

BOLETÍN OFICIAL BOPA

BOLETÍN OFICIAL



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 808

XI LEGISLATURA

25 de abril de 2022

SUMARIO

COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA

COMISIONES, GRUPOS DE TRABAJO Y PONENCIAS DE ESTUDIO

- 11-22/CC-000002, Solicitud de creación de Comisión de Investigación (*Calificación favorable y admisión a trámite*)

2

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

- 11-22/DEC-000001, Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)
- 11-22/ACME-000008, Ordenación del debate en Pleno del Dictamen de la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)

3

118

DIPUTADOS

- 11-22/DVOT-000001, Conocimiento de revocación de delegación de voto autorizado

119

COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA**COMISIONES, GRUPOS DE TRABAJO Y PONENCIAS DE ESTUDIO****11-22/CC-000002, Solicitud de creación de Comisión de Investigación**

Asunto: Analizar todos los contratos de emergencia realizados al amparo de lo establecido en el artículo 9 del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19), durante los ejercicios 2020 y 2021 y hasta la fecha de esta solicitud, en todas las consejerías, agencias administrativas, agencias de régimen especial y agencias públicas empresariales, así como cualquier otro ente instrumental de esta Administración, con objeto de esclarecer el marco normativo creado expresamente para permitir una serie de contrataciones cuya convocatoria ha sido sistemáticamente revocada por nuestros tribunales por no respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad

Presentada por el G.P. Socialista

Calificación favorable y admisión a trámite

Sesión de la Mesa del Parlamento de 20 de abril de 2022

Orden de publicación de 22 de abril de 2022

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2022, ha conocido los escritos presentados por el Grupo Parlamentario Socialista con números de registro de entrada 5995 y 6626, y de conformidad con lo previsto en el artículo 52.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, ha calificado favorablemente, admitido a trámite y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de la Solicitud de creación de Comisión de Investigación para analizar todos los contratos de emergencia realizados al amparo de lo establecido en el artículo 9 del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19), durante los ejercicios 2020 y 2021 y hasta la fecha de esta solicitud, en todas las consejerías, agencias administrativas, agencias de régimen especial y agencias públicas empresariales, así como cualquier otro ente instrumental de esta Administración, con objeto de esclarecer el marco normativo creado expresamente para permitir una serie de contrataciones cuya convocatoria ha sido sistemáticamente revocada por nuestros tribunales por no respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

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, 22 de abril de 2022.

El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,

Ángel Marrero García-Rojó.

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

11-22/DEC-000001, Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)

Conocimiento del Dictamen de la Comisión pendiente de debate en Pleno

Sesión de la Mesa del Parlamento de 20 de abril de 2022

Orden de publicación de 21 de abril de 2022

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2022, ha conocido el Dictamen aprobado por la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), y ha ordenado su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 21 de abril de 2022.

El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,
Ángel Marrero García-Rojo.

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), en sesión celebrada el día 4 de abril de 2022, ha aprobado el siguiente

DICTAMEN**ÍNDICE**

PREÁMBULO	8
1. CUESTIONES RELATIVAS AL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN	11
1.1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA FUNDACIÓN ANDALUZA FONDO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (FAFFE) Y SU CRONOLOGÍA	11
1.2. PROCESO DE DOCUMENTACIÓN	14
1.3. DESARROLLO DE LAS COMPARECENCIAS	20
2. CAMBIOS NORMATIVOS NECESARIOS EN LA REGULACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN	26
2.1. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 502 DEL CÓDIGO PENAL	26
2.2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 52 DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA	26
3. ¿POR QUÉ UNA FUNDACIÓN?	28
3.1. MODELO ESTATAL FRACASADO Y EMPEORADO	28
3.2. PODER «DE RUINA»	29
3.3. LIMITACIONES DEL PATRONATO	31
3.3.1 Composición del Patronato	31
3.3.2. Funciones del Patronato	32
3.3.3. Responsabilidad de los patronos	33
3.4. SUBVENCIONES NOMINATIVAS ILEGALES	34
3.4.1. Subvenciones nominativas vs. aportaciones dinerarias	35
3.4.2. Plurianuales	35

3.5. ABUSO DE SUBVENCIONES EXCEPCIONALES	36
3.5.1. Falta de Plan Estratégico de Subvenciones	36
3.5.2. Excepciones	37
3.5.3. Subvenciones regladas	39
3.6. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN NULAS	39
3.6.1. Nulidad de la encomienda de gestión a la FAFPE de la Orden de 4 de septiembre de 2008, del Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía, por Sentencia 974/09, de 25 de mayo de 2009, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla	40
3.6.2. Nulidad de la encomienda de gestión a la FAFPE en la Resolución de 23 de diciembre de 2008, de la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, por Sentencia 149/11, de 8 de febrero de 2011, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla	41
3.6.3. Nulidad de la encomienda de gestión a la FAFPE en la Orden de 19 de diciembre de 2008 por Sentencia 535/12, de 23 de abril de 2012, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla	41
3.7. BUROCRACIA IMPRODUCTIVA	42
3.7.1. El juego de la confusión de derechos	42
3.7.2. Diligencias previas	44
4. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN LA FAFPE	46
4.1. LOS INFORMES DEMOLEDORES DE LA CÁMARA DE CUENTAS	46
4.2. EL EXECRABLE USO DE TARJETAS BANCARIAS PARA PAGAR LAS JUERGAS EN PROSTÍBULOS. MAQUILLAJE CONTABLE Y SIN CONTROLES	47
4.3. EL AMAÑO DE CONTRATOS Y EL «FAROLILLO ROJO» DE LOS INFORMES DE AUDITORÍAS Y DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL	50
4.4. EL PAPEL DE LA FAFPE EN EL ESCÁNDALO DE LAS SUBVENCIONES IRREGULARES PARA LA FORMACIÓN A LOS EX TRABAJADORES DE DELPHI	54
4.5. EL PAPEL DE LA FAFPE EN LA GESTIÓN DEL CONSORCIO CTI DE SAN FERNANDO	59
4.6. LOS CONTRATOS BLINDADOS Y ABUSIVOS DE ALQUILER POR ENCIMA DE PRECIOS DE MERCADO	62
4.7. PUBLICIDAD, PROPAGANDA Y RELACIONES PÚBLICAS EN LA FAFPE	62

5. PERSONAL CONTRATADO POR LA FAFE	65
5.1. PLAN DE INCORPORACIONES	66
5.1.1. Oferta de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo para la adquisición del inmovilizado de la entidad Fondo de Promoción de Empleo en Andalucía, de 25 de marzo de 2003	66
5.1.2. Anexo IV de la Orden de la Presidencia del Patronato de la FAFE, de 28 de mayo de 2003	67
5.1.3. Acuerdo entre la FAFE y la Comisión Liquidadora de los Fondos de Promoción de Empleo, de 14 de julio de 2003	68
5.1.4. Acta de la reunión del Patronato de la FAFE de 29 de junio de 2004	68
5.2. POSIBLES CASOS DE ENCHUFISMO	68
5.2.1. Antonio Torres García	68
5.2.2. Carmen Ibanco García	71
5.2.3. Los sobrinos de Antonio Rivas Sánchez	73
5.2.4. Francisco Camas Sánchez	75
5.2.5. Otros	75
5.3. CONDICIONES DE LA SUBROGACIÓN EN EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO	76
5.3.1. Auditoría operativa del Servicio Andaluz de Empleo	76
5.3.2. Respuesta de la consejera de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, D.ª Rocío Blanco Eguren, a la Pregunta parlamentaria (11-20/PE-002115) relativa al personal de la Fundación Andaluza para el Fondo de Formación y Empleo, FAFE, publicada en el BOPA de 17 de febrero de 2021	86
5.4. CONVENIO COLECTIVO	87
5.4.1. «Autonegociación» abusiva del convenio colectivo de la FAFE, con grave conflicto de intereses de los directivos de la FAFE	87
5.4.2. Hiperinflación salarial	88
5.4.3. Petrificación del convenio colectivo de la FAFE	93
5.5. PERSONAL SUBROGADO EN CONDICIONES ESPECIALES	95
5.5.1. Personal procedente de la subrogación con la fundación Tripartita	95
5.5.2. Personal con condiciones particulares o «ad personam»	96
5.5.3. Personal contratado en la FAFE con posterioridad al acuerdo que fija las condiciones laborales del traspaso del personal de FAFE al SAE, firmado el 29 de octubre de 2010, y subrogados en el SAE pocas semanas después	98
5.6. FALTA DE UNA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EFICIENTE	99
5.6.1. Relaciones de puestos de trabajo en vigor de los trabajadores subrogados por el SAE	99
5.6.2. Presupuesto base cero en la actualización de las Relaciones de Puestos de Trabajo	101

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 808

XI LEGISLATURA

25 de abril de 2022

5.7. REGULACIÓN DE LOS INDEFINIDOS NO FIJOS	102
5.7.1. Grave conflictividad judicial	103
6. CONCLUSIONES	106
7. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS	111
8. RECOMENDACIONES	113

PREÁMBULO

«Las comisiones parlamentarias de investigación deben limitarse a dilucidar la responsabilidad política, directa o indirecta, de los titulares del poder público, pero no pueden decidir sobre posibles responsabilidades profesionales, personales o penales de los particulares o funcionarios de carrera. De modo que no puede ser objeto de una comisión parlamentaria de investigación la declaración de responsabilidad jurídica de todas las personas relacionadas con los hechos que se investigan, sino establecer la responsabilidad política, por acción u omisión, del poder público al que el asunto concierne.» [...] «El ámbito de la actividad investigadora de las Cámaras parlamentarias ha de contraerse, con arreglo a parámetros no de legalidad, sino políticos o de oportunidad, propios de un órgano de su naturaleza, al esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación, a la determinación de la responsabilidad política o, en todo caso, no en virtud de actuaciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos de los sujetos intervinientes en los mismos y, en su caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones. Aquí se agota el ámbito constitucionalmente posible de la actividad investigadora parlamentaria en nuestro ordenamiento jurídico.» (Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre de 2018. Recurso de amparo 4.877-2017).

Debo comenzar afirmando que la diligente cooperación del actual Gobierno de la Junta de Andalucía, principalmente de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, en la aportación documental solicitada por los distintos grupos parlamentarios ha permitido obtener la más amplia información para, una vez llevado a cabo un estudio y análisis profundo de la misma, alcanzar unas conclusiones contundentes sobre el devenir de las irregularidades que tuvieron lugar en el seno de la FAFPE.

En una materia tan importante como la normativa que regula las comisiones de investigación parlamentarias es triste que el Tribunal Constitucional tenga que realizar funciones de «legislador negativo» para suplir las grandes deficiencias de nuestro ordenamiento jurídico al respecto. En la Comisión de Investigación que nos concierne ha quedado patente, con la falta de colaboración de gran parte de los comparecientes, que son necesarios cambios legislativos para mejorar la eficiencia de las comisiones de investigación parlamentarias en nuestro país, aunque el Grupo Parlamentario Socialista incluso pretenda empeorarlo aún más, otorgando un presunto e inherente derecho a no colaborar con los parlamentos democráticos. La citada Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, número 176/2008, de 24 de abril, cuando trata el derecho a no declarar, se refiere a los acusados e investigados en procedimientos penales, no a un mero compareciente en una comisión de investigación parlamentaria. Debo destacar que don José Antonio Viera Chacón y don Antonio Torres García tenían, por tener causas judiciales pendientes, derecho a no declarar, pero optaron por colaborar con la Comisión de Investigación Parlamentaria, y ambos respondieron a todas las preguntas de los grupos políticos sin entender vulnerado ninguno de sus derechos.

En sentido absolutamente contrario a la colaboración con la investigación parlamentaria ofrecida por don José Antonio Viera Chacón (ex consejero de Empleo de la Junta de Andalucía, ex diputado nacional y autonómico y ex senador del Partido Socialista, condenado en el caso de los ERE a 7 años de prisión y 18 años de inhabilitación, aun con causas judiciales pendientes) y por don Antonio Torres García (ex alcalde de Lebrija, del Partido Socialista, y ex directivo de la FAFPE, también con causa judicial pendiente), debo destacar la

falta de colaboración más lamentable y reprochable que ha tenido lugar durante el desarrollo de la fase de comparecencias llevada a cabo en esta Comisión de Investigación, siendo los casos de doña María Jesús Montero Cuadrado, don Javier Carnero Sierra y don Antonio Ramírez de Arellano López, tres ex consejeros de la Junta de Andalucía y actualmente diputada nacional del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, además de ministra de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España la primera de ellas, y diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Andalucía los otros dos. Los tres sin causas judiciales que les investiguen por los hechos objeto de la Comisión de Investigación, por lo que ninguna interferencia podría haberse producido con procedimiento judicial alguno. Debo reconocer que aún me cuesta asimilar que tres personas que han formado parte del Gobierno de la Junta de Andalucía y que ostentan actualmente responsabilidades públicas tan importantes se hayan negado, en las dos ocasiones en las que han sido citados, y en el caso de los señores Carnero Sierra y Ramírez de Arellano López, cada una de ellas con argumentos distintos, todos ellos subjetivos y partidistas, a colaborar con la investigación parlamentaria tras ser citados democráticamente a declarar en la Comisión de Investigación por cuatro de los cinco grupos parlamentarios Don Javier Carnero Sierra, y por tres de los cinco grupos parlamentarios don Antonio Ramírez de Arellano López y doña María Jesús Montero Cuadrado.

Estoy convencido de que para cualquier andaluz es un honor y una satisfacción, además de una obligación moral, tener la oportunidad de colaborar con las investigaciones que se llevan a cabo en las instituciones públicas de Andalucía para conocer, analizar y evaluar las posibles irregularidades que hayan tenido lugar en algún organismo público, en este caso en la FAFPE. Considero que un representante público debería ofrecer un mejor ejemplo en este sentido.

Igualmente, puedo afirmar mi enorme dificultad para asimilar algunas de las afirmaciones y acusaciones que vierte el Grupo Parlamentario Socialista en las conclusiones y recomendaciones de su propuesta de Dictamen, ratificadas íntegramente en la sesión de la Comisión de Investigación celebrada en fecha 30 de marzo de 2022, respecto de las irregularidades ocurridas en la FAFPE, y también respecto de la presidenta del Parlamento de Andalucía, de la creación de la Comisión de Investigación, del trabajo desarrollado por el resto de grupos parlamentarios en la misma y de mi labor como presidente de la Comisión de Investigación. Aunque, por otra parte, debo reconocer que esas acusaciones son muy «benévolas» si tenemos en cuenta las que han vertido personalmente hacia otros compañeros diputados y hacia mi persona durante el desarrollo de la Comisión de Investigación.

El resumen que puedo hacer sobre las referidas conclusiones y recomendaciones es que el Grupo Parlamentario Socialista considera, lamentablemente, hoy en día, después de toda la investigación llevada a cabo, que no se produjo ninguna irregularidad en el seno de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFPE) y que la misma estuvo sujeta a todos los controles pertinentes.

