mejorar. Lo hemos mejorado tan notablemente como que ahora no se producen errores de ningún tipo..

- Pág. 169: “...hemos sido formalmente felicitados por Europa, por cómo hemos establecido ese sistema, que es, ya le digo, no tiene prácticamente ningún coste administrativo, forma parte de las labores normales de seguimiento y control presupuestario de la Junta de Andalucía”.

Esperamos que aquellos Grupos Políticos que acusaban a la Junta de Andalucía, sin ningún tipo de evidencia, de haber perdido fondos europeos como consecuencia de las ilegalidades cometidas en los cursos de FPE, ante la contundencia de las pruebas y datos aportados, rectifiquen y admitan no solo que no ha existido ningún tipo de ilegalidad ni pérdida de fondos europeos sino que feliciten a la Junta de Andalucía, al igual que ha hecho la Comisión Europea, por la gestión eficaz y eficiente de estos fondos.

III. OTRAS CONSIDERACIONES.

III.1. La documentación.

Cuando esta Comisión de Investigación se planteó la documentación que era necesario solicitar para realizar su tarea, se elaboraron distintas propuestas por cada Grupo Parlamentario. Cabe recordar que en ese momento solo el Grupo Socialista presentó una propuesta que no conllevaba la remisión por parte de la Junta de Andalucía de miles de expedientes.

Este Grupo planteó una propuesta de acceso total a los expedientes, para permitir que cualquier Grupo pudiera examinar cualquier expediente que considerase necesario, junto con un análisis lo más científico posible del universo de expedientes que todos sabíamos que era muy numeroso y para ello se proponía un muestreo objetivo que determinase la Cámara de Cuentas.

Frente a esta propuesta el resto de los Grupos plantearon peticiones que en algunos casos eran directamente la totalidad de los expedientes y en otros se llegaba al mismo resultado por acumulación (“todos los expedientes sin concurrencia competitiva”, “todos los expedientes de reintegro”, todos los expedientes de distintos planes, etc.).

A título ilustrativo, sólo las peticiones iniciales que el Partido Popular planteó suponían más de 3.000 expedientes. Si otros Grupos podían no ser conscientes del volumen de documentación que suponía lo que estaban solicitando, en el caso del Grupo Popular es evidente que tenían perfecto conocimiento: como han recordado repetidamente, el Partido Popular está personado en las causas judiciales y conoce de primera mano tanto el volumen total de lo que pedían como el tamaño de los expedientes concretos, por lo que su solicitud es evidente que no obedece a una estrategia de aclaración de nada sino como una forma de obstruir al Gobierno y plantear por esta vía un conflicto permanente sobre que se remite, como se remite, cuánto se tarda, siendo la realidad que ni era necesario ni tan siquiera útil para los trabajos de la Comisión.

Como el resultado final fue solicitar al Gobierno todo lo que todos los Grupos habían solicitado, esta Comisión ni siquiera hizo un filtro previo para eliminar las duplicidades, para no pedir al Gobierno lo que correspondía a otras Administraciones o para limitar las peticiones al objeto de la Comisión.

En la primera contestación que mandó el Gobierno, en escrito fechado el 9 de noviembre de 2015, informaba a esta Comisión del volumen de la documentación que se había pedido y de las dificultades que planteaba su envío, ofreciendo desde ese primer momento que se accediese a la información *in situ*, dando indicación concreta de dónde se encontraba y cómo se podía acceder a ella para permitir el trabajo de los miembros de la Comisión, en tanto se acometía la tarea de copiar y enviar la documentación solicitada.

Desde ese momento la Comisión sabía que había pedido 18.770 expedientes administrativos, que estaban repartidos entre los Servicios Centrales y las Delegaciones provinciales, que se estimaba en 41.804 de cajas AZ, que suponían más de 30 millones de folios y que planteaba serios problemas materiales no ya el análisis sino el simple envío de la documentación.

Frente a esta información y al ofrecimiento que se realizaba para facilitar la tarea de los miembros de la Comisión, se respondió que se enviasen “foliado y compulsado”.

A esta “sordera” de la Comisión se ha añadido la estrategia de obstrucción planificada por el Partido Popular, que lejos de moderar sus peticiones las ha ido incrementando con sucesivas peticiones, que inmediatamente eran trasladadas a la prensa para denunciar una supuesta obstrucción de la Junta de Andalucía a los trabajos de la Comisión, sin haber dado tiempo a penas a que el escrito de petición hubiese llegado a su destino.

La documentación fue remitiéndose y alcanzó un volumen ahora sí perceptible por todos los diputados, que ponía en evidencia que se había pedido mucho más de lo que era materialmente posible analizar.

Pese a ello no se hizo ninguna modificación del criterio y se mandaron sucesivos apremios a la Junta de Andalucía convenientemente jaleados previamente en la prensa por algunos de los miembros de esta Comisión.

Ha sido muy evidente la estrategia que han seguido algunos Grupos que han usado la documentación no como un instrumento de trabajo de la Comisión sino como un frente de ataque político. Sería fácil hacer una breve cuenta del número de folios, el tiempo necesario para leer cada folio y dividirlo entre el número de parlamentarios de cada grupo para reflejar cifras absolutamente ridículas del tiempo que esta Comisión hubiera necesitado tan solo para leer lo que ha pedido.

Quizás por ello se planteó como un conflicto cuando el Gobierno optó por trasladar a este Parlamento los expedientes originales, de forma que sus señorías no tuviesen que desplazarse para ver los documentos al tiempo que se evitaba la desproporcionada tarea de copia de los mismos.

Es evidente que no hay ninguna diferencia trabajar sobre originales o sobre copias. Pese a ello se planteó por todos los Grupos, a excepción del Socialista, la devolución al Gobierno de los expedientes originales, eso sí, indicando que eso no suponía que se renunciase a ellos. Traducido a «román paladín»: retire estos documentos que tengo aquí ya y me los vuelve a mandar fotocopiados, que mientras tanto yo le voy a reprochar que no me permita verlos.

Igualmente artificioso ha sido el conflicto sobre los documentos escaneados. El Gobierno informó que mandaba digitalizada la documentación que era posible y, de hecho, lo ha venido haciendo. Sin embargo hay quien ha querido sacar tajada denunciando en eso una obstrucción. La realidad es que cualquier ciudadano sabe que se tarda lo mismo en leer *El Quijote* en un *ebook* o en un libro. Lo que ocurre es que algunos nunca pensaron en leer lo que pedían.

Solo cuando el Gobierno informó de las razones por las que optaba por el envío de la documentación en originales, esta Comisión hizo algo por corregir el error inicial. Hay que recordar que el Gobierno comunicó a la Comisión la dificultad para el envío de las copias no por un capricho político ni por una cuestión de opiniones, sino porque contaba con el aviso expreso de los Jefes de Servicio responsables de hacer esta tarea en el que indicaban la imposibilidad material de compatibilizar la misma con el ejercicio normal de sus funciones y alertaban del daño que se podía producir a la Administración y a los administrados si no se

corregía. Este y no otro fue el motivo por el que la Administración dejó de hacer copias y optó por enviar los originales.

A pesar de ello, esta Comisión no acuerda hasta el 15 de abril de 2016 moderar las peticiones iniciales. De hecho Izquierda Unida, Ciudadanos, Podemos y el PP presentan sus escritos, “postergando” algunas de sus peticiones, el 18 de abril.

Es justo reconocer que casi todos los Grupos hicieron un esfuerzo importante por renunciar las peticiones que suponían el envío de miles de expedientes. El Grupo Popular también redujo, pero a continuación siguió ampliando sus peticiones de nuevos expedientes y siguió convirtiendo la petición de documentación en un conflicto artificioso denunciando no tener expedientes que acababa de pedir o diciendo que no tenían los que ya estaban remitidos.

La realidad que puede constatar cualquiera es que esta Comisión no fue todo lo rigurosa que era de desear cuando pidió la documentación. No atendió a las necesidades reales del trabajo que tenía por delante y solicitó mucho más de lo razonable, hasta el punto de que no existe precedente en el que se haya pedido a un Gobierno tal volumen de documentación y es una realidad, verificable por cualquiera, que ni siquiera es materialmente posible leer la totalidad de los folios que están a disposición de esta Comisión en la sede del Parlamento andaluz en un tiempo razonable. Es una realidad también evidente que tampoco es necesario hacerlo para que esta Comisión realice su tarea con toda la seriedad que la ciudadanía nos exige.

Este Grupo considera que esta Comisión ha tenido a su disposición toda la información documental del Gobierno andaluz que era necesaria para realizar su tarea, que se ha facilitado en sucesivos envíos, y que ha comprendido tanto los expedientes solicitados como la información de otro tipo que se ha pedido, incluyendo informes y análisis realizados por la Administración para facilitar a la Comisión la lectura de la información que se pedía.

Este Grupo quiere aprovechar la ocasión para reconocer el trabajo que han realizado los funcionarios y responsables tanto de este Parlamento como de la Administración de la Junta de Andalucía y también para agradecer el esfuerzo que les ha supuesto y pedirles disculpas por el exceso de trabajo que se les ha pedido. Exceso fundamentalmente porque entendemos que se les ha pedido mucho más de lo que era necesario para realizar nuestro trabajo de forma rigurosa.

Nos habría gustado que hubiesen tenido el mismo celo otras Administraciones a las que este Grupo solicitó información documental, fundamentalmente para comprobar cómo se actuaba en otras Comunidades y en el Estado.

III.2. Casos denunciados en otras Comunidades Autónomas.

Si bien solo ha sido en nuestra Comunidad Autónoma donde se ha constituido una Comisión de investigación parlamentaria sobre esta materia, las presuntas irregularidades en torno a las subvenciones para cursos de FPE no se han circunscrito a Andalucía. Así lo puso de manifiesto en su comparecencia el ex Interventor General, que manifestó:

“...el hecho de que esto se detecte en Andalucía... Aquí lo hemos detectado. No quiere decir que no se esté produciendo en otros ámbitos. Porque la información que tengo, que sale en la prensa y que me transmiten otros órganos de control... A raíz de nuestra actuación, se están comenzando a hacer revisiones en otras administraciones, detectando situaciones de riesgo, o posibles riesgos análogos a la nuestra, ¿eh? El hecho de que aquí se haya detectado, no quiere decir que sea el único sitio donde esté. Aquí hemos detectado... Y yo creo que tenemos que vanagloriarnos de que...” (Pág. 167 - DS nº 140).

ELDIARIO.ES publicaba el 29 de septiembre de 2015 la siguiente noticia:

“El fraude de la formación no es exclusivo de Andalucía: hay denuncias en otras nueve comunidades autónomas” y añadía a continuación “Lo que diferencia a Andalucía es que esta autonomía es la única en la que se ha puesto el foco sobre su gobierno, mientras que en el resto está puesto sobre los beneficiarios de los subvenciones. La operación Barrado impulsada por la jueza Mercedes Alaya fue la que hizo que la Junta de Andalucía pasara, como las demás, de víctima de la estafa a supuesta implicada. Comisiones de investigación pedidas en la Comunidad de Madrid y Galicia, respaldadas entre otros por el PSOE, han sido tumbadas por los populares que ostentaban el poder”.

En el cuerpo de la noticia, además de a las Comunidades de Madrid y Galicia, mencionaba casos similares en Aragón, Comunidad Valenciana, Asturias, Extremadura, País Vasco, Baleares y Castilla-León.

Respecto a la Comunidad de Madrid podemos leer en la noticia como el Juzgado de Instrucción nº 9 de Madrid investiga el conocido como «CASO ANERI»:

“Entre los imputados hay altos cargos de la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM). La hipótesis es que el empresario José Luis Aneri, en prisión, obtenía subvenciones para cursos que no existían. También salpicaría al Gobierno de la Comunidad de Madrid (PP) como ha denunciado reiteradamente UPyD, pero esa línea de investigación está en punto muerto. De este modo, el escándalo apenas ha salpicado al Gobierno madrileño, presidido entonces por Ignacio González. Su mujer, Lourdes Cavero, dimitió de su cargo de vicepresidenta de la CEIM en 2014 (...). UPyD pidió una comisión de investigación pero se topó con el rechazo del PP (IU y PSOE sí la respaldan)”.

Se pone una vez más en evidencia la hipocresía y el doble rasero del PP: en Andalucía pide una Comisión de investigación, que niega en la Comunidad de Madrid.

Por lo que respecta a Galicia, desde 2011, el Juzgado de Instrucción nº 6 de A Coruña está investigando un presunto fraude en los cursos de formación en esta Comunidad:

“Saltó a la prensa en 2014, primero con la Operación ZETA, con el Gobierno de Alberto Núñez Feijóo (PP). El presidente se vio obligado a dar explicaciones porque la policía apuntaba como intermediario a un amigo suyo, el imputado Francisco Ramón Pachi de Lucas. Hay una decena de imputados y unos 20 millones de euros en subvenciones bajo sospecha por cursos no realizados con subvenciones concedidas entre 2008 y 2012. Entre las consecuencias del caso ZETA, la dimisión de Beatriz Mato, consejera de Bienestar Social, el departamento que reparte las subvenciones, que reconoció haber recibido un bolso como regalo de la trama. También dimitió el director general de Trabajo, Odilo Martiñá. Un año después salió el caso QATEDRA, también sobre cursos para trabajadores y desempleados que no se habrían llevado a cabo. La policía ha reclamado documentación a la Xunta de Galicia sobre todos los cursos subvencionados desde 2010 y sobre los controles y auditorías hechos. Bajo sospecha una pequeña empresa (PROSEM) creada en 2011 que facturó más de 800.000 euros en un año cobrados de la Xunta de Galicia. También facturó a otros gobiernos, como los de Madrid, Valencia y Extremadura, entonces gobernados por el PP. El asunto llegó hasta el Parlamento de Galicia. En él, la directora de Empleo de la Xunta de Galicia, Ana María Díaz, confirmó que la investigación se ha extendido a todos los departamentos con competencias sobre cursos y abarca desde 2010. El PP usó su mayoría absoluta para rechazar la apertura de una comisión de investigación pedida por el PSOE con los votos de AGE, BNG y el grupo mixto”.

Nuevamente la doble vara de medir y la hipocresía del PP negando en Galicia lo que aquí reclamaron con tanto ahínco.

Finaliza la noticia con el siguiente recordatorio:

“Pero, la distracción de fondos para la formación, no es nueva. Grandes escándalos, especialmente relacionados con fondos europeos, han salpicado todo el país con casos que en ocasiones han terminado sin juzgarse. Desde el famoso caso IMEFE en 1998 en Madrid, que involucraba a redes de empresas vinculadas con el PP, hasta la estafa atribuida a la academias Fidel Pallerols de Cataluña en 1999 con dinero que supuestamente acababa financiando a UDC, pasando por el año 2000 por la dimisión en Galicia del presidente de la patronal, Antonio

Ramilo, por la denuncia de desvío de este tipo de subvenciones para gastos corrientes de la organización que lideraba. Célebre fue también el caso FORCEM, que estalló en 2002, con supuestamente más de 100 millones de euros de la UE defraudados, si bien se desinfló. O el igualmente conocido caso ICFEM en Canarias, vinculado a CC, que nunca se juzgó y que hablaba de unos 20 millones de euros desviados”.

Más recientemente han aparecido nuevas informaciones sobre el «CASO ANERI». El diario EL MUNDO, con fecha 9 de mayo de 2016, publicaba la siguiente noticia:

“Imputada la ex directora general de Formación por el escándalo de los cursos de formación. La Comunidad de Madrid ha sido expulsada como acusación particular. La Consejería de Empleo quiso «legalizar» la estafa del caso Aneri”. “La imputación de Patricia Herrero se ha producido tras pasar por el juzgado varios funcionarios de la Consejería de Empleo, entre ellos Joaquín Velázquez, subdirector de Formación Continua y Emprendedores destituido de su puesto tres días después de declarar ante la Policía en 2014. Velázquez señaló ante la magistrada que Patricia Herrero, encargada de revocar o autorizar ayudas de cursos de formación, le pidió a él que buscara otros fraudes en los sindicatos UGT y CCOO para tapar el caso Aneri. Incluso aportó una grabación de una conversación con la propia ex directora de Formación en la que Herrero pone reparos a que la Fiscalía pueda investigar la trama en los cursos de formación”.

En relación con este tema ELDIARIO.ES publicaba el 12 de mayo de 2016 la siguiente información:

“El Gobierno de Ignacio González pidió a un alto cargo buscar irregularidades de sindicatos para tapar el fraude de la formación. El alto funcionario contó a la juez que recibió una paliza a las puertas de una vivienda cuya dirección solo conocía la Comunidad de Madrid”. “(...) Herrero dio órdenes a su subordinado, el entonces subdirector general de Formación Continua Joaquín Velázquez, para que no llevase los indicios de la estafa a la Fiscalía. «No metamos a la Fiscalía a revolver la mierda aquí», dijo hasta en dos ocasiones en una conversación grabada el 20 de enero de 2014 en un despacho de la Consejería de Empleo. Casi un mes después, el 16 de febrero, la misma alto cargo destituyó por pérdida de confianza a su subdirector general, cuando supo que este había revelado sus indicios a la policía”. Continúa la noticia informando que “El alto funcionario relató además una paliza que recibió a las puertas de su domicilio el día que la policía detuvo al empresario Alfonso Tezanos, vocal de la patronal madrileña CEIM y un hombre bien relacionado con el Gobierno de Ignacio

González. Joaquín Velázquez reveló que le pegaron a las puertas de una vivienda de alquiler cuya dirección «solo conocía la Comunidad de Madrid».

A la vista de estas noticias, este Grupo Socialista entiende ahora la frustración del PP a lo largo de los trabajos de la Comisión, frustración que la mayoría de las veces ha derivado en malos modos, cuando no ha conseguido «arrancar» de los comparecientes, especialmente de los funcionarios, manifestaciones en el sentido de afirmar que habían recibido órdenes de sus superiores para incumplir la legalidad.

Como se ha acreditado a lo largo de los trabajos de la Comisión, el Gobierno andaluz, a diferencia del Gobierno del PP de la Comunidad de Madrid, siempre ha colaborado con la Justicia, en ningún momento ha ordenado nada ilegal a los funcionarios ni ha cesado a ningún funcionario por que éstos hayan colaborado en el esclarecimiento de los hechos.

El cese del funcionario de la Comunidad de Madrid, por colaborar con la Justicia, es especialmente censurable y deleznable. Pero más censurable, deleznable y execrable es la paliza que denuncia el funcionario, actuación de tinte mafioso, que esperamos que la Justicia aclare si tiene relación con los hechos que denunció y, en su caso, quien la ordenó.

III.3. Uso partidista de las Instituciones del Estado por parte del PP.

En el mes de junio de 2016 se difundieron las conversaciones mantenidas entre el Ministro de Interior en funciones y el responsable de la Oficina Anti-fraude de Cataluña donde se ponía en evidencia el uso partidista que el Ministro hacía de las Instituciones del Estado para atacar y debilitar a los adversarios políticos del PP. Pero ¿ha sido la primera vez que se produce este uso partidista?

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, hechos similares a los que se investigan en esta Comisión han acaecido en otras Comunidades Autónomas. Algunos de ellos saltaron a la opinión pública con anterioridad al presunto fraude ocurrido en Andalucía. Pero ha sido solo en Andalucía donde tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuyo titular es la onubense Fátima Báñez que, recordemos, despreció a este Parlamento y al pueblo andaluz no acudiendo a la llamada de esta Comisión, han desplazado personal específico de las Unidades Centrales de ambos Ministerio para investigar el presunto fraude y, a la vista de lo que vamos conociendo, con instrucciones claras de poner "...el foco sobre su gobierno, mientras que en el resto está puesto sobre los beneficiarios de las subvenciones", tal como subtitulaba ELDIARIO.ES en la noticia publicada el 29 de septiembre de 2015, a la que hemos aludido en el apartado anterior.

EL CONFIDENCIAL publicaba el 24 de abril de 2014 la siguiente noticia:

“Interior reforzará a la Policía que investiga el fraude de los cursos tras un año de promesas”. De la lectura del título podría entenderse que el Ministerio de Interior iba a destinar más efectivos a investigar los presuntos fraudes en todo el territorio del Estado, pero el subtítulo nos aclara que es una medida «dedicada en exclusiva» al Gobierno Socialista de Andalucía “Interior ha decidido reforzar con la llegada de nuevos agentes el grupo de la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal encargado de la operación EDU”.

En el cuerpo de la noticia encontramos la siguiente información:

“El acuerdo, que se ha mantenido en el más absoluto secreto, contemplaba exactamente que los 16 nuevos policías serían enviados por parejas a las delegaciones de la Inspección de la Seguridad Social en las ocho provincias andaluzas para que trabajaran en el caso sobre el terreno, aunque reportando en todo momento sus conclusiones a la unidad central de la UDEF”.

Parece que el Ministro del Interior en funciones es un habitual de las reuniones secretas. Es de «alabar» el celo mostrado por los dos políticos del PP para investigar el presunto fraude en Andalucía ¿los casos de Galicia y Madrid no han merecido el mismo celo por parte de estos dos Ministros? No tenemos constancia que en estas Comunidades Autónomas, ni en ninguna otra, se hayan desplegado dispositivos especiales tal como se ha hecho en Andalucía. El hecho que los Gobiernos de esas dos Comunidades sean del PP y el Gobierno de Andalucía sea Socialista suponemos que no ha tenido ninguna influencia en su decisión, si bien alguna duda nos queda después de leer lo que publicaba la CADENA SER en su página WEB el pasado 14 de julio: “(...) de los numerosos casos de corrupción que han sacudido al PP, ni uno solo ha tenido su origen en una investigación policial. Todos han procedido de delaciones internas, de declaraciones de arrepentidos o por la actuación de terceras personas o instituciones.”

Continúa la noticia de EL CONFIDENCIAL informando que:

“No ha sido la única vez que los máximos responsables de las carteras de Interior y Empleo han colaborado para impulsar la operación EDU, un caso que afecta principalmente a los Ejecutivos socialistas de la Junta de Andalucía. Ambos dirigentes, que mantienen una excelente relación, conocen la existencia de estas investigaciones desde que comenzaron –se iniciaron tras una denuncia de la Seguridad Social, dependiente de Empleo– y han comentado su evolución de forma continua”.

«Entrañable» la preocupación que demuestran los Ministros del PP por Andalucía y especialmente por sus gobiernos socialistas y el continuo seguimiento de los acontecimientos que afecta a nuestra tierra. ¿Han seguido con

igual ocupación y preocupación los casos de Galicia y Madrid? Quizás su dedicación a seguir estos dos casos fue lo que impidió a la Ministra Báñez acudir al llamamiento de esta Comisión.

En relación con la conocida como operación EDU el líder del PP andaluz, Sr. Moreno Bonilla, en declaraciones realizadas el 15 de abril de 2014 en Málaga, anunciaba la ampliación de las pesquisas por parte de la UDEF desde Málaga al resto de las provincias andaluzas. El diario ABC en su edición digital se hacía eco de estas declaraciones con el siguiente titular “¿Un nuevo caso de corrupción millonario en Andalucía? Moreno exige a Díaz aclarar qué pasa con los fondos de formación para desempleados.” “El presidente del PP-A, Juan Manuel Moreno, ha exigido hoy a la presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz, que «dé la cara» y explique «si estamos ante un nuevo caso multimillonario de corrupción por parte del socialismo andaluz» en lo que respecta a los fondos de formación para desempleados”.

Las declaraciones del Sr. Bonilla tuvieron lugar 9 días antes de publicarse la noticia de EL CONFIDENCIAL a la que hemos hecho referencia anteriormente ¿Dotes adivinatorias o información privilegiada proporcionada desde el Ministerio del Interior? Se tiene constancia que, casualmente, en esas fechas varios altos cargos del Ministerio del Interior visitaron Málaga, coincidiendo con la semana santa, entre ellos el mismo Ministro del Interior y el Secretario de Estado de Seguridad.

Pero es más grave aún, si cabe, las declaraciones hechas por la actual portavoz del Grupo Parlamentario del PP andaluz en relación con la 2ª fase de la operación EDU y que fueron recogidas, entre otros medios de comunicación, en un teletipo de EUROPA PRESS de 10 de febrero de 2015: en el momento en que se realizaron estas declaraciones la Señora Crespo era la Delegada del Gobierno en Andalucía, no teniendo ningún rubor en aprovechar el conocimiento que tenía por su cargo institucional para intentar influir en las elecciones autonómicas andaluzas que se habían convocado recientemente y que se encontraban en plena campaña electoral:

“Crespo confirma que la actuación de la «operación EDU» llegará, «desgraciadamente», a todos los rincones de Andalucía”. La delegada del Gobierno en Andalucía, Carmen Crespo, ha confirmado que, «desgraciadamente», las investigaciones de la nueva fase de la «operación EDU» desplegada desde este martes por la Policía y relacionada con la investigación de los cursos de formación en la comunidad autónoma andaluza llegarán “a todos los rincones de Andalucía”. En declaraciones a los periodistas, Crespo ha confirmado que este nuevo operativo mantiene pesquisas en otras provincias andaluzas al margen

de Almería, Cádiz y Málaga, las inicialmente trascendidas y donde por ahora se centran las actuaciones. Así, la delegada del Gobierno en Andalucía ha confirmado que se espera que en varios días se puedan realizar de 70 a 90 detenciones por este asunto, en cuyo marco «ya están prestando declaración algunas personas relacionadas».

El «amor» de la Ministra Báñez por su tierra es tal que no contenta con enviar Unidades Especiales de los Servicios Centrales de los Cuerpos de Seguridad del Estado, también envió Inspectores de trabajo adscritos a la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, directamente dependiente de la Subsecretaría del Ministerio a través de la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, saltándose la estructura territorial de la Inspección de Trabajo. Estos Inspectores elaboraron, con fecha 30 de mayo de 2014, un informe sobre las ayudas a los extrabajadores de DELPHI, donde, en un documento con membrete del Ministerio, se ataca el Estatuto de Autonomía de Andalucía, negando las competencias que dicho Estatuto otorga a nuestra Comunidad en esta materia, sin que en ningún momento por parte del Gobierno de la Nación se haya utilizado los mecanismos que contempla nuestra Constitución para el caso que el Gobierno de la Nación entienda que se invaden competencias suyas por parte de las Comunidades Autónomas; es decir, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad en el caso de normativa con rango de ley o recurrir ante los Tribunales la normativa de otro rango inferior que ha aprobado nuestra Comunidad Autónoma.

En este informe se cuestiona la legalidad del uso de los fondos FEAG concedidos por la Unión Europea para los extrabajadores de DELPHI tras su cierre. El informe fue utilizado por el Sr. Moreno Bonilla, líder del PP andaluz, en su viaje a Bruselas (noticia de EL IDEAL publicada el 2 de diciembre de 2014), para solicitar a la Unión Europea que se suspendieran los Fondos Europeos destinados a Andalucía, en un acto de «amor desmedido» por nuestra tierra.

Fueron los mismos servicios técnicos del Ministerio los que defendieron la plena legalidad de las acciones desarrolladas por la Junta de Andalucía. La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, dependiente de la Dirección General del Trabajo Autónomo, la Economía Social y de Responsabilidad Social de la Empresa del mismo Ministerio de Empleo y Seguridad Social elaboró con fecha 4 de diciembre de 2014 un informe, que remitió a la Unión Europea, donde defendió y acreditó el uso totalmente legal hecho por la Junta de Andalucía de estos fondos. El resultado fue que la Unión Europea no adoptó ninguna medida contra la Junta Andalucía ni reclamó la devolución de dinero alguno.

¿Son los hechos descritos una constatación del uso partidista de las Instituciones del Estado por parte del PP para perjudicar al Gobierno Socialista de Andalucía?

Pero no deja de sorprendernos la capacidad del PP para superarse en cinismo, hipocresía y doble vara de medir. Y un ejemplo más ha sido la noticia publicada por ABC el pasado 23 de junio en relación con el anuncio del PP de que va a solicitar al Consejo General del Poder Judicial “(...) que se investigue el origen de la «filtración» sobre el futuro archivo de la pieza política de los cursos de formación, en la que están acusados 24 responsables socialistas de la Junta en plena recta final de la campaña electoral”.

No nos consta que el PP solicitara al Consejo General del Poder Judicial que se investigara las filtraciones de autos de la anterior titular de este mismo Juzgado, coincidiendo estas filtraciones con momentos claves, y que han sido múltiples. A título de ejemplo, nos referiremos a la filtración producida el mismo día que tomaba posesión el Gobierno de la Presidenta Susana Día, el 10 de septiembre de 2013. Coincidiendo con la toma de posesión del nuevo Gobierno se filtraba a la prensa un auto (que por cierto fue posteriormente anulado por la Audiencia Provincial de Sevilla por estar insuficientemente motivado) en el cual se producía la preimputación, en la causa de los ERE, de los expresidentes Chaves y Griñán y de los exconsejeros Carmen Martínez Aguayo, Antonio Ávila, José Antonio Viera, Manuel Recio y Francisco Vallejo. La noticia fue publicada, entre otros medios de comunicación, por el diario EL MUNDO en su edición digital. Pero lo que más llama la atención es que el entonces Presidente del PP andaluz, Sr. Zoido, a primerísima hora de la mañana ya tenía una opinión formada sobre el auto y había hecho declaraciones a los medios de comunicación sobre el mismo (noticia de EL MUNDO edición digital). Y nuevamente nos tenemos que preguntar ¿dotes adivinatorias o información privilegiada? El auto, como hemos dicho, tiene fecha de ese mismo día 10 de septiembre y, evidentemente, no se había dado traslado aún a los interesados.

ELPAIS.COM, en su edición del 14 de febrero de 2015, publicaba el artículo del periodista D. Luis Barbero: “Alaya sobrevuela las urnas. La juez que investiga el fraude de los ERE y de los cursos de formación ha irrumpido con polémicas decisiones en las cuatro últimas campañas electorales”. En su interior el autor hace un repaso exhaustivo de los autos dictados por la jueza Alaya coincidiendo con los procesos electorales celebrados desde 2011 hasta 2014. También son significativas las siguientes referencias sobre este tema que trae el autor a colación “«¿Qué le diría a quienes opinan que la juez (Mercedes) Alaya es la verdadera oposición al PSOE en Andalucía?». Juan Manuel Moreno

Bonilla, líder del PP en Andalucía desde hace 11 meses y futuro candidato a la Junta, es el destinatario de la pregunta (...) La escena se produjo el pasado 28 de enero en Madrid, en un desayuno informativo al que acudió la plana mayor del PP para presentar en sociedad a su aspirante a la Junta de Andalucía. (...) Los abogados defensores en algunas de las macrocausas que instruye la magistrada están convencidos de que antes del 22-M habrá lo que denominan «alayazo» (...). “Uno de los más críticos con Alaya es José María Mohedano, abogado del expresidente de la Junta José Antonio Griñán en el caso ERE. «Cuando llegan campañas electorales en Andalucía, Alaya no es que pare, es que pisa el acelerador y siempre en la misma dirección», afirma el abogado, quien añade con algo de ironía: «La solución sería que el PP la propusiera como candidata en las elecciones»”.

Más recientemente, los mismos medios de comunicación que ahora se hacen eco de la intención del PP de solicitar al Consejo General del Poder Judicial que investigue la filtración “sobre el futuro archivo de la pieza política de los cursos de formación”, recogían el pasado 28 de mayo la filtración del «borrador» del auto que daba por finalizada la instrucción de la conocida como pieza del procedimiento específico de los ERES, entre otros ABC, EL MUNDO o LA RAZÓN. A título de ejemplo reproducimos el titular con que ABC publicaba la noticia “El banquillo espera a Chaves y Griñán” y añadía el siguiente subtítulo “El juez Álvaro Martín ultima el auto de procesamiento de los expresidentes y exconsejeros de la Junta, que dará el cerrojazo a la rama política de los ERE”. Esta noticia la publicó ABC, al igual que el resto de los medios de comunicación, el pasado 28 de mayo, dictándose el auto con fecha 31 de mayo y trasladándose a las partes a partir del 1 de junio.

El PSOE ha estado, está y estará siempre a favor de la independencia del poder judicial y ha estado, está y estará en contra de cualquier presión al mismo, incluidas las filtraciones de las resoluciones judiciales. No ha sido el PSOE el que ha hecho uso de documentación policial y judicial en la Comisión, sino el PP, documentación que tenían fruto de su personación en las causas judiciales y que no estaban a disposición del resto de los Comisionados, como reconocía el propio Comisionado del PP “(...) tal como consta en el sumario judicial. Aprovecho para decirle que como mi grupo está personado en la causa, pues, evidentemente, disponemos de la suficiente información.” (Pág. 47 - DS 140). ¿Es posible más cinismo e hipocresía?

Queremos concluir este apartado refiriéndonos al artículo que sobre este tema ha publicado el periodista Jorge Muñoz el pasado 24 de junio en su sección JUZGADO DE GUARDIA del DIARIO DE SEVILLA que titulaba “LA

FILTRACIÓN ES LO DE MENOS”, que resumen perfectamente el estupor que causa este cinismo e hipocresía del PP y del que reproducimos el siguiente párrafo: “Lo que sorprende es que nunca hubo una reacción parecida en las filas populares cuando la anterior juez, Mercedes Alaya, hacía coincidir sus autos bomba con las campañas electorales o determinados hitos políticos”.

III.4. Actitud inquisitorial y agresiva de algunos miembros de la Comisión hacia los comparecientes.

Los representantes del Grupo Socialista en esta Comisión quieren aprovechar este voto particular para pedir disculpa públicamente a los comparecientes por los modos que en ocasiones se han mostrado por algunos miembros de esta Comisión, totalmente contrarios no solo a los buenos modales, sino, en algunos momentos, impropios de un estado democrático y de derecho como propugna la Constitución Española. Los modos, formas y expresiones utilizadas por algunos Comisionados es si cabe más reprobable al hacerse desde una posición de superioridad como la que, en esos momentos, ostentaban sus señorías respecto a los comparecientes, haciendo un flaco favor a este Parlamento y a la ejemplaridad que sus miembros tienen que dar a la ciudadanía como máximos representantes de ella.

Hemos sentido vergüenza ajena por la actitud inquisitorial y agresiva que se ha visto en esta Comisión hacia los comparecientes por algunos de sus miembros y que nos ha hecho retroceder por el túnel del tiempo, en ciertos momentos, a los Estados Unidos de la década de los años cincuenta del pasado siglo cuando la tristemente famosa caza de brujas emprendida por el senador McCarthy, con la diferencia que ahora en lugar de cazar comunistas de lo que se trataba era de cazar socialistas.

Se ha reproducido en esta Comisión escenas calcadas a las que se produjeron en aquella cuando se preguntaba a los comparecientes «¿Es usted o ha sido en el pasado miembro del Partido Comunista?». En este caso la pregunta era «¿Es usted Socialista?». Si se revisan los diarios de sesiones son multitud las ocasiones en que, de una u otra forma, se ha hecho esta pregunta. A título de ejemplo, por no ser reiterativos, transcribimos la pregunta hecha por la Comisionada del PP a la ex Jefa de Servicio de Formación Profesional de la Delegación Provincial de Sevilla:

“¿Está usted afiliada al Partido Socialista?, ¿ocupa algún cargo orgánico a nivel provincial?”

RESPUESTA: “Yo no estoy afiliada a ningún partido político.”

COMISIONADA DEL PP: “Le hago esa pregunta, y por eso se lo he dicho, que libremente me puede contestar, igual que las demás, porque se nos ha dado la circunstancia que dos jefes de servicio sí ocupaban puestos orgánicos dentro del Partido Socialista. Y, como jefes de servicio, pues, manejan bastante cantidad de dinero.”

RESPUESTA: “(...) creo que esa pregunta..., un poquito se extralimita” (Págs. 62 y 63 - DS nº 153).

El preguntar a los comparecientes por su filiación política es una clara vulneración de los derechos constitucionales de estas personas, pero raya la pura injuria insinuar que los servidores públicos afiliados al Partido Socialista son sospechosos de un uso ilegal del dinero público.

Pero no termina aquí la similitud entre una Comisión y otra. En aquella infame Comisión añadían la siguiente coletilla «Responda usted, si no ha hecho nada no tiene nada que temer»; la Comisionada del PP utilizaba coletillas del tipo “(...) si quiere me contesta en su plena libertad o no.” (Pág. 63 - DS 153) o “En su derecho está de no contestarla.” (Pág. 34 - DS 154).

Y como en aquella Comisión donde «los bichos peligrosos» solo eran las personas de ideología comunista, en este caso solo lo eran las personas de ideología socialista. De hecho, uno de los Jefes de Servicio que han comparecido había sido Concejal en representación del PP en un Ayuntamiento andaluz sin que a éste se le preguntara por la Comisionada del PP por su filiación política, cosa que no censura este Grupo, sino lo que censura es que se interrogara sobre su filiación política a aquellos comparecientes que la Comisionada sabía que no estaban vinculados a su partido político. Por cierto, al igual que la ex Jefa de Servicio de Sevilla, la mayoría de los comparecientes a los que formuló esta pregunta, contestaron que no eran afiliados del PSOE.

La Comisionada del PP debería leer la Constitución Española y especialmente su artículo 6º y el Capítulo segundo del Título I dedicado a los «Derechos y Libertades».

Esperábamos que la ignominia a la que sometió la Comisionada del PP a estos funcionarios, al menos hubiera servido para que su señoría dejara de hablar de «trama conspiratoria», pero desgraciadamente no ha sido así, sino que su señoría ha hecho buena la máxima de Mark Twain “Conoce primero los hechos y luego distorsionarlos cuanto quieras”.

Entre los derechos que garantiza nuestra Constitución se encuentra el derecho a no declarar de aquellas personas incurso en investigaciones policiales y judiciales. Para garantizar que este derecho sea real y efectivo y no un simple formalismo se ha ido consolidando toda una jurisprudencia que lo refuerza. El Tribunal Supremo en su sentencia nº 37/2011, fundamento de derecho 7º,

concluye que “El ejercicio de ese derecho constitucional no puede ser violentado por la acusación insistiendo en sus preguntas y no es precisa la documentación de las preguntas que realiza sino la expresión del ejercicio del derecho por parte del acusado”.

Guardar silencio en modo alguno puede ser entendido ni mucho menos usado como prueba incriminatoria. Así lo afirma sendas sentencias de las Audiencia Provinciales de Cádiz y Pontevedra. La Audiencia Provincial de Cádiz en su sentencia nº 37/2011, de 28 de septiembre, fundamento de derecho 2º, señala que:

“En cuanto a las preguntas previamente redactadas es de advertir que se trata de un uso a extinguir (...) si el acusado utiliza su derecho a no declarar o guardar silencio. (La solicitud de) que consten en el acta del juicio las preguntas que se le hubieran formulado a fin de sacar las conclusiones que sean (responde a) la forma en que antiguamente era entendida y valorada la declaración del acusado y, sobre todo, su silencio. Así, quedando constancia de las preguntas efectuadas y no contestadas, el Tribunal enjuiciador (...) incluiría en el acervo probatorio los concretos interrogantes y su falta de respuesta para deducir las correspondientes consecuencias. Sin embargo, en la actualidad dicha manera de proceder debe ser rechazada pues, independientemente de que ninguna norma lo ampara, el acusado tiene el derecho a no declarar y, si así lo ejercita, no ha de depararle perjuicio alguno. Carece de sentido, pues, hacer constar en acta las preguntas si ninguna conclusión se pueda extraer de su silencio”.

En el mismo sentido se expresa la Audiencia de Pontevedra en el fundamento 7º de su sentencia nº 21/2014, de 30 de diciembre:

“(...) el silencio del acusado no puede ser objeto de valoración por el Tribunal, pues del ejercicio de un derecho constitucional no debe subseguir un efecto negativo a su presunción de inocencia (...) La plasmación en el acta de las preguntas (...) carece de toda justificación frente al silencio del acusado derivado del ejercicio de un derecho”.

Todos estos pronunciamientos judiciales se han visto recientemente respaldados por la aprobación de la Directiva nº 2016/343 del Parlamento Europeo de 9 de marzo por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presentes en el juicio [D.O.U.E. de 11 de marzo de 2016]. En dicha Directiva, tras valorar que “el ejercicio del derecho a guardar silencio o del derecho a no declarar contra sí mismo no debe utilizarse en contra de un sospechoso o acusado y no debe considerarse por sí mismo como prueba” (Considerando nº 28), se articula expresamente que: “7.5 El ejercicio por parte de los sospechosos y acusados

del derecho a guardar silencio y a no declarar contra sí mismos no se utilizará en su contra ni se considerará prueba de haber cometido la infracción penal de que se trate”.

Esta Comisión ha iniciado sus trabajos cuando ya estaban en curso investigaciones policiales y judiciales sobre el mismo objeto. De hecho una de las «pruebas irrefutables» que se han esgrimido por algunos de los Comisionados, de que se habían cometido todo tipo de ilegalidades, era el hecho de que existan esas actuaciones. Algunos de los comparecientes están incurso, como investigados o testigos, en estas causas judiciales. Siguiendo la recomendación de sus abogados, algunos de ellos se han acogido a su derecho constitucional a no declarar o han guardado silencio respecto a preguntas concretas por ser temas que se están dilucidando en sede judicial, tal como le recordaba el Sr. Presidente de esta Comisión, en la lectura que hacía a los comparecientes de sus derechos y deberes. Pero la mayoría de las veces este derecho se ha quedado en puro formalismo, pues algunos Comisionados no solo han hecho las preguntas que traían preparadas para que las mismas quedaran consignadas en el diario de sesiones, sino que acusaban a los comparecientes de no querer colaborar con la Comisión por el hecho de acogerse a este derecho constitucional.

Lamentablemente múltiples son los ejemplos que podemos encontrar en los diarios de sesiones de la vulneración reiterada de este derecho constitucional por parte de todos los Grupos Políticos, a excepción de este Grupo Socialista que en todo momento respetó el derecho constitucional de los comparecientes a no declarar y en tal caso nunca formuló preguntas y mucho menos les recriminó por acogerse a ese derecho:

- Comisionada de IU durante la comparecencia del exalcalde de Punta Umbría:

“Se acoge a su derecho a no declarar, por lo tanto, a no colaborar con esta comisión, pero yo hay algunas cosas que debería de plantearle, respetando ese derecho que usted ha ejercitado de no colaborar con esta comisión. La primera pregunta que nos surge al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (...)” (Pág. 7 - DS nº 164).

- Comisionada de CIUDADANOS durante la comparecencia de la ex Directora Provincial del SAE en Jaén:

“(...) lamentar enormemente la falta de colaboración con la que nos estamos encontrando en esta comisión de investigación por parte de aquellos que han sido los máximos responsables de otorgar estas subvenciones en cada una de las provincias (...) es nuestro derecho y obligación por parte de estos

diputados que estamos al frente de esta comisión de investigación hacerles los cuestionarios, pues hay que hacerlo (...)” (Pág. 8 y 9 - DS nº 168).

- Comisionado de PODEMOS (jurista de profesión, como reiteradamente ha manifestado) durante la comparecencia de la ex Directora General de FPE: “(...) no respetamos la actitud de los comparecientes que se están negando a declarar (...) Así que vamos a formularle, desde nuestro grupo parlamentario, unas preguntas (...)” (Págs. 15 y 16 - DS nº 170).

- Comisionado del PP durante la comparecencia de la ex Directora Provincial del SAE en Jaén:

“Lamentar, como han hecho todos mis compañeros que me han precedido en el uso de la palabra, la decisión que ha tomado de no colaborar con la comisión de investigación de este Parlamento de Andalucía que representamos a todos los andaluces, de no colaborar en el esclarecimiento de la verdad (...) Al igual que el resto mis compañeros, le paso a relatar las distintas preguntas que tenemos planteadas (...)” (Pág. 14 - DS nº 168).

Pero el representante del PP, en su tesis «conspiratoria», da un salto cualitativo y afirma que la decisión de no declarar “(...) se trata de una estrategia del Partido Socialista (...)” (Pág. 14 - DS nº 168), para a continuación utilizar el derecho de la compareciente a guardar silencio como prueba de la existencia de ilegalidades, afirmando que “(...) por qué ese empeño en ocultar la responsabilidad del Partido Socialista” (Pág. 16 - DS nº 168).

Si bien podemos compartir las manifestaciones hechas por algunos miembros de esta Comisión en el sentido que el no haber podido escuchar las explicaciones de algunos comparecientes iba en detrimento de la eficacia de la Comisión, nada puede ser excusa para violentar un derecho constitucional y mucho menos para utilizar ese derecho como arma arrojadiza contra la persona que hace uso del mismo, como se ha hecho, a juicio de este Grupo, por algunos miembros de la Comisión.

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.

La actitud agresiva y malos modos de algunos miembros de la Comisión hacia los comparecientes no se ha limitado solo a los casos en que estos se acogían a su derecho constitucional a guardar silencio. No podemos reproducir en papel el tono hiriente y malsonante que se ha escuchado a veces en boca de algunos Comisionados. Nos remitimos a las grabaciones existentes de las sesiones de la Comisión como prueba de lo que afirmamos. Pero creemos oportuno reproducir, como botón de muestra, algunos ejemplos, como el interrogatorio de mal gusto, totalmente fuera de lugar, de la señora Sillero al ex Jefe de Servicio de la Delegación Provincial de Sevilla:

- Achacándole su condición de imputado, cuando reiteradamente aludía a que las causas judiciales nada tenían que ver con lo que se estaba investigando por esta Comisión:

“A su vez, se lo voy a decir así claramente, pues todos los jefes de servicio, desgraciadamente, han tenido que ir a declarar ante la UCO, ante el juzgado –también es su caso–, y han sido imputados judicialmente, terminología actual, «investigados». ¿Por qué hechos ha sido usted imputado o investigado judicialmente?” (Pág. 29 - DS nº 154).

- Sembrando dudas sobre la legalidad de su nombramiento como Jefe de Servicio cuando su señoría conoce la legalidad de los nombramientos provisionales en base al artº 30 de la Ley de Función Pública de Andalucía en tanto que se resuelven los concursos de mérito:

“Usted ha dicho ahora mismo que es funcionario de carrera. Según ha publicado un medio de comunicación, la Consejería de Empleo creó un concurso ficticio para que ocupara la plaza como jefe de servicio meses antes de que saliera publicado el proceso. ¿Qué tendría que decir al respecto?” (Pág. 31 - DS nº 154).

- Aludiendo a temas personales:

“Le voy a hacer una pregunta ¿Trabaja algún familiar suyo cercano en la FAFFE?” Tras la respuesta afirmativa, deja caer la siguiente frase: “Bueno, como muchas personas vinculadas a concejales..., bien perfecto”.

RESPUESTA: “Mire, señoría, como el daño ya está hecho con la mera pregunta...” (Pág. 80 - DS 154).

O el interrogatorio del Comisionado del PP, el señor Raynaud, al Interventor de Granada:

“¿Cuál es su opinión en relación con esa técnica de las exoneraciones masivas y no con el estudio pormenorizado de todas y cada una de ellas?”

RESPUESTA: “¿Me permite no contestar?”

COMISIONADO DEL PP: “¿Por qué no? Vamos, aparte de que no le da a usted la real gana, dicho con todo respeto.” (Pág. 110 - DS nº 141).

Si esta forma de preguntar es lo que entiende el señor Raynaud como respeto no queremos imaginarnos como será cuando pregunte sin respeto.

Pero no han sido los representantes del PP los únicos miembros de la Comisión que ha recurrido a los malos modos y expresiones impropias de un miembro del Parlamento de Andalucía a la hora de dirigirse a los comparecientes.

Especialmente grave nos pareció las palabras gruesas que utilizó el Comisionado de PODEMOS en su interrogatorio al exconsejero D. Antonio Fernández, palabras que no figuran en la transcripción escrita del diario de sesiones por que fueron retiradas por quien las profirió, tras la intervención del Presidente de la Comisión, y solicitó al Letrado que no figuraran en el acta de la sesión. El Comisionado de PODEMOS se dirige en estos términos al compareciente: “Independientemente de eso, por nuestra parte, creemos que no estamos atacando a Andalucía, sino a [...] gestores que suele tener Andalucía” (Pág. 75 - DS nº 193). Los puntos suspensivos han sustituido a las palabras groseras que pronunció. A continuación, antes que pudiese intervenir el compareciente, intervino el Presidente de la Comisión: “Perdón, le he pedido un momento al compareciente, antes de que...Creo que ha habido una expresión de su parte...”. Comisionado de PODEMOS: “Sí, pido disculpas y solicito que se borre del acta. Es desafortunada y reconozco el error”. Presidente de la Comisión: “¿Retira, entonces, la expresión?”. Comisionado de PODEMOS: “Retiro la expresión y solicito al letrado que no conste”. (Pág. 76 - DS nº 193). A continuación interviene el compareciente: “Muy bien. Le agradezco también que la haya retirado, porque si no, me obligaba a mí a decir una barbaridad. Y, entonces, no íbamos a parar de decirnos barbaridades.” (Pág. 77 - DS nº 193).

Algunos Comisionados no han reparado en hacer uso de todo lo que tenían a su alcance para acrecentar la presión sobre los comparecientes, especialmente hacia los funcionarios, y así tratar de condicionar sus respuestas. Para ello, algunos Comisionados no han dudado en traer a colación el caso de los ERE, en un intento de hacer un «totum revolutum» y presentar los cursos de formación como una continuidad del mismo. Así encontramos referencias a los ERE por parte del Grupo de IU, “(...) como ya ocurriera con los ERE” (pág. 6 DS nº 140), del Grupo de CIUDADANOS, “(...) también a colación de lo que ocurrió con carácter previo con los ERE” (Págs. 14 y 15 - DS nº 140), etc.