La conclusión más generalista que puedo sacar al respecto, de manera contundente, es que el Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Andalucía, muy a mi pesar, no ha trabajado con la voluntad, el compromiso, el interés y la seriedad requeridos para cumplir con el objetivo de esta Comisión de Investigación, que no es otro que conocer, analizar y evaluar las posibles irregularidades que hayan tenido lugar en las actuaciones realizadas por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo durante los gobiernos socialistas en la Junta de Andalucía, obstaculizando además en muchas ocasiones el trabajo del resto de

grupos parlamentarios y el normal desarrollo de la Comisión Parlamentaria de Investigación creada democráticamente a tal efecto.

El objetivo de ésta, y de cualquier comisión de investigación parlamentaria, no es obtener confesiones, sino conclusiones, y de ahí mi dificultad para entender y asimilar la actitud del Grupo Parlamentario Socialista y de muchos de sus ex altos cargos en los anteriores gobiernos de la Junta de Andalucía en el desarrollo de nuestro trabajo.

Considero que quienes han sido responsables políticos, por acción u omisión, de las irregularidades que tuvieron lugar en la gestión de la FAFPE deben ofrecer voluntad para investigar, arrepentimiento, propósito de enmienda, compromiso para reparar el daño causado y, ante todo, deben pedir perdón a los ciudadanos.

Desde el máximo respeto, y sin acritud, estoy convencido de que lo que nunca deben hacer es victimizarse frente al trabajo serio, honesto, responsable y riguroso de los grupos parlamentarios que han decidido democráticamente investigar lo ocurrido.

Enrique Moreno Madueño.

1. CUESTIONES RELATIVAS AL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN**1.1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA FUNDACIÓN ANDALUZA FONDO DE FORMACIÓN Y EMPLEO (FAFFE) Y SU CRONOLOGÍA**

Con fecha 6 de marzo de 2019, la presidenta del Parlamento de Andalucía informa al Pleno de la Cámara de la creación de la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), citando literalmente que «la Mesa, el pasado 27 de febrero, entendió creada la citada Comisión de Investigación, una vez que, transcurrido el plazo de los siete días que se les daba a los grupos parlamentarios, ninguno de ellos manifestase ninguna oposición a la misma».

Con fecha 25 de marzo de 2019, se produce la sesión constitutiva de la Comisión de Investigación, al objeto de «conocer, analizar y evaluar las posibles irregularidades que hayan tenido lugar en las actuaciones realizadas por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, FAFPE».

Con fecha 9 de abril de 2019, la Comisión acuerda la organización, programación y reglas de funcionamiento de los trabajos de la misma.

Con fecha 30 de abril de 2019, se acuerda la elaboración del Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación.

Con fecha 15 de mayo de 2019, los grupos parlamentarios que componen la Comisión de Investigación registran sus propuestas de solicitudes de documentación.

Con fecha 4 de junio de 2019, la Comisión acuerda la elaboración y aprobación del Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación; el estudio y la posterior aprobación de las propuestas de solicitudes de documentación presentadas por los grupos parlamentarios, y, por último, la programación de los trabajos de la Comisión.

Con fecha 2 de julio de 2019, la Comisión se reúne para acordar aquellas cuestiones planteadas en relación con las solicitudes de documentación y otras relativas al funcionamiento de la misma.

En sesión celebrada el 23 de julio de 2019, la Comisión se vuelve a reunir para adoptar acuerdos relativos a las solicitudes de documentación y otras cuestiones relativas al funcionamiento de la misma.

Con fecha 26 de julio de 2019, el letrado-secretario de la Comisión de Investigación (Ángel Marrero García-Rojo) remite a los portavoces de los grupos parlamentarios que la componen texto definitivo del Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, elaborado y aprobado por la Comisión en sesión de 23 de julio de 2019. En el punto 5 del texto definitivo del Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo recoge literalmente que «tras el análisis de la documentación, se iniciarán las sesiones de la Comisión para la celebración de las comparecencias informativas».

En sesión celebrada el 24 de septiembre de 2019, la Comisión trata de alcanzar acuerdos en relación con las solicitudes de documentación y el análisis de las mismas, así como sobre las comparecencias informativas y otras cuestiones relativas al funcionamiento de la Comisión.

En sesión celebrada el 11 de octubre de 2019, la Comisión acuerda como punto único las comparecencias informativas; en concreto, la determinación de los comparecientes y el orden en que se van a llevar a cabo

dichas comparecencias. Así mismo, se establece el calendario de las comparecencias y se decide cómo se van a llevar a la práctica las citaciones de los comparecientes.

En sesión celebrada el 30 de octubre de 2019, la Comisión trata dos asuntos: el primero, relativo al escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo respecto de la solicitud de remisión en soporte digital de determinada documentación (Registro de Entrada del Parlamento de Andalucía número 23.186), y el segundo, sobre la información relativa a las citaciones para comparecer ante la Comisión de Investigación, adoptándose acuerdos al respecto.

En sesión celebrada el 7 de noviembre de 2019, la Comisión de Investigación se reúne para ver distintas cuestiones relativas a las comparecencias y cómo van a desarrollarse las mismas.

Las sesiones de la Comisión de Investigación para sustanciar las comparecencias se han desarrollado desde el 7 de noviembre de 2019 al 3 de diciembre de 2021. A continuación se relacionan las personas comparecientes en la misma:

SESIÓN DEL 07/11/2019

- D. Manuel Chaves González

SESIÓN DEL 08/11/2019

- D. Javier Carnero Sierra
- D. José Sánchez Maldonado
- D. Antonio Ramírez De Arellano López
- D. José Ruiz García

SESIÓN DEL 21/11/2019

- D. Antonio Ávila Cano
- D. José Antonio Viera Chacón
- D. Manuel Recio Menéndez

SESIÓN DEL 02/12/2019

- D. Francisco Aguilera Acevedo
- Dña. Noelia Ruiz Martel
- D. Rafael Martín Rellán
- Dña. Eloísa Rufo Ruiz

SESIÓN DEL 14/02/2020

- Dña. Ana María Riego Montero
- Dña. Raquel Naranjo Pérez

SESIÓN DEL 11/09/2020

- Dña. Concepción Domínguez Del Roro
- Dña. Lourdes Medina Varo

SESIÓN DEL 16/10/2020

- Dña. Ana Valls Roc
- D. Fernando Villén Rueda

SESIÓN DEL 13/11/2020

- D. Manuel Villén Rueda
- D. Antonio Jiménez Cuenca

SESIÓN DEL 27/11/2020

- D. Luis Marqués Suárez
- D. Agustín Babera Salvador

SESIÓN DEL 11/12/2020

- D. Joaquín Morales Martínez

SESIÓN DEL 05/02/2021

- D. Francisco Javier Aguado Hinojal
- D. Julio Samuel Coca Blanes

SESIÓN DEL 19/02/2021

- Dña. María Teresa Florido Mancheño

SESIÓN DEL 05/03/2021

- D. Antonio González Marín
- D. Antonio Toro Barba

SESIÓN DEL 09/04/2021

- D. Antonio Torres García

SESIÓN DEL 07/05/2021

- D. Juan Carlos Carrillo Motillo
- D. Francisco Camas Sánchez

SESIÓN DEL 21/05/2021

- D. Bruno García-Valdecasas Rufas
- D. Germán Girela López

SESIÓN DEL 18/06/2021

- D. Jorge García García
- Dña. María Del Mar Serrano (UGT)

SESIÓN DEL 02/07/2021

- D. José Benerando Nando Blanco (CC.OO.)
- Dña. Rocío Luna Fernández-Aramburu (ISA)

SESIÓN DEL 25/08/2021

– D. Jesús Manzorro Romero

SESIÓN DEL 10/09/2021

– Dña. María José Rofa Vega

– Dña. Carmen Ibanco García

SESIÓN DEL 24/09/2021

– D. Jesús Bustamante León

– D. Alejandro Torres Ridruejo

SESIÓN DEL 08/10/2021

– D. Antonio Rivas Sánchez

– D. Manuel Brenes Rivas

SESIÓN DEL 22/10/2021

– Dña. María José Lara González

– D. Andrés Sánchez Hernández

SESIÓN DEL 16/11/2021

– D. Javier Carnero Sierra

– D. Antonio Ramírez De Arellano López

SESIÓN DEL 19/11/2021

– Dña. Carmen Martínez Aguayo

SESIÓN DEL 03/12/2021

– Dña. Susana Díaz Pacheco

– D. Antonio Tirado Blanco (UGT)

– D. Teodoro Montes Pérez

1.2. PROCESO DE DOCUMENTACIÓN

A lo largo de la Comisión de Investigación se han llevado a cabo dos fases de solicitud de información de los grupos parlamentarios. La primera, al inicio de la misma, donde todos los grupos solicitaron información el 15 de mayo de 2019, y una complementaria, coincidiendo con el desarrollo de las comparecencias y a petición de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox, de fechas 23 y 27 de septiembre de 2021, respectivamente. En total, se ha enviado por medios informáticos información contenida en más de 200 gigabytes de memoria.

Tras acuerdo por parte de los Grupos Parlamentarios PP, Ciudadanos y Vox, el 30 de abril de 2019 se lleva a cabo la primera fase de solicitudes de información. La fecha de presentación de las propuestas de solicitudes de documentación en el Registro General del Parlamento de Andalucía se fijó para las 13:00 horas del día 15 de mayo de 2019.

Con fecha 16 de mayo de 2019, se envía por parte del letrado de la Comisión a todos los grupos parlamentarios que forman parte de la Comisión de Investigación las solicitudes de información solicitadas. En concreto, los grupos parlamentarios presentaron las siguientes solicitudes:

- El Grupo Socialista presentó 22 solicitudes.
- El Grupo Popular presentó 51 solicitudes.
- El Grupo Ciudadanos presentó 21 solicitudes.
- El Grupo Adelante Andalucía presentó 16 solicitudes.
- El Grupo Vox presentó 10 solicitudes.

Con fecha 10 de junio de 2019, la Presidencia del Parlamento de Andalucía envía escrito al presidente de la Junta de Andalucía solicitando la documentación requerida por los grupos parlamentarios, para ser remitida en un plazo de quince días hábiles, de acuerdo con el Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación. Además, se elevan propuestas también a la Cámara de Cuentas de Andalucía y a la Administración de Justicia.

Desde el 28 de junio de 2019, la secretaria de la Comisión de Investigación ha trasladado a los distintos grupos parlamentarios la información solicitada que ha sido enviada, tanto por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, como por otros organismos a los que se les había solicitado información. En concreto, la remisión de documentación ha sido trasladada por la secretaria de la Comisión de Investigación en soporte informático y en los siguientes hitos:

- Día 28-06-2019. DVD Cámara de Cuentas Doc9
- Día 02-07-2019. DVD Petición Grupo Popular y Vox Doc11
- Día 04-07-2019. DVD Petición PP Doc12
- Día 17-07-2019. Registro de Entrada núm. 19448
- Día 22-07-2019. Registro de Entrada núm. 19635
- Día 22-07-2019. Registro de Entrada núm. 19636
- Día 23-07-2019. Registro de Entrada núm. 19682
- Día 24-07-2019. Registro de Entrada núm. 19693
- Día 25-07-2019. Registro de Entrada núm. 19787
- Día 26-07-2019. Registro de Entrada núm. 19828
- Día 02-08-2019. Registro de Entrada núm. 19923
- Día 19-09-2019. Registro de Entrada núm. 21423
- Día 10-10-2019. Registro de Entrada núm. 23185
- Día 18-10-2019. Registro de Entrada núm. 23957
- Día 02-11-2021. Respuesta al Grupo Parlamentario Popular
- Día 12-11-2021. Respuesta al Grupo Parlamentario Vox

La documentación aportada por la Cámara de Cuentas a la Comisión de Investigación se compone de informes de fiscalización donde aparece la citada fundación y documentos de comunicación entre la Presidencia de la Cámara de Cuentas y el entonces director gerente del Servicio Andaluz de Empleo, en relación con dos auditorías de cuentas justificativas.

De la documentación aportada por la Cámara de Cuentas sobre el Informe de Fiscalización del SAE para la Formación Profesional para el Empleo, derivada de las recomendaciones del Informe de la Cámara de Cuentas (ejercicio 2009-2010), se analizan dos subvenciones nominativas concedidas a la fundación objeto de esta Comisión de Investigación, con números de expedientes 98/2009/N/01 y 98/2010/N/02.

De la documentación enviada por la Cámara de Cuentas se extraen documentos donde se recoge:

- Que, el 1 de abril del 2015, el gerente del SAE remite a la Cámara de Cuentas auditoría de cuentas justificativas de estas dos subvenciones nominativas.

- Que, el 7 de abril del 2015, el presidente de la Cámara de Cuentas remite esa auditoría al Fiscal Superior de Andalucía y a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, y se da conocimiento al gerente del SAE.

- Que, el 15 de abril del 2015, el gerente del SAE comunica al presidente de la Cámara de Cuentas la tramitación de contratación de auditoría de regularidad de FAFPE de los años 2009, 2010 y 2011. Además, se comunica que se está realizando análisis de la imputación de datos contables por la auditora Gestión 5.

- Y que, el 6 de septiembre del 2018, se recibe escrito del presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas donde se comunica a la Cámara de Cuentas el archivo de las actuaciones previas 187/14, abiertas en base al Informe de Fiscalización del SAE para la FPE de las recomendaciones del Informe de la Cámara de Cuentas 2004. Ejercicio 2009-2010.

Con fecha 2 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Los registros de entrada y salida de la fundación FAFPE, certificando la existencia de tales registros.
- Cuentas anuales de los ejercicios de vida y existencia de la fundación, de 2003 a 2011.
- Dos auditorías de cierre contable de la FAFPE llevadas a cabo por la Auditora y Consulta, S. A., referentes al año de extinción de FAFPE en el año 2011.

- Copia del protocolo de integración contable, firmado por Intervención General de la Junta de Andalucía y el entonces gerente del Servicio Andaluz de Empleo, como regularidad de la extinción de FAFPE y los protocolos establecidos por las normas vigentes.

- Listados de proveedores, con más de 2.000 registros.

- Organigramas con la evolución en los años de existencia de la fundación.

Con fecha 4 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia de 19 informes realizados por la Cámara de Cuentas, donde de alguna manera se relaciona a la FAFPE. En los mismos se relacionan y exponen fiscalizaciones que no se pueden ni deben tomar como elementos aislados, por contener aspectos de corrección evolutiva durante los años de vida de la fundación y de su posterior absorción por el Servicio Andaluz de Empleo, a partir del año 2011.

- Se relaciona el listado de Excel de subvenciones concedidas a la fundación desde los años 2003 a 2011, con elementos como fecha de pago, importe abonado e importe por justificar. No relaciona la fecha de reintegro efectuado, que sí aparece en la documentación complementaria enviada al Grupo parlamentario Popular con fecha 2 de noviembre de 2021 y donde se evidencia que los reintegros se efectuaron conforme establece la norma.

Con fecha 17 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Escrituras de constitución de la fundación, con los cargos ostentados y las funciones de los mismos.