Pero una vez más el puesto de honor es para la Comisionada del PP, a la que parece le sobra los tribunales de justicia pues sentencia que:

“(…) se ha hecho historia, y se está haciendo historia, en Andalucía, con los dos casos mayores de corrupción que tenemos, que son el caso de los ERE y, ahora, el de la formación profesional para el empleo”. (Pág. 183 - DS nº 143). El colofón lo pone durante su interrogatorio al ex Interventor General. Ante su frustración, por no «arrancar» del compareciente las respuestas que quería escuchar, le lanza la siguiente frase “Y no estoy haciendo una hipótesis en falso, eso ha ocurrido con el caso de los ERE, y tenemos que toda la responsabilidad desde la Junta de Andalucía la han volcado en su antecesor en el cargo, en don Manuel Gómez, que está imputado en el caso de los ERE.” (Pág. 226 - DS nº 143).

Esta presión ejercida por algunos Comisionados hacia los comparecientes, especialmente hacia los funcionarios, se suma a la presión que los funcionarios de la Junta de Andalucía vienen sufriendo desde un tiempo acá por la penalización de la actividad administrativa. El diario ABC, como ya hemos referido, en su edición del 3 de marzo de 2016, se hacía eco de las declaraciones en sede Judicial de D. Juan Luque en el conocido como CASO MARISMAS “La cascada de imputaciones «paraliza» la gestión de la Junta. El interventor Juan Luque admite al juez del caso Marismas «miedo» entre los funcionarios.” “Entre los funcionarios de la Junta de Andalucía se ha instalado cierta psicosis a acabar imputado en alguno de los procesos judiciales que afectan a gestiones del Gobierno andaluz (...) Así lo confesó ayer el actual interventor delegado de la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía, Juan Luque (...) Este funcionario, que fue citado por su antiguo cargo como interventor delegado de la Consejería de Agricultura y Pesca, alertó de que la «cascada» de imputaciones de interventores, técnicos y abogados de la Junta en distintas causas judiciales está provocando la «parálisis» de la Administración autonómica, según indicaron fuentes del caso a Europa Press y Efe. (...) aseguró que los técnicos de la Junta de Andalucía están trabajando en modo «alerta» y en «prevención» por la proliferación de imputaciones. Eso ha provocado, subrayó, que los interventores, técnicos, letrados y funcionarios en general tengan «verdadero miedo» a firmar cualquier papel y que extremen los cuidados para no incurrir en algún error que luego pueda conllevar una imputación judicial”.

En relación con el “verdadero miedo” que se ha instaurado en los funcionarios de la Junta de Andalucía, es bastante ilustrativo el artículo publicado por el periodista del DIARIO DE SEVILLA D. Jorge Muñoz, el pasado 6 de marzo, en su blog (blogs.grupojoly.com/juzgado-de-guardia) “Funcionarios en riesgo de imputación.”

“(…) los escándalos de corrupción han situado a muchos funcionarios en el centro de las dianas de los jueces y de las macrocausas. (...) Desde hace varios años era un secreto a voces, un rumor que corría de un extremo a otro de la Junta de Andalucía hasta que ha sido el interventor Juan Luque Alfonso quien lo ha destapado ante el juez (...) No es de extrañar que el panorama que describe Luque se asimile bastante a la realidad. Basta con revisar la lista de imputados de los principales casos (...) El abogado Juan Carlos Alférez, que representa a varios altos cargos imputados en distintos sumarios, coincide en esta apreciación. «El nivel de intromisión de la jurisdicción penal en conductas que han venido perteneciendo al ámbito administrativo es desmesurado, (...) los propios servidores públicos al resultar imputados no son capaces de comprender aún siquiera el alcance y el porqué de las imputaciones, (...) jamás tuvieron la menor conciencia de estar cometiendo actividad delictiva de clase alguna (...) el miedo se ha instalado en la Administración, los múltiples procesos penales existentes que afectan a las Administraciones se vienen radiando en directo y muchos funcionarios y servidores públicos tienen verdadero pánico a que conductas que hoy día realizan en la creencia de que son correctas, al cabo de los años alguien pudiere imputárselas como delito»”.

Durante los trabajos de la Comisión también hemos escuchado a algunos comparecientes referirse a este asunto. Nos parecen especialmente ilustrativas las palabras del ex Interventor General en respuesta a una pregunta de este Grupo. El Comisionado del PSOE le pregunta:

“Recientemente hemos visto en prensa cómo un interventor llamado de nuevo a declarar en una causa señalaba que hay cierta psicosis entre los funcionarios, y decía algo así como que nadie se atrevía a firmar y que estaban actuando con demasiada cautela o rigor. (...) ¿Cree usted que esta situación está generando una presión añadida sobre el funcionamiento normal de los servicios y, en particular, en el caso de la Intervención?”

RESPUESTA: “Esto, que ocurre también en otros ámbitos, en otras administraciones, se llama la pena..., se denomina, genéricamente, como la penalización de la actividad administrativa. Recientemente, en unas jornadas de un aniversario de la Intervención General del Estado, en las que participaron diversos ponentes, catedráticos, magistrados del Tribunal Supremo, se habló de esta circunstancia, ¿no? Y recuerdo esta definición, este nombre, la penalización... Actuaciones que antes, en otras ocasiones, se derivaban, se resolvían en vía contenciosa y, en su caso, se llevaban a la vía penal, ahora entran directamente por vía penal. Esto, obviamente, significa un plus de tensión a los gestores; obviamente, es cierto, es un riesgo adicional que debemos saber

gestionar. Desconozco si puntualmente a algún interventor o a algún gestor esto le supone una merma en la calidad de su trabajo o no, una postura defensiva fuera, más allá de lo razonable, ¿eh? Pero es cierto que este riesgo, estas circunstancias, se vienen produciendo durante los últimos años, ¿eh? Hágase usted cuenta de los interventores provinciales, que han hecho un trabajo excelente y diligente. Pues estos ocho interventores han tenido que declarar ante la Guardia Civil, han tenido que declarar ante un juzgado y ahora tienen que venir al Parlamento a declarar sobre sus actuaciones, que son encomiables, ¿no? Bueno, es cierto que esa tensión se ha producido. Ustedes saben que el año pasado creo recordar que hubo hasta cinco interventores imputados, ¿eh? Muchos de ellos, como usted ha señalado... Usted me dice, esa imputación ha decaído. Esto se traslada también al ámbito de la gestión, que no es un problema específico nuestro, es un problema que yo creo que se está produciendo a nivel nacional y que debemos saber gestionar.” (Pág. 200 - DS nº 143).

Este Grupo Socialista muestra su total rechazo a estos métodos inquisitoriales impropios de un estado de derecho y quiere aprovechar estas Conclusiones para hacer un reconocimiento público de la profesionalidad y buen hacer no solo de los funcionarios que han comparecido ante esta Comisión sino de las decenas y decenas de buenos profesionales que a lo largo de estos años han desarrollado su labor profesional en este campo y por extensión a todos los servidores públicos de la Junta de Andalucía, que desde su compromiso con la sociedad y con total sujeción a la legalidad, han hecho posible que nuestra Comunidad haya avanzado en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria.

III.5. Alusión a las investigaciones policiales y judiciales en marcha como «prueba irrefutable» de la existencia de una gestión premeditadamente irregular por parte de la Junta de Andalucía para propiciar el fraude.

Como ya hemos referido, los diferentes Grupos Políticos han reiterado, una y otra vez, que la labor de esta Comisión era única y exclusivamente depurar las posibles responsabilidades políticas, sin ningún tipo de interferencia con las investigaciones policiales y judiciales en curso. Pero esta declaración de intenciones era pura palabrería, pues esos mismos Grupos han aludido de forma reiterada a las investigaciones policiales y judiciales existentes para tratar de fundamentar sus tesis sobre la existencia de una trama conspiratoria en la Junta de Andalucía para propiciar el fraude.

Las alusiones a las causas judiciales se han ido intensificando conforme avanzaban las comparecencias y aumentaba la frustración de algunas de sus señorías al ver que con sus declaraciones los comparecientes no solo no ratificaban

sus apriorismos conspiratorios sino que los echaba por tierra. Muchos son los ejemplos que encontramos en el diario de sesiones. Reproducimos aquí solo algunos de ellos:

- Comisionada de IU, haciendo un uso tergiversado de lo manifestado por el ex Interventor General: “¿Diría usted que lo que están investigando los jueces, en 18 juzgados si no me falla la memoria, lo están haciendo a causa de las mudanzas?” (Pág. 207 - DS nº 143).

- Comisionada de IU, mezclando lo que se investiga en esta Comisión con lo que se está investigando en los Juzgados: “(...) esta comisión de investigación que trata de delimitar cuáles son las responsabilidades políticas de lo que está ocurriendo en 18 juzgados.” (Pág. 101 - DS nº 151).

- Comisionada de CIUDADANOS, tras no convencerle las respuestas del ex Jefe de Servicio de Cádiz: “Lo digo porque todos sabemos que, en fin, que..., lo que decimos, que aquí parece que no ha pasado nada, pero estamos hablando de causas que se están instruyendo en 18 juzgados”. (Pág. 54 - DS nº 152).

- Comisionado de PODEMOS, tras las explicaciones dadas por la Directora General de Evaluación, Control y Calidad del SAE: “Pero, si se cumplía estrictamente la legalidad, ¿qué pueden estar investigando entonces los juzgados de instrucción?” (Pág. 232 - DS nº 151).

- Comisionado de PODEMOS, durante la comparecencia de la Interventora Adjunta: “Es que, entonces, no tiene mucha explicación que haya ahora mismo 18 juzgados de instrucción investigando esta materia si la Junta actuó bien.” (Pág. 155 - DS nº 151).

Pero también en este apartado se gana la mención de honor el PP, con el uso que ha hecho de la información y documentación judicial de que disponía por estar personado como acusación popular en las causas judiciales, documentación que no estaba a disposición del resto de los Grupos. Y además, sin ningún pudor, se vanagloriaba de ello como deja constancia la siguiente frase del Comisionado del PP, proferida durante la comparecencia del Interventor de Almería, que fue el primer compareciente “Aprovecho para decirle que como mi grupo está personado en la causa, pues, evidentemente, disponemos de la suficiente información” (Pág. 47 - DS 140). Pero no satisfecho con este uso irregular de documentación judicial, el PP ha utilizado la condición de investigado de algún compareciente para coaccionarlo. A título de ejemplo valga la referencia a la pregunta que la Comisionada del PP formula al ex Jefe de Servicio de Sevilla:

“A su vez, se lo voy a decir así claramente, pues todos los jefes de servicio, desgraciadamente, han tenido que ir a declarar ante la UCO, ante el juzgado

—también es su caso—, y han sido imputados judicialmente, terminología actual, «investigados». ¿Por qué hechos ha sido usted imputado o investigado judicialmente?” (Pág. 29 - DS nº 154).

Como resumen podemos concluir que algunos miembros de la Comisión han querido suplantar a los jueces y tribunales condenando tanto a la Junta de Andalucía como a funcionarios y responsables políticos antes que aquéllos finalicen su trabajo.

Como ya hemos dicho, el Partido Socialista ha defendido, defiende y defenderá la independencia del poder judicial. El Partido Socialista cree en el funcionamiento del sistema judicial, más allá de posibles interpretaciones erróneas de algunos de sus miembros. Por ello hay que esperar a que finalice el trabajo de los tribunales de justicia, trabajo que finaliza cuando se archiva la causa o cuando se dicta sentencia.

El Partido Socialista es el primero en exigir, si ha existido fraude en subvenciones, que se depuren por los tribunales de justicia las responsabilidades y, sobre todo, que se devuelva el dinero que se hubiera usado indebidamente.

Pero precisamente obvian algunos de los miembros de esta Comisión que lo que se ha estado investigando en sede jurisdiccional es un posible fraude de terceros a la hacienda pública de Andalucía, no un fraude de la Junta de Andalucía. Avala lo afirmado que la Junta de Andalucía está personada en las causas judiciales como acusación particular para defender los derechos de la hacienda pública; es decir, como perjudicada no como acusada.

La condición de la Junta como perjudicada quedó reforzada por el auto de la Audiencia Provincial de Huelva, rectificando el auto del juzgado de instrucción nº 5 de Huelva, que declaraba a la Junta de Andalucía responsable civil subsidiario, como informaba el CORREO DE ANDALUCÍA en su edición del 21 de junio de 2016:

“Un juez admite a la Junta como parte perjudicada en el fraude de los cursos. La Audiencia de Huelva revoca un auto previo que señaló al Gobierno andaluz como responsable. (...) Según reza en el auto, al que ha tenido acceso Europa Press, la sala ha acordado estimar el recurso Interpuesto por la Junta y la adhesión al mismo por el Ministerio Fiscal contra el auto del 17 de mayo del Juzgado de Instrucción número 5 de Huelva (...). En consecuencia, revoca ambas resoluciones en el sentido de que la personación de la Junta debe admitirse en calidad de perjudicado”.

Igualmente, hemos ido conociendo autos de diferentes juzgados que archivan las causas abiertas contra funcionarios y responsables políticos. Ya hemos aludido al auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén, especialmente

ilustrativo. El diario digital ANDALUCES.ES, en su edición del 22 de junio de 2016, se refería al mismo en los siguientes términos:

“El fraude de la formación en Jaén era un bluf. La juez del caso en Jaén archiva la investigación sobre los cursos de formación contra la exdirectora del SAE Irene Sabalette y otras 14 personas más”. “(...) La titular del juzgado de instrucción número 4 de la capital no utiliza, naturalmente, la palabra ‘bluf’, pero de los argumentos que esgrime para archivar la causa se desprende que, en contra de lo que conjeturaba la Policía, en Jaén no ocurrió nada (...) El juzgado de instrucción número 4 de Jaén ha acordado archivar la investigación sobre los cursos de formación en la provincia que se seguía contra la exdirectora provincial del SAE Irene Sabalette y otras 14 personas más, entre técnicos, jefes de servicio y jefes de departamento, al no haber encontrado “irregularidad alguna” (...) PALABRA DE POLICÍA, PALABRA DE JUEZ. Lo que decía la Policía era esto: existen indicios de que una quincena de altos cargos y funcionarios del Servicio Andaluz de Empleo “prevarican, falsean o malversan caudales públicos en sus diferentes intervenciones para el otorgamiento de las subvenciones referidas o su control”. Y lo que dice la juez es esto: “De lo actuado hasta la fecha se deduce que no puede imputarse irregularidad alguna en el control que la administración realiza de la ejecución de los cursos para los que se otorgan las subvenciones” Entre lo que decía la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF) de la Policía Nacional y lo que dice la juez ha pasado mucha –y muy turbia– agua bajo los puentes de la política andaluza, con decenas de detenciones en las ocho provincias, no menos políticos y funcionarios puestos bajo sospecha, una comisión del Parlamento investigando el caso, ríos de tinta desacreditando a la Administración autonómica y decenas de ‘sentencias’ sumarísimas según las cuales estaríamos ante un fraude de varios miles de millones de euros. EL CLIENTELISMO HAY QUE ACREDITARLO. Aunque no es explícito al respecto, el auto de la magistrada Carmen Ballesteros Ramírez deja en bastante mal lugar el trabajo realizado por la Policía, ya que no hay razones “para suponer, sospechar o presumir” que los fondos destinados a las subvenciones fueran “malversados con el visto bueno, autorización o por desidia de la propia administración, a no probarse lo contrario ni aun indiciariamente, ni que la propia administración a través de sus responsables, ordenaran, indicaran o indujeran a realizar actuaciones u omitirlas que permitieran que terceros, sin relación probada con la administración más allá de lo que policialmente se expone y no se acredita, se beneficiaran torticeramente de tales fondos”. Y por si quedaba alguna duda: “Resulta manifiestamente absurdo, salvo que se aleguen y no se prueben, finalidades espurias por los responsables de la administración

que se debaten y no se acreditan, como clientelismo electoral”. INNECESARIA PENA DE BANQUILLO La juez no es insensible a los letales efectos que “la innecesaria pena de banquillo” tendría para los investigados de mantenerse abierta la causa sin indicios suficientes para ello. Y la magistrada, desde luego, no ve tales indicios: “Si el fraude investigado no alcanza el 15 por ciento de la totalidad de la cuantía destinada al pago de subvenciones, si tras el examen de los expedientes y sus requisitos la propia administración incoa expedientes de reintegro y ha conseguido la restitución de lo indebidamente abonado o está en trance de hacerlo, incluso en vía de apremio, parece cuando menos innecesario realizar mayores apreciaciones sobre la inexistencia de fraude generalizado, por lo que a la provincia de Jaén respecta”. El auto asegura que existían auditorías de los expedientes y deja sentado que no hubo “actuación ilícita” ni en los jefes de servicio o de departamento y “menos aún” de la directora provincial, Inés Sabalete, “cuya actuación solo rubrica la labor previa de examen, control y fiscalización” (...) En su auto, la titular del juzgado también asegura desconocer “los criterios de selección” por los que la Policía escogió a las empresas investigadas, ya que se investigaron 25 de las 195 compañías que obtuvieron ayudas en virtud de la orden del 1 de marzo de 2011”.

Pero no es este el único auto del que hemos tenido conocimiento por el cual se archivaban causas judiciales que investigaban posibles fraudes en cursos de formación. El periódico digital ELDIARIO.ES, en su edición del 16 de junio de 2016, publicaba la siguiente noticia:

“Mapa judicial de los fondos de formación: archivos, responsabilidades y otras consideraciones. Juzgados de Sevilla y Almería, como en Jaén, tampoco apreciaron responsabilidades penales, bien porque no apreciaron ánimo de lucro o porque los cursos se celebraron con normalidad”. “(...) El auto conocido este miércoles, que archiva de manera global la investigación en la provincia de Jaén al no detectar “irregularidad alguna” de la Administración, tiene precedentes en forma de archivo en otras causas relativas al asunto pero con características diferentes (...) Aunque no con la contundencia con que lo hace la resolución de Jaén, que no ha encontrado “irregularidad alguna en el control que la administración realiza de la ejecución de los cursos para los que se otorgan las subvenciones”, también han sido archivadas recientemente cuatro causas en Almería y otra en Sevilla (...)”.

En este sentido tiene especial significación el auto de archivo, en octubre de 2016, de la conocida pieza política, a petición de la Fiscalía Anticorrupción, y el reciente escrito de la Fiscalía de Málaga solicitando el archivo de la pieza abierta a funcionarios y responsables políticos por la rama malagueña de la

conocida como operación EDU que, recordemos, fue el germen de toda esta macrocausa, y que el diario EL PLURAL.COM recogía el pasado 7 de marzo de 2017 en un artículo bajo el elocuente titular “El fraude de la formación en Málaga también era un *bluf*.”

Parece que los acontecimientos respaldan la respuesta que el ex Jefe de Servicio de Almería dio a la Comisionada de IU cuando esta aludió a que “... hay 18 juzgados que ahora mismo están instruyendo causas sobre un posible fraude en los cursos de formación” (Pág. 243 - DS nº 151) “Bueno, ya se verá ahora cómo queda todo esto en los juzgados...” (Pág. 293 - DS nº 151).

¿Tendrán la decencia política los Grupos Parlamentarios que han esgrimido las investigaciones policiales y judiciales en curso, a la vista de estos autos, rectificar las acusaciones que han ido lanzando a lo largo de todo este tiempo?

Y en tanto que los tribunales de justicia actúan, hay que respetar ese derecho supremo que consagra nuestra Constitución y que se ha visto también seriamente amenazado por algunos miembros de esta Comisión: la presunción de inocencia. Si no se respeta este derecho constitucional ocurre lo que tan acertadamente describe el editorial del DIARIO DE SEVILLA de 24 de junio de 2016 titulado “VÍCTIMAS DE LOS EXCESOS POLICIALES Y JUDICIALES. La Guardia Civil llegó a detener a personas delante de sus hijos por presuntos delitos que resultaron ser simples irregularidades”:

“El próximo archivo de la llamada pieza política de la macrocausa de los cursos de formación (...) vuelve a poner de relieve que en Andalucía se han cometido en los últimos tiempos una serie de excesos judiciales y policiales por los que alguien tiene que responder. Recuérdese que la llamada operación Barrado, en la que la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil detuvo a 16 personas que ahora quedan exculpadas, se realizó a bombo y platillo y con prácticas policiales un tanto exageradas –por decirlo de forma suave–, llegando a detener a personas inocentes delante de sus propios hijos, como si fueran peligrosos y sanguinarios delincuentes. Otros llegaron a pasar más de dos días en los calabozos, con el consiguiente desgaste psíquico que eso conlleva. Por supuesto, todos fueron sometidos al consiguiente linchamiento social sin que apenas nadie se acordase de que la presunción de inocencia es un derecho elemental de cualquier ciudadano y de que nadie es culpable hasta que se demuestre lo contrario. ¿Quién resarce ahora a los detenidos del miedo, de la ansiedad y de la vergüenza que pasaron ellos y sus familiares?”

En la misma edición del 24 de junio del DIARIO DE SEVILLA, a raíz del anuncio del PP de que va a solicitar al Consejo General del Poder Judicial “(...) que se investigue el origen de la «filtración» sobre el futuro archivo de la pieza

política de los cursos de formación”, el periodista D. Jorge Muñoz, en su sección JUZGADO DE GUARDIA, publicaba un artículo, al que ya hemos hecho referencia, que titulaba “LA FILTRACIÓN ES LO DE MENOS” que finaliza con el siguiente párrafo “Lo trascendental no es la filtración, sino la explicación que se les va a dar a 16 personas que estuvieron varios días en unos mugrientos calabozos tras ser detenidos por orden de la juez Alaya”.

¿Pueden estos “excesos policiales” estar inducidos y amparados por la actuación sectaria del Ministro del Interior en funciones?

IV. DISCREPANCIAS CON EL DICTAMEN APROBADO EN COMISIÓN.

En base a los hechos constatado por la Comisión, que hemos tratado de explicitar en los apartados anteriores, entendemos que el dictamen no responde ni a la documentación que hemos tenido oportunidad de examinar ni, sobre todo, a las manifestaciones de los 66 comparecientes, y especialmente a lo manifestado por los funcionarios, Interventores y Jefes de Servicio, que han comparecido.

Nuestra primera discrepancia, como ya hemos manifestado, es que el dictamen no reconozca expresamente que no ha existido ninguna trama organizada por parte de los funcionarios y responsables políticos, ni ha existido negligencia, permisividad ni ningún otro tipo de comportamiento inadecuado por parte de los altos cargos ni de los funcionarios públicos de la Junta de Andalucía en relación con la gestión de los cursos de formación profesional para el empleo.

Entendemos que es una deuda que este Parlamento tiene contraída con los funcionarios y responsables públicos que han visto en entredicho su honorabilidad y honestidad. Y por ello debe ser el primer párrafo que debería aparecer en el dictamen por respeto a los profesionales que han comparecido ante esta Comisión y por respeto a la verdad.

Por ello este grupo presentó 233 enmiendas a la Ponencia Síntesis elaborada por el Presidente de la Comisión. A continuación razonamos y argumentamos nuestras principales discrepancias.

Párrafo 248.

Se solicitó añadir “presuntas” delante de “irregularidades” y “presunto” delante de “fraude” y suprimir “Tal era el galimatías a este respecto y las dudas que se generaban a beneficiarios e incluso a funcionarios, que en 2011 la propia Junta de Andalucía tuvo que crear una guía que recogiera cuáles eran las pautas para la justificación de las subvenciones de Formación Profesional para el Empleo”.

Llama la atención que, por un lado se afirme en el dictamen que no existían directrices comunes, y por otro se quiera presentar la existencia de Guías para homogeneizar criterios como una demostración de descoordinación.

La Instrucción de justificación de subvenciones nada tiene que ver con la cantidad de normativa vigente ni con ningún supuesto “galimatías”.

La guía de justificación dirigida a las entidades y auditores y la instrucción a los técnicos encargados de la supervisión de las justificaciones tiene por objeto homogeneizar los criterios que se tendrán en cuenta para la revisión de las cuentas justificativas y contribuir a la calidad de las mismas, como se refleja en la introducción de la propia guía.

Respecto a los términos que se proponen añadir, esta Comisión no puede ir en contra de un derecho fundamental recogido en la Constitución española como es la presunción de inocencia hasta que exista sentencia judicial firme y por tanto este dictamen no puede sentenciar que existían irregularidades o fraude, sino que debe referirse a los mismos como presuntos.

Párrafo 339.

Se solicitó eliminar “donde se pusieron de manifiesto numerosas e importantes irregularidades administrativas en los expedientes controlados, que afectan fundamentalmente a la gestión realizada por los servicios de formación en la tramitación de las subvenciones de Formación Profesional para el empleo.”

A la vista de la documentación conocida por esta Comisión y de los testimonios escuchados esta afirmación no es correcta. El único Interventor que alertó de “importantes irregularidades administrativas” en el informe de 2012 sobre el SAE fue el Interventor de Huelva. De hecho, ningún otro Interventor, de los que han comparecido, ha manifestado que encontraran nada especial en estos Informes de control financiero permanente del SAE que justificaran controles especiales. Al contrario, algunos Interventores, como el de Almería, han manifestado que la actuación del SAE en 2012 se ajustó a la normativa aplicable. (Pág. 30 - DS nº 140).

Según teletipo de EUROPA PRESS, de 17 de mayo de 2016, en igual sentido se pronunció el Interventor de Jaén en su declaración en sede judicial “Para finalizar, defendió que en el informe de cumplimiento del SAE de 2012 «se cumplió con la legislación aplicable, y así se recoge con las salvedades de irregularidades administrativas que constan en el informe»”.

Párrafo 340.

Por las mismas razones esgrimidas para el párrafo 340 solicitamos sustituir “Como consecuencia de las múltiples incidencias detectadas en dichas

subvenciones relativas a la formación, en los citados informes de intervención realizados sobre el SAE,” por “Tras la alerta dada por la Intervención Provincial de Huelva tras la realización del Informe de control financiero permanente del SAE referente al ejercicio 2012,”

Párrafo 341.

Solicitamos eliminar “(o ausencia en algunos casos),” pues esta afirmación se contradice por lo manifestado por el ex Interventor General ante esta Comisión, manifestaciones recogidas en el párrafo 333 del dictamen.

Párrafo 343.

Eliminar “Sin embargo, en todos estos años y a pesar de la prolija normativa al respecto, la gestión de estos fondos públicos se ha ido poniendo en tela de juicio en los informes citados, que hicieron saltar todas las alarmas y otros antecedentes que pasamos a relatar.”

A la vista de la documentación conocida por esta Comisión y de los testimonios escuchados esta afirmación no es correcta.

Las presuntas irregularidades puestas de manifiesto por la Cámara de Cuentas de Andalucía fueron matizadas por el Tribunal de Cuentas en su Acta de Liquidación Provisional tal como se recoge en los párrafos 325, 347, 348 y 549 del dictamen.

Respecto a los informes de control financiero de subvenciones, esta Comisión, como se recoge en el párrafo 328 del dictamen, tuvo ocasión de escuchar de la Interventora Adjunta de la Intervención General, máxima responsable del Área de Control de Fondos Europeos y Subvenciones, que afirmó que en “los controles sobre subvenciones realizados en el periodo 2002-2011 a los expedientes de subvenciones de los cursos de FPE, (...) no se habían detectados (sic) indicios de ilegalidad, solo simples deficiencias en la justificación, que se han subsanado con los oportunos reintegros” (párrafo 329 del dictamen).

En lo referente a los informes especiales, tanto la Cámara de Cuentas (posteriormente matizada y corregida por el Tribunal de Cuentas) como los Interventores que han comparecido ante esta Comisión han aludido al desorden en la documentación, especialmente durante el traspaso de competencias entre Empleo y Educación, como la causa principal de la ausencia de documentos en los expedientes que fueron sometidos a los informes especiales emitidos en 2014-2015.

Estos mismos Interventores han afirmado ante esta Comisión que las subvenciones a cursos de formación han estado sometidas al procedimiento de fiscalización previa y cómo en este proceso de fiscalización se comprobaba que

la subvención propuesta cumplía con todos los requisitos legalmente exigidos e incorporaba toda la documentación acreditativa necesaria, sin que fuera materialmente viable (pues el programa informático lo impedía) que se pueda dictar resolución de concesión ni pagar un solo euro sin que previamente el Interventor hubiera fiscalizado favorablemente el expediente, tal como se recoge en los párrafos 332 y 337 del dictamen.

En igual sentido se ha pronunciado la Fiscalía de Sevilla en su escrito de oposición al recurso del PP contra el archivo de la conocida como pieza política.

Párrafo 349.

Sustituir “graves irregularidades” por “presuntas irregularidades administrativas”.

Nos remitimos a lo ya reiterado sobre las matizaciones y correcciones del Tribunal de Cuentas al informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía y a lo manifestado ante esta Comisión por todos los Interventores que han comparecido.

Párrafo 355.

Se solicitó la supresión de este párrafo o, en su caso, una enmienda nº 16 de adición tras el párrafo 361, por su parcialidad al omitir que diferentes autos judiciales que venimos conociendo son muy críticos con la investigación llevada a cabo por los cuerpos y fuerzas de seguridad. A título ilustrativo basta ver la noticia que publicaba el DIARIO SUR referente al auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén, acordando el archivo de las actuaciones contra funcionarios y responsables políticos en esa provincia.

Párrafo 361.

Añadir “De hecho, por las noticias que venimos conociendo a través de los medios de comunicación se ha producido, al menos, 102 sobreseimientos, destacando el archivo de la conocida como «pieza política» donde se dejó totalmente claro que los 3 ex Consejeros, 7 ex Directores Generales, 9 ex Delegados Provinciales y 11 Funcionarios investigados no habían hecho nada reprochable, siendo muy críticos algunos autos de archivo con la forma en que se ha llevado a cabo la investigación policial, como el auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Jaén o el más reciente y aún más crítico del Juzgado de Instrucción nº 6 por el que se resuelve un recurso interpuesto por una de las acusaciones particulares”.

Como hemos dicho, los diferentes Grupos han recurrido insistentemente a las investigaciones policiales y a las causas judiciales que se abrieron como

prueba indiscutible de la existencia de una trama de altos cargos de la Junta de Andalucía. Ahora que venimos conociendo los autos de archivo que se están produciendo y las duras críticas contenidas en algunos de ellos y en algunos escritos de la Fiscalía, donde se ponen en evidencia la poca rigurosidad de los informes policiales, el dictamen, si realmente quiere ser reflejo de la verdad, no puede pasar de puntillas por esta realidad.

Añadir un nuevo párrafo tras el 364.

Añadir “La descertificación de estos fondos no respondió a ninguna sanción de la Comunidad Europea por la existencia de irregularidades, sino por una cuestión técnica, de adaptación de la normativa nacional a los reglamentos europeos, como explicó ante esta Comisión la Interventora Adjunta responsable directa del control de los fondos europeos en la Intervención General, y que permitió a la Junta de Andalucía no sólo certificar el 100% de los fondos destinados a nuestra Comunidad, sino sobrepasar ampliamente dicho porcentaje, como explicó detalladamente el Secretario General de Economía en su comparecencia ante esta Comisión.”

Se solicitó la adición de este párrafo para que el dictamen responda fehacientemente a lo que ha tenido oportunidad de conocer los miembros de esta Comisión a través de la comparecencia de la Interventora Adjunta responsable del control de fondos europeos (Págs. 21 y 22 - DS nº 151) o de la comparecencia del Secretario General de Economía (Págs. 157 - 158 - 169 -174 - 179 a 181 - 160 a 161 - 168 - 180 - 182, etc., del DS nº 189) quien llegó a afirmar de forma rotunda que “...un gasto no elegible no es fraude.” (Pág. 183 - DS nº 189).

Párrafo 408.

Sustituir “desarrolló un modelo propio de Formación Profesional para el Empleo” por “adaptó este modelo único a las singularidades de nuestra Comunidad”.

No era posible un modelo propio de formación profesional, pues como se dice en el dictamen la legislación estatal es legislación básica y el Estado tiene competencias exclusivas. De hecho, lo que se describe en el párrafo siguiente, que se quiere presentar como algo exclusivo de Andalucía, no es ni más ni menos que el modelo utilizado en toda España.

Párrafo 459.

Sustituir el párrafo completo por “Si bien algunos interventores provinciales han hecho constar que en los expedientes objeto de los informes especiales no encontraban esas excepciones, como se ha explicado a esta Comisión por

esos mismos Interventores, en el proceso de fiscalización previa si comprobaron que existían dichas resoluciones de exceptuación, pues en caso contrario el SISTEMA JÚPITER impedía la contabilización y materialización del pago.”

En primer lugar propusimos eliminar las afirmaciones contenidas en este párrafo en su redacción actual respecto a la obligatoriedad de resoluciones individuales y de su publicación ya que ninguna norma establece estas obligaciones como se explicita en el párrafo 482 del dictamen.

Por lo que respecta a la afirmación “todos los Interventores Provinciales” han manifestado en sus informes o en sus comparencias que “no encontraban esas exceptuaciones en los expedientes que revisaron” a este Grupo, salvo error u omisión, no le consta que ello haya sido así. A título de ejemplo hemos hecho una revisión tanto del informe provisional y definitivo y de la comparencia del Interventor de Almería sin que hayamos podido encontrar alusión alguna a esta cuestión.

Con independencia de ello, como se ha explicado retiradamente a esta Comisión y se ha corroborado recientemente por la Fiscalía de Sevilla, en el proceso de fiscalización previa estos mismos Interventores si comprobaron que existían dichas resoluciones de exceptuación, pues en caso contrario el SISTEMA JÚPITER impedía la contabilización y materialización del pago.

Párrafo 470.

Sustituir “lo hace para permitir que las beneficiarias no justifiquen en tiempo y forma las ayudas concedidas con anterioridad faltando por ello al espíritu del art. 124.1 del TRLHPJA” por “sino que permite abonar a estos beneficiarios el importe de nuevas subvenciones sin haberse completado el proceso de justificación en el SISTEMA JÚPITER, en base a lo establecido en el párrafo segundo del artº 124.1 de la Ley de Hacienda Pública de Andalucía.”

La Ley de la Hacienda Pública de Andalucía en su artº 124.1, impide que un beneficiario cobre una subvención si previamente no ha justificado otra anterior. Es una medida garantista exclusiva de la normativa andaluza, como puso de manifiesto el ex Interventor General (Pág. 177 - DS nº 143). Pero en previsión que por causa mayor no se haya podido culminar el proceso de justificación y en aras de no perjudicar políticas de interés general, en un segundo párrafo de ese mismo artículo se establece la posibilidad de exceptuar de esta obligación. Como también manifestó el ex Interventor General en otras administraciones no se exige al beneficiario tener justificadas subvenciones anteriores para abonarles nuevos importes. (Pág. 199 - DS nº 143).

También se ha explicado a esta Comisión en qué consiste el «proceso de justificación». La justificación no es sólo una responsabilidad del beneficiario. Requiere que el beneficiario presente la documentación acreditativa, pero también es preciso 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.

Párrafo 491.

Sustituir “dada las investigaciones judiciales en torno al fraude de la formación para el empleo” por “respecto a la elegibilidad de los gastos certificados”.

Salvo error u omisión este Grupo no ha sido capaz de encontrar en el diario de sesiones donde se recogieron las manifestaciones de la Interventora Adjunta ninguna referencia a que la descertificación tuviera relación con las investigaciones judiciales o las irregularidades puestas de manifiesto por la Cámara de Cuentas o los Informes especiales.

Como se ha explicado a esta Comisión, el marco europeo objeto de análisis comprende el periodo 2007-2013. La justificación de los fondos europeos ante la Comisión Europea se hace a posteriori; es decir, una vez que se ha ejecutado y abonado el gasto financiado, habiendo de plazo para su justificación hasta dos años después de aprobado el marco financiero correspondiente.

Lo anterior conlleva que se han podido realizar gastos que la Administración presupuestó con cargo a fondos europeos, pero que posteriormente no es posible certificar con cargo a esos fondos por que los reglamentos europeos han podido incluir a lo largo del marco exigencias no previstas en un principio en la normativa del Estado miembro que los hace inelegibles. Y en concreto esto fue lo que ocurrió en el caso del FSE destinado a cursos de FPE, como explicó perfectamente la Interventora Adjunta responsable directa del control de los fondos europeos en la Intervención General (Págs. 21 y 22 - DS nº 151): los reglamentos europeos en un momento determinado incluyeron requisitos no contemplados en la legislación nacional ni autonómica, por lo que se emitió en 2014 la Instrucción de la Dirección General de Fondos Europeos para adaptar la normativa referida a los requisitos exigidos por la Comisión Europea cuando se trataba de fondos europeos.

Como las convocatorias, y por tanto los requisitos a cumplir por los beneficiarios, se habían publicado con anterioridad a esa Instrucción de 2014, en previsión que los requisitos incluidos en las convocatorias, que respondían

a lo exigido por la normativa nacional, no cubrieran los requisitos exigidos por la normativa europea, se optó a título preventivo descertificar parte del dinero utilizado en financiar los cursos de FPE y sustituirlo por otro gasto igualmente elegible que no presentaba ninguna problemática técnica ni operativa para su justificación, como explicó el Secretario General de Economía en su comparecencia.

Párrafo 492.

Solicitamos la supresión de este párrafo pues no nos parece propio del dictamen aludir a lo manifestado por la Interventora Adjunta como “excusa”, máxime cuando en la misma del dictamen se reconoce el buen hacer y profesionalidad de los funcionarios.

Respecto al resto del contenido del párrafo no tiene nada de extraño que se descertifiquen fondos europeos a posteriori por las razones expuestas en la justificación de enmiendas anteriores.

Párrafo 496.

Sustituir el párrafo completo por “Para no generar desconfianza ante la Unión Europea y ante la eventualidad que no se consideraran elegibles estos gastos se optó por su desertificación (sic) y sustitución por otros gastos de los que si se tenían certeza de su total elegibilidad, lo que ha permitido que Andalucía certificara para el marco 2007-2013 el 106,6% como manifestó el Secretario General de Economía ante esta Comisión, levantándose por la Unión Europea la suspensión de pagos con cargo al Fondo Social Europeo una vez resueltas y aclaradas las incidencias, como también manifestó el Secretario General de Economía”.

En primer lugar, se mezclan en este párrafo cuestiones ajenas al enunciado de este apartado (5.4.8 DESCERTIFICACIÓN DE FONDOS EUROPEOS) y que han sido recogidos en los párrafos correspondientes del dictamen.

En cuanto a la propuesta de redacción nos remitimos a lo ya expresado en los fundamentos de enmiendas anteriores en base a lo manifestado ante esta Comisión por la Interventora Adjunta de fondos europeos y el Secretario General de Economía.

Párrafo 500.

Sustituir el párrafo completo por el siguiente texto “A pesar de la profesionalidad y dedicación demostrada por todos los funcionarios intervinientes, en momento puntuales y especialmente por el incremento sustancial que se

produjo en los fondos destinados a esta política en los años 2009 y 2010, ha quedado evidenciada la falta de medios materiales y humanos en la gestión de todos los procedimientos en todo el recorrido de esta política pública, escasez de personal que ha sido puesta de manifiesto en la comparecencia de los Jefes de Servicio y de los responsables políticos. La escasez de medios materiales y humanos, avocó a que, cuestiones que eran excepcionales se convirtieran en generalidad, como ha sido el caso de las resoluciones de exceptuación. Ello ha supuesto además:”

Nos remitimos a argumentos ya esgrimidos anteriormente.

Párrafo 503.

Sustituir el párrafo completo por “Pérdida de calidad en el seguimiento y evaluación de las acciones formativas”.

De la documentación que ha tenido oportunidad de conocer esta Comisión y, sobre todo, por las manifestaciones de los comparecientes, ha quedado acreditado que existía un plan de seguimiento y evaluación de las acciones formativas, si bien el incremento sustancial de los fondos destinados a estas políticas durante los ejercicios 2009 y 2010 supuso una merma de la calidad. Así se recoge en los párrafos 383 a 396 del dictamen, donde no se niega que ha existido seguimiento y evaluación, sino que se constata que estamos ante un área de mejora.

Párrafo 504.

Sustituir el párrafo completo por “Repercusión en el control adecuado de los expedientes de subvenciones”.

La sustitución, además de en las razones expuestas en enmiendas anteriores, se fundamenta en lo expresado en el párrafo 378 del dictamen.

Párrafo 505.

Sustituir “Ausencia” por “La insuficiencia”.

Como se reconoce en el párrafo 248 del dictamen existían Instrucciones y Guías dirigidas a entidades, auditores y técnicos con la finalidad de homogeneizar criterios.

Párrafos 506 y 507.

Solicitamos la supresión de estos párrafos pues no existe relación alguna entre la escasez de medios personales y la no elegibilidad de los gastos.

Nos remitimos a lo argumentado en párrafos anteriores sobre este tema.

Párrafos 508, 509, 511 y 512.

Solicitamos la supresión de estos párrafos por no responde a la realidad de los hechos que han podido ser constatado por esta Comisión como se ha explicitado a lo largo de este escrito.

Párrafo 516.

Suprimir “No se elaboraron informes para determinar qué eficacia tuvieron los cursos a la hora de propiciar la inserción laboral de los alumnos”, pues no responde a la realidad que se ha constatado por esta Comisión.

Párrafo 517.

Como ya se ha expresado esta Comisión tiene que fundamentar sus conclusiones en la documentación a la que ha tenido acceso y en las manifestaciones de los comparecientes y no en base a deducciones hipotéticas y menos aún recurriendo a lo que en derecho se conoce como prueba «diabólica»: la prueba de los hechos negativos. Por este motivo solicitamos su supresión.

Párrafo 518.

Se solicitó su supresión por no ser objeto de la Comisión analizar la forma de financiación de los entes públicos. De hecho no se ha solicitado por la Comisión ningún informe técnico en tal sentido, ni se ha preguntado sobre el tema a los comparecientes.

Por otro lado, la limitación legal que se aduce no se establece hasta la modificación de la ley general de hacienda pública de Andalucía a través de la ley 7/2013, de los presupuestos generales de la Junta de Andalucía para 2014, que añade el artº 58 bis. Por tanto hasta el presupuesto del año 2014 no regía la limitación a la que se hace referencia en el párrafo que se solicita su supresión.

Tampoco en la Cámara de Cuentas ha sido pacífica la determinación de cómo deberían de contabilizarse las diferentes transferencias y subvenciones, como lo demuestra el informe de este Organismo de fecha 28 de enero de 2005 donde textualmente se dice “Asimismo, es posible la contabilización de distinto modo en la Junta de Andalucía y en sus empresas de los fondos que aquella remite a éstas en concepto de transferencias y subvenciones. Habrá que atender en último extremo al fondo de la operación en cada una de las entidades (administración como entidad remitente y la empresa como entidad receptora) para proceder a su contabilización de forma adecuada, de tal modo que los estados financieros de cada una de ellas reflejen la imagen fiel de las operaciones realizadas.”

Párrafo 520.

Añadir al final del párrafo “incluidos en la muestra a la hora de realizar los informes especiales, si bien todos los Interventores manifestaron ante esta Comisión que dicha documentación fue comprobada en su momento en el proceso de fiscalización previa”.

Nos remitimos a lo ya argumentado anteriormente en este escrito sobre lo manifestado por los Interventores respecto a los problemas surgidos con la documentación, principalmente consecuencia del traspaso de competencias desde la Consejería de Empleo a la de Educación.

Párrafo 523.

Sustituir “especialmente cuando se produce un incremento sustancial de los fondos destinados a la formación profesional para el empleo” por “correspondientes a los ejercicios 2009 y 2010 como consecuencia del importante incremento de los fondos destinados a estas políticas y el consiguiente aumento del número de cursos impartidos”.

Con la redacción actual parece referirse a todo el periodo cuando de las manifestaciones de los comparecientes se ha constatado que la disminución de la intensidad, que no el incumplimiento de la norma, se circunscribió a estos ejercicios.

Párrafo 525.

Sustituir “No ha existido control riguroso concienzudo en materia de justificación en todos los expedientes desde el inicio de los mismos” por “El incremento de fondos de los años 2009 y 2010 supuso un importante incremento del número de expedientes, sin que paralelamente se incrementaran los recursos humanos” y eliminar “sin que dichas exceptuaciones estuvieran justificadas de forma motivada e individualizada”.

De las manifestaciones de los comparecientes se ha podido constatar por esta Comisión que las resoluciones de exceptuación no se debieron a falta de rigor en el control de los expedientes sino a un simple problema de escasez de recursos humanos, que motivo un retraso en la verificación de la documentación justificativa, como bien se recoge en el párrafo 526 del dictamen.

Por lo que respecta a la emisión individual de las resoluciones el párrafo 482 del dictamen explica perfectamente como son totalmente ajustadas a derecho la emisión de resoluciones que contengan varios beneficiarios y el párrafo 483 aclara que ninguna normativa exigía su publicación.

Párrafo 527.

Sustituir “Las 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 han exceptuado a empresas que si habían justificado en plazo, estando más injustificada, si cabe, esa exceptuación” por “El retraso en la verificación de la documentación justificativa por parte del órgano gestor ha posibilitado que se hayan exceptuado innecesariamente a empresas que habían presentado dicha documentación.”

En primer lugar, como se ha manifestado por diferentes comparecientes ante esta Comisión, la no justificación no imposibilita a los beneficiarios de presentarse a nuevas convocatorias y obtener nuevas subvenciones; lo que imposibilita es que se materialicen nuevos pagos. Por tanto, no es correcta la afirmación contenida en la primera frase del párrafo.

En cuanto a la expresión “falta de control y rigor”, reiteramos lo dicho en enmiendas anteriores: de las manifestaciones de los comparecientes se ha podido constatar por esta Comisión que las resoluciones de exceptuación no se debieron a falta de rigor en el control de los expedientes sino a un simple problema de escasez de recursos humanos, que motivó un retraso en la verificación de la documentación justificativa, como bien se recoge en el párrafo 526 del dictamen.

Párrafo 538.

Añadir al final del párrafo “Posteriormente, el mismo ex Interventor General ante esta Comisión y el Tribunal de Cuentas han descartado totalmente la existencia de menoscabo”.

La redacción actual da una visión distorsionada de la realidad que ha podido ser constatada por esta Comisión.

Párrafo 539.

Añadir al final del párrafo “En su comparecencia ante esta Comisión el ex Interventor General aclaró que los informes de actuación no respondieron a que por el órgano gestor no se estuvieran implantando las medidas recomendadas sino a que la Intervención General entendía que no se estaba haciendo con la «diligencia debida»”.

La redacción actual daría una visión distorsionada de la realidad constatada por esta Comisión y que se explicita perfectamente en el párrafo 333 del dictamen.

Párrafo 542.

Sustituir “y una falta de control” por “y un seguimiento insuficiente”.
Nos remitimos a lo ya argumentado respecto a otros párrafos.

Párrafo 544.

Solicitamos suprimir este párrafo y sustituir por un nuevo párrafo tras el 545, cuyo texto se explicita más abajo.

Nos parece que responde a una secuencia discursiva más lógica referirse primero a los informes de auditor (párrafo 545 del dictamen) y después a los certificados de conformidad, cuya expedición tiene como base dichos informes de auditor.

Párrafo 545.

Sustituir el párrafo completo por “Algunos auditores, los cuales eran elegidos y contratados por los propios beneficiarios con cargo a la subvención recibida, conforme a lo establecido por la normativa básica estatal, no entraban a examinar la elegibilidad de los gastos que imputaban los beneficiarios”.

Afirmar que ningún auditor examinaba la elegibilidad del gasto imputado por los beneficiarios no responde a lo que se ha podido constatar por esta Comisión de la documentación examinada ni de las comparencias (sirva de ejemplo lo manifestado por el ex Interventor General), entendiendo este Grupo que tal afirmación maximalista, desprestigiando al conjunto de profesionales, podría derivar, como mínimo, en una más que justificada queja del colectivo contra esta Comisión.

Respecto a la afirmación de que por esta Comisión «se ha comprobado» que existían facturas de “bebidas alcohólicas, marisco y mercadería de consumo”, al igual que ocurre con otras afirmaciones contenidas en el dictamen no responde a lo realmente constatado por la Comisión a través de la documentación examinada o de las manifestaciones de los comparecientes, sino a noticias de prensa relativa a lo expresado por la policía en sus informes, los cuales no podemos dar por válidos hasta que no se pronuncien al efecto los tribunales de justicia. De hecho, como ya hemos referido, las resoluciones judiciales que vamos conociendo no dejan muy bien parada la investigación policial. Y concretamente para esas facturas a las que parece referirse el párrafo, sin citar expresamente las subvenciones recibidas por las empresas del exalcalde socialista de Punta Umbría el pasado 17 de marzo de 2017 el diario HUELVA INFORMACIÓN publicaba una noticia sobre el archivo de la causa abierta contra esta persona al entender que el dinero de la subvención se había aplicado a su finalidad. No podemos olvidar el trato dado por algunas de sus señorías a esta

persona cuando compareció ante esta Comisión, poniéndolo como la muestra incontestable de la corrupción del PSOE.

A la vista de ello lo que tendría que hacer esta Comisión es pedirle disculpas por el trato que se le dio y no seguir manteniendo en el dictamen una afirmación que la justicia ha demostrado su falsedad.

Añadir un nuevo párrafo tras el 545.

En sustitución del actual párrafo 544 del dictamen se proponía el siguiente párrafo “En base a estos informes de auditor los delegados provinciales, de conformidad con la normativa básica estatal, emitían el conocido como certificado de conformidad, donde se expresa si la subvención se había aplicado o no a su fin. 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”.

Como ha tenido oportunidad de conocer esta Comisión, la justificación mediante informe de auditor y cuenta justificativa están regulados por la normativa básica estatal; por tanto no es algo ni irregular ni particular de Andalucía (ver párrafos 397 a 400 del dictamen).