- Copia de los expedientes de cajas fijas de la fundación.
- Encomiendas de gestión realizadas por la FAFPE, copia de expedientes de subvenciones.
- Memoria de actividades de los años de existencia de la fundación de 2003 a 2011.
- Informes de asesorías jurídicas y expedientes de recursos y sentencias a contencioso-administrativos.

Con fecha 22 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Expedientes de fondos europeos certificados por FAFPE.
- Relación de subvenciones otorgadas a la FAFPE por el Gobierno de España.
- Expediente de la empresa Umax.
- Procedimientos y regulación de tesorería de la FAFPE.
- Auditorías de regularidad y de cumplimiento realizadas a la FAFPE.
- Relación de sedes y contratos de arrendamientos.
- Expedientes completos de 54 ex trabajadores de la FAFPE, solicitados por el Grupo Parlamentario Popular.

Con fecha 22 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Expediente completo de la FAFPE obrante en el Patronato de Fundaciones, en cumplimiento de la normativa aplicable, incluyendo los asientos de registro de modificación realizados en sus años de existencia.
- Libro de inventarios, patrimonio de la fundación, cuentas anuales inscritas por la fundación.
- Planes de actuación desde los años 2003 a 2011. Además, aparece documentación anexa de liquidación, sin contener ningún documento.

Con fecha 23 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Listado nominal de personal de la extinta FAFPE.
- Informes de auditorías realizadas a la FAFPE.
- Informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía realizados al CTI San Fernando.
- Copia de cursos, subvenciones y reintegros realizados.
- Copia de los movimientos de las tarjetas del director gerente de la FAFPE y copia del escrito de elevación a Gabinete Jurídico, para que se eleve a la Fiscalía para su toma de declaración, efectuado por el director gerente del SAE.

Con fecha 24 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia en 15 DVD, conteniendo expedientes completos del protocolo y actuaciones llevadas a cabo por FAFPE en el dispositivo Delphi, de los cursos realizados en el CTI de San Fernando; conteniendo en todos los expedientes los procedimientos completos, los reintegros pertinentes y las diligencias abiertas. Los documentos contenidos en estos DVD comprenden más de 11 gigabytes de información.

Con fecha 25 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia de toda la información, incluidos los expedientes completos del Gabinete Jurídico en relación a procedimientos judiciales relacionados con la FAFPE. Esta información es concerniente a las peticiones realizadas por el Grupo Parlamentario Socialista. Los documentos adjuntos a esta respuesta sólo acumulan 17 bytes de información.

Con fecha 26 de julio de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia en 6 DVD de expedientes solicitados, cuya respuesta supera los 16,6 gigabytes de información.

Con fecha 2 de agosto de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia de los controles financieros realizados por la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre la FAFPE.

Con fecha 19 de agosto de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia de expedientes de subvenciones solicitados por el Grupo Parlamentario Popular.
- Copia de diligencias previas incoadas por la DG de Formación sobre expedientes de FAFPE, también a petición del Grupo Parlamentario Popular.
- Relación nominal de trabajadores de FAFPE, copia de contratos, informes del Gabinete Jurídico y encomiendas de la FAFPE.
- Controles financieros realizados por la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre la FAFPE.

Con fecha 10 de octubre de 2019, se recibe documentación concerniente a:

- Copia de expedientes de subvenciones solicitados por el Grupo Parlamentario Popular.
- Copia de los movimientos de los extractos bancarios de las tarjetas de crédito utilizadas por el gerente de la FAFPE.
- Copia de los reintegros realizados a subvenciones a FAFPE antes de su extinción y no aplicable la confusión patrimonial.

Con fecha 18 de octubre de 2019 se recibe documentación concerniente a:

- Copia de los contratos de formación realizados con la FAFPE. Dicha información se comprende de 24,7 gigabytes de información.
- Copia de los expedientes de personal, por provincias y servicios centrales de los ex trabajadores de FAFPE. Dicha información se comprende de 70 gigabytes de información.
- Listado de cursos de formación impartidos por la FAFPE.

Con fecha 23 y 27 de septiembre de 2021, los Grupos Parlamentarios Popular y Vox, respectivamente, solicitan información complementaria, en virtud de lo establecido en el punto 4. Solicitudes de Documentación del Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación. En relación a estas peticiones se recibe, con fecha 2 de noviembre de 2021, documentación concerniente a la petición efectuada por el Grupo Parlamentario Popular de dos documentos explicativos de la información enviada, que se compone de:

- Nuevos informes del Gabinete Jurídico en relación con la FAFPE.
- Diligencias previas abiertas y archivadas a raíz de esos nuevos informes del Gabinete Jurídico.
- Listados de reintegro de subvenciones a FAFPE.
- Plan de incorporaciones de trabajadores FAFPE.

Con fecha 12 de noviembre de 2021, se recibe documentación concerniente a la petición efectuada por el Grupo Parlamentario Vox solicitada el 27 de septiembre de 2021. La documentación se compone de:

– Copia de auditorías operativas, copia de cuentas anuales y planes de actuación de los años 2003 a 2011 de existencia de la fundación, y protocolo de integración de FAFFE en SAE, dictado por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

– Copia del expediente de oferta pública de una ex trabajadora de FAFFE.

– Copia del expediente completo de la documentación completa obrante en el Protectorado de Fundaciones concerniente a la fundación FAFFE.

Desde el 26 de junio al 18 de octubre de 2019, se produjo el envío, por parte de la secretaria de la Comisión de Investigación, de la documentación enviada por el Gobierno andaluz en respuesta a la información solicitada por los distintos grupos parlamentarios que componen la Comisión de Investigación. El envío se produjo en soporte informático digital y la documentación remitida ocupa más de 200 gigabytes de información.

Con fecha 23 y 27 de septiembre de 2021, los Grupos Parlamentarios Popular y Vox, respectivamente, solicitan información complementaria, en virtud de lo establecido en el punto 4. Solicitudes de Documentación del Plan de Trabajo de la Comisión de Investigación. Se envía a la Comisión de Investigación, en respuesta a la petición del Grupo Parlamentario Popular, la siguiente documentación:

– Últimos informes emitidos por el Gabinete Jurídico, relativos al análisis de expedientes y subvenciones a FAFFE y la existencia o no de causa de extinción de la obligación de reintegro. Esta información está relacionada con la anterior petición PP33, de la Comisión de Investigación, y aunque en el escrito de remisión relaciona un solo informe, se envían tres, de fechas 02/06/2020, 16/07/2020 y 14/07/2021.

– Copia actualizada de todas las diligencias previas abiertas por existencia de daños y perjuicios a la hacienda pública de la Comunidad Autónoma y depurar posibles responsabilidades administrativas y contables en relación con expedientes de FAFFE y del Consorcio Centro de Formación en Técnicas Industriales de San Fernando, participado por la Junta y gestionado por FAFFE, abiertas con posterioridad a septiembre de 2019. Esta información está relacionada con la anterior petición PP34, de la Comisión de Investigación, y se envía documentación de tres diligencias previas abiertas en el ámbito de autónomos y el Servicio Andaluz de Empleo, que afectan a ocho expedientes de subvención de la FAFFE. Todas éstas son archivadas, a excepción de un expediente incorporado en la Diligencia Previa 1/2019.

– Relación actualizada de todos los expedientes de reintegro de encomiendas y subvenciones otorgadas a la FAFFE, con detalle de la fecha de concesión, fecha de solicitud del reintegro e importe del mismo.

– Copia de toda la documentación existente referida al plan de incorporaciones de personal procedente del extinto Fondo de Promoción de Empleo en la estructura de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, así como de documentación anexa o complementaria a las actas del Patronato de la FAFFE de las dos primeras sesiones, celebradas en septiembre de 2003 y junio de 2004. Se envía documentación que se ha enviado al juzgado en las DP 1.575/2019.

– Informe definitivo de la Auditoria Operativa del Sector Público Instrumental. En relación con el SAE, se indica que 16 personas fueron contratadas en FAFFE con posterioridad al acuerdo que fija las condiciones laborales del traspaso del personal de FAFFE al SAE, firmado el 29 de octubre de 2010, en fechas cercanas a la subrogación.

1.3. DESARROLLO DE LAS COMPARENCIAS

Tras el trabajo previo desde que se constituye, el 7 de noviembre de 2019, se inicia la ronda de comparecencias en la Comisión de Investigación sobre la Fundación Andaluza de Fondo de Formación y Empleo, empezando por recordar el presidente de la misma que «el artículo 502.3 del Código Penal establece que el convocado ante una comisión parlamentaria de investigación, si faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de 6 meses a un año o multa de 12 meses a 24 meses».

A esa sesión estaban convocados Manuel Chaves González, José Antonio Griñán Martínez, Susana Díaz Pacheco y María Jesús Montero Cuadrado. Tan sólo acudió el primero de ellos. El resto de los convocados para esa sesión no compareció, si bien Susana Díaz lo hizo el 3 de diciembre de 2021, siendo la tercera ocasión en que era citada.

Una vez hecha aquella aclaración, así como otras cuestiones de organización y de desarrollo de las sesiones de los comparecientes, el presidente de la Comisión de Investigación dio la palabra al ex presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves González, cuyo mandato como presidente del Gobierno andaluz fue desde julio de 1990 hasta marzo del 2009.

A pesar de asistir, eludió comparecer con el argumento de haber convocado esta Comisión de Investigación «en plena campaña electoral, una semana antes de la fecha de las elecciones generales del próximo día 10. Tres ex presidentes, dos ex presidentes y una ex presidenta, y una ministra del Gobierno de España han sido citados 72 y 48 horas antes del día 10, que es el día de la fecha electoral» y apela a «un principio fundamental, que es el de la neutralidad política de las instituciones democráticas. El de la neutralidad política de este Parlamento, que tiene que garantizar precisamente en una etapa electoral».

Así, considerando que sus derechos se habían visto afectados, se acogió a su «derecho a no declarar, a guardar silencio y a no contestar».

Ésa fue la primera de un total de 27 sesiones de la Comisión, para las que fueron llamados un total de 58 comparecientes. De éstos, 8 no comparecieron (José Antonio Griñán, María Jesús Montero, Antonio Fernández, Ulpiano Cuadrado, Ángel Ojeda, Carmen Lozano, Juan Manuel Bouza y Jaime de la Escalera), 16 hicieron una exposición de motivos y se fueron, y 7 hicieron una exposición de motivos, se quedaron, pero no respondieron.

De este modo, casi el 40% de los convocados acudió a la Comisión, pero no compareció. Tras el ya mencionado ex presidente, Manuel Chaves, el resto de convocados argumentaron lo siguiente, para proceder de ese modo:

Javier Carnero Sierra (consejero de Empleo, Empresa y Comercio 2017-2019): se acoge al derecho de no declarar por considerar que el «hoy Gobierno [...] ya han demostrado lo único que quieren: enturbiar, enmarañar, retorcer la verdad e intoxicar, montando un circo mediático a 48 horas de unas elecciones. Sólo quieren vernos hacer el paseíllo a personas cuyo honor está siendo claramente cuestionado y vilipendiado». Considera que «no existe ni razón jurídica ni razón práctica que justifique de ninguna manera la imperiosa necesidad de celebrar las sesiones precisamente los días que han sido convocadas, del mismo modo que no existe ni fundamento jurídico ni razón práctica para justificar el cambio de orden de las comparecencias, o tampoco existe ni fundamento jurídico ni razón práctica para alterar el orden natural de intervenciones de

los grupos parlamentarios» [...] «mi comparecencia no tiene más sentido que el poner en el disparadero a altos cargos del anterior Gobierno socialista de la Junta de Andalucía y utilizar mi presencia por puros intereses electorales».

José Sánchez Maldonado (consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo 2013-2015) dice no querer «ser partícipe de transformar el Parlamento de Andalucía en un instrumento que influya de manera importante en el resultado electoral del domingo próximo, y hacerlo del modo más retorcido posible». Considera que, «en principio, no nos está importando buscar la verdad, sino que estamos tratando de obtener una serie de réditos políticos y electorales».

Antonio Ramírez de Arellano (consejero de Economía y Conocimiento 2015-2018 y consejero de Economía y Hacienda y Administración Pública 6/2018-1/2019) argumenta su postura «por haber sido consejero de Economía, Hacienda y Administración Pública entre junio de 2018 y enero de 2019, es decir, poco más de seis meses, varios de los cuales han sido en funciones». Prosigue afirmando que «en ese tiempo no tuve conocimiento sobre la materia que es objeto de esta Comisión de Investigación, ni me consta que así haya sido entre mis colaboradores más cercanos».

Lourdes Medina Varo (ex secretaria general técnica de Empleo) manifiesta que «estando incurso en procedimientos judiciales en trámite, por recomendación de mi abogado, que me asiste en este acto, me acojo a mi derecho a no declarar y a no contestar a ninguna de las preguntas que se me puedan formular, con objeto de evitar futuras interferencias y salvaguardar mis derechos fundamentales a la defensa y a la presunción de inocencia. Declaro no tener ni participación ni responsabilidad alguna en los hechos objeto de esta Comisión de Investigación. La decisión de acogerme al derecho a no declarar está fundamentada en lo que acabo de mencionar».

Ana Valls Roc (ex directiva de FAFPE) afirma que «habida cuenta de que por los hechos objeto de investigación de esta comisión se siguen las Diligencias Previas número 2.288/ 2018, ante el Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, en las que estoy siendo investigada, y por recomendación de mi abogado, que me asiste en este acto, me acojo a mi derecho a guardar silencio y a no declarar, para no perjudicar mi derecho de defensa, en la medida en que el acto parlamentario de mi comparecencia puede tener eventualmente relieve procesal que perjudique a mi posición jurídica».

Fernando Villén Rueda (ex director general de FAFPE) alude a que «por consejo expreso de mi abogado, evitaré hacer declaración alguna o contestar preguntas que puedan interferir en mi defensa en el proceso judicial en el que actualmente me encuentro inmerso».

Manuel Villén Rueda (ex directivo de la FAFPE), aconsejado por su abogado, afirma deber acogerse «a mi derecho a no declarar, al objeto de la presente Comisión o de la presente comparecencia en esta Comisión, al encontrarse los hechos sub iudice o bajo diligencias judiciales». A una pregunta del presidente de la Comisión, aclaró «he estado como investigado en uno de esos procedimientos y, actualmente, tengo un sobreseimiento provisional porque la causa sigue abierta».

Antonio Jiménez Cuenca (ex directivo de la FAFPE) se acoge a su «derecho de no declarar, señalando al respecto que la existencia de diversos procedimientos penales abiertos en la investigación de los hechos sucedidos en FAFPE y su devenir, de los que se desconoce la conclusión y en los que he sido citado para declarar en dos ocasiones ante la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, la última en septiembre del año pasado, en el marco de las Diligencias Previas 966/214, y que como director de Recursos Humanos que fui de dicha entidad, hasta mi despido en agosto de 2011, puede suponer una actuación que resulte perjudicial para mis derechos constitucionales y mi situación procesal, en su caso».