Respecto a si esas deficiencias podían haber sido o no detectadas por los gestores, nos remitimos a lo expresado en los párrafos 401 a 403 del dictamen.

Párrafo 548.

Sustituir “dada las investigaciones judiciales en torno al fraude de la formación para el empleo. El Gobierno andaluz tenía que garantizar a la UE que no había fondos afectados por irregularidades” por “ante la eventualidad que no se consideraran elegibles estos gastos”.

Se solicitó la modificación de este párrafo para que el dictamen responda fehacientemente a lo que ha tenido oportunidad de conocer los miembros de esta Comisión a través de la comparecencia de la Interventora Adjunta responsable del control de fondos europeos (Págs. 21 y 22 - DS nº 151) o de la comparecencia del Secretario General de Economía (Págs. 157 - 158 - 169 -174 - 179 a 181 - 160 a 161 - 168 - 180 - 182, etc., del DS nº 189).

Párrafo 550.

Sustituir “Por lo tanto, la Presidenta” por “A la vista de las alertas producidas y ante la demanda unánime de todos los Grupos políticos, la Presidenta”.

Suprimir “amparada en la sospecha de que la gestión de estas políticas públicas y los fondos públicos destinados a ejecutarla no era la correcta, habida cuenta además de la alarma social creada por las continuas detenciones,

la proliferación de la apertura de diferentes procedimientos judiciales de instrucción en la jurisdicción penal, así como la cuestión de la justificación ante la unión europea de fondos estructurales del marco 2007-2013.”

Suprimir “por lo que la suspensión de las subvenciones para los cursos de formación profesional para el empleo destinada a andaluces desempleados, ha conllevado un perjuicio social ya que los desempleados no han podido tener acceso a la formación.”

En la redacción actual se establece una relación de causalidad entre la suspensión y “el perjuicio social”, obviando que la causa de esta medida puramente preventiva y de prudencia está en las alertas y presión ejercida por algunos Grupos Políticos. Como se ha demostrado a lo largo de los trabajos de esta Comisión y han corroborado diversos autos judiciales, estas «alertas» fueron magnificadas y no tenían fundamento, respondiendo a una estrategia de acoso y derribo al Gobierno socialista andaluz.

El mantener la redacción actual sería como responsabilizar a la Policía del daño que pudiera producirse por desalojar un edificio como consecuencia de una alerta de bomba que posteriormente resulta falsa, cuando además en este caso quién hizo la llamada sabía que era falsa.

Párrafo 557.

Sustituir “No ha existido una visión generalizada ni global de la política pública en esta materia, de donde podría deducirse dejadez de los responsables políticos de la Consejería” por “Han faltado directrices generales que permitieran una coordinación eficaz de todos los órganos gestores implicados en esta política pública”.

Es preciso diferenciar la coordinación de la planificación.

Respecto a la planificación nos causa sorpresa que se afirme que “No ha existido una visión generalizada ni global”, cuando el dictamen dedica el apartado 5.3, titulado PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA, a repasar tanto la documentación a la que ha tenido acceso esta Comisión como lo manifestado por los comparecientes, analizando en los párrafos 372 a 377 “el proceso y sistemática de cómo se lleva a cabo la planificación de la formación en Andalucía” (frase extraída del párrafo 372 del dictamen) para concluir en el párrafo 377 “A pesar de ello, es evidente que estamos ante otra área de mejora”; es decir, existe planificación, pero es mejorable.

Párrafo 559.

Suprimir “planificación y” y los puntos 1, 2, 3 y 4 del párrafo.

Respecto a la atribución de responsabilidades políticas nos reiteramos en los argumentos ya reiteradamente expresados.

En el dictamen no se relata ni un solo hecho que permita atribuir negligencia ni siquiera mala praxis a título personal a ninguno de estos responsables. De hecho el dictamen habla de «desórdenes e incidencias» (párrafo 552 del dictamen) y reconoce expresamente en el párrafo 553 que la Comisión ha constatado que “no ha existido ni premeditación ni connivencia para no desarrollar eficazmente estas políticas”.

Entiende este Grupo que la existencia de «desórdenes e incidencias», sin que haya existido «ni premeditación ni connivencia», no es fundamento suficiente para atribuir responsabilidad política ni objetiva ni subjetiva a las personas que han ostentado la titularidad de la Presidencia de la Junta de Andalucía, de la Consejería de Empleo y de sus Secretarías Generales, Direcciones Generales y Delegaciones Provinciales.

Párrafos 560 y 561.

La propuesta de supresión se fundamenta en los argumentos ya reiteradamente expresados.

Párrafo 568.

Se solicitó su supresión por exceder el objeto de la Comisión.

Párrafos 577 y 578.

Se solicitó su supresión por exceder el objeto de la Comisión.

Párrafo 580.

Se solicitó su supresión por exceder el objeto de la Comisión.

Párrafo 582.

Se solicitó su supresión por exceder el objeto de la Comisión.

Párrafo 586.

Se solicitó su supresión por ser una propuesta mal formulada técnicamente. La ley 30/2015 no solo no suprime la concurrencia no competitiva, sino que establece una medida tan polémica como el cheque formación que elimina no solo la concurrencia sino la propia convocatoria.

Párrafo 588.

Se solicitó su supresión por tratarse de una competencia corresponde a la Administración General del Estado.

Párrafo 598.

Se solicitó su supresión al ser legislación básica estatal. La propuesta que se hace si se aplica exclusivamente al territorio andaluz supondría introducir trabas para las empresas andaluzas que repercutiría negativamente en su competitividad con las del resto del Estado.

V. CONCLUSIONES.

A la vista de los hechos constatados, del examen de la documentación que esta Comisión ha tenido oportunidad de analizar y de las manifestaciones de los comparecientes se ha evidenciado que no ha existido ninguna trama organizada por los funcionarios y autoridades de la Junta de Andalucía para saltarse la legalidad y propiciar el fraude, negando los responsables y funcionarios que han comparecido ante esta Comisión que hubieran impartido o recibido órdenes o instrucciones para vulnerar la legalidad, y mucho menos con el fin espurio de beneficiar económicamente a terceros. En el mismo sentido se vienen pronunciado las resoluciones judiciales que vamos conociendo.

En base a ello esta Comisión tiene que concluir que no procede señalar ningún tipo de responsabilidad política ni a funcionarios ni a autoridades al no haber existido “ni premeditación ni connivencia para no desarrollar eficazmente estas políticas” (párrafo 553 del dictamen).

VI. RECOMENDACIONES.

El convencimiento de este Grupo Político, tras examinar la documentación aportada por la Junta de Andalucía y escuchar las declaraciones de los 66 comparecientes, de que no ha existido ningún tipo de responsabilidad política ni negligencia por parte de los responsables y funcionarios públicos no implica que no reconozca no solo la posibilidad sino la necesidad de introducir mejoras en la gestión de esta importante política pública, con el objetivo último de prestar un mejor servicio a la ciudadanía, y concretamente a nuestros trabajadores y trabajadoras.

Desde esta actitud proactiva y positiva queremos coadyuvar a que la gestión de la administración andaluza sea cada vez más transparente, eficiente y eficaz en aras de una mejor prestación del servicio público que está obligada a prestar y que constituye su única razón de ser.

Ahora bien, estas mejoras deben conjugar el rigor necesario con la necesidad de un marco regulatorio estatal homogéneo, de forma que los trabajadores

y empresarios andaluces no se vean perjudicados respecto a los del resto del Estado español.

Previamente a relacionar nuestras recomendaciones queremos hacer una reflexión general sobre el apartado 8 RECOMENDACIONES del dictamen.

En las recomendaciones recogidas en el dictamen existen recomendaciones relacionadas con el objeto de la Comisión y otras que excede del objeto de la misma.

Como bien indica su título, esta Comisión ha realizado su trabajo para investigar, conocer como se han gestionado los expedientes de cursos de FPE desde 2002 en nuestra Comunidad Autónoma.

Las preguntas que se han hecho a los comparecientes y la documentación que se ha solicitado por la Comisión ha ido dirigida a conseguir ese fin.

Esta Comisión no ha contado con informes de profesionales o expertos ni con intervenciones de comparecientes que tuvieran como finalidad que los miembros de esta Comisión pudieran formarse una opinión contrastada para emitir propuestas técnicas pormenorizadas y específicas sobre cómo abordar la gestión de estas políticas en el futuro.

Por lo expuesto, nos parece no solo temerario sino presuntuoso que esta Comisión llegué más allá de realizar propuestas de carácter general, las cuales deberán ser estudiadas y avaladas por profesionales y expertos en la materia. En caso contrario podemos caer en la incongruencia de que el Parlamento apruebe propuestas que posteriormente se demuestren contraproducentes o inviables técnicamente.

Más impropio nos parece que el dictamen contenga recomendaciones totalmente ajenas al objeto de la Comisión, extralimitándose del mandato otorgado por el pleno del Parlamento y, por tanto, incumpliendo la regulación establecida por el Reglamento de esta Institución para las Comisiones de investigación.

Desde estas premisas, el Grupo Socialista insta al Gobierno de Andalucía a:

1) Que exija al Gobierno de la Nación que de forma urgente desarrolle la nueva ley de formación profesional para el empleo, aprobada con gran consenso en septiembre de 2015 y que está 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.

2) Que de forma urgente proceda a remitir a este Parlamento un nuevo proyecto de ley de formación profesional para el empleo, que, con sujeción a la

legislación básica estatal, recoja las singularidades propias de nuestra Comunidad Autónoma.

3) Que 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.

4) Que, en consenso con todos los actores implicados, 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 periodo de sesiones del año siguiente.

5) Que 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.

6) Que 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 oriente 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.

7) Que 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.

8) 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 establezca 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.

9) Que 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.

10) Que exija al Gobierno de la Nación que 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.

11) Que 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.

12) Que implemente 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.

Sevilla, 20 de marzo de 2017.
Los diputados del G.P. Socialista,
Rodrigo Sánchez Haro y
María Luisa Bustinduy Barrero.

2.7.4. VOTO PARTICULAR DEL G.P. PODEMOS ANDALUCÍA

Al amparo de lo previsto en el artículo 52.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, el Grupo Parlamentario Podemos Andalucía presenta el siguiente voto particular al 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, con el ruego de que se proceda a su publicación:

VOTO PARTICULAR

La Comisión de Investigación formada en el Parlamento de Andalucía tenía por objeto aclarar y considerar unos hechos que, puestos de relieve en los medios de comunicación a raíz de las numerosas actuaciones policiales y de la justicia penal, llevaron al Gobierno de la Junta de Andalucía, ante el descontrol en el uso de los fondos públicos, a tomar la extraordinaria, incomprensible, ilícita, injustificada y extravagante decisión de suspender las ayudas públicas, las convocatorias y todo lo relacionado con la Formación para el Empleo en su vertiente de actividad pública en el territorio andaluz.

Dividimos nuestro voto particular en dos partes, presentando un texto conciso que pueda llegar a toda la ciudadanía andaluza.

1. HECHOS ACONTECIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN.

A esta Comisión de Investigación se le ha denegado información esencial y vital por parte del Gobierno de la Junta de Andalucía. No se trata de una cuestión tangencial o menor, como se ha dicho en el Dictamen remitido al Pleno del Parlamento de Andalucía. Este es el momento y el lugar adecuado para valorar esa actuación obstructiva, de ocultación de información y de complicidad. Así se ha indicado tanto en las conclusiones presentadas por los grupos parlamentarios que componen la oposición en la X Legislatura como incluso por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, que sostiene con su apoyo al actual Gobierno de la Junta de Andalucía. Hay que destacar la evidencia de que la fuerza política que gobierna en la actualidad, es decir, el PSOE, gobernaba en la Junta de Andalucía cuando ocurrieron los hechos investigados en esta comisión.

La valoración de la colaboración del Gobierno en el envío de la documentación es muy negativa. Al respecto, al Grupo Parlamentario Podemos Andalucía se le ha denegado a lo largo de los meses de Comisión la documentación

concreta que solicitó. Con respecto a estos documentos, algunas de las personas que han comparecido en la Comisión (responsables administrativos/as, directores/as generales o presidentes/as de los organismos) han declarado su extrañeza por el hecho de que no hayan sido remitidos, pues se trata de documentos cuya existencia está constatada y que eran fácilmente disponibles. Precisamente eran los comparecientes que han realizado tales manifestaciones quienes en su momento, cuando desempeñaron labores de responsabilidad pública, tenían el dominio sobre los documentos solicitados y eran responsables de los mismos. La negativa reiterada del Gobierno a enviar esos documentos, incluso tras haberse producido las manifestaciones de los responsables, declarando que existían y que se encontraban en archivos fácilmente disponibles, es de una gravedad extrema.

Ha desaparecido del Dictamen de esta Comisión de Investigación enviado al Pleno toda consideración al respecto de un actor principal en las políticas de formación para el empleo de la Junta de Andalucía: la Fundación Andaluza de Fondo de Formación y Empleo (FAFFE). Según las conclusiones “oficiales” del Dictamen, parece que este organismo ni siquiera existió. Sin embargo, es el responsable de la utilización, concesión y pérdida de decenas de millones de euros en materia de cursos de Formación para el Empleo a lo largo de sus primeros años desde 2002, según consta oficialmente. Una vez producida su “absorción” por la Administración Pública andaluza, se ha perdido todo el dinero que debía reintegrarse en firme a la Junta de Andalucía, es decir, más de veinte millones de euros. Es el único dinero sobre el que no se recuperará. No hay dudas materiales ni jurídicas acerca de este hecho. Sin embargo, ni se menciona en el Dictamen.

No se ha proporcionado a la Comisión documentación de la FAFFE, a pesar de que se ha citado y se ha interrogado como comparecientes a tres de quienes fueron sus Presidentes, que han informado al respecto. Se pidió el listado, con nombres y apellidos, de todas las personas que han desempeñado labores de cualquier manera remuneradas para la FAFFE, a lo largo de su existencia. Dado que los hechos investigados suponían una relación entre perceptores de ayudas públicas y algunos/as militantes del partido político que gobierna en Andalucía, resultaba fundamental tener la posibilidad de comparar ese listado con las listas electorales a todas las escalas, sobre todo municipales, para demostrar o desmontar las tesis publicadas en medios de comunicación que sostenían que la FAFFE era una “agencia de colocación”.

Por otra parte, no ha sido posible explicar por qué el personal al servicio de la FAFFE revisaba expedientes de subvenciones y trabajaba en dependencias

públicas. Esto permite sospechar que se hurtaba al personal funcionario el control real de muchos expedientes que es de su competencia. En definitiva, el Dictamen no tiene en cuenta nada de lo expuesto con la FAFPE. Este simple hecho debería considerarse un ridículo institucional, si no fuera porque nuestra clase política nos tiene acostumbrados/as a bochornos de este tipo de forma habitual.

Tampoco se han proporcionado a la Comisión las relaciones de puestos de trabajo detalladas por provincias, año y número de expediente, de manera separada, de cada una de las Direcciones Provinciales, que eran necesarias poder observar la evolución de la carga de trabajo y las medidas reales y efectivas, tomadas o ignoradas al respecto, por los responsables políticos. A pesar de estar solicitado, no se ha proporcionado ningún documento que permitiera entender el porqué de las excepciones, que constituyen uno de los elementos centrales de la trama, según se reconoce en el Dictamen enviado al Pleno. Se solicitó expresamente y ni siquiera hay explicación al respecto sobre esta cuestión.

Todo lo ocurrido con la documentación solicitada por la Comisión ha sido inadmisibile desde el punto de vista no solo político, sino desde la lealtad institucional que se presupone al Gobierno andaluz. A pesar de todas estas circunstancias, la mayoría de la Comisión de Investigación considera que esta no es una cuestión relevante y, por ello, no aparece en el Dictamen, cuando, en realidad, estos hechos son tan graves que la Comisión debió suspender sus trabajos o incluso haberse disuelto por las trabas que se le pusieron.

Todas estas situaciones reflejan una falta de control, de respeto a los conceptos básicos y elementales de la democracia, la soberanía popular y la división de poderes, que deberían avergonzarnos a todos los miembros de este Parlamento.

Igualmente, los miembros de la Comisión acordaron que se celebrarían dos rondas de comparencias, según consta en las transcripciones de las reuniones, con el compromiso de citar en la segunda de ellas a aquellas personas que, tras haber sido citadas en la primera ronda, pudieran aportar algo interesante al ser interrogadas de nuevo. De esta forma, se les podría hacer preguntas sobre las declaraciones de otras personas comparecientes o por el resultado del estudio de los documentos. Además, también se decidió dejar para la segunda ronda a un gran grupo de personas y colectivos con un papel relevante en la formación para el empleo: los sindicatos, la patronal (perceptores de fondos en cantidades muy superiores a cualquier otro sujeto), y, sobre todo, los protagonistas de la Formación para el Empleo, es decir, el personal docente o formador y el alumnado.

El Dictamen ni siquiera explica por qué no se ha desarrollado esta segunda de comparencias. El Dictamen ni siquiera menciona a los/as formadores/as

para el empleo y se limita a considerar al alumnado como un número, un resultado o, en definitiva, un simple factor del discurso político que se quiere articular. El cinismo de la Comisión en este aspecto se convierte en burla para el sentido común de toda persona que se pregunte por qué en una investigación sobre formación para el empleo no están sus protagonistas y destinatarios últimos.

Este hecho degrada la Comisión de Investigación a la categoría de bufonada. No utilizamos el término pantomima porque no expresa correctamente lo que queremos transmitir para hablar de una Comisión de Investigación del régimen de subvenciones a la formación para el empleo que no ha tenido en cuenta a quienes impartían la formación ni a quienes sufrieron las consecuencias del fraude en sus situaciones de empleo o desempleo. Que juzgue por sí misma la persona lectora de estas líneas.

Destaca igualmente el hecho de que muchas personas comparecientes se han acogido a su derecho a no declarar ni responder a las preguntas de los Diputados y Diputadas miembros de la Comisión de Investigación. Esto se ha debido al hecho de que estaban sujetos a investigación en Diligencias Previas abiertas en diferentes Juzgados de Instrucción de Andalucía. A pesar de ello, todas las personas citadas han comparecido, a excepción de dos de ellas: la persona titular de la cartera ministerial de Empleo en el Gobierno de España y directa responsable máxima de las subvenciones, María Fátima Báñez García; y la persona responsable máxima de los organismos de fiscalización y control de cuentas, María Dolores Genaro Moya.

Estas personas, que ocupan puestos estatales de mucha responsabilidad, decidieron por sí mismas que se situaban por encima de lo dispuesto en el artículo 502.1 del Código Penal: “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 del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años”. No obstante, más grave es aún el comportamiento de la Comisión de Investigación, que, a pesar de todas las protestas y quejas, no ha tenido el valor de remitir las actas oficiales donde constaban las incomparecencias a la Fiscalía, con el fin de que investigase la posible comisión de un delito contra las instituciones del Estado de desobediencia, para que fueran los tribunales los que decidieran al respecto. Al parecer, dejar de comparecer ante una Comisión de Investigación es un hecho constitutivo de delito para cualquier persona, excepto para quienes tienen poder.

Esta actuación debe ser calificada como cobarde y bochornosa, pues las excusas jurídicas utilizadas han sido contradictorias. En el seno de la Comisión de Investigación se ha llegado incluso a argumentar que se ha citado a la Ministra doña Fátima Báñez sin indicar en calidad de qué se la citaba, es decir, si era “como persona particular” o como titular de un órgano. A su vez, esa “persona particular” ha utilizado su influencia para conseguir que una institución como el Consejo de Estado emitiera un dictamen sobre la citación. Por tanto, se está aceptando una tomadura de pelo a la Comisión sin rubor alguno. También se debe reprochar la utilización absolutamente desleal de los plazos por parte de Báñez, con actuaciones que ponen de manifiesto, una vez más, la deslealtad institucional que ha sufrido esta Comisión de Investigación.

Los ejemplos descritos son solo algunas muestras de cómo la Comisión de Investigación no se ha tomado en serio a sí misma, de cómo la Presidencia de la Comisión ha consentido que nadie respetara el poder que le da el ordenamiento jurídico, y de cómo la Comisión de Investigación se ha convertido en una continuación de la chapuza en la gestión de todo lo concerniente a la formación para el empleo en Andalucía. La inutilidad ya constatada en la gestión del Gobierno andaluz se ha reproducido en esta actuación del Parlamento de Andalucía. Se ha conseguido que la inutilidad política ya constatada en la Junta de Andalucía en lo relativo a la materia investigada se prolongue a la actuación de una institución parlamentaria. Es probable que, desde un punto de vista internacional y comparado, seamos el hazmerreír en materia de formación para el empleo y como ejemplo de lo que no debe ser una Comisión de Investigación.

Para finalizar el apartado de las cuestiones formales en este voto particular, debemos resaltar que los despropósitos se han producido hasta el último momento, es decir, hasta el mes de marzo de 2017. El día en que debían votarse las enmiendas a la propuesta de dictamen presentada por el Presidencia de la Comisión de Investigación, este mismo nos informó de que “se había hecho a sí mismo una enmienda técnica” (sic). En la fecha de presentación de este voto particular en el Registro del Parlamento de Andalucía, los miembros de la Comisión no disponemos de esa “enmienda técnica”, es decir, ni se nos ha dado copia ni sabemos qué contiene ni en qué consiste esa “automodificación secreta”.

El mismo día 13 de marzo de 2017 también se nos dio traslado de dos escritos presentados por personas afectadas directamente por los trabajos de la Comisión de Investigación que, sin justificación alguna, se habían ocultado a los miembros de la Comisión, no ya por el Gobierno andaluz, algo que había sucedido habitualmente a lo largo de los meses de investigación, sino ¡por la

propia Presidencia de la Comisión! Ignoramos si han existido más situaciones similares de actos de la Presidencia que hayan impedido que documentación o informaciones dirigidas a los miembros de la Comisión de Investigación hayan llegado a estos. En los dos escritos citados se tratan asuntos muy graves para los afectados y que están muy vinculados al núcleo fundamental de la Comisión de Investigación. El primer escrito es de Teodoro Montes, una pieza clave en el descubrimiento del entramado, en cuanto que nunca ha dejado de denunciar las tropelías que se cometían, tanto judicialmente como en la propia Comisión de Investigación. Montes nos pidió ayuda, pues su comparecencia y declaraciones en sede parlamentaria le han ocasionado de nuevo represalias en su trabajo. Es inadmisibile.

Por si fuera poco, las explicaciones dadas al respecto de por qué se ha ocultado esa información durante meses han sido ridículas. Desde la Presidencia alegan que el escrito “se extravió”. Pero es que en el caso de Susana Radio, la Directora General de Málaga, es decir, en el segundo de los casos conocidos de documentos hurtados al conocimiento de los miembros de la Comisión por su Presidencia, esta decidió que, aun recibiendo el documento el 9 de febrero de 2017, no se nos entregara al resto de los miembros de la Comisión hasta momentos antes de votar las enmiendas al Dictamen, es decir, un mes después de que estuviera en su poder. Lo sentimos por la reclamante, porque, si hubiéramos dispuesto de la información en tiempo y forma, se podría haber formulado alguna enmienda para solucionar su reclamación. Sin embargo, el documento se ocultó al resto de los miembros de la Comisión sin motivo, según reconoció abiertamente el Presidente de la Comisión. No es posible admitir esta conducta sin hacerse cómplice de quienes la desarrollan.

Por tanto, podemos concluir que:

– Los principales y más relevantes documentos nunca se han proporcionado a la Comisión de Investigación. En el caso del Grupo Parlamentario Podemos Andalucía, no se nos ha facilitado ni uno solo de los siete documentos básicos solicitados.

– Los principales protagonistas de los actuaciones, es decir, los y las profesionales que impartían la formación para el empleo, no han podido ser escuchados, ni tampoco el alumnado destinatario de estas políticas públicas. De este último colectivo solo compareció una única persona. Si nos debiéramos atener a su testimonio, está claro entonces que la formación para el empleo ha sido un gigantesco fraude en Andalucía. Ningún grupo está en condiciones de decir lo contrario, ya que no contamos con ningún otro testimonio.

– Habiéndose producido dos hechos que claramente están tipificados en el Código Penal, se ha actuado de tal manera que dichos hechos no se han puesto oficialmente en conocimiento de las autoridades, a pesar de que el ordenamiento jurídico obliga a hacerlo, con el consiguiente peligro de que nadie vuelva a comparecer nunca en ninguna Comisión de Investigación si así es su deseo. Hemos creado un precedente gravísimo que pagaremos en el futuro.

2. LO SUSTANTIVO: EL CONTENIDO DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN.

Al iniciar los trabajos de la Comisión de Investigación, nuestro objetivo era que, como resultado de la actividad desarrollada, se obtuviera un documento que no produjese tanta vergüenza como el resultante de la Comisión de Investigación sobre ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por ERE y a empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía durante el periodo 2001-2010, que nos precedió en este Parlamento, y que concluyó que no había responsabilidad política alguna en relación con los hechos que investigó. Sin embargo, resulta que años después algunas de las personas señaladas por esa Comisión de Investigación se sientan en el banquillo de los acusados de los Tribunales Penales, por lo que se podía esperar cierto nivel de seriedad y concreción. Sin embargo, el resultado ha sido un documento que, por sí solo, sin relacionarse con ningún acto o hecho externo, produce aún más vergüenza.

Aproximadamente contenidas en casi 136 páginas, las conclusiones de la Comisión de Investigación relacionadas con lo investigado son escasas, apenas ocupan 20 páginas en realidad de dicho texto. Frente a centenares de enmiendas presentadas, incluso por el Grupo Parlamentario Socialista, destinadas a suprimir del texto más del 70 % de su contenido por no estar relacionado con la investigación llevada a cabo, incompresiblemente el citado grupo retiró sus enmiendas en el último minuto, rechazó las de los demás grupos en las votaciones y, junto con el Grupo Parlamentario Ciudadanos, permitió que el Dictamen se convirtiera en una especie de comentario de texto relacionado con cómo funcionan las Comisiones de Investigaciones en otros países (30 páginas dedicadas a esa parte) y cómo funcionan las políticas de formación para el empleo en otros países (unas 60 páginas dedicadas a esa parte). Sobre cómo funcionan las Comisiones de Investigación en el Parlamento de Andalucía no dice nada y dice muy poco sobre cómo funcionan las políticas de formación para el empleo en Andalucía.

Unas 15 páginas se dedican a repasar la normativa aplicable y a describir quiénes han formado parte de la Comisión y el tiempo dedicado. La cerrazón de los grupos políticos que sostienen al Gobierno ha llegado al punto de no admitir una enmienda en la que se corregía la omisión en el listado del parlamentario del Grupo Podemos Andalucía que también formó parte de la Comisión, Jesús Romero Sánchez. En el futuro, los estudiosos se preguntarán al ver los vídeos de las comparencias quien es ese señor que está en la sala y no aparece en el documento. Esperemos que este voto particular les aclare algo.

Entrando en el contenido de las apenas 20 páginas dedicadas realmente a la labor de extraer unas conclusiones de la documentación con la cual hemos podido contar y de los testimonios vertidos en la Comisión por los citados a declarar, no podemos más que discrepar de nuevo de manera radical. El Dictamen no contempla nada que sea posterior a 2012, a pesar de que precisamente la Comisión de Investigación lleva por título “desde 2002 hasta la actualidad”. Y la actualidad incluye los hechos más graves:

- La suspensión de las políticas de empleo de la Junta de Andalucía justo en un periodo histórico en el que el paro se desbordó.

- El reconocimiento de que se tramitaban más del 30% de los expedientes (18.000) como expedientes en los que debían producirse reintegros, con una Administración absolutamente desbordada en el momento en que la Comisión desarrollaba su labor de investigación.

- La responsabilidad en la gestión absolutamente negligente de los/as dirigentes políticos actuales, y por todos ellos la presidenta, Susana Díaz Pacheco. Han reconocido en la sede de la Comisión su responsabilidad en la suspensión de las políticas de empleo, dejando en la estacada a centenares de miles de andaluces, que a fecha de hoy siguen sin políticas de empleo y que no saben cuánto dinero se ha perdido ni cuanto se recuperará, si es que se recupera algo.

Nuestro voto particular no puede sino ser discrepante de lo contenido en el Dictamen enviado al Pleno, porque este no responde a ninguna realidad tratada en la Comisión de Investigación, sino a un pacto entre los grupos que sostienen al Gobierno para hacer responsables de los hechos a un conjunto de personas retiradas y que desde el punto de vista político no aportan nada, cuando la formación para el empleo ha sido destruida. Por tanto:

- La Presidenta de la Junta de Andalucía, Susana Díaz Pacheco es la principal responsable de la desaparición de las políticas públicas de formación para el empleo, habiéndolo reconocido en su declaración.

- El Consejero competente en Empleo, José Sánchez Maldonado es el principal responsable de que las políticas en esta materia no se hayan reactivado ni

hecho realidad al fecha de este voto, y de que todo el sistema siga paralizado, siendo además incapaz de ofrecer datos fiables que permitan saber cuánto dinero, del inmenso fraude por el mismo reconocido, se ha podido recuperar.

La conclusión no puede ser más desoladora: se ha investigado un conjunto de hechos que arrancan en el año 2002 hasta hoy día, hechos que se siguen produciendo en la actualidad, y se pretende que se declare únicamente la responsabilidad de unas personas durante el periodo en que todo se hacía mal, aunque al menos se hacía algo. En cambio, con respecto al periodo actual, cuyo inicio determinante lo marca la orden de suspensión de la actividad dada por la Presidenta de la Junta de Andalucía, se pretende hacer creer a la ciudadanía que aquí no ha pasado nada. Si obramos con honestidad, tenemos que concluir que, si grave es hacer las cosas mal en materia de formación para el empleo, igual de grave o más es no hacerlas ni siquiera.

Siendo honestos, este Dictamen no refleja ninguna investigación.

Por todo lo expuesto, en este voto particular se plasma el balance muy negativo que el Grupo Parlamentario Podemos Andalucía hace 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. Este posicionamiento es aún más negativo si se tiene en cuenta el gasto y la movilización de recursos públicos a los que ha tenido que hacer frente el Parlamento de Andalucía para desarrollar esta investigación infructuosa, que deberían precisarse en una memoria económica.

Parlamento de Andalucía, 20 de marzo de 2017.

La portavoz del G.P. Podemos Andalucía,

María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez, y

el vocal y portavoz en la Comisión de Investigación,

Juan Ignacio Moreno de Acevedo Yagüe.

2.8. DEBATE EN EL PLENO DEL DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

(DSPA NÚM. 75, DE 29 DE MARZO DE 2017)

10-17/DEC-000002. Debate final del 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

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, pasamos al punto segundo del orden del día: debate final del 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 el 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación.

En primer lugar, tengo que comunicar a sus señorías que, tal cual habíamos concretado en la Junta de Portavoces por unanimidad, solamente se ha presentado una propuesta de votación separada para el dictamen de esta comisión, que ahora después yo le haré pasar a los grupos para que la conozcan al objeto de que puedan plantear y planificar el sentido de la votación.

Y tal como habíamos acordado en la Junta de Portavoces, vamos a iniciar el debate del dictamen final de la Comisión de Investigación dándole, en primer lugar, la palabra al presidente de la Comisión de Investigación para que por un tiempo de 10 minutos haga la presentación del dictamen y sus conclusiones.

A continuación, tendrá la palabra el resto de grupos parlamentarios, que, al mismo tiempo de hacer objeto del uso de la misma para hacer sus posicionamientos con respecto al mismo, también tendrán la oportunidad de defender los votos particulares, cuatro votos particulares, uno por cada formación política, a excepción hecha del Grupo de Ciudadanos, que, conforme vayan tomando la palabra, podrán defender cada uno de los grupos parlamentarios.

Comenzamos, por tanto, este debate, dándole la palabra al presidente de la Comisión de Investigación relativa a las concesiones de las subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, y tiene la palabra para ello el señor Díaz Robledo.

Su señoría tiene la palabra.

El señor DÍAZ ROBLEDO

—Gracias, señor presidente.

Buenas tardes, señorías.

Apenas diez minutos para presentar en forma de dictamen el arduo trabajo que ha tenido durante el último año y medio esta Comisión de Investigación.

Permítanme, señorías, que antes de comenzar el grueso de mi intervención me refiera y me dirija a los servicios de la Cámara, así como a todos y cada uno de los profesionales que han trabajado, colaborado o prestado sus servicios para el buen desenvolvimiento de los trabajos de la comisión. A todos muchas gracias, y especialmente al letrado de la comisión, a Javier Terrón. Muchas gracias, Javier. A Maribel Garduño y a los servicios de documentación. Muchas gracias, gracias a todos. Sin vosotros no hubiera sido posible.

Fue el día 10 de septiembre de 2015 cuando el Parlamento de Andalucía en pleno y por unanimidad nos otorgó el mandato de investigar qué sucedió, identificar posibles responsabilidades políticas, así como alcanzar unas conclusiones que a su vez incorporaran unas recomendaciones dirigidas a mejorar lo que se había venido haciendo durante más de una década por el Gobierno andaluz en esta política pública tan importante para el empleo y para Andalucía. Mandato al que hoy damos cumplimiento con la presentación de este dictamen.

Dictamen que por primera vez llega al Pleno para su preceptivo debate y votación con su estructura completa, intacta, conteniendo un relato, conclusiones, responsabilidades políticas y recomendaciones. Algo que no había sucedido así con anterioridad en otras comisiones de investigación llevadas a cabo en este Parlamento.

Señorías, mi trabajo está hecho, ahora les toca hacer el suyo, elijan cómo quieren hacerlo.

Estamos ante un dictamen que, como presidente de la Comisión de Investigación, reconozco, puesto que fue hace muy pocos días que presenté mi propuesta de dictamen ponencia síntesis.

Ponencia que tras soportar el envite, permítanme la expresión, de más de 700 propuestas de modificación, vio cómo fueron tan solo 17 las que salieron adelante, todas de supresión, que no venían, permítanme también la expresión, permítanme que les diga, a aportar nada al texto y sí a eliminar algunos elementos que yo entendía podían ser importantes para articular un relato.

Elementos que, por ejemplo, en lo relativo a los antecedentes de las posibles irregularidades, versaban sobre una..., hacían una referencia expresa a una primera denuncia oficial en Málaga sobre lo que se entendía eran incumplimientos sistemáticos en los compromisos de contratación o de acceso a las subvenciones,

mediando incumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social. Esto salió del dictamen por una enmienda del Partido Popular.

Recomendaciones: salió fuera también la necesidad de establecer una regulación integral de las comisiones de investigación. Esto salió del dictamen por una enmienda de Podemos.

Dada la precaria situación laboral de Andalucía, con una tasa de paro superior al 30%, se entendía era necesario que se llevase a cabo una adecuada estrategia de impulso del SAE para reforzar la empleabilidad con una adecuada orientación profesional y formación para el empleo. Esto salió del dictamen por una enmienda de Podemos.

Creemos necesario establecer un marco y una estrategia definida y evaluable de búsqueda de la igualdad social, igualdad de oportunidades en el mundo laboral y modernización de las relaciones laborales. Esto salió tras sendas enmiendas de Izquierda Unida y Podemos.

Cuando se hace referencia expresa a los informes de los auditores, podrían y debían ser manifiestamente mejorables para la verificación fehaciente de los fondos que se han destinado a su fin, haciendo referencia a que podían pronunciarse sobre cuestiones como la elegibilidad del gasto, que está certificando, sobre todo en lo relativo a los gastos indirectos, o bien mejorar en los métodos y procedimientos de justificación de las subvenciones, de tal manera que la comprobación sea rápida, fiable, veraz y efectiva. También salió del dictamen por una enmienda de Izquierda Unida.

La recomendación de incorporar la formación profesional dual a gran escala también salió por una enmienda del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con la votación del resto de grupos. La limitación de puestos de libre designación, introduciendo la exigencia de la provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos de los puestos inferiores a nivel 30, así como la aprobación de un nuevo catálogo de puestos de trabajo adaptados a estos compromisos a fin de impulsar el mayor grado de profesionalidad del empleo público y que, por encima del interés de cualquier partido político, esté al servicio de los intereses generales de los ciudadanos, así como el deber de velar por el cumplimiento de la legalidad y la garantía de los principios de igualdad, mérito y capacidad. También salió del dictamen por una enmienda de Izquierda Unida.

Impulsar los cambios normativos necesarios que permitan la adopción por parte de las administraciones públicas de las recomendaciones recogidas en los informes de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, así como favorecer el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Pleno de

este Parlamento relativas al control y gestión de los fondos públicos. Salió por una enmienda al punto 581 del Grupo Parlamentario de Podemos Andalucía.

Garantizar que la eliminación de la concurrencia no competitiva y la prohibición de la subcontratación, contemplada 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, se cumplan escrupulosamente. Asimismo, adoptar las medidas tendentes a evitar posibles fraudes y la obtención del lucro indebido como consecuencia de la vinculación de empresas. También salió por una enmienda de Izquierda Unida.

Y, por último, no exceptuar del requisito de estar al corriente de obligaciones fiscales y de la Seguridad Social para poder ser beneficiario de subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo. También salió por una enmienda al punto 598 de Izquierda Unida.

Señorías, esto es lo que unos y otros con el apoyo del de al lado han suprimido del dictamen. Quería, simplemente, a modo de reflexión, dejarlo patente.

Aun así, quiero recordar que el dictamen a día de hoy contiene 54 conclusiones, 49 recomendaciones además de las responsabilidades políticas, muchas de ellas, literalmente, tal cual sus señorías las formaron en sus propuestas de dictamen final.

En otro orden de cosas, quería también resaltar hoy aquí que en el transcurso de los trabajos de esta comisión se han cumplido todos y cada uno de los acuerdos adoptados por la propia comisión, unos con más dificultades que otros, algo que yo achaco, y sí lo recojo en el propio dictamen, a que podría haber sido mayor la colaboración del Gobierno. Fruto de ello, y como saben, estuve sopesando la posibilidad de solicitar amparo ante la Presidencia de la Cámara.

No obstante, hay un elemento que yo entiendo es capital y que hace referencia a la falta de regulación integral de las comisiones de investigación, esas que ustedes sacaron del dictamen.

Entre las dificultades, quisiera destacar el periplo que hemos tenido que soportar para acceder a la documentación, así como la desagradable incomparencia que, de uno u otro modo, han venido a lastrar los trabajos de la comisión.

No quiero dejar de hacer referencia a una cuestión que me parece capital y que en otros países está completamente resuelta, y es la dificultad de que en sede parlamentaria se estén llevando a cabo trabajos de una comisión de investigación en paralelo a, lo que yo siempre he defendido que es otro plano distinto, el Judicial. Pero esto, en la práctica, en mi opinión, pasa por la

efectiva separación de poderes, la independencia judicial y, sobre todo, porque esta pueda desarrollar las tareas que le son propias con mayor celeridad.

Señorías, quería agradecer a los diputados miembros de la comisión su tono, su talante y su disposición, a escuchar y encajar todo aquello que ha venido siendo oportuno tratar y gestionar en los trabajos que le eran propios de la comisión.

Señorías, quería recordarles que el dictamen que se somete al dictamen a debate y votación hoy aquí ya no es el dictamen del presidente. Ustedes lo hicieron suyo a través de sus representantes en la comisión, en la última sesión. Recuerden que eran ellos los que tenían el voto ponderado de su grupo parlamentario para adoptar acuerdos y que, fruto de ello y de la adopción de tres acuerdos tras la votación de enmiendas o votación por separado, de parte del dictamen y del resto del texto, es por lo que lo tenemos hoy aquí.

No sé si lo han tenido en cuenta cuando, hace algunas horas, han hecho declaraciones sobre él.

Tienen ustedes, hoy, a mi juicio, un reto importante: ser congruentes con lo que votaron e hicieron suyo en el seno de la comisión o apartarse del que fue su propio criterio, llegado el caso, incluso, votar en sentido distinto de como lo hicieron hace algunos días. Esto que pudiera ser... que pudiera parecer incomprensible es posible.

Tenemos hoy aquí, señorías, la responsabilidad de que, más allá de los intereses políticos legítimos de cada formación, dar continuidad a la decisión adoptada ya en el seno de la comisión en la práctica, significaba dar cumplida respuesta a un compromiso que contrajimos con los ciudadanos, que no era otro que ofrecerles una explicación de lo que pasó, establecer responsabilidades políticas, así como, recogidas las conclusiones, aportar recomendaciones para la mejora de esta política pública tan importante para el empleo, para los ciudadanos y para Andalucía.

A esto y no a otra cosa es a lo que he empeñado mi esfuerzo como presidente de esta comisión de investigación durante el último año y medio, y me consta que algunos de ustedes también.

Termino, por tanto, manifestando mi convencimiento de que tenemos hoy una buena oportunidad de refrendar aquello que ya hicimos en el seno de la comisión, que no es otra cosa que ofrecer un relato a los andaluces de lo que pasó.

Muchas gracias.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Turno ahora para los grupos parlamentarios.

Comenzamos el turno con el Grupo de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, para lo cual tiene la palabra la señora Cortés Jiménez, no solamente para fijar la posición con respecto al dictamen, sino también para la defensa del voto particular de su grupo parlamentario.

Señoría, tiene la palabra.

La señora CORTÉS JIMÉNEZ

—Buenas tardes, señorías.

Y buenas tardes, también, a las personas que nos acompañan hoy desde la tribuna en este inicio de Pleno, en el que, efectivamente, lo primero, el segundo punto del orden del día que vamos a abordar es el dictamen que la comisión de investigación trae a este Pleno.

Para Izquierda Unida, los trabajos de la comisión de investigación han debido de servir para dar una explicación certera y precisa al pueblo andaluz de lo ocurrido en toda su extensión y dimensiones.

Estábamos en una comisión de investigación que debería abordar qué es lo que había ocurrido, cómo se habían gestionado, evaluado y justificado las políticas de formación para el empleo, comenzando en el año 2002, y trayendo esa investigación a la actualidad. Por lo tanto, esa explicación certera al pueblo andaluz de qué es lo que había ocurrido en toda su extensión y dimensión, poner los mecanismos para que nada parecido vuelva a ocurrir en nuestra tierra y, por supuesto, recuperar hasta el último céntimo de euro defraudado.

Y esto es así, señorías, entre otras cosas, porque ni los gobiernos coetáneos, ni la fuerza política que lo sustentaba y sustenta a día de hoy, el Partido Socialista, no se había dado una explicación clara y precisa de qué es lo que había pasado con las políticas de formación para el empleo ni de cómo pudo pasar.

Los políticos, señorías, responden por sus errores. El que se equivoca responde, es así de simple. Esa es la responsabilidad política que, desde mi grupo parlamentario, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, hemos querido siempre separar de la responsabilidad penal.

El mal uso del poder, así de sencillo, porque el pueblo andaluz tiene, como mínimo, el derecho a un buen gobierno y a una buena gestión del dinero público.

¿Qué ha caracterizado a la política de formación para el empleo? Hemos podido verlo, contrastarlo en las distintas comparecencias de los innumerables empleados públicos y empleadas públicas que han pasado por la comisión,

así como de empresarios, etcétera. Una ausencia de coordinación política, una ausencia absoluta de evaluación, sencillamente porque no había objetivos que cumplir. Se ponía en marcha política pública sin objetivos que cumplir, falta estructural sempiterna de personal, que ha llevado a que hubiera 8.500 expedientes, señorías, sin revisar. Una falta estructural de personal, poco motivado también, una especie de desafección del propio personal público de su propia Administración autonómica.

Unaredclientelarpolítica, dosinformesdelaCámaradeCuentasqueseñalaban, en el año 2007 y en el año 2014, estos elementos que les estoy relatando, de ausencia de coordinación política, ausencia de evaluación, ausencia sempiterna de personal.

Y un fraude político, a nuestro juicio, respecto del deber de buen gobierno y de una buena Administración.

Y lo más grave, que es lo que ha caracterizado la implementación de la política de formación para el empleo, el mantenimiento de la paz social y la persistencia de un modelo económico andaluz histórico, mantenimiento del beneficio empresarial gracias a un elevadísimo paro, que posibilita la supervivencia de una economía de bajo salarios y de baja productividad. Una economía como la andaluza, con un modelo productivo que es dependiente y periférico del capitalismo europeo.

Señorías, en los años investigados se aplicaron, según el presupuesto de la comunidad autónoma, más de 4.300 millones de euros, que, si los pasamos a pesetas, son 716.000 millones de las antiguas pesetas.

Y si vamos al Estatuto de Autonomía, en el artículo 157, cuando dice el Estatuto qué debe ser la actividad económica, a qué debe estar enfocada, dice que: «La actividad económica estará orientada al desarrollo sostenible» —que en Andalucía, desgraciadamente, no lo conocemos, hemos formado parte de la burbuja inmobiliaria y de la burbuja de las infraestructuras innecesarias, como cualquier otra comunidad—, «pleno empleo, calidad en el trabajo y la igualdad respecto al mismo» —qué decir—, «cohesión social» —qué decir cuando el 51% de los menores de 16 años está en riesgo de pobreza—, «y creación y redistribución de la riqueza». Un mal gobierno que, desde luego, no ha cambiado el modelo productivo, ni ha orientado la política económica a que Andalucía dejara atrás ese modelo dependiente y periférico.

La implementación de las políticas de formación para el empleo se ha hecho en la misma consejería, que al mismo tiempo estaba aplicando la política de los ERE, de todos conocida, y en el mismo proceso histórico de desindustrialización de este país, pero también de esta comunidad autónoma. Se estaba perdiendo empleo en la industria, fijo y estable, desmantelando esa industria

por un modelo de privatización de la economía de servicios. Bajos salarios, baja productividad, pero, eso sí, mantenimiento del beneficio empresarial.

Señorías, del año 1981 al año 2015, la media de desempleo en Andalucía se sitúa en el 26,7%. Hoy tenemos 1.120.000 andaluces y andaluzas que, teniendo derecho al trabajo, no lo tienen. ¿Qué propuesta es la que nos ofrecen las políticas de formación para el empleo? Pues una propuesta ideológica, fruto de la gran transformación que ya describió entre otros Polanyi, la gran transformación capitalista que comienza en 1970.

Y dos son las palabras mágicas: empleabilidad y activación. Empleabilidad significa ni más ni menos que trasladar la responsabilidad de su situación de desempleo a la persona desempleada, porque no se adapta a las necesidades de la empresa, y activación significa que las personas debemos tener una situación proactiva, o lo que es lo mismo, el metamensaje de que hay hombres y mujeres que prefieren recibir el subsidio a trabajar.

Ayer mismo, una empresa archiconocida, Google, hacía un anuncio para que las personas desempleadas se activasen procurándose su propio empleo. Y esto entra directamente con Maastricht y entra con la estrategia europea de empleo, cuyo principal instrumento eran que las políticas de formación para el empleo iban a conseguir el pleno empleo, y, sin embargo, las políticas activas de empleo, cuando se pusieron en Suecia por primera vez en marcha, se hacía en un país en que el paro no llegaba ni al 2% y era un paro absolutamente anecdótico, porque la gente encontraba empleo con relativa facilidad.

Señorías, con 1.120.000 hombres y mujeres que no tienen derecho al empleo, ¿cuántos cursos de formación hay que dar para que esa gente tenga empleo? ¿Cuántas mujeres conocemos que han pasado por uno o dos cursos de formación y que hoy están limpiando casas?

Señorías, hablamos de la responsabilidad política, y la responsabilidad política para Izquierda Unida llega hasta la actual presidenta del Gobierno, no se queda en Chaves y en Griñán, y también llega hasta el actual consejero de Empleo. Y ello, fundamentalmente, por dos motivos: por una acción negligente y por pasividad. Una acción negligente que viene contrastada por el informe del Interventor General de diciembre del año 2015, cuando dice que las recomendaciones puestas en los informes provinciales de cada uno de los interventores provinciales no se han llevado a efecto, están sin concluir.

Y eso se hace, se eleva en diciembre del año 2015, donde la responsabilidad máxima del Gobierno es la de la presidenta Susana Díaz y, lógicamente, del consejero de Empleo al que le toca.

Por lo tanto, consideramos que hasta ahí deben llegar las responsabilidades políticas, y no compartimos, bueno, pues hasta dónde se queda el Dictamen que sale de la comisión.

Tampoco compartimos, y lo volvemos a plantear, que haya documentos o trabajos de otras personas completos copiados en el informe del Dictamen, que tienen política, que tienen ideología, y es la ideología neoliberal.

Y termino con las recomendaciones. El Partido Popular ha aprobado, aprobó en la legislatura pasada la Ley de Formación Profesional para el Empleo, que lo que hace es profundizar en la individualización de las relaciones laborales, y profundizar en un modelo neoliberal. Nosotras queremos abrir un debate público de para qué debe servir la formación profesional para el empleo.

Nada más y...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Turno ahora para el Grupo Parlamentario Ciudadanos de Andalucía, y en su nombre toma la palabra la señora Bosquet Aznar.

Señoría, tiene la palabra.

La señora BOSQUET AZNAR

—Bueno, muchas gracias, señor presidente.

Pues bueno, señorías, hoy llegamos al último capítulo de esta comisión de investigación que empezó en septiembre de 2015. Fue un compromiso de Ciudadanos con los andaluces, y yo creo que hoy nos vamos a retratar y vamos a ver quién ha hecho un trabajo serio, porque hoy, como digo, hoy es la foto final, y hoy lo que tenemos que demostrar... y les digo a todos ustedes, señorías, que hoy están a tiempo de demostrar si realmente queremos que los andaluces sepan si han existido responsables políticas en la subvención de la formación o si van a seguir ustedes enrocados en los intereses de su partido y pensar que es más importante que un Dictamen, donde se incluyen unas responsabilidades políticas, en las que al menos todos estamos de acuerdo, salvo, obviamente, el Partido Socialista.