Agustín Barberá Salvador (viceconsejero de Empleo 2004/2010), «estando en curso procedimientos judiciales que están en trámite y por consejo legal de mi defensa, me acojo a mi derecho a no declarar y a no contestar a ninguna de las preguntas que se me vayan a formular, con objeto de salvaguardar mis derechos fundamentales a la defensa y a la presunción de inocencia».

Joaquín Morales Martínez (ex directivo de la FAFPE) afirma que «en los hechos objeto de investigación de esta Comisión se siguen actualmente las Diligencias Previas 222/2016, ante el Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, en las que estoy siendo investigado, y por recomendación de mi abogado, que me asiste hoy en este acto, me acojo a mi derecho a guardar silencio y a no declarar, para no perjudicar mi derecho a la defensa, en la medida en que el acto parlamentario de mi comparecencia pueda tener eventualmente relieve procesal que perjudique mi posición jurídica actual. Mi situación procesal me impide, por tanto, en este momento, contestar a las preguntas de esta comisión».

Julio Samuel Coca Blanes (director general de Empleo 2015/2018) declara que «mi no coincidencia en el tiempo con la ostentación del cargo en la Secretaría General de Empleo con la existencia de esta fundación y las investigaciones judiciales abiertas en esta actuación imposibilitan totalmente que yo les pueda aportar conocimiento, análisis, evaluación de posibles irregularidades que hayan tenido lugar en las actuaciones realizadas, repito, en las actuaciones realizadas por la Fundación Andaluza de Formación y Empleo».

Antonio González Marín (secretario general de Empleo y director gerente del SAE 2012/2015) sostiene que «el ejercicio de mis funciones como secretario general de Empleo no coincide en el ámbito temporal de la vida de la fundación, ya que mi nombramiento se produce el 12 de junio de 2012, un año y más de cinco semanas después de extinguirse la fundación, el 5 de mayo de 2011, no conviviendo ni existiendo relación alguna, ni competencial, ni funcionalmente, entre esa fundación y mi persona durante la vida de la misma, ya que no existe, está extinguida, cuando accedo a la susodicha Secretaría».

Francisco Camas Sánchez (concejal del PSOE de Jerez, empleado de FAFPE) informa de que «actualmente estoy inmerso en el procedimiento incoado en el Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, en las Diligencias Previas 1.575/2019, por un supuesto delito de fraude en la contratación. [...] Por ello, mi situación actual es la de estar a la espera del resultado de la investigación requerida por el ilustrísimo magistrado juez al grupo de la Jefatura de la Policía Judicial de la Guardia Civil. Así, tras ese análisis, quede a la espera del correspondiente resultado e informe de la misma, por lo que cualquier declaración por mi parte en esta

comisión, sin conocer ese análisis y esa investigación y por ende el resultado de la misma, es evidente que pudiera causarme un perjuicio irreparable».

Jesús Manzorro Romero (empresario, proveedor de la FAFPE) afirma que «por consejo de mi abogado, me voy a acoger a mi derecho de no declarar o no contestar preguntas que puedan interferir en lo que es el proceso judicial en el que actualmente me encuentro inmerso, en calidad de investigado, y que está relacionado con el objeto de esta Comisión».

María José Lara González (directora general de Formación 2008/2009) manifiesta que «estando en curso de procedimiento judicial, que está en trámite, y por consejo legal de mi defensa, me acojo a mi derecho a no declarar y a no contestar a ninguna de las preguntas que se me vayan a formular, con objeto de salvaguardar mis derechos fundamentales a la defensa y a la presunción de inocencia».

Andrés Sánchez Hernández (director general de Formación 2010/2011) se acoge a su derecho a no declarar, así como a no responder a las preguntas que se le fuesen a plantear, dado que está «personado en calidad de investigado, desde marzo de 2015, en las Diligencias Previas del Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, 966/14, así como en varias de las piezas que se derivaron de ese procedimiento judicial, relacionado con el ejercicio del cargo que señalaba anteriormente. Para proteger mis derechos fundamentales, tanto a la defensa como a la presunción de inocencia, y por consejo de mi defensa legal, es por lo que he tomado esta decisión».

Javier Carnero y Antonio Ramírez de Arellano, en su segunda comparecencia: tanto Javier Carnero como Antonio Ramírez de Arellano asistieron a la Comisión celebrada el 8 noviembre 2019, pero no comparecieron. Hicieron una breve exposición de por qué no iban a contestar y se fueron. Sin embargo, volvieron a ser citados en noviembre de 2021, sesión en la que hicieron una exposición y se quedaron pero sin responder a preguntas de los grupos parlamentarios.

No hay que olvidar que estos dos señores son, a día de hoy, diputados del Parlamento de Andalucía. No sólo por las responsabilidades que tuvieron en su momento, que también, sino por esa condición de parlamentarios que ostentan, tanto en una ocasión como en la otra en que se personaron tras la citación, demostraron una enorme falta de respeto a la institución de la que forman parte, así como al trabajo de sus compañeros, de todos (al margen de las siglas). De este modo, menospreciaron a la institución parlamentaria, siendo miembros de ella y habiendo estado a favor de la creación de esta Comisión de Investigación.

Antonio Ramírez de Arellano, en noviembre 2021, se remitió a lo dicho un par de años antes: «Comparezco por segunda vez ante esta Comisión para reiterarles lo que ya les dije en 2019: fui consejero de Economía, Hacienda y Administración Pública entre junio de 2018 y enero de ese año, de 2019, es decir, poco más de seis meses, varios de los cuales, como ya les dije y les consta a sus señorías, fueron en funciones. En ese tiempo, no tuve conocimiento sobre la materia que es objeto de esta Comisión de Investigación ni me consta que tuvieran conocimiento mis colaboradores más cercanos». No alude en ninguna de las dos ocasiones a intereses partidistas o políticos por parte de los grupos que lo han citado como compareciente.

Sin embargo, Javier Carnero se extendió más en su declaración que Ramírez de Arellano, y argumentó lo siguiente: «En aquel momento, expresé en esa comparecencia –les recuerdo, el 8 de noviembre

de 2019, es decir, 48 horas antes de las elecciones generales del 10 de noviembre de ese año— que el objeto de esa comparecencia era nada más que una artimaña para enturbiar, enmarañar, retorcer la verdad e intoxicar con fines exclusivamente electorales, sin importarles para nada el objeto de la comisión. Lo hicieron antes, retorciendo el plan de trabajo que esta comisión aprobó, y lo hacen ahora de nuevo, con otra citación que sólo pretende seguir manteniendo vivo un relato que ustedes creen que les es beneficioso para sus intereses electorales. Por cierto, intereses que, en el caso de algunos, se aventuran ya algo más que inútiles. [...] Dicho todo esto, señorías, quisiera trasladarles que poco —por no decir nada— puedo aportarles al objeto de esta Comisión, que he de suponer que es para lo que se me cita. Señorías, nada puedo aclarar porque fui consejero de Empleo, Empresa y Comercio por Decreto de la presidenta de fecha 8 de junio de 2017. Ejercí, pues, la responsabilidad y las competencias de una consejería que nunca tuvo entre sus cometidos gestionar ningún tipo de programa vivo de la fundación que ustedes investigan. No tuve conocimiento, pues, de la vida efectiva de esa fundación y, por ende, de irregularidad alguna, simplemente por una cuestión obvia: la fundación Andaluz de Fondo, Formación y Empleo existió, ejecutó programas y tuvo vida administrativa entre mayo de 2003 y mayo de 2011. Es decir, la fundación que ustedes dicen investigar dejó de existir cuando este que les habla era alcalde de mi municipio, de Benalmádena, y seis años antes de que este que les habla llegara al cargo de consejero de Empleo».

Los comparecientes que leyeron una exposición de motivos, no contestaron a ninguna de las intervenciones de los portavoces y se quedaron fueron:

- Manuel Recio Menéndez (consejero de Empleo 2010/2012)
- Francisco Aguilera Acevedo (ex alcalde del PSOE de Montellano)
- Noelia Ruiz Martel (ex trabajadora de FAFFE)
- Rafael Martín Rellán (ex directivo de FAFFE)
- Eloísa Rufo Luis (ex secretaria de Dirección Económica de FAFFE)
- Francisco Javier Aguado (ex tesorero de FAFFE)
- Carmen Martínez Aguayo (viceconsejera de Hacienda 2004/2009, consejera de Hacienda 2009/2013)

Entre las personas que rehusaron acudir a la Comisión, se encuentra la actual ministra de Hacienda del Gobierno de España, María Jesús Montero, quien fue consejera de Hacienda y Administración Pública desde 2013 hasta 2018, por lo que tuvo responsabilidades durante los años en que se liquidaba definitivamente la fundación (2016), en la reordenación del personal de FAFFE integrado en el SAE, en la integración contable y en la fiscalización del dinero de las subvenciones no justificadas y su correspondiente tramitación de los expedientes de reintegro. Sin embargo, se negó a acudir a las dos citaciones que le hizo la Comisión de Investigación, aduciendo que como ministra del Gobierno de España no tenía obligación de acudir a una citación de una Cámara autonómica.

Es una falta de respeto al Parlamento eludir dar explicaciones de sus responsabilidades en las irregularidades de FAFFE durante los cinco años que fue responsable de Hacienda y de Función Pública en el Gobierno de la Junta de Andalucía.

De todo lo anterior se deduce que, en la actual legislatura, el PSOE-A ha mantenido ese pacto de silencio, esa «omertá» socialista que, en otros casos, ha derivado incluso en prescripción de delitos. En la Comisión, el papel de los portavoces del Grupo Socialista ha sido siempre no sólo el de defender, justificar y proteger a los altos cargos, sino el de intentar boicotear el trabajo del resto de los grupos, llegando incluso a intentar vetar las intervenciones de los mismos.

De todos los comparecientes citados por la comisión, realmente sólo han sido algunos trabajadores de la fundación los que han aportado información. Prácticamente todos los responsables políticos, incluidos los ex presidentes y ex consejeros de Empleo, o bien no han aparecido, o bien se han limitado a declarar que no declararían, o bien han argumentado que no tenían nada que ver. Esta situación sólo se ha dado en esta Comisión de Investigación, cuando ya el Partido Socialista no está en el Gobierno de la Junta de Andalucía, puesto que la mayoría de estos altos cargos fueron también citados a la Comisión de Investigación sobre las Subvenciones a la Formación para el Empleo desarrollada en 2016 y 2017 y, aun estando incursos en procedimientos judiciales, sí que colaboraron con el trabajo de los grupos parlamentarios compareciendo.

Ese pacto de silencio nos ha robado algunos de los testimonios que podrían ser más relevantes, como el del director gerente Fernando Villén, el de los ex consejeros Javier Carnero, Antonio Fernández o María Jesús Montero, y el de los ex presidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán.

2. CAMBIOS NORMATIVOS NECESARIOS EN LA REGULACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

En la actual Comisión de Investigación se han implementado algunas de las recomendaciones reclamadas en anteriores comisiones, como que la documentación se haya facilitado en formatos digitalizados o que las comparecencias hayan sido retransmitidas por parte de la Radio y Televisión Pública Andaluza, pero, como en ningún otra, se ha puesto de manifiesto la necesidad de un cambio normativo ante la falta de colaboración de muchos de los convocados. Por ello parece imprescindible, para mejorar el funcionamiento de las próximas comisiones de investigación en el Parlamento de Andalucía, las siguientes modificaciones:

2.1. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 502 DEL CÓDIGO PENAL

Como ocurrió con la introducción, vía modificación del Código Penal, de la aclaración «o introducción de miembros corporales», ante algunas controvertidas sentencias que no consideraron violación las realizadas con los dedos o la lengua, para que la tutela específica del artículo 502 del Código Penal sea eficiente parece necesario incluir la expresión utilizada en el artículo 420 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y así vetar la torticera y estricta interpretación de que la obligación de comparecer en una Comisión de Investigación parlamentaria no incluye el deber de declarar.

La modificación del apartado 1 del artículo 502 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, propuesta se concreta en los términos que a continuación se exponen: «1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer o se resistieren a declarar lo que supiesen acerca de los hechos sobre los que fueren preguntados 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».

Del mismo modo, parece conveniente introducir la referencia a las comisiones de investigación parlamentarias en el apartado 2 del artículo 502 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para evitar que la falta de colaboración con tales comisiones en la entrega de documentación pueda quedar impune. En la actual Comisión de Investigación, la colaboración en la aportación documental por parte del Gobierno ha sido total, pero hay antecedentes que aconsejan esta modificación. La redacción propuesta se concreta en incluir los siguientes términos: «2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación de una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, 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».

2.2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 52 DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Para un mejor funcionamiento de las futuras comisiones de investigación parlamentarias, como ya ha planteado la actual Presidencia en la reforma integral del Reglamento del Parlamento de Andalucía, se hace

necesario modificar el artículo 52 del Reglamento. En concreto, parece conveniente incidir en las siguientes cuestiones:

- Regulación ad hoc con cada constitución (para adaptar la normativa a las necesidades concretas de cada investigación, por ejemplo, normas de visitas de inspección ocular cuando hicieran falta o para facilitar compatibilidad con el resto de sesiones).
- En las normas de procedimiento, diferenciar entre investigados y testigos colaboradores.
- Inclusión en el Reglamento de la Resolución de 14 de junio de 2012, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, sobre organización y funcionamiento de las comisiones de investigación.
- Reducción de los plazos de notificación y añadir la posibilidad de notificaciones electrónicas. Implementar soluciones para una obtención más eficiente de las direcciones personales de los comparecientes.
- Motivación de la convocatoria comparecientes y solicitudes de documentación.
- Creación sin necesidad de mayoría de los diputados, para que sea un instrumento eficaz de la oposición en un sistema parlamentario.
- Fijación de un plazo máximo de dieciocho meses, con dos prórrogas de tres meses por el Pleno, para cumplir su objeto.
- Limitación a competencias de la Junta de Andalucía.
- Quitar las referencias normativas cuyo cambio no depende del Parlamento andaluz.

3. ¿POR QUÉ UNA FUNDACIÓN?

Las fundaciones públicas nacieron como forma de captación de recursos privados y de agilizar la gestión pública, pero en realidad sólo han servido como una huida de las regulaciones, controles y garantías que la legislación administrativa imponía en la gestión del gasto público, la contratación administrativa y la selección y administración del personal. Con la excusa de una pretendida eficacia en la gestión administrativa y gracias a la potestad de autoorganización, no sólo la Junta de Andalucía con la FAFPE, sino casi todas las administraciones públicas españolas, en general, a finales del siglo pasado y principios del actual crearon multitud de entes públicos instrumentales (la conocida como Administración paralela), sometidos en gran o principal medida al Derecho privado (civil, mercantil o laboral), para no aplicar el más garantista Derecho público (administrativo).