A juicio de los señores del Partido Socialista, aquí no pasó absolutamente nada. La formación fue estupenda, fue idílica, pero repito, y es algo que quiero matizar, que todos, absolutamente todos, el resto, salvo los señores del Partido Socialista, estamos de acuerdo en que la responsabilidad de las concesiones de la formación están en los señores Chaves y Griñán y en todos aquello que tuvieron competencia en la formación mientras estas estuvieron concediéndose.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Sí, lo que no quiero es interrumpirla, señora Bosquet.

Yo les rogaría a los diputados y diputadas que guardasen silencio, sobre todo y fundamentalmente por el murmullo, que ya era bastante ensordecedor.

Señora Bosquet, siga con el uso de la palabra.

La señora BOSQUET AZNAR

—Ni puñetero caso, pero bueno, seguimos.

Yo les rogaría un poco de silencio.

Bueno, como decía, una concesión, una gestión y una ejecución que se llevó a cabo sin ningún control, sin ninguna rigurosidad, sin ninguna planificación y sin orden ni concierto, que convirtió a la formación en Andalucía en una guerra libre para unos y en una falta de oportunidad para otros, en este caso los desempleados. Por ello me limito a instarles esta tarde a que seamos serios, rigurosos y a que seamos coherentes, y que no vayamos a votar en contra de algo en lo que todos, repito, estamos de acuerdo, más allá de los intereses partidistas a los que otros quieren extender el Dictamen. Yo les digo que para eso tienen ustedes los votos particulares, que me consta que así lo han hecho.

Pero, señorías, no vayan ustedes en contra de sus propios actos, no vayan en contra de lo que ustedes mismos piensan. Yo les pregunto a ustedes, señores del Partido Popular, señores de Podemos y señores de Izquierda Unida, ¿van a ustedes a votar lo mismo que el Partido Socialista, negando las responsabilidades políticas que se dieron en la concesión de las subvenciones de formación? ¿Van ustedes a votar lo mismo que el Partido Socialista, negando esas responsabilidades? Pues, si lo van a hacer así, yo luego les diría que lo explicasen ustedes a sus votantes, que lo explicasen ustedes a sus votantes.

Ya se han fusilado algunos párrafos, inexplicablemente, pero cierto... o los votos favorables del PSOE y de Partido Socialista, pero yo les pido que esta tarde seamos honestos, honestos con el trabajo ejecutado...

Yo creo que lo hacen [...], ¿verdad?

Qué bárbaro.

Pero bueno, seguimos, seguimos.

Yo creo, mira, que lo que sí es cierto es que vamos a dejar a un lado los intereses partidistas, vamos a olvidarnos de los titulares de mañana, que yo creo que eso es lo que frustraría a los andaluces, yo creo que lo que frustraría a los andaluces sería el hecho de ver que ni siquiera en una cuestión en la que todos

estamos de acuerdo, como digo, que son las responsabilidades que constan en el Dictamen, ni siquiera en eso seamos capaces de ponernos de acuerdo.

Porque, señorías, los andaluces están hartos de oír hablar de la comisión de investigación, los andaluces están hartos de oír al Partido Socialista decir que aquí no ha pasado nada, los andaluces están hartos de que el Partido Popular pretenda reducir diez años de subvenciones de formación a solamente dos palabras, que es Susana Díaz sí o no. Los andaluces también están hartos de que se les hubiera anunciado a bombo y platillo de que aquí iba venir la ministra, la señora Báñez, y que iba a dar una sorpresa, y vaya si la dio, porque ni siquiera asomó, frente a todo pronóstico del señor Moreno Bonilla.

Pero los andaluces también están hartos de que sus representantes no se tomen en serio su trabajo. Porque, mire usted, señor Yagüe, yo le digo a usted lo que usted decía: que este trabajo lo harían mejor Mortadelo y Filemón. Pero que ustedes digan eso no me extraña, cuando la intención de su partido no es ni más ni menos que hacer de esta Cámara un circo, con lo cual, estoy totalmente convencida de que esa afirmación que usted ha dicho la dice con total y absoluto convencimiento.

Pero les tengo que hacer a ustedes una confesión: yo en algo creo que me equivoqué. Y es que, cuando yo aquí subía el día que se debatió la comisión de investigación, yo dije, cuando todo el mundo hablaba y daba argumentos o gritaba pero sin dar argumentos, como digo, cuando yo dije que a mí a flamenca no me ganaba nadie, pues creo que me equivoqué, porque resulta que el partido de Podemos es más flamenco que nadie: cuando fue la Feria, se fueron todos a la Feria y por allí no aparecieron ni suplentes, ni titulares ni nada. Nada de nada.

Pero, señorías, también los andaluces están bastante hartos. Están bastantes hartos de que un partido, que sí estaba en el Gobierno de coalición en la legislatura pasada, mirara hacia otro lado. Porque, miren, hablan ustedes ¿de la responsabilidad de la suspensión? Y yo les diría como dice la compañera Nieto, que sabe que la aprecio: deberían ustedes darles una pensada a esa manifestación, deberían darles una pensada, porque ¿qué hacían ustedes? Ustedes fueron parte de ese Gobierno del 2012 al 2015, ustedes estaban cuando se produjo esa suspensión y cuando se mantuvo. Por lo cual yo diría, como dice su compañera, la señora Nieto, que le den a esa afirmación una pensada.

Yo les propongo mirar al futuro, a un futuro de un dictamen que establece unas bases, que establece unas responsabilidades, que, como digo, todos estamos de acuerdo, y que no dejemos que pase al igual que en la comisión de los ERE, que por meros intereses partidistas nos quedemos sin una declaración de

responsabilidad de ningún gobierno del Partido Socialista que albergaron este caos, este desorden, esta anarquía y este desbarajuste en la formación. Estamos con un dictamen que declara quiénes fueron los responsables de los millones de euros que se malgastaron, que declara por esa nefasta gestión, que declara quiénes fueron los responsables de la falta de coordinación, que declara quiénes fueron los responsables de la falta absoluta de planificación, que declara quiénes son los responsables por esa falta en el control del seguimiento de los cursos de formación.

Señorías del Partido Socialista, sí ha pasado, y ha pasado algo, y yo creo que ustedes deberían de pedir perdón a los andaluces por haber gestionado las subvenciones de la formación como si esto fuera una república bananera. Yo creo que deberían de pedirles perdón, porque verdaderamente ha pasado. Y les voy a decir una cosa: Ciudadanos tiene muy claro, tiene muy claro, quiénes han sido los responsables políticos del fraude de la formación: los señores Chaves, el señor Griñán, y de ahí hacia abajo de todo aquel que tenía responsabilidades en la concesión de las subvenciones de formación, de las políticas activas de empleo, mientras estas se estuvieron concediendo.

Y que les quede también una cosa muy clara: en Ciudadanos también pensamos que la señora Susana Díaz, aunque no formara parte de esos gobiernos investigados y no tuviera competencia en formación, y, por tanto, desde nuestro partido vemos que no la consideramos responsable política, sí que nos mantenemos que su decisión posterior de mantener esa suspensión, acertada o no, creemos que justificada por el hecho de la alarma social que había anteriormente con los ERE, por el hecho de la multitud de detenciones, por el hecho de los juzgados investigados, que es verdad que ciertamente ahora se están archivando... Sí, le doy la razón, señor Haro. Pero también es cierto que para Ciudadanos por dicha suspensión se ha producido una situación socialmente reprochable, porque no aceleró esa puesta en marcha de la formación hasta que Ciudadanos no ha llegado para impulsar esta comisión de investigación, para que los desempleados andaluces vuelvan a formarse.

Yo les aseguro una cosa, señorías, en nombre de Ciudadanos y en nombre de mi compañero Julio Díaz, que ha hecho un trabajo estupendo. Lo que sí es verdad que no hay en este dictamen son fobias personales, no hay ninguna fobia personal, porque a Ciudadanos lo único que le ha quitado el sueño han sido los desempleados andaluces. A nosotros, señora Sillero, no nos quita el sueño el marido de nadie; a nosotros no nos quitan el sueño un puñado de votos, ni hemos utilizado esta comisión como arma arrojadiza de unos contra otros. Ni tampoco nos hemos limitado, una vez que ha llegado el dictamen

final, a los diez minutos, irnos a la última página a ver si todo se reducía a un solo nombre, y a solo dos palabras: Susana Díaz sí, Susana Díaz no. Yo creo que nosotros..., no es nuestro juego, nosotros no hemos mercadeado con comparecientes entre el Partido Socialista y el Partido Popular, estos sí o estos no. Yo creo que la situación está clara, nosotros hemos venido a investigar la corrupción, las malas praxis políticas, las malas situaciones. Y yo creo que o se está a favor de eso o no se está a favor de eso. Claro que muchas veces cuando se trata de hablar de corrupción o de malas praxis políticas pues que al Partido Popular le sale urticaria y los señores del Partido Socialista parece que no va con ellos la cosa.

Y ya para concluir, señorías. A modo de un pequeño recordatorio, aquí se dijo hace tiempo que no habría comisión de investigación porque Ciudadanos lo vetaría. Pues no solamente ha existido comisión de investigación sino que Ciudadanos la ha propuesto, Ciudadanos la ha impulsado y Ciudadanos la ha presidido. También se dijo que no comparecería la señora presidenta, Susana Díaz, porque Ciudadanos también lo vetaría. Pues, miren ustedes, no solamente ha venido la señora presidenta sino que han venido los últimos 27 años del gobierno del Partido Socialista, el señor Chaves y el señor Griñán, que se han sentado en el banquillo de la comisión de investigación. Incluso llegaron a decir que Ciudadanos también haría que la señora Díaz compareciese en último lugar para protegerla, y una vez más se equivocaron. Vino la prime..., vino la última, perdón. Pero, miren, yo les pido a todos una equivocación final, porque está claro que aquí de clarividencia no entendemos ninguno nada. Y es que por una vez vayamos en contra de lo que pronosticaban muchos, que era que no iba a haber dictamen, cuando algunos yo creo que ya tenían las conclusiones hechas antes de empezar la comisión. Yo creo que por una vez debemos de no mirar los intereses de partido, ser coherentes con lo que votamos en los comisionados, a los que aprovecho para decir que fue un placer trabajar con todos ustedes, eso es cierto. Y entonces decirles que, por favor, que seamos coherentes con lo que salió de esa comisión de investigación, que miremos hacia el futuro, que veamos lo que ha ocurrido en el pasado para evitar que en ese futuro al que queremos...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señora Bosquet.

[Aplausos.]

Turno para el Grupo Parlamentario de Podemos Andalucía. Y en su nombre toma la palabra el señor Moreno de Acevedo.

Su señoría, tiene la palabra.

El señor MORENO DE ACEVEDO YAGÜE

—Gracias, señor presidente. Buenas tardes, señores diputados, señoras diputadas. Buenas tardes, andaluces y andaluzas.

Como diría un famoso presentador de televisión, acabamos de escuchar a los políticos, ahora vamos a ver la verdad. Una comisión de investigación que por iniciativa del grupo que ha dedicado el 60% de su tiempo a justificarse y a defender su trabajo, se titulaba «Investigación de la concesión de subvenciones otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía en materia de formación para el empleo desde el 2002 hasta la actualidad». Físicos de todo el mundo investigando el concepto de tiempo y Ciudadanos lo detuvo en 2012. La actualidad se para ahí. No, hombre, la actualidad llega hasta hoy mismo. Y la actualidad cuando menos debería de haber llegado hasta el día 13 de marzo, donde estábamos estudiando y votando este dictamen. Dictamen con el que nosotros vamos a ser absolutamente coherentes. Allí votamos que no, que era muy malo, que era incompleto. Pero no un poquito, porque nosotros no nos conformamos en materia de comisiones de investigación con, bueno, esto es un parlamento, aquí se negocia, hay que transigir. No, en las comisiones de investigación se busca la verdad y con la verdad no se puede transigir. Se puede transigir con políticas, con el desarrollo de actividades públicas para hacer tal o cual cosa, pero no con la verdad. Y el caso es que aquí falta lo más importante: 2017, ¿quién está recibiendo formación para el empleo derivada de la obligación que el artículo 40 de la Constitución le impone a los poderes públicos en Andalucía? Nadie.

A los andaluces no les importa mucho lo que haya pasado del año 2002 a 2012, lo que les importa es que desde 2012 en adelante están sin formación para el empleo. En el momento de explosión del paro en esta región. No, muy mal.

Se puede comprender que en su momento el Gobierno dijera, bueno, se ha armado un lío mediático, un lío judicial, hagamos algo, parémoslo un momento; un momento, no cinco años. No refleja este dictamen, por ejemplo, que desde el punto de vista presupuestario lo que ha sucedido sí que es un verdadero follón. Porque ahora, en los próximos presupuestos, a nosotros nos queda colgado casi el 75% de dinero que se usó, o no se usó, no se sabe, el caso es que desde Madrid no van a mandarnos nada. O por lo menos los 300 millones de euros a los que estábamos acostumbrados. Entonces, muy mal. No estamos de acuerdo en que no se haya hecho mención de la parte fundamental, que es las políticas de desaparición de la formación de empleo. Mucho más importante que todas las chapuzas, corrupción, negligencias y la actuación de diez años de gobierno de

los señores Griñán y Chaves. Es que en esos años la formación se hizo mal, pero al menos se hizo. De 2012 en adelante no hay ni formación. Oiga, eso sí que es grave para los parados, paradas, empleados y empleadas andaluzas.

Nosotros hemos hecho una crítica formal, brutal, a los trabajos de la comisión, porque entendemos que este Parlamento tendría que haber utilizado esta comisión como una oportunidad única para recuperar la dignidad histórica que ya perdió. La anterior comisión de investigación concluyó que no pasó nada, y de no pasar nada a estar sentado en el banquillo de la Audiencia Provincial de Sevilla a día de hoy. Lo entendemos todos, ¿verdad? Aquí puede pasar lo mismo. Claro que los juzgados, algunos, algunos, están archivando. Si es que el Gobierno de la Junta de Andalucía, el poder ejecutivo, no ha colaborado con el poder legislativo en lo principal, en mandarle documentos. Pónganse ustedes en el pellejo de cualquier juez o jueza de instrucción, que sabe que estos casos requerirían la colaboración de la Administración. Pero, ojo, un juzgado no es un Parlamento. ¿Y si el gobierno me manda 32 millones de folios al juzgado? Lo mismo me quedo aquí atrapada o atrapado. Es desesperante el ejemplo que hemos dado desde aquí al resto de las instituciones y a los ciudadanos.

Miren, frente a pedir toda la documentación... Podían habérsela mandado en digital, tampoco era tan locura lo que hizo Ciudadanos de pedir toda la documentación. Nosotros pedimos siete documentos concretos, no ocupaban ni un A-Z. El primero de ellos, el listado de los miembros que habían percibido un sueldo y estaban dados de alta como tales a lo largo de su historia de la FAFPE, Fundación Andaluza para la Formación para el Empleo. Por una razón muy sencilla, porque los rumores, los líos judiciales y los líos en prensa indicaban que ese listado tenía que ser precioso. Comparar ese listado con las listas electorales de los últimos años, tanto municipales como autonómicas, hubiera sido divertido. Tres directores generales de la FAFPE comparecieron en esta comisión diciendo que eso, eso era una información disponible en CD, en archivo, en cualquier tipo de documento que estaba en la fundación. No entendían por qué no nos llegaba. Peor aún, se le pidió al Gobierno por favor el listado del personal que desarrollaba actividades en formación para el empleo a lo largo de toda la investigación en cada una de las provincias, anualizado y comparado con el número de expedientes, para ver una cosa muy sencilla, que era una justificación que le hubiera venido bien al Gobierno, desde el punto de vista práctico, que es verdad, los pobres trabajadores o funcionarios, siendo 10, no podían con 1.200 expedientes anuales.

Tampoco nos ha llegado, tampoco hemos podido comparar el peso de la carga de trabajo brutal, que se produce sobre todo a lo largo de los años 2007, 2008 y 2009, con una explosión en la petición y concesión de subvenciones, con los medios humanos que había.

Grave ha sido también el comportamiento de la propia comisión cuando, tratando de ser de formación para el empleo, aquí solo ha comparecido un alumno. Si atendemos a su declaración, al único que consta en las actas oficiales, la formación no ha existido. Ese señor se pasó cuatro meses, en teoría, siguiendo un curso de despiece cárnico, transportando barreños de chorizos. Algunos empresarios utilizaban a los alumnos para cubrir las bajas de vacaciones de los profesionales.

Miren, con 3.000 millones invertidos en formación para el empleo a lo largo de dos décadas..., de una década y pico, si no haber arreglado al menos el problema del paro y haber dado trabajo a más de ochenta o noventa mil personas, por lo menos haber exportado profesionales cualificados afuera, y que hubieran encontrado trabajo fuera. Nada de eso ha sucedido.

A mí me da vergüenza levantar la cara y mirar a los formadores y formadoras, que nos han estado contando —fuera de la comisión— cómo había mordidas, muy clásicas en esta comunidad autónoma, en sus sueldos, si querían impartir formación.

¿Saben que algunas comunidades, como Valencia, sigue aprobando contratos oficialmente donde los empresarios les dicen a los formadores que tienen que donar dinero de su sueldo a los cursos? Eso no ha pasado por esta comisión; los andaluces no lo han visto, pero todos los formadores lo saben.

Y lo que decimos, el problema de los alumnos: la formación se dirigía a los ciudadanos, a las alumnas, a los empleados, desempleados, desempleadas, y no han estado en esta comisión. Una comisión de investigación que no llama a los perjudicados, que no los ha oído. Eso es una tomadura de pelo.

La FAFPE es mencionada en dos párrafos en el dictamen, copiados, y se dice al respecto de ella que: «Uy, cómo se ha actuado. Deberíamos exigirle responsabilidades». ¿Dónde, si no es aquí? ¿Cómo vamos a apoyar este dictamen? ¿Cómo vamos a apoyarlo?

Lo único que ha quedado claro es que el dinero de la FAFPE se perdió, pero no se perdió, y no hubo menoscabo, porque, bueno, pues, como total, lo absorbió la Administración pública, pues, claro... Claro, total, como a Bankia lo ha absorbido el FROB, pues no se ha perdido dinero. Buena lógica.

Hemos de decir también que en el dictamen, a defecto de esta falta de documento, siempre se dice que ha sido grave el comportamiento del Gobierno,

pero que no es el momento ni el lugar para tratarlo. ¿Y cuál es el lugar para tratar que el Gobierno no le envíe documentos pedidos al Poder Legislativo? En fin...

Bueno, tampoco han comparecido sindicatos, ni patronal, los principales perceptores de las ayudas a la formación. Hay que explicarles a los andaluces esto, ¿eh? No justificar qué es lo que ha resultado, sino explicar qué es lo que falta en el dictamen. En el dictamen faltan muchas cosas, y en la comisión han faltado muchas cosas, sobre todo las principales y más importantes para aclarar el asunto de verdad.

En cuanto al resultado, pues el resultado de la comisión es evidente, lo estamos viendo. Claro que hay intereses partidistas, ¿que nosotros somos el circo? No, hombre, el circo son ustedes, haciendo equilibrios y sonambulismo para parecer que son oposición, pero en realidad han montado esto, a mayor gloria del Gobierno, para que aquí no haya pasado nada prácticamente, que es lo que se concluye después de 100 páginas de investigación sobre los procedimientos de investigación en otros parlamentos, sobre todo en el mundo anglosajón, o bien la Formación Dual y la formación para el empleo en Dinamarca.

Miren ustedes, aquí no hay Formación Dual porque no hay empresas, por eso no hay Formación Dual, ¿eh?

Hay que decir también que hemos presentado precedentes escandalosos: el Código Penal era claro, citado ante una comisión de investigación, no comparece, presunto delincuente. Orden: enviar las actas a la Fiscalía. Bueno, pues en este Parlamento hemos concluido que no, que eso da igual.

¿Saben lo que pasa? Que se concluyó o se dictaminó, que, bueno, que como no estaban sujetas a la autoridad de la Administración, la ministra y la consejera del Tribunal de Cuentas no tenían que comparecer. No va a ser posible en este Parlamento volver a llamar a ningún particular para que comparezca en una comisión de investigación porque hemos sentado ese criterio.

No se ha tomado la comisión en serio a sí misma nunca, y eso es muy grave, porque hemos perdido una oportunidad magnífica, magnífica —insisto—, de arreglar el dictamen de la comisión anterior.

La señora Susana Díaz era responsable de haber suspendido las políticas de empleo, lo reconoció ella misma en su comparecencia, y aparece una sola vez en el dictamen: en el listado de comparecientes. No se la vuelve a nombrar.

El señor Sánchez Maldonado es, al menos, responsable del desbarajuste en la revisión de expedientes; de no haber mandado la documentación; de no haber logrado dar cifras certeras, y de que no haya formación a día de hoy.

Tampoco aparece en el dictamen, más allá de su nombramiento en cuanto al listado de comparecientes.

En resumen, imagínense ustedes nuestro voto.

Muchas gracias.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Turno ahora para el Grupo Parlamentario Popular de Andalucía, y en su nombre toma la palabra la señora Ruiz-Sillero.

Señoría, tiene la palabra.

La señora RUIZ-SILLERO BERNAL

—Buenas tardes.

El caso de la formación para el empleo no es un bluf, como quieren decir algunos; no es un invento del PP ni un montaje: 3.000 millones de euros repartidos en 18.000 expedientes de subvenciones, cuestionado en 9 informes de actuación, suscritos por el interventor general de la Junta, y todo lo recibió Susana Díaz.

Uno de ellos, el de Huelva, señala literalmente, el 18 de junio de 2015: menoscabo de fondos públicos, pero el Gobierno de Susana Díaz no actuó.

Hay que recordar que es un hecho insólito en nuestra autonomía que se firmen nueve informes de actuación y que no se tomen medidas. ¿Estos informes de actuación son también un fraude o una farsa?

Los andaluces saben que no es una farsa ni un fraude..., sino un fraude, perdón, lo que hizo el exalcalde socialista de Punta Umbría, gastándose el dinero de los cursos de formación en whisky y en ron en su restaurante. No es una farsa, sino un fraude, el que exdiputado del PSOE, Rafael Velasco, pagara la luz de su casa con el dinero de los cursos, y que su mujer cobrara de los cursos 9.500 euros brutos al mes.

[Rumores.]

Todo esto ha quedado acreditado en la comisión, y todos sabemos que para que no saltara el escándalo de los cursos de formación, Velasco dimitió; Griñán lo sabía, y Susana, también.

¿Es una farsa o un fraude que con el dinero de los cursos que recibía UGT le pagara el alquiler de sedes al PSOE y en contratos firmados por la propia Susana Díaz?

¿Es una farsa o un fraude lo que ha pasado con los consorcios de formación, y que han tenido que liquidarse unos cuantos porque el fraude los inundaba? Hablamos del CTI de San Fernando, el de Formade, en Almonte, y algunos sin funcionar en el día de hoy, como el de Gelves, el Ciomijas, o Islantilla, entre otros.

¿Es una farsa o un fraude todas las FAFPE cuya auditoría contiene tantas ilegalidades que la tienen escondida? Más de ocho mil contratos de trabajo con irregularidades en dos años y medio. ¿Cuántos documentos, sin llegar aún a la comisión de investigación?

Señorías, ¿es una farsa o un fraude que se dieran 33 millones de euros a un exconsejero de la Junta, Ojeda, para los cursos de Delphi?

La verdadera farsa es decir lo que dijo el exconsejero de Empleo, Recio, en los juzgados, hace un par de días: que no sabía a quién le daba el dinero; que no se leía los documentos que firmaba y que no se preocupaba por las subvenciones que daba. Ese es el verdadero fraude: repartir el dinero de todos los andaluces a sus afines, sin preocuparse para lo que se daba, y mucho menos comprobar si se había gastado correctamente.

Y, por si fuera poco todo esto, Susana Díaz, ya de presidenta de la Junta de Andalucía, se puso muy nerviosa con tantas irregularidades, para que no le fueran a salpicar, y como ella sabe perfectamente lo que se cuece con el dinero de la formación —habría que recordar sus vínculos familiares o la red clientelar—, decidió suspender los cursos de formación.

Consecuencia directa de esto: 822 millones de euros para la formación que dejan de invertirse, y, mientras, un millón de parados andaluces sin formación. Y, claro, con más problemas para encontrar puestos de trabajo, Andalucía, liderando el paro en Europa. Ellos sí que, de verdad, estos desempleados, sí que, de verdad, están tiesos.

Son 400 millones de euros que se les adeuda a las empresas, ojo, a las que lo hicieron bien; 30 millones de euros recurridos judicialmente, que no se recuperarán; sentencias condenando a la Junta por no hacer lo que tenía que hacer, pagar y liquidar los cursos en plazos; 1.970 millones de perjuicio económico para Andalucía y cinco años sin formación, un daño irreparable para los andaluces.

Esta responsabilidad política es la mochila que lleva Susana Díaz, y se hace aún más pesada, porque es incapaz, Susana Díaz, de poner a día de hoy en marcha los cursos de formación. Les está quitando un derecho fundamental a los andaluces, que sí tienen el resto de españoles. Y no pueden empezar los cursos,

porque los interventores siguen detectando irregularidades en el procedimiento administrativo y no le dan el visto bueno.

Frente a estos hechos apabullantes, nos encontramos un dictamen elaborado por Ciudadanos, que es deplorable, con todas las letras; al corta y pega que ha hecho el presidente de la comisión de investigación de Ciudadanos y exconcejal del Partido Socialista, que da vergüenza ajena leerlo, se le suma un dictamen que es lo mínimo de lo mínimo para no perjudicar a Susana Díaz en sus ambiciones políticas nacionales.

El fraude de la formación no se puede quedar en anécdota, el resumen de la comisión de investigación no puede ser el corta y pega de Ciudadanos, ni la frase que lanzó Susana Díaz: «Me casé con un tieso».

El voto particular del Partido Popular está escrito en 70.580 páginas..., perdón, en 70.580 palabras, en 175 páginas. Ahí están el relato completo de las irregularidades, sus consecuencias nefastas para Andalucía y todos los responsables políticos.

Y nos tendremos que seguir enterando de cosas. ¿Sabremos si Ojeda ha devuelto algo de los 33 millones de euros? ¿Y UGT, ha devuelto algo? ¿Y Rafael Velasco? ¿Y el exalcalde de Punta Umbría? ¿Y Pérez González? La responsabilidad de que no se recupere el dinero defraudado en los cursos es de Susana Díaz y de todos sus consejeros.

Los argumentos del Partido Socialista no se sostienen. Uno, que todo es un montaje, pero son incapaces de rebatir ninguno de los ejemplos concretos que he puesto y que se han acreditado en la comisión de investigación. Dos, que los tribunales están cerrando las investigaciones. Ignoran en el Partido Socialista que en el Parlamento de lo que hablamos es de responsabilidades políticas y que además se siguen produciendo declaraciones en los juzgados. Intentará desacreditarnos el PSOE, pero sin conseguirlo, por supuesto, diciendo que atacamos a los funcionarios. Y a raíz de los funcionarios, por cierto, ¿quién perdió el escrito del funcionario, testigo protegido de la justicia, y que aún estamos esperando explicaciones que aclaren quién lo perdió, si Ciudadanos o el Partido Socialista? Como decía, hablando de los funcionarios, voy a darles un dato: 66 comparecientes, 11 han sido interventores de la Junta, 12 funcionarios. ¿Cuántos responsables políticos hemos señalado entre los funcionarios? Ninguno. Así que por ahí, señores del Partido Socialista, no vayan. Les molesta, al contrario, que los funcionarios comparezcan e informen del mal funcionamiento de la Junta, porque no hay personal, no hay coordinación, no hay control. Porque eso también es responsabilidad de Susana Díaz.

Miren, señores diputados del Partido Socialista y de Ciudadanos, socios que son, es puro cinismo que en este dictamen se corten las responsabilidades políticas en el año 2012. Pero, vamos a ver, señor Marín, responsable de Ciudadanos en Andalucía, ¿tan grande es la venda que tiene que ni siquiera se ha leído el título de la comisión de investigación, que dice desde el 2002 hasta la actualidad, es decir, hasta el 2017? Ciudadanos cae tanto en el ridículo que han intentado hoy justificarse, y han aumentado su ridículo. La doble vara de medir de Ciudadanos se ha visto hoy más clara, y ese pacto ciego con el Partido Socialista más. Solo señalan a dos amortizados del Partido Socialista, encausados en los ERE, a los cuales Susana Díaz quiere esconder.

Con este dictamen no estamos de acuerdo porque no refleja toda la realidad de lo sucedido, solo persigue un objetivo: que hoy no se pueda hablar de la responsabilidad política de Susana Díaz en el fraude de los cursos de formación, que nada pueda perturbar su carrera política a costa de Andalucía. Es un dictamen incongruente, que recoge hechos probados sin responsables políticos para salvar a Susana Díaz. Con esta votación no se cierra el problema de Andalucía con la formación de los parados, no se cierra la responsabilidad de Susana Díaz, porque no es solo un problema del pasado, es un problema de ahora, sigue siendo un problema del presente.

En la comisión de investigación ha quedado demostrado que se ha producido un fraude con graves consecuencias, del que son responsables los gobiernos socialistas desde el 2002 hasta ahora, y por tanto sus máximos responsables políticos sus tres presidentes, Manuel Chaves, José Antonio Griñán y Susana Díaz. Y así ha quedado probado ante todos los andaluces. ¿Y qué hay detrás de esta comisión? Año y medio de duro trabajo, medio millón de folios de documentación, 120 metros cuadrados ocupados de documentos, más de 500 expedientes analizados por el PP horas y horas de estudios y análisis. Les garantizo que un cachito de nuestras vidas, por lo menos de las vidas de los diputados del PP que nos hemos empeñado en el trabajo.

Gracias al letrado, señor Terrón, y a todos los funcionarios de la Cámara sin excepción, y sin duda alguna gratitud y reconocimiento a cada una de las personas del equipo del Partido Popular que han sido partícipes de este trabajo: asesoría, prensa, secretarías y de los compañeros del partido. Agradecimiento en mi nombre y del Partido Popular a todos los medios de comunicación, a todos los periodistas que han posibilitado dar a conocer a los andaluces nuestro trabajo y que han trasladado nuestras denuncias de irregularidades y aguardaban las maratónicas sesiones de la comisión de investigación.

Agradecimiento a todas las personas que de forma pública o privada nos han ayudado en tan duro trabajo, aportando datos o ánimos, que muchas veces, les garantizo, es lo que más falta nos hacía. Y eso no se olvida.

Y sobre todo gratitud a mis compañeros del Partido Popular integrantes de la comisión de investigación. Ha sido un privilegio trabajar al lado de los diputados Jaime Raynaud y Miguel Ángel Torrico. Don Jaime es el trabajo concienzudo, siempre se aprende trabajando al lado de él. Y al diputado señor Torrico, coautor de esta labor y magnífico compañero, darle las gracias por su excelente trabajo y sus grandes cualidades políticas. Darle las gracias al presidente del Partido Popular por la confianza, a la portavoz por sus directrices.

Y muchas gracias —termino—, de corazón, ha sido un esfuerzo enorme de los diputados del Partido Popular, pero con un rumbo fijo, defender los intereses generales de Andalucía, defender los intereses de Andalucía. Ha merecido la pena trabajar en esta comisión de investigación.

Muchísimas gracias.

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señoría.

Cierra el turno de intervinientes, por el Grupo Parlamentario Socialista, el señor Sánchez Haro.

Señoría, tiene la palabra.

El señor SÁNCHEZ HARO

—Muchas gracias, señor presidente.

Señora Ruiz-Sillero, señorías del Partido Popular, han fracasado.

[Aplausos.]

En primer lugar, quiero..., queremos agradecer a nuestros compañeros de..., y compañeras del Grupo Parlamentario Socialista, y a la dirección del grupo, la confianza y el apoyo que nos han mostrado durante casi estos dos años de trabajo que hemos llevado a cabo. También a los trabajadores y a las trabajadoras del Grupo Parlamentario Socialista, por vuestra inestimable colaboración. Amigos para siempre. Sin vuestra ayuda no hubiésemos sido capaces de mostrar la verdad.

De forma especial quiero reconocer la labor de mi compañera Marisa Bustinduy... *[Aplausos.]* Ella nos ha dado..., nos ha dado una lección magistral de trabajo, de rigor, de humildad, de inteligencia y de pasión por la política. Muchas gracias.

Señorías, esta comisión ha tenido la oportunidad de hacer un trabajo serio. Seguramente no existe un precedente parlamentario en el que una comisión de investigación haya solicitado y obtenido tanta información como la que hemos dispuesto para llevar a cabo nuestro trabajo. Mi grupo, el Grupo Parlamentario Socialista, la ha analizado en profundidad, mientras algunos prefirieron irse a la Feria en días de comparecencias, y otros no necesitaban la documentación porque ya tenían escritas sus conclusiones. *[Aplausos.]* Vimos cómo el portavoz del PP anunciaba a bombo y platillo el gran fraude de la formación, y hoy pide que se restaure la imagen de los políticos y funcionarios injustamente vejados. Pero solo para los suyos, según parece. Paradojas del cinismo político, supongo.

El primer gesto de honestidad política para con los ciudadanos a los que representamos debiera ser explicar qué hemos encontrado realmente y qué no. La verdad, señorías, derechos a la verdad. ¿Hemos encontrado alguna prueba de aquella confabulación por la que se manejaban miles de millones por la cuenta de la vieja? ¿Hay el más remoto indicio de que se dieran millones y millones en ayudas públicas sin ningún tipo de control, como se dijo? ¿Hay, en fin, algún indicio de aquel monstruoso caso de corrupción política que muchos vomitaron a la opinión pública hasta el hartazgo? La respuesta, hoy, es muy nítida: no.

Esta comisión se planteó para investigar un supuesto caso de corrupción política, y se planteó, lamentablemente, en la época de la post verdad. Lo ocurrido con la formación es el más palmario ejemplo de la dificultad para hacer frente a grandes campañas de uso continuado de datos falsos, perfectamente orquestadas por especialistas vinculados a la derecha. Estamos teniendo, señorías, ocasión de ver, con rabia e impotencia, cómo se ha puesto en práctica en nuestra tierra un nuevo fenómeno de propaganda política y manipulación, dirigida por los políticos de la derecha. Como explica Soledad Gallego, persiguen negar la credibilidad de las fuentes, por muy solventes que sean, y negar los hechos, negar, en definitiva, la realidad. Solo buscan la producción intencionada de ignorancia. Las mentiras, los datos falsos y las falacias son utilizadas por el Partido Popular como armas de distracción masiva, y todo ello con la complicidad de Podemos. Persiguen la total negación del debate político, solo buscan introducir ruido cuando son perfectamente conscientes de lo ocurrido. Solo pretenden generar malestar político con grandes dosis de distracción, destinadas a apartar la atención de donde debería estar.

Señorías, al Partido Popular no le interesa conocer la verdad de la formación, solo persiguen enmarañar y ensuciar la vida pública en Andalucía y así se

lo ha advertido repetidamente el Ministerio Fiscal para que dejen de enmarañar con una actuación inaudita, sorprendente y carente de rigor. Son palabras de la Fiscalía Anticorrupción.

Sus planteamientos solo muestran cómo el Partido Popular ha fracasado estrepitosamente en su intento de inventar una trama corrupta o una red clientelar en torno a la Junta de Andalucía y al PSOE. Y lo hace, además, pisoteando el trabajo y el buen nombre de miles de personas entregadas al servicio público. Y así lo está confirmando la justicia, sí, caso tras caso, archivo tras archivo, diciendo en algunos de sus autos, en relación con la causa política, y les leo literalmente: «No existen razones para suponer, sospechar o presumir que los fondos públicos que la Junta destina al pago de tales subvenciones fueran malversados, no se ha probado lo contrario ni aun indiciariamente». O también que «resulta manifiestamente absurdo finalidades espurias por los responsables de la Administración, que se debaten y no se acreditan como clientelismo electoral». Eso dice la justicia.

Y les ha dado igual, les ha dado igual, exactamente igual el daño que han hecho al nombre de Andalucía, a las instituciones, al sistema de la formación y, sobre todo, a cientos de familias y a multitud de honorables representantes públicos.

Y, a pesar de ello, aquellos responsables políticos que dimitieron de sus cargos y hoy se demuestra que fueron injustamente reprobados tienen que ver hoy cómo algunos grupos políticos siguen insistiendo en demoler su imagen pública.

Sí, señorías, me estoy refiriendo a todas las víctimas de su infame causa general, con los presidentes Chaves y Griñán a la cabeza.

Abandonen ya su sueño de emular a Robespierre, abandonen la guillotina. Ustedes solo pueden hacer una cosa: rectificar y pedir perdón a los responsables públicos, a los funcionarios [*aplausos*] y a todas las personas honradas y honestas a las que han causado y han lapidado injustamente en su campaña de acoso y derribo.

Pedir perdón a personas como Paqui Pérez, uno de los muchos casos de responsables públicos que fueron sometidos a detenciones y a escarnio público desde sus filas. Paqui Pérez hoy no está cuestionada, pero ha sido una víctima inocente.

Pero en ese momento lo importante para el Partido Popular era hacer el mayor daño personal y político. Y ahora toda la gran farsa del Partido Popular también se ha desvanecido gracias al trabajo serio y riguroso de la justicia.

Ya nadie duda de que las ayudas se dieron con arreglo a un procedimiento tasado, que siempre ha habido fiscalización previa por parte de los interventores antes y durante su concesión, que se ha realizado un procedimiento sustancialmente idéntico al de otros territorios de España, que siempre se ha realizado con el control y la participación de los funcionarios públicos.

Señorías, todos hemos podido oír cómo compareciente tras compareciente han negado las arbitrariedades. Los interventores primero, los funcionarios después y los altos cargos más tarde han coincidido unos tras otros en un mismo mensaje: todo el procedimiento se ajustaba a la legalidad.

En paralelo hemos visto cómo se han ido archivando las causas judiciales abiertas, las operaciones Edu y Barrado, la conocida como pieza política de la formación, etcétera.

El origen de toda esta macrooperación ha sido archivada esta semana. La gran operación policial emprendida por el ministerio de Fernández Díaz, el de la policía política, ha resultado también fallida.

El Juzgado número 8 de Málaga ha dictado, el 22 de marzo, un auto en el que se acuerda el sobreseimiento libre para las autoridades y funcionarias, que en Málaga han sufrido un auténtico calvario. Hoy el juzgado no solo concluye con el sobreseimiento libre y archivo, sino que ha querido arreglar, en lo posible, el daño que han recibido, intentando contribuir a la restauración de la imagen y la reputación de estos cargos públicos y funcionarios.

Es un noble gesto de la justicia al que no han querido sumarse los grupos políticos de este Parlamento, y sigue sin querer hacerse por más que lluevan las evidencias.

No obstante, hay, sin duda, disfunciones que deben ser corregidas, pero de verdad que carece de todo rigor otorgar a cuestiones administrativas la trascendencia política que se pretende.

No se puede decir, por una parte, que todos los funcionarios han actuado profesionalmente y sin tacha, para acto seguido decir que son responsables todos los cargos políticos.

Señorías, el relato completo y coherente para el Grupo Socialista es el que se refleja en nuestro voto particular, aunque no les guste a los que querían encontrar en esta comisión el martillo de herejes que hundiera la imagen y la credibilidad de Susana Díaz.

Señorías, la realidad es muy tozuda, y la verdad es lo que tiene, que termina apareciendo. Hoy ha sido el Juzgado número 8 de Málaga y ayer fueron otros muchos juzgados los que han puesto en pie la verdad.

Aquellos responsables políticos que dimitieron de sus cargos, y hoy se demuestra que fueron injustamente reprobados, tienen que ver con rabia y humillación cómo algunos grupos de esta comisión insisten en demoler su imagen policial.

Dicen que son todos responsables. ¿Responsables de qué? ¿De haber estado allí? ¿De haberse visto injustamente arrastrados por juzgados y dependencias policiales? ¿Cuántas veces van a tener que ser absueltos por los juzgados para que los absuelva este Parlamento? ¿Vamos a reconocer la verdad en el dictamen de la comisión o vamos a seguir actuando de espaldas a la realidad?

[Aplausos.]

Señorías, los interventores han hablado, los jefes de servicio han hablado, el Tribunal de Cuentas ha hablado, los fiscales han hablado, la justicia ha hablado. Y ahora debiera hablar este Parlamento para decir la indigna estrategia de la derecha con el objeto de...

[Aplausos.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Gracias, señor Sánchez Haro.

Bien, señorías, vamos a pasar a la votación.

Los grupos parlamentarios tienen la única petición de voto segregado de los puntos del dictamen.

Votamos, señorías, el dictamen final 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 desde el 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación, empezando por los puntos 133, 248, del 339 al 341, ambos inclusive, 343, 349, 359, 360, 364, 408, 458, 459, 470, 491, 492, 496, 500, del 503 al 509, ambos inclusive, 511, 512, 516, 517, 518, 520, 523, 525, 527, 538, 539, 542, 544, 545, 548, 550, 557, 559, 560, 561, 578, 582 y 588.

Señorías, comienza la votación.

Señora Cortés.

La señora CORTÉS JIMÉNEZ

—Sí, me va a disculpar.

Si podíamos repetir la votación porque es que no sabía cuál era el sentido del voto, al votar, es que no lo ha explicado, presidente, discúlpeme.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señora Cortés, el sentido del voto creo que estaba manifiestamente claro.

La señora CORTÉS JIMÉNEZ

—No. Vamos, yo no lo tenía claro.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Manifiestamente claro. Creo... Créame, señorita...

[Intervención no registrada.]

Pero que las cosas se hagan de una forma en un ámbito en el que sus señorías hacen y deshacen en función de la autonomía que les concede el Parlamento, como ha sido la comisión de investigación, no es eso exigible a que el Pleno no cumpla rigurosamente con lo que dictamina, en este caso, el Reglamento.

Señora Cortés, si no me equivoco, se han emitido 104 votos, de los 104 votos que se han emitido ahora mismo los únicos que faltan por emitir, no tengo ahora mismo el detalle de la pantalla, pero los únicos votos que faltarían por emitir serían los cinco votos de su grupo, nada más.

[Intervención no registrada.]

Sí, pero yo no puedo, no le podría, señora Cortés, yo no podría ahora mismo hacer eso que usted me está pidiendo porque entonces estaría vulnerando la voluntad de la Cámara. No puedo hacerlo. Lo siento, señora Cortés, pero no puedo hacerlo.

Señora Prieto Bonilla.

La señora PRIETO BONILLA

—Tampoco he podido hacer uso de mi voto.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Bueno, pero eso..., tendrá usted que comprender, señora Prieto Bonilla, que hacer uso del voto es, simplemente, utilizar las botoneras que tenemos delante. Punto.

La señora PRIETO BONILLA

—Ya, pero he tenido contradicciones por aquí, contradicciones por allá, y yo no me he enterado. De verdad que yo no he podido ejercer libremente mi derecho al voto.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Ya. Pero señora..., señora Prieto...

[*Rumores.*] Me van a perdonar sus señorías... Me van a perdonar sus señorías, pero tenemos que seguir el Pleno, y no ha lugar, no ha lugar, señora Cortés... No ha lugar, señora Cortés, a seguir haciendo un debate de algo que no tiene ninguna otra justificación.

La señora CORTÉS JIMÉNEZ

—Presidente, creo, humildemente, que el no permitir, por error mío, que el grupo parlamentario exprese su votación, sí que es impedir que un grupo parlamentario muestre su voluntad de voto. Y creo que no pasa absolutamente nada por permitir que el conjunto de los grupos parlamentarios de esta Cámara podamos emitir nuestro voto, porque como usted, efectivamente, ha dicho, los cinco diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida no hemos podido emitir el voto. Le rogaría que repitiese la votación.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señorías, silencio, por favor.

Señorías, creo que tengo que reafirmarme en lo que he dicho al principio, y se lo digo porque, sin entrar más en la polémica, no puede hacer ahora responsable al conjunto de los diputados y diputadas que han ejercido su derecho al voto, lo que ha sido una indecisión por parte de su grupo parlamentario. Yo lo siento, de verdad, pero no puedo hacerlo. Usted me tiene que entender que no puedo hacerlo, porque estaría realmente vulnerando el derecho ejercido por el conjunto de los diputados y diputadas de esta Cámara.

[*Rumores.*]

El resultado de la votación es el siguiente: han sido rechazados, al haber obtenido, 42 votos a favor, 48 votos en contra, ninguna abstención.

Votamos, a continuación, señorías, el resto del dictamen.

Se inicia la votación.

El resultado de la votación es el siguiente: ha sido aprobado, al haber obtenido 55 votos a favor, 39 votos en contra, ninguna abstención.

Eso significa, señorías, que tal y como... Señorías, tal y como quedamos en la Junta de Portavoces, en el acuerdo en el que ordenamos el debate final, a petición de los grupos parlamentarios que así lo deseen, podrán ser publicados asimismo los votos particulares que se han solicitado a partir del momento de la aprobación del dictamen.

Sin más, pasamos al siguiente punto del orden del día.

Señora Sillero, ¿qué artículo me quiere usted invocar para tomar la palabra?

[Rumores.]

La señora RUIZ-SILLERO BERNAL

—Gracias, señor presidente.

Eso es lo que esperaba, que me diera la palabra, por lo menos para justificar el porqué la pido, en base, se lo digo, al artículo 94. Nos gustaría explicar, desde el Grupo Parlamentario del Partido Popular, el voto afirmativo a las enmiendas..., a los párrafos que ha propuesto el Partido Socialista.

El artículo 94 dice que se podrá explicar el voto por tiempo máximo de cinco minutos, y eso es el artículo..., el punto 1 y el punto 2, a los cuales me acojo.

Muchas gracias.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señoría, no tendría ningún inconveniente en hacerlo, siempre y cuando que usted hubiese manifestado un sentido contrario al voto que ha emitido. Porque, si se lee usted bien el artículo 94.1 del Reglamento, dice expresamente: «que algún grupo podrá expresar su voto, después del debate, si este ha sido cambiado de la posición inicial».

Su señoría ha votado exactamente lo mismo que ha dicho en el conjunto. Así que, con todos mis respetos, no tiene derecho al uso de la palabra.

La señora RUIZ-SILLERO BERNAL

—Sí, señor presidente, en el punto 2...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señora Ruiz-Sillero, no ha lugar...

La señora RUIZ-SILLERO BERNAL

—... el punto 2 es el que usted no se ha leído.

Perdón, señor presidente...

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señora Ruiz-Sillero..., señora Ruiz-Sillero, no ha lugar...

La señora RUIZ-SILLERO BERNAL

—... el punto 2 dice claramente: «salvo que hubiera dividido en partes claramente diferenciadas», que es lo que ha ocurrido aquí.

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señora Ruiz-Sillero, no tiene usted el uso de la palabra. Señora Ruiz-Sillero, no tiene usted el uso de la palabra.

[Rumores.]

La señora RUIZ-SILLERO BERNAL

—Señor..., señor presidente, el artículo 94.2, en relación...

[Rumores.]

El señor DURÁN SÁNCHEZ, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

—Señoría, ¿quiere, por favor, ocupar su escaño?

Le ruego, señoría, que ocupe su escaño.

Gracias, señoría. Gracias.

[Rumores.]

2.9. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN APROBADO POR EL PLENO

(BOPA NÚM. 448, DE 21 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.

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 POLÍTICAS

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 intencionalmente 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 sirva 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 presidencial, 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 intermediarios 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 *garrymandering* 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 comparecencias 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. Blondely 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, Penguin.

– 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*, Giuffrè, 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” (Santolalla, 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 Mahamuth, 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 constitucionales, 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 Mahamuth, 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”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, pp. 113-205.

– GARCÍA MAHAMUTH, 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”, en *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 de Compostela.

– 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”, en 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 periodo 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 DE SESIONES
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

NOMBRE	CARGO	DIARIO DE SESIONES
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

NOMBRE	CARGO	DIARIO DE SESIONES
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

NOMBRE	CARGO	DIARIO DE SESIONES
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 acogiéndose 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 exitosa” 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 de 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 de desplazamiento muy significativo al utilizar un modelo de equilibrio general en el que este efecto de 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
Países 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 desempleados 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 periodo 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 periodo 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 periodo máximo de 6 meses. También existen programas de incentiviación 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 periodo 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. Kluge (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 Kluge 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 reinsertión, 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 periodo 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) Periodo 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 periodo 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) Periodo 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) Periodo 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) Periodo 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. Periodo 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.I) 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 periodo 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 periodo 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 periodo 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 en 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 periodo 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.º219, 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 periodo 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 ejercicios 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 exgerente 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 observación 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 comparencias, 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 periodo 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 regulaos 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 coadyuven 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 <i>in situ</i> formación oferta desempleados total Andalucía	% visitas <i>in situ</i> 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 traspasos 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 finan-

ciar 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. Excepciones

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 exconsejero 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 excepciones del año 2009.

443. Se trata de una propuesta de excepción 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 excepción 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: “Excepcionar 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 excepción 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 excepciones del año 2010.

450. El texto resuelve: “Excepcionar 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 excepciones 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 excepciones del año 2011.

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

454. Se resuelve: “Excepcionar 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 excepción 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 excepciones 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 excepción 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 excepción por las dificultades económicas que sufren los consorcios y que les acarrearán 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 excepción: Las conocidas como resoluciones de excepción 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 excepciones 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 excepciones 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 excepción.

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 periodo 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 periodo 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 tras-pasos 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 periodo 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 periodo 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 excepciones.

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 periodo 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.



PARLAMENTO DE ANDALUCIA