3.1. MODELO ESTATAL FRACASADO Y EMPEORADO

La Junta de Andalucía no sólo replicó con la FAFPE un modelo estatal fracasado, sino que además lo empeoró, al no contar con los agentes sociales. Con objetividad histórica, es evidente que la gestión vía Servicio Andaluz de Empleo y licitaciones con las garantías de la Ley de Contratos hubiera sido mucho mejor opción que la creación de la FAFPE y no hubiera facilitado que durante tantos años se cometiesen delitos en su gestión.

Meses antes del Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se autorizó al titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para constituir la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, el 19 de septiembre de 2002, el Pleno del Tribunal de Cuentas había aprobado un informe en el que describía las irregularidades que se habían cometido en la fundación para la Formación Continua (Forcem) y criticaba el modelo de gestión de la formación continua basado en fundaciones públicas:

Por otro lado, la FAFPE heredó hasta trabajadores de la fundación Tripartita, como se explica en el punto 5.5.1. Es un claro ejemplo de huida del Derecho administrativo, que ha terminado con un «tornafuye» de su plantilla, integrada en la Administración pública sin respetar los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad; principios recordados también en el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público.

El compareciente Antonio Viera aclaró la exclusión de los agentes sociales de la fundación en los siguientes términos: «Yo creo que, en el ámbito de las funciones, o sea, de la actividad pública, hay una corriente que yo comparto, y es que cuanto más representación haya de la sociedad civil, mejor es, porque enriquece el funcionamiento de la misma y, al mismo tiempo, nos garantiza también un mayor control del funcionamiento de esa institución. Yo eso lo comparto al cien por cien. Lo que ocurrió es que en esos comienzos, cuando nos relacionamos con Comisiones Obreras, con UGT y con la CEA, ninguna de las tres estructuras mostró un interés..., cómo definirlo, de una manera intensa, en formar parte de la misma, porque ya ellos partían de una posición en la que tenían sus propias fundaciones. Es decir, Comisiones Obreras tenía una fundación para la Formación y el Empleo; UGT tenía también la suya, y la CEA la tenía y la tiene actualmente. Ésa

es la razón por la que al final la FAFPE en su fundación se dota de una presencia exclusivamente de la Administración pública y, en este caso, de la Administración de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. No había otro motivo extraño, pero que, si hubiera tenido la presencia de Comisiones Obreras, de UGT o de la CEA, yo, desde luego, no habría sido nunca partidario de decir que no, sino todo lo contrario».

Otras alternativas a la creación de una fundación pública andaluza eran posibles para gestionar las nuevas competencias de la Junta de Andalucía, y así lo recordó el representante del sindicato Comisiones Obreras en la sesión de la Comisión de Investigación del 2 de julio de 2021: «Cuando la Junta de Andalucía constituye la FAFPE, fundamentalmente se justifica su creación en la desaparición de los fondos de promoción del empleo. En este proceso de disolución y liquidación de bienes, parte de ellos fueron y vinieron como titularidad de la Junta de Andalucía, que es lo que fundamenta el argumento de la misma para la creación de la fundación. En esa creación de la fundación, la Consejería de Empleo, dado que los fondos venían de una gestión del Gobierno de forma tripartita con los agentes económicos y sociales, empresarios y sindicatos más representativos, nos plantea participar en dicha fundación y participar en el Patronato de la misma. La organización a la que represento hoy aquí, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras Andalucía, se opuso a su participación y a la creación de la misma. Y además teníamos argumentos de peso, y es que ya llevábamos dos acuerdos de concertación social, donde los agentes económicos y sociales reclamábamos la creación de un órgano que gestionase el conjunto de las políticas activas de empleo.

La creación de la FAFPE coincidió aproximadamente con la aprobación de la ley del Parlamento de Andalucía que creaba el Servicio Andaluz de Empleo como órgano de carácter tripartito que debería gestionar todas las competencias de la Junta en materia de políticas activas de empleo. Nunca compartimos los argumentos para la creación de tal fundación, y así lo reiteramos en varias ocasiones y nos opusimos a participar en el mismo. Entendíamos que la fundación iba en detrimento de las competencias del Servicio Andaluz de Empleo y que debería ser éste el ámbito donde se gestionase el conjunto de las políticas activas de empleo; además, reivindicación que seguimos manteniendo en el tiempo y que incluso mi organización, en un momento, planteó un recurso al decreto de competencias del Gobierno andaluz porque le quitaba al SAE las políticas de gestión de formación para el empleo.

Por todo ello, Comisiones Obreras Andalucía siempre ha estado posicionada de forma pública y en las reuniones con el Gobierno en contra de la creación y mantenimiento de la FAFPE».

3.2. PODER «DE RUINA»

El artículo 20 de los Estatutos de la FAFPE establecía que «el Patronato podrá constituir un Comité de Dirección y nombrar, a propuesta del presidente, un director general técnico al que se dotará de los poderes oportunos.

El Comité de Dirección estará compuesto por el director general técnico y un número de miembros entre tres y diez, elegidos por el Patronato, y será presidido por el presidente de la fundación.

Las funciones del Comité de Dirección serán: coordinar, impulsar y ejecutar las órdenes y los actos que emanen de los órganos de gobierno de la fundación».

En cambio, el 20 de septiembre de 2004 se eleva a público, ante el notario de Sevilla Antonio Ojeda Escobar, el apoderamiento con las más amplias facultades conferido por el Patronato de la FAFPE a favor de una única persona, Fernando Villén Rueda, director general técnico de la FAFPE, en los siguientes términos:

«FACULTADES DE APODERAMIENTO A EJERCITAR POR EL DIRECTOR GENERAL TÉCNICO DE LA FUNDACIÓN ANDALUZA FONDO DE FORMACIÓN Y EMPLEO

I. Desempeñar la representación de la fundación en todo tipo de relaciones, actos y contratos ante cualquier autoridad, órgano y dependencia de la Administración pública (Estado, comunidades autónomas, municipios, instituciones y corporaciones de derecho público), juzgados, tribunales, magistratura y asociación, organismo nacional e internacional, sociedad, persona jurídica o natural, ejercitando todos los derechos, acciones y excepciones; siguiendo todos los trámites, instancias y recursos, todos los procedimientos, expedientes, reclamaciones y juicios que competan o interesen a la fundación.

II. Comprar y vender material, útiles, libros, revistas y el material necesario para el cumplimiento de los fines de la fundación, en las condiciones y precio que libremente convenga, así como satisfacer y cobrar su importe.

III. Contratar cuantos servicios sean necesarios para el mantenimiento de las instalaciones y mobiliario de la fundación, así como para la realización de cuantas acciones sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines.

IV. Concurrir a toda clase de subastas, concursos y contratos públicos, que se anuncien o convoquen por el Estado, comunidades autónomas, provincias, municipios, organismos y entidades de todas clases y por particulares; presentar proposiciones y mejorarlas; asistir a los actos de las subastas, y formular reclamaciones o aclaraciones que sean necesarias para el cumplimiento de los fines de la fundación.

V. Solicitar subvenciones ante cualquier autoridad, órgano y dependencia de la Administración pública (Estado, comunidades autónomas, municipios, instituciones y corporaciones de Derecho público), así como llevarlas a cabo, en los términos concedidos.

VI. Contratar la realización de estudios, programas y cursos en el ámbito de la formación y del empleo, con todo tipo de instituciones, entidades, administraciones y empresas, públicas o privadas, percibiendo su importe al contado o a plazos, dando o aceptando las garantías usuales, estableciendo los pactos o condiciones que considere del caso, expidiendo las facturas correspondientes; suscribiendo los oportunos manifiestos, declaraciones o certificados, y en términos generales administrar, regir y gobernar la actividad de la fundación en el ámbito geográfico de su actuación.

VII. Contratar y despedir al personal administrativo, técnico, auxiliar, subalterno y de cualquier clase, y señalar sus sueldos, honorarios y gratificaciones.

VIII. Efectuar toda clase de actos y contratos de adquisición, posesión, administración, enajenación, gravamen, etc., sobre bienes muebles e inmuebles, incluso los relativos a la constitución, modificación y cancelación total o parcial de hipotecas, redención y liberación de derechos reales y todos los demás actos de dominio y disposición, obteniendo las autorizaciones pertinentes del protectorado.

IX. Ejercitar, renunciar y transigir acciones y excepciones, de acuerdo con las limitaciones legales.

X. Cobrar y percibir las rentas, frutos, dividendos, intereses, utilidades y cualquier otro producto y beneficio de los bienes de la fundación y de la actividad que se propone desarrollar, caso de recibir y obtener las tarifas correspondientes.

XI. Efectuar todos los pagos necesarios, cánones e incluso los dividendos pasivos, y los gastos precisos para recaudar, administrar y proteger los fondos con los cuales cuente en cada momento la fundación.

XII. Ejercer, en general, todas las funciones de administración, conservación, custodia y defensa de los bienes de la fundación.

XIII. Abrir, usar y cancelar cuentas corrientes, de ahorros y de créditos, a la vista o término, sin perjuicio de la obligación de obtener autorización de la Consejería de Economía y Hacienda para la apertura de cualquier clase de cuenta en una entidad de crédito y de ahorro, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.bis.1.a) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

XIV. Librar, endosar, intervenir, aceptar, descontar, negociar, cobrar, pagar y protestar letras de cambio, cheques, pagarés y demás documentos que sean consecuencia de la normal actividad de la fundación en el ámbito geográfico de su actuación.

XV. Reclamar, cobrar o percibir cuanto por cualquier concepto deba ser abonado o pagado a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo en metálico, en efectos o en cualquier tipo de prestación, por los particulares, entidades bancarias o de cualquier clase, por el Estado, comunidades autónomas, la provincia, el municipio y, en general, por cualquier ente público o privado; dar y exigir recibos y cartas de pago; fijar, transigir y finiquitar saldos, cancelando toda clase de garantías.

XVI. Concertar préstamos, con garantía incluso inmobiliaria, con las limitaciones legales; concertar avales para garantizar sus actividades; concertar seguros para la cobertura de riesgos, daños y responsabilidad civil de la fundación en la ejecución de su actividad; concertar auditorías externas sobre la gestión integral de la fundación y, muy especialmente, en lo relativo a su funcionamiento económico-financiero.

XVII. Estipular, constituir y aceptar, modificar, retirar y cancelar consignaciones, depósitos y fianzas, provisionales o definitivas, incluso en la Caja General de Depósitos y en el Banco de España.

XVIII. Fijar las contraprestaciones a percibir por los servicios que preste la fundación.

XIX. Todas las facultades precedentes se otorgan dejando a salvo las competencias del Patronato que legalmente son indelegables».

Con estos amplios poderes, que duraron más de seis años, el principal control en la FAFPE fue la ética de Fernando Villén Rueda, y ninguna institución pública puede permitirse estar al arbitrio de una persona.

3.3. LIMITACIONES DEL PATRONATO

3.3.1 Composición del Patronato

El artículo 11 de los Estatutos de la FAFPE establecía: «El Patronato de la fundación estará constituido por un mínimo de 10 miembros y un máximo de 15, nombrados por el presidente del Patronato, entre represen-

tantes de distintas consejerías de la Junta de Andalucía. El cargo de presidente del Patronato corresponde al titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía»

El primer Patronato de la FAFE estaba formado por los titulares de: la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (Presidencia), la Viceconsejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (Vicepresidencia), la Secretaría General de Empleo de la Junta de Andalucía (vocal), la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía (vocal), la Dirección General de Formación Profesional Ocupacional del Servicio Andaluz de Empleo (vocal), la Dirección General de Fomento del Empleo del Servicio Andaluz de Empleo (vocal), la Dirección General de Intermediación del Servicio Andaluz de Empleo (vocal), la Secretaría General del Servicio Andaluz de Empleo (vocal), la Dirección General de Formación Profesional de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía (vocal), la Delegación Provincial de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía en Cádiz (vocal), la Delegación Provincial de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía en Granada (vocal), la Delegación Provincial de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía en Jaén (vocal) y la Delegación Provincial de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía en Sevilla (vocal).

3.3.2. Funciones del Patronato

El artículo 9 de los Estatutos de la FAFE establecía: «La representación, gobierno y administración de la fundación corresponden a su Patronato», funciones que se desarrollaban en el artículo 19 de los mismos Estatutos.

En línea con la previsión del artículo 14.2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones («corresponde al Patronato cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, manteniendo el rendimiento y utilidad de los mismos») y del artículo 15.2 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía («corresponde al Patronato cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, manteniendo el rendimiento y utilidad de los mismos»).

Un Patronato cuyos miembros tienen una relación de jerarquía entre ellos se ha demostrado disfuncional. Nunca se cuestionó, según las actas del Patronato, la labor de Fernando Villén Rueda. Parece evidente que faltaron patronos institucionales que ejercieran sus funciones, como algún miembro de la oposición parlamentaria.

Significativa es el Acta de la reunión del Patronato de la FAFE de 28 de diciembre de 2010, en la que se pueden leer las declaraciones contradictorias del exconsejero de Empleo y expresidente del Patronato, Manuel Recio:

– «También se interesa el señor presidente por los gastos destinados a los arrendamientos de los locales donde se ubican las sedes de la fundación, entendiendo que se trata de precios que en estos momentos están fuera del precio de mercado y que, dado que existe un control exhaustivo del Parlamento de Andalucía sobre la fundación, se debería llevar a cabo una revisión de los mismos. El director general manifiesta que dichas negociaciones ya se están llevando a cabo en algunas de las sedes, y pone de ejemplo la sede que la fundación tiene en el edificio Galia, donde parece que están dispuestos a reducir el importe del alquiler».

– «El señor presidente termina valorando la labor impecable de la fundación y animando a que se siga trabajando tan bien como hasta ahora».

En el acta citada también se puede leer, entre otros gastos, para el presupuesto de 2011 para la FAFPE, aprobado por el Patronato: «Alquileres y mantenimientos, que asciende a 7,6 millones de euros, y es la asociada a la estructura actual de centros y con las correspondientes actualizaciones de rentas y conservación». Nadie cuestionó la escalada del gasto en «arrendamientos y cánones», cuyo presupuesto de gastos para el 2008 en las cuentas anuales de 2007 de la FAFPE era de 5.330.216 euros y para el 2009 en las cuentas anuales de 2008 de la FAFPE era de 6.165.999 euros.

Después hemos sido todos los andaluces los que hemos pagado tales excesos. Por ejemplo:

– En la Sentencia 181/2015, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Cádiz, se condenó al Servicio Andaluz de Empleo al pago de 1.260.706,50 euros por el arrendamiento sobre unas naves industriales suscrito por FAFPE en fecha 11 de febrero de 2010 por el inexplicable plazo de quince años.

– Idéntica cláusula de blindaje tenía otro contrato por una nave industrial en el municipio de Alcalá de los Gazules. Cuando el SAE quiso rescindir este 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.

3.3.3. Responsabilidad de los patronos

El artículo 25 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece la responsabilidad de los patronos:

«1. Los patronos deberán desempeñar el cargo con la diligencia de un representante leal.

2. Los patronos responderán solidariamente frente a la fundación de los daños y perjuicios que causen por actos contrarios a la ley o a los estatutos, o por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo. Quedarán exentos de responsabilidad quienes hayan votado en contra del acuerdo y quienes prueben que, no habiendo intervenido en su adopción y ejecución, desconocían su existencia o, conociéndola, hicieron todo lo conveniente para evitar el daño o, al menos, se opusieron expresamente a aquél.

3. La acción de responsabilidad se entablará ante la autoridad judicial, y en nombre de la fundación:

a) Por el propio órgano de gobierno de la fundación, previo acuerdo motivado, en cuya adopción no participará el patrono afectado.

b) Por el Protectorado, en los términos establecidos en el artículo 45.2 de la presente ley.

c) Por los patronos disidentes o ausentes, en los términos del apartado anterior, así como por el fundador cuando no fuere patrono».

Y el artículo 44 y el 45.2 de la misma ley establecen las obligaciones del Protectorado de las fundaciones andaluzas:

– Artículo 44: «1. El Protectorado de las fundaciones andaluzas es el órgano administrativo de asesoramiento y apoyo técnico de las fundaciones, que velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de aquéllas.

2. El Protectorado de las fundaciones andaluzas será ejercido por la consejería competente en materia de fundaciones, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. El Protectorado ejerce las funciones que le atribuye la presente ley y demás legislación aplicable, respecto de las entidades inscritas en el Registro de Fundaciones de Andalucía».

– Artículo 45.2: «En todo caso, el Protectorado está legitimado para ejercitar la correspondiente acción de responsabilidad por los actos relacionados en el artículo 25.2 de la presente ley y para instar el cese de los patronos en el supuesto contemplado en la letra d) del artículo 26.1 de la misma».

Preceptos de mucha actualidad, no sólo por la FAFPE o las fundaciones públicas, sino por los Patronatos de todas las fundaciones, incluidas las bancarias. La Administración tiene que exigir a los patronos de las fundaciones que ejerzan con diligencia sus funciones y exigirles responsabilidades en caso contrario.

3.4. SUBVENCIONES NOMINATIVAS ILEGALES

Con carácter general, el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que la concesión de ayudas ha de hacerse mediante procedimientos de concurrencia competitiva: «El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva: a efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios». Este precepto, que como tiene carácter de legislación básica vincula a todas las administraciones, pareciera desterrar la arbitrariedad en la concesión de las subvenciones, pero tiene excepciones muy vinculadas a la FAFPE en el apartado siguiente del mismo artículo 22, la primera, las subvenciones nominativas: «2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario».

Las subvenciones nominativas siempre se han criticado por parte de la doctrina porque la regulación de su cuantificación económica y de las obligaciones y compromisos de ejecución y resultados que asumen sus beneficiarios es insuficiente.

Sin valorar la naturaleza de las subvenciones nominativas, como bien apunta la Cámara de Cuentas de Andalucía en su informe de 29 de abril de 2020, la Junta de Andalucía, en general, y con la FAFPE, en particular, se ha abusado de forma sistemática de las subvenciones nominativas cuando no correspondía su concesión.

3.4.1. Subvenciones nominativas vs. aportaciones dinerarias

Aunque cuando se creó la fundación no lo estuviera, desde el ejercicio 2007 la FAFPE estuvo incluida en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que todas las subvenciones nominativas que se le concedieron desde entonces contravinieron el artículo 2.2 de la Ley General de Subvenciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones: «No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública». Lo mismo establece el artículo 1.4 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: «Las transferencias de financiación y las transferencias de asignación nominativa contempladas en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma se entenderán, en todo caso, excluidas del ámbito de aplicación de este Reglamento».

En la presentación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2007 se informa de que «se recogen las dos fundaciones a las que se refiere el artículo 5 de la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007, más veinte fundaciones pertenecientes al sector público de Andalucía, según lo establecido en el artículo 55 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía: [...] Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo».

3.4.2. Plurianuales

El artículo 47.5 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que «no podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros cuando se trate de la concesión de subvenciones a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones». Del mismo modo, el artículo 40 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, prohíbe las subvenciones nominativas plurianuales, como ya hacía el artículo 39 de la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cambio, la mayoría de las subvenciones de la FAFPE eran plurianuales. Por ejemplo, según el informe de Deloitte, la «Subvención nominativa acciones para la mejora de la cualificación profesional de las perso-

nas trabajadoras desempleadas y ocupadas de las CC.AA.» tenía un plazo de ejecución del 3 de noviembre de 2009 a 31 de diciembre de 2011.

3.5. ABUSO DE SUBVENCIONES EXCEPCIONALES

Al igual que las subvenciones nominativas, las subvenciones excepcionales son una excepción a la norma general de concurrencia competitiva en la concesión de subvenciones. Artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que la concesión de ayudas ha de hacerse mediante procedimientos de concurrencia competitiva: «2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: [...]

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública».

El riesgo de convertir lo excepcional en cotidiano ha hecho que el Tribunal de Cuentas concluya en muchas de sus sentencias que «la calificación de estas ayudas como subvención excepcional dio lugar a un abuso del margen de discrecionalidad administrativa en su concesión». Más allá de la concesión directa, el peligro de las subvenciones excepcionales radica en que no existe en ellas la importante diferencia entre establecimiento y otorgamiento de la subvención, son fruto de la improvisación, no existen bases reguladoras y amparadas de forma habitual por convenios sin convocatoria, no existe la transparencia y control adecuados.

3.5.1. Falta de Plan Estratégico de Subvenciones

Para que exista lo excepcional tiene que estar previsto lo ordinario. El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que «los órganos de las administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria». Sin embargo, el I Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía es del año 2020. La mayoría de los objetos de las subvenciones excepcionales de la FAFPE eran previsibles y debieran haber sido adjudicados vía procedimiento en concurrencia competitiva.

Para ser conscientes de la situación, es conveniente recordar que, hasta el año 2016, en la Junta de Andalucía la gestión presupuestaria de las subvenciones podía carecer incluso de reserva previa de crédito. El artículo 29 de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, establece el cambio que consiste en lo que explicaba la propia exposición de motivos de la citada ley: «En su artículo 29, referido a las normas en materia de subvenciones y ayudas, se han incorporado los apartados 5 y 6, que modifican el procedimiento seguido hasta ahora en la gestión presupuestaria de las subvenciones. Este cambio consiste en la necesidad de tramitar el correspondiente

expediente de gasto público con anterioridad a la convocatoria de las subvenciones y, por ende, antes de su concesión a favor de los beneficiarios. Con ello se pretende dotar de mayor rigor y prudencia a la gestión presupuestaria del gasto subvencional, al exigirse la reserva previa de crédito, antes de efectuarse cualquier convocatoria de subvenciones, tanto en la modalidad de concurrencia competitiva como en la no competitiva».

3.5.2. Excepciones

El modificado artículo 116.2 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, establece: «Además de los supuestos contemplados en el artículo 13.2 y el 3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, tampoco podrán obtener la condición de personas o entidades beneficiarias de subvenciones quienes tengan deudas en periodo ejecutivo de cualquier otro ingreso de Derecho público de la Junta de Andalucía, salvo que se trate de deudas aplazadas, fraccionadas o cuya ejecución estuviese suspendida. La acreditación de dicha circunstancia constituye, además de las previstas en el artículo 14 de la referida ley, una obligación de la persona o entidad beneficiaria que deberá cumplir con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión, en la forma que se determine por la Consejería competente en materia de Hacienda.

La normativa reguladora de cada subvención podrá, en atención a la naturaleza de la misma, exceptuar de la prohibición establecida en el párrafo anterior, dentro de los límites de la Ley del Presupuesto de cada ejercicio».

La FAFPE, dado que no justificaba en tiempo y forma las subvenciones que se le habían concedido con anterioridad, tenía que ser excepcionada para poder seguir siendo beneficiaria de subvenciones, conforme al derogado artículo 32.2 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras: «No podrá proponerse el pago de subvenciones a beneficiarios 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 organismos autónomos o, en el caso de entidades previstas en el artículo 6.1 b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las concedidas por la propia entidad pública.

El órgano que, a tenor del artículo 104 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sea titular de la competencia para la concesión de subvenciones, así como el competente para proponer el pago, podrán, mediante resolución motivada, exceptuar las limitaciones contenidas en este apartado cuando concurren circunstancias de especial interés social, sin que en ningún caso pueda delegarse esta competencia».

Por ejemplo, en la subvención excepcional SUBVENCIÓN EXCEPCIONAL ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DE IGUALDAD EN EL EMPLEO (EXP0800113):

TERCERO.- Conforme a lo establecido en el artículo 104 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el citado artículo 32.2 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, el Consejero de Empleo, en calidad de Presidente del Servicio Andaluz de Empleo es competente para dictar la presente resolución.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, el titular de la Consejería de Empleo, en calidad de Presidente del Servicio Andaluz de Empleo

RESUELVE

Exceptuar a la Entidad Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo de la obligación de justificación en tiempo y forma de las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al programa presupuestario 32B.

PROPUESTO
Sevilla, a 25 marzo de 2008
LA DIRECTORA GENERAL DE FOMENTO DEL EMPLEO.


Fdo.: Esperanza Perea Acosta.

CONFORME 25 MAR 2008
Sevilla,
EL CONSEJERO DE EMPLEO EN CALIDAD DE PRESIDENTE DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

Fdo.: Antonio Fernández García.

En el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía, de Fiscalización de las Políticas Activas de Autoempleo: Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía (JA 02/2013), se denuncia que:

– «210 Las resoluciones administrativas de exoneración analizadas adolecen de falta de motivación. Mediante una fórmula común estereotipada, se determinan en anexos las empresas beneficiarias de tal exención, pero sin concreción o explicitación alguna de las razones por las que cada una de dichas empresas cumple con el requisito del especial interés social.

Así, en las resoluciones de 2007, 2008 y 2011, la motivación se centra en que las “entidades a las cuales se les ha concedido una subvención desarrollan proyectos de cuyo análisis individualizado se desprende un gran interés social y de cuyo desarrollo se beneficia un importante número de personas desempleadas” (antecedente tercero); en la Resolución de 11 de diciembre de 2012 se dice que se desprende de los antecedentes de hecho de la resolución el especial interés social, dado que “la severa crisis económica está ocasionando graves problemas de financiación a las entidades beneficiarias”. Se hace así una valoración

conjunta, especificando las empresas beneficiadas, pero sin darse razón de cuál fue el motivo tenido en cuenta en cada uno de estos casos».

– «217 También debe resaltarse, por su relación con el referido sistema de atención al autónomo, la exoneración que se resuelve a favor de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), entidad que ejercía las tareas de coordinación, formación de personal técnico e información al resto de las entidades colaboradoras e integradas en el mencionado sistema (ver epígrafe 7.6.4.2). Las resoluciones de exoneración estaban fechadas los días 17 de noviembre de 2008, 6 de octubre de 2009, 26 de diciembre de 2010 y 13 de junio de 2011».

– «Tanto la motivación de la exoneración a la FAFPE como el resto de exoneraciones dictadas adolecen de falta de motivación, ya que, mediante una fórmula común estereotipada, se determinan en anexos las empresas beneficiarias de tal exención, pero sin concreción o explicitación alguna de las razones por las que cada una de dichas empresas cumple con el requisito del especial interés social, tal y como se expone en el punto 210. Esta incidencia no ha sido alegada».

3.5.3. Subvenciones regladas

Si la irregularidad de las subvenciones nominativas y excepcionales es evidente, también se podría cuestionar la regularidad de las subvenciones regladas si sus expedientes se hubieran iniciado como los anteriores: con un escrito de Fernando Villén solicitando su concesión. El artículo 120.1.2.º 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 establece: «A solicitud de la persona o entidad interesada, podrán concederse subvenciones en atención a la mera concurrencia de una determinada situación en el perceptor, sin que sea necesario establecer, en tales casos, la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas. También podrán concederse subvenciones de forma directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre». La interpretación de este precepto tiene que ser estricta. Hay que recordar que, si pudieran ser admisibles convocatorias de subvenciones sin concurrencia competitiva, las subvenciones rogadas están prohibidas por legislación básica.

3.6. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN NULAS

Las encomiendas de gestión a la FAFPE son una evidencia de la «desfuncionarización» a la que los gobiernos anteriores sometieron a la Administración GENERAL de la Junta de Andalucía. Esta figura constituye una excepción a las reglas generales del Derecho comunitario, cuya finalidad es garantizar los principios de igualdad, transparencia en los procedimientos de licitación pública, concurrencia y no discriminación; principios que deben regir con preferencia en la adquisición de bienes y servicios por la Administración. Siempre controvertidas, las antes encomiendas, ahora encargos a medios propios, son nulas cuando su objeto pudiera implicar el ejercicio de competencias y potestades administrativas. Así lo establecía ya la legislación aplicable a la FAFPE:

– Artículos 12 y 15.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: «La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda».

– Artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público: «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».

– Artículo 106.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía: «La encomienda de dichas actividades no podrá implicar, en ningún caso, la atribución de potestades, funciones o facultades sujetas a Derecho administrativo».

– El artículo 57.1 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece su régimen jurídico: «Las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía no podrán ejercer potestades públicas, ni comportar el establecimiento de servicios públicos. Además, podrán realizar únicamente actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades fundadoras, debiendo contribuir a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de éstas, salvo previsión legal expresa».

Estos límites normativos hicieron que varias encomiendas de gestión hechas a la FAFPE fueran declaradas nulas por los tribunales cuando fueron impugnadas por sindicatos de funcionarios:

3.6.1. Nulidad de la encomienda de gestión a la FAFPE de la Orden de 4 de septiembre de 2008, del Servicio Andaluz de Empleo de la Junta de Andalucía, por Sentencia 974/09, de 25 de mayo de 2009, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla

– «En fin, los propios antecedentes de la Orden impugnada expresan qué es lo que se pretende obtener de la fundación: se dice en ellos “Tercero. La optimización del seguimiento de las acciones formativas aprobadas por el Servicio Andaluz de Empleo mediante contratos programa de formación continua implica una carga de trabajo que no se puede atender con el personal que figura en la relación de puestos de trabajo de este organismo, sin que sea posible a corto plazo incrementar sus efectivos, por lo que se hace necesario encomendar esa tarea a una entidad como la FAFPE, que por sus características especiales ofrezca garantía de eficacia en la gestión del seguimiento de la formación continua”».

– «La suficiencia o no del personal del Servicio Andaluz de Empleo no puede ser motivo para encomendar una gestión si ello se hace a costa de sacrificar principios esenciales en esta institución. El recurso, por todo lo expuesto, ha de ser estimado».

3.6.2. Nulidad de la encomienda de gestión a la FAFPE en la Resolución de 23 de diciembre de 2008, de la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, por Sentencia 149/11, de 8 de febrero de 2011, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla

– «Veamos con algún detalle la relación de tareas encomendadas en virtud de la resolución aquí impugnada.

A los folios 21 y 22 del expediente consta el plan de ejecución de tareas de la dirección de la encomienda. Así, la primera es el archivo y clasificación de documentos. Esta clasificación, por fuerza conlleva una valoración que, al tratarse de documentos administrativos, comportará un ejercicio de potestades que va más allá de una actuación puramente material o técnica. Otra tarea reservada a la encomienda es la consistente en “tareas organizativas de los expedientes y la documentación que contienen”. Es igualmente obvio que la organización de los expedientes supone la aplicación de los principios contenidos en la Ley 30/1992, en concreto en su Título VI. Las tareas organizativas implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo y que pueden comportar –normalmente, así será– el ejercicio de potestades de este orden. No estamos tampoco ante una mera actividad material.

En fin, las labores meramente administrativas referentes a la tramitación de solicitudes comportan establecer su orden de prelación, eventualmente su admisión o no, etc. Cuestiones que, como la anterior, están reguladas por la ley como propias del procedimiento administrativo y que se rigen por principios de este orden y que, reiteramos, comportan el ejercicio de potestades administrativas».

Ratificada por la Sentencia del Tribunal Supremo 258/2013.

3.6.3. Nulidad de la encomienda de gestión a la FAFPE en la Orden de 19 de diciembre de 2008, por Sentencia 535/12, de 23 de abril de 2012, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla

«En fin, se está encomendando el ejercicio de potestades administrativas para la realización de unas tareas que exceden del contenido legal que la fundación puede tener. Y la suficiencia o insuficiencia del personal del Servicio Andaluz de Empleo no puede constituir motivo admisible para encomendar determinadas gestiones a costa de sacrificar principios esenciales».

Por desgracia, no sólo en las encomiendas de gestión a la FAFPE, sino en muchas otras de entonces, no se respetó el límite de las potestades administrativas, ni se incorporó una valoración económica o presupuesto técnico desglosado por actuaciones conforme al apartado b) del artículo 25.6 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008. Se especificaba el importe de la actuación sin más, se abusó de la subcontratación o se encomendaron gastos o servicios recurrentes, incluso de suministros. Como describe, por ejemplo, el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía (JA 05/2015) sobre «Fiscalización de las encomiendas de gestión reguladas en la legislación de contratación pública de determinadas consejerías de la Administración autonómica andaluza. 2013».

Por suerte, la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, en su disposición final segunda, modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Se añade un nuevo artículo 53 bis, se modifican los apartados 1 y 6 del artículo 105 y se suprime el artículo 106. Todas estas modificaciones, junto a las de los artículos 26.3 y 40.2.a) y 10 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, tienen por finalidad la actualización y adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la regulación de los «encargos a medios propios personificados» que se establece en la nueva normativa estatal básica; en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3.7. BUROCRACIA IMPRODUCTIVA

3.7.1. El juego de la confusión de derechos

El Informe 11PI00118/14 estableció el criterio que sobre esta materia ha seguido el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en los siguientes términos:

«Siendo el deber de reintegro una obligación de origen legal cuya titularidad correspondía en el presente caso a FAFPE, y para responder a la cuestión relativa a qué efectos tendría sobre la misma, la extinción de la entidad fundacional y la subrogación en el SAE de todos sus derechos y obligaciones (artículo 8.5 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía), debe acudirse a la normativa reguladora de las subvenciones y, en su defecto, a las normas del Código Civil (artículos. 4.3 y 1.090 del Código Civil).

Como puede adivinarse, la normativa reguladora en materia de subvenciones (fundamentalmente, la Ley General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio) no habría previsto las consecuencias que sobre una subvención ya otorgada (y los posibles efectos de tal otorgamiento, como sería el caso de un eventual reintegro) tendría la extinción de una entidad beneficiaria y su posterior integración en la Administración concedente. Es una realidad jurídica para la que la normativa en materia de subvenciones no habría establecido un régimen jurídico. Ante tal ausencia de normas especiales, ha de acudirse a las normas contenidas en el Código Civil, reguladoras de las obligaciones. Y en tal sentido debe hacerse necesaria referencia a las causas de extinción de las obligaciones contenidas en el artículo 1.156 del Código Civil, entre las cuales se encuentra la confusión de los derechos del acreedor y deudor. Tal causa de extinción aparece definida y regulada en los artículos 1.192 a 1.194. En concreto, aquella se produce, según el artículo 1.192, párrafo primero, cuando en una misma persona se reúnen los conceptos o cualidades de acreedor y deudor (SSTS 18 julio 1996 [RJ 1996, 5727], 19 de mayo de 2006 [RJ 2006, 3047]), fundamentándose la extinción del crédito o de la deuda en la imposibilidad de coexistencia en un solo sujeto de tales cualidades opuestas y contradictorias. Apréciase cómo tales causas de extinción resultan aplicables no sólo a las obligaciones contractuales, sino también a las obligaciones nacidas de la ley, en virtud del principio de supletoriedad recogido en el artículo 1.090 del Código Civil. Obsérvese cómo

la Ley General de Subvenciones no recoge un listado tasado de causas de extinción del derecho a exigir el reintegro, sin perjuicio de que de la citada norma se infirieran cómo circunstancias que extinguen tal derecho y la correspondiente obligación, el pago o devolución total de tales cantidades, y la prescripción del derecho a exigir el mismo (artículos 39 y 40.1 de la Ley General de Subvenciones. También cabe aludir al artículo 95 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones que, bajo la rúbrica de Cantidades a reintegrar por fundaciones del sector público estatal, organismos o entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración general del Estado (precepto no básico), establece lo siguiente: Las deudas por razón de acuerdos de reintegro que tengan con la Administración general del Estado las fundaciones del sector público estatal o los organismos o entidades de Derecho público vinculados o dependientes de aquella podrán extinguirse mediante la deducción de sus importes en futuros libramientos o mediante su compensación con deudas de la Administración general del Estado vencidas, líquidas y exigibles.

Obsérvese cómo el legislador estatal habría previsto como posible causa de extinción de la obligación de reintegro la compensación de deudas, causa ésta también prevista en el 1.156 del Código Civil como causa de extinción de las obligaciones. Ello abunda aún más en la aplicabilidad de las causas de extinción recogidas en el Código Civil.

Expuesto lo anterior, y partiendo de la subrogación del SAE en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de FAFPE, desde la extinción de ésta, y sentada la aplicabilidad de las causas de extinción previstas en el artículo 1.156 del Código Civil a las obligaciones legales, como sería el reintegro, ha de observarse cómo el hecho de que desde ese momento el SAE ocupe la posición jurídica de FAFPE habría implicado que en aquellas relaciones jurídicas en que la fundación tuviera la posición de deudor, tal posición pasase a SAE, y en aquellas relaciones jurídicas en que la fundación tuviera la posición de acreedor, tal posición se trasladase igualmente al SAE, entendiendo que, para que procediera la aplicación de tal regla o teoría, resultaría necesario que estuviéramos en el caso de obligaciones nacidas antes de la extinción de la fundación y posterior subrogación del SAE en todos sus derechos y obligaciones. Es decir, con la subrogación prevista legalmente en el artículo 8.5 de la Ley de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía, en aquellos supuestos en que el SAE fuera titular de un derecho para con FAFPE, resultando la primera acreedora y la segunda deudora (y también en el caso inverso, esto es, cuando la FAFPE fuera titular de un derecho para con el SAE, resultando la primera acreedora y la segunda deudora), se habría producido una confusión de derechos o posiciones jurídicas, al coexistir en SAE tales cualidades opuestas y contradictorias, pues SAE habría pasado a ser al mismo tiempo acreedor y deudor de aquellos derechos y obligaciones de FAFPE en que se hubiera subrogado. De nuevo se insiste en que tal regla resultaría únicamente aplicable al caso en que la obligación a extinguir por confusión hubiera nacido con anterioridad al momento en que tal confusión pudiera producirse.

Tal teoría de la confusión, como se ha adelantado, para ser aplicable, pasaría por tanto por fijar el momento de la extinción de la fundación, como momento en que opera la subrogación prevista en el artículo 8.5 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, y por tanto en el que concurriría la confusión de derechos, debiéndose poner tal fecha en conexión con aquella en que hubiere nacido la obligación concreta, susceptible de ser extinguida por confusión, dado que, como se ha expuesto, resultaría necesario para aplicar tal teoría que se tratase de obligaciones de FAFPE para con SAE nacidas

antes de la extinción de aquella o, lo que es lo mismo, tal regla resultaría únicamente aplicable en el caso en que la obligación a extinguir por confusión hubiera nacido con anterioridad al momento en que tal confusión pudiera producirse. Al respecto, consta publicado en el *BOJA* de 24 de mayo de 2011 (*BOJA* núm. 100) la Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones de Andalucía, la extinción de la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo. Es esa fecha de inscripción a la que debe estarse - 5 de mayo de 2011-, todo ello de acuerdo con el carácter constitutivo del Registro de Fundaciones y de publicidad material y formal frente a terceros previsto en el artículo 51.1 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de Andalucía, y de conformidad con la previsión del artículo 42 de la misma norma, que señala que una vez concurrida la causa de extinción —en este caso, ser imposible la realización del fin fundacional— y ratificado por el Protectorado el acuerdo del Patronato, se producirá la extinción de la fundación. Tal fecha debe ponerse a su vez en relación con el momento de nacimiento de la obligación de reintegro en el presente supuesto, para ver si efectivamente existía una obligación nacida antes del 5 de mayo de 2011 que pudiera extinguirse por confusión de derechos. Al respecto, consta en la Resolución de justificación del gasto de fecha 10 de mayo de 2012 cómo, con fecha 17 de noviembre de 2008, la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo manifiesta su renuncia a una serie de cursos que en la misma se relacionan, resultando que, respecto de esos cursos renunciados, desde ese momento habría surgido la obligación de reintegrar tales cantidades (artículo 37.1 *b* de la Ley General de Subvenciones). Estaríamos, por tanto, ante una obligación de reintegro nacida con anterioridad a la fecha de extinción de la FAFPE y que, por tanto, sería susceptible de considerarse extinguida por confusión de derechos».

Esta argumentación fue repetida en numerosos informes del Gabinete Jurídico; por ejemplo: Informes 809/14-F, 161/14-F, 213/15-F, 135/2015-F, EEPI00042/15, EEPI00057/15, EEPI00069/15, EEPI00070/15, EEPI00071/15, EEPI00116/16, AEPI00003/19 o AEPI00006/19. No sólo en lo referente a la extinción por confusión de derechos, sino en su compatibilidad con las diligencias previas tratadas a continuación.

En otras palabras, desde el Servicio Andaluz de Empleo se ha procedido en los últimos años al cierre de los expedientes que aún estaban pendientes de FAFPE, sin que se hayan abierto expedientes de reintegro. Como se puso de manifiesto en las distintas resoluciones por las que se concluyen expedientes de la FAFPE, la subrogación de FAFPE en el SAE se produjo en mayo del 2011. En ese momento se produjo la confusión de derechos entre acreedor y deudor. Es por ello que se dictaron resoluciones por las que, en base a la confusión patrimonial tras la subrogación del SAE en FAFPE, se concluye el expediente. El hecho de que coincidan en la misma persona la figura de acreedor y deudor hace imposible el reintegro de la ayuda.

3.7.2. Diligencias previas

Los informes del Gabinete Jurídico en relación con los expedientes de reintegro de la FAFPE solían concluir con la siguiente indicación: «caso de apreciarse la existencia de indicios de responsabilidad contable en cualquier tipo de procedimiento administrativo, debe procederse a la apertura de diligencias previas, conforme a lo previsto en el artículo 110.1 del TRLRHA». Sin embargo, tal medida ha sido más que excepcional

hasta la llegada del nuevo Gobierno andaluz y, en muchos casos, un trámite para su archivo. De hecho, tan paupérrimo ha sido el interés de que este procedimiento funcione que en nuestra comunidad autónoma carecemos hasta de la normativa que lo desarrolle.

El 4 de agosto de 2020 se publicó en el *BOJA* la Orden de 30 de julio de 2020, por la que se delegan las competencias atribuidas por el artículo 110 del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Su motivación: «Razones de eficacia y agilidad en la tramitación de expedientes administrativos que pudiesen derivar en posibles supuestos de responsabilidad contable, conforme a lo dispuesto en el título VI del texto refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en consonancia con criterios de buena administración, hacen necesario delegar las competencias de la persona titular de la Consejería para ordenar el inicio de diligencias previas de investigación a efectos de determinar la citada responsabilidad contable».

4. IRREGULARIDADES DETECTADAS EN LA FAFE**4.1. LOS INFORMES DEMOLEDORES DE LA CÁMARA DE CUENTAS**

Son varios los Informes de la Cámara de Cuentas andaluza que cuestionan la gestión de fondos por parte de esta fundación, entre los que destacamos los dos siguientes:

Informe 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, publicado en 2014 y que concluye en relación con la FAFE que hay circunstancias de las que pueden derivarse responsabilidades contables y administrativas:

- Respecto de dos subvenciones nominativas concedidas a esta fundación, por importes de 24.577.231,59 € en 2009 y 24.321.223,95 € 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.

- Respecto de la subvención excepcional concedida a la FAFE por 8.962.792 €, 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 e Innovación, Ciencia y Empresa de la JA, el órgano fiscalizador advierte de varias irregularidades:

- No constó importante documentación justificativa que impidió 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, por lo que de estos hechos pudiera derivarse responsabilidad contable.

- El contrato de arrendamiento de servicios entre la FAFE 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 (junio de 2009), es decir, la autorización es posterior a la firma del contrato y al inicio del plan formativo, incumpliendo el artículo 29.3 de la LGS.

Además, no consta en el expediente solicitud ni aceptación de esta subcontratación. De este hecho pudieran derivarse responsabilidades administrativas.

- 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 JA para declarar la excepcionalidad de la subvención, puesto que existen bases reguladoras específicas de ayudas para la formación profesional. De este hecho, según la Cámara, pudieran derivarse responsabilidades administrativas, y hay que destacar que consideramos que por esta misma razón las ayudas concedidas por Acuerdo de Consejo de Gobierno para anteriores fases (I a III), y que suman un importe de casi 23 millones de euros, tampoco cumplirían ese requisito.

- 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 FPE, 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, la ausencia de documentación impide pronunciarse sobre la efectiva realización del gasto por becas y su razonabilidad.

El Informe de fiscalización de las subvenciones del Proteja de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), correspondiente a los ejercicios 2009 y 2010 (publicado en enero de 2012), ya ponía de manifiesto un buen número de irregularidades que reflejan un mal uso de la subvención:

- La baja ejecución del programa de formación incluido en este plan, con un grado de ejecución de sólo el 31% (sólo ejecutados 12,6 millones, de los 80 previstos).

- La inexistencia de indicadores de seguimiento que permitan valorar el desarrollo del programa, ni de los índices de contratación, y no menos importante que la mayor parte de los beneficiarios (alumnado) no eran los previstos en la normativa reguladora.

- Detecta irregularidades en el 84% de los procesos selectivos de personal vinculado al Proteja, tales como ausencia de preselección, falta de entrevistas y de valoración de currículum o justificación insuficiente de la valoración emitida. El 60% se ha reclutado mediante la base de datos interna de la FAFE y «no han quedado suficientemente garantizados los principios que deben regir en todo procedimiento de acceso a puestos de trabajo en entidades públicas, en especial, los de publicidad en la convocatoria y transparencia en la selección».

La Cámara considera en sus conclusiones que los logros de este programa son «insuficientes» para la magnitud y pretensiones del mismo. Y dice expresamente que «tanto su fin último como los objetivos previstos en su legislación están lejos de alcanzarse en el horizonte previsto para su desarrollo».

Respecto a las graves irregularidades detectadas en este informe del Proteja y en el informe publicado en 2014, hay que señalar -y así ha sido reconocido por el entonces consejero de Empleo, el señor Sánchez Maldonado- que, en su momento, no se hicieron por parte del SAE y tras la liquidación de la FAFE las preceptivas auditorías 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 FAFE y para dar cumplimiento a las resoluciones de concesión. Es el propio SAE quien incumple las obligaciones legales impuestas a los beneficiarios de subvenciones.

En este mismo sentido, el ex director general de FAFE, Fernando Villén, durante su comparecencia en esta Comisión, apunta a que la responsabilidad de no haber completado los expedientes de subvenciones sería del SAE, que asumió esas funciones tras la extinción de la fundación.

«Los expedientes vivos pasan al SAE, al que se le subrogan todos los derechos y obligaciones de la FAFE, por eso el SAE tenía que haber terminado de ejecutar esos expedientes». Sobre el agujero que denuncia la Cámara de Cuentas, dice que «la responsabilidad de las irregularidades que señala el Informe “no la puede tener la fundación porque estaba extinguida».

4.2. EL EXECRABLE USO DE TARJETAS BANCARIAS PARA PAGAR LAS JUERGAS EN PROSTÍBULOS. MAQUILLAJE CONTABLE Y SIN CONTROLES

Resulta execrable, sórdida e indescriptible la finalidad a la que altos cargos de la fundación destinaron el dinero de los fondos públicos que debían estar al servicio del empleo de los andaluces. Más de 3 millones

de euros en solo 4 años dilapidados en prostíbulos, comidas gourmet pantagruélicas a base de delicatessen y copas y discotecas, peajes, multas de tráfico, viajes todo incluido, hoteles con campos de golf, comidas en casetas de feria, etc.

Entre 2004 y 2010, se localizan hasta 43 abonos con 3 tarjetas en 5 prostíbulos. Son, al menos, 13 juergas que suman casi 32.000 euros. En total, los gastos realizados con distintas tarjetas suman 72.486 euros, entre los que, además de los de los clubs de alterne, constan 22.555 euros en restaurantes, 1.805 en hoteles.

La mayor de esas juergas tiene lugar el mismo día en que se produce el cese del consejero de Empleo, Antonio Fernández, y de otros altos cargos de su consejería, miembros del Patronato de la fundación. Ese día, el 22 de marzo de 2010, se pagaron 15 facturas en un conocido club de alterne de Sevilla con cargo a una Mastercard de la FAFPE, un total de 14.737 euros en sólo unas pocas horas.

Aunque el director general técnico de la fundación afirma que devolvía las cantidades y que se anotaban en los libros diarios, sin embargo, la investigación judicial apunta a que realmente el dinero no fue devuelto y a que se produce un maquillaje contable. Así, según auto del juez instructor, «con el fin de ocultar la ilícita disposición de fondos públicos realizada», el investigado Fernando Villén, «en connivencia» con la directora económica financiera ideó «un sistema por el que se simulaban los reintegros de los referidos cargos realizados por el investigado», de forma que, «en los libros diarios de la FAFPE, constan asientos de devolución de las citadas cantidades». «Al objeto de simular el reintegro a las arcas de la FAFPE de las cantidades ilícitamente dispuestas por su director, los investigados utilizaron la caja de la Dirección Económica Financiera de la FAFPE, simulando supuestas reposiciones en metálico (evitando así la utilización de transferencias bancarias o método similar) de aquellas disposiciones ilícitas, haciendo así que los gastos se camuflaran como ingresos en la Caja Central para su posterior inclusión como tales en la contabilidad».

Se ha comprobado que en FAFPE había una especie de doble contabilidad, que se maquillaba esa contabilidad para justificar gastos pagados con tarjetas en locales de prostitución y de copas, simulando luego la devolución a través de ingresos en efectivo en la caja central de la FAFPE, para más tarde volver a retornar los fondos objeto de devolución utilizando varios métodos, como la simulación de operaciones comerciales, incremento de los gastos de caja y la entrega de anticipos carentes de justificación. Fernando Villén, «prevaleciendo de su cargo como director técnico» de la FAFPE, «habría venido llevando a cabo, de manera continuada, una disposición ilícita de los fondos de dicha entidad pública, desviándolos de su propia finalidad –que no es otra que el fomento y financiación de actividades relacionadas con la formación de desempleados–, utilizándolos para abonar los servicios recibidos en distintos locales de alterne de Sevilla y otras provincias andaluzas que frecuentaba, utilizando para ello las tarjetas bancarias de las que disponía (en total, tres tarjetas de las seis de que disponía como director) contra las cuentas de la referida fundación».

Según la investigación, estas irregularidades deben conectarse también con la inobservancia detectada respecto a los mecanismos de control contable de la FAFPE, de modo que, por ejemplo, se habrían realizado muy pocos arqueos de las cajas –Caja Central, principalmente–, cuando al menos tendría que haberse realizado uno mensual.

Esa falta de arqueos habría impedido el efectivo control del saldo de las cajas, dificultando así la comprobación de las reposiciones de efectivo y la acreditación de los ingresos o gastos realizados, lo que, su vez, posibilita la alteración del correspondiente saldo, sin ningún tipo de justificación.

Por todos estos hechos están investigados el que fuera director técnico de la FAFPE, Fernando Villén, y la directora financiera de este ente público entre 2004 y 2011, Ana Valls, y se ha acordado la apertura de juicio oral. Las pruebas que se han reunido demuestran, a juicio del Ministerio Público, que Villén pudo cometer un presunto delito continuado de malversación de caudales públicos y otro de falsedad, y por ello pide una condena de seis años de cárcel para el que también fue secretario de Empleo en la Ejecutiva Regional del PSOE.

Además de esos pagos con tarjetas, hay que resaltar que la FAFPE gastó sólo en tres años más de tres millones de euros en comidas, clubs de golf, hoteles y viajes, y en contratación de autocares (más de 800.000 euros), según consta en las declaraciones que presentó el ente público ante Hacienda entre el 2008 y el 2011. Y también cómo, con cargo a fondos públicos, se han pagado los coches oficiales y las horas extras del chófer de Villén, para satisfacer los vicios de este alto cargo socialista, para ir a juergas, a prostíbulos e incluso a actos de partido.

Con todo ello queda demostrada la impunidad con la que actuaban y la falta de respeto a la mínima responsabilidad pública y política de altos cargos de la FAFPE, que queda acreditada con estas despreciables actuaciones y su absoluto desprecio al control, en la creencia de que tenían patente de corso para hacer y deshacer, para satisfacer sus «aficiones» y sus gastos personales con el dinero de los andaluces. ¿Cuánta sensación de impunidad y de confianza no tendrían responsables de la Consejería de Empleo cuando la actividad laboral de su director general de Trabajo (Javier Guerrero) se llevaba a ciertos pubs de Sevilla y se acompañaban de gin-tonics y cocaína, y la supuesta actividad comercial del director de FAFPE terminaba en los prostíbulos?

No podemos, además, obviar en este punto que Fernando Villén tenía la consideración de alto cargo de la Junta de Andalucía y que, además, era militante activo del Partido Socialista, llegando a ser en 2008 secretario general de Empleo en la Ejecutiva socialista andaluza. Era parte del organigrama socialista. Tanto su puesto en la FAFPE como en la antigua Fundación Fondo de Formación eran de libre designación, a dedo. Tuvo la confianza de los dirigentes socialistas del antiguo Inem y la del Ejecutivo andaluz, pero también del propio aparato socialista.

Antes de ser director general técnico de FAFPE ya gozaba de la confianza de su partido cuando en 2001 era nombrado vocal en el Consejo de Administración de la Caja San Fernando, a propuesta del Partido Socialista, cargo en el que continuaría durante años, además de ser también vicepresidente del Comité de Gestión de la Fundación Cajasol. Hasta que se destapa este escándalo seguía formando parte del Partido Socialista en la provincia gaditana.

Asimismo, queremos destacar que, aun cuando de forma continuada se nos ha trasladado que había controles y que cada año se auditaban las cuentas de FAFPE, lo cierto es que todo este asunto viene a demostrar que esos controles no eran suficientes. En la investigación judicial se habla de una «alteración sustancial de documentos contables de la fundación» y de que se ha maquillado la contabilidad para que en el balance de comprobación de sumas y saldos no haya incoherencias y conseguir un balance cuadrado, por lo que es lógico que no sean nada fáciles de detectar las irregularidades en auditorías. A la vista de esta constatada mala práctica, ¿puede garantizarse que no hay más maquillajes contables y balances tan bien cuadrados que hayan impedido que en los trabajos de auditorías financieras se detectaran irregularidades?

Por todo lo que estamos viendo, está claro que estas auditorías financieras, aun cuando en su opinión mostraran una imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera, desde luego no eran fiel reflejo de muchas otras cuestiones, que son las que han motivado, entre otras cosas, que en este Parlamento haya una Comisión de Investigación.

4.3. EL AMAÑO DE CONTRATOS Y EL «FAROLILLO ROJO» DE LOS INFORMES DE AUDITORÍAS Y DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL

Las posibles irregularidades en los procedimientos de contratación de la FAFPE ya son detectadas en el único Informe de Control Financiero que la Intervención General de la Junta de Andalucía realiza a esta fundación. Este control financiero se lleva a cabo en virtud de Resolución 1/2009, de 27 de febrero, de la Intervención General, por la que se aprueba el plan de auditorías, control financiero y control financiero permanente para 2009.

Este informe, elaborado en 2009 respecto al cierre del ejercicio 2008, debería haber hecho saltar alguna alarma que hubiera evitado que, con posterioridad al mismo, se continuaran cometiendo no pocas irregularidades hasta la extinción de FAFPE, como más adelante veremos, y ello porque en el mismo se pone de manifiesto la existencia de indicios de irregularidades que no pueden confirmarse porque la fundación no presta la colaboración debida y no facilita la documentación que permita a la Intervención confirmar si hay incumplimientos legales.

Dicho Informe contiene una salvedad o limitación al alcance en materia de contratos: «la fundación no ha remitido la documentación requerida sobre determinados contratos y operaciones con determinados proveedores, por lo que no podemos pronunciarnos sobre la correcta aplicación y cumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público».

Se requiere a la fundación la relación de expedientes de contratación de consultorías, asistencias técnicas, servicios y suministros, con objeto de extraer una muestra para comprobar la correcta aplicación de la LCSP.

Se solicita el mayor de movimientos de nueve proveedores con elevados saldos, al cierre del ejercicio. En el estado de movimientos se observa:

La existencia de algunos movimientos por importe superior a 206.000 euros no incluidos, en la relación de contratos anteriores.

Movimientos en cortos intervalos de tiempo con el mismo proveedor y concepto que, independientemente, no alcanzan el importe de regulación armonizada, pero considerados conjuntamente sí. También se observan certificaciones correspondientes a distintos contratos con un mismo proveedor que recaen en fechas iguales. Todo esto podría ser indicativo de la existencia de fragmentación.

A esto hay que añadir que el cuadro remitido por la fundación, indicando los expedientes contractuales celebrados en 2008, de un total de 8.259 contratos celebrados, 8.248 son contratos menores y los otros 11 son adjudicados todos ellos por procedimiento negociado.

Se ha solicitado a la fundación la documentación soporte de algunos de esos movimientos, expedientes de contratación instruidos, facturas, etc., para comprobar la correcta aplicación de la normativa aplicable.

La fundación no ha atendido el requerimiento en tiempo ni ha aportado toda la documentación solicitada, lo que supone una limitación al alcance.

Consta también en el informe que la FAFE ha remitido las instrucciones por ella aprobadas en las que se regulan los procedimientos de contratación, según lo previsto en el artículo 175 de la LCSP, pero que se ha solicitado el informe previo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía requerido antes de la aprobación de dichas instrucciones, no existiendo tal informe, al entender la fundación que no era necesario solicitarlo.

En diciembre de 2017, el Informe de Resultados de la Auditoría de Regularidad correspondiente a los ejercicios 2009 a 2011, elaborado por la consultora ATD Auditores del Sector Público. SL, confirma los indicios de incumplimientos que la Intervención General no pudo certificar, concluyendo que la fundación incurrió en el fraccionamiento de contratos, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 74 de la LCSP, verificando la existencia de «relaciones accionariales o empresariales entre empresas invitadas a licitar, de lo que podría inferirse el incumplimiento del principio de concurrencia y libre competencia, por cuanto cabe la posibilidad de un pacto de precios entre las empresas invitadas a licitar».

Respecto a los procesos de contratación, también señala que era una práctica habitual de la fundación la licitación mediante procedimientos negociados o mediante contratación directa y que ese uso excesivo por parte de la fundación de procedimientos, que si bien están regulados en la LCSP, teniendo en consideración el análisis del fraccionamiento, no garantizan el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad en las licitaciones, como lo haría el uso de los procedimientos abiertos.

La FAFE utilizó durante cierto tiempo (al menos, hasta final de 2009) el «procedimiento de compras PG06» (heredado de Fondo Promoción y Empleo SCN), que según los auditores es un procedimiento de calidad no asimilable a un procedimiento de contratación, de manera que no garantiza el cumplimiento de los principios básicos de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, según el artículo 173 de la LCSP.

En 2010 y 2011, los procedimientos de contratación se regían por lo dispuesto en las Instrucciones Internas de Contratación, no aprobadas formalmente.

Advierte la auditoría que «no consta que la fundación, desde la entrada en vigor de la ley hasta su extinción, en fecha 4 de mayo de 2011, aprobara formalmente unas Instrucciones Internas de Contratación que regulasen la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada». Y concluye que «si bien la ley no imponía un plazo determinado en el que debían aprobarse las instrucciones internas, su inexistencia supone una limitación en nuestro alcance de análisis del cumplimiento de la legalidad en esta materia». Añade que la fundación llegó a elaborar unas instrucciones internas de contratación, que no están fechadas, por lo que se desconoce su fecha de elaboración; tampoco existe constancia de la fecha en que dichas instrucciones pudieran haber sido publicadas en el perfil del contratante de la fundación.

Queda claro, por tanto, que nunca se llegaron a aprobar esas instrucciones internas y no se siguieron las recomendaciones de la Intervención General al respecto. De hecho, no hemos encontrado en las actas del Patronato nada al respecto que indique su toma en consideración y aprobación. Además, el Informe indica que se ha verificado que determinados expedientes se han tramitado por procedimientos distintos a los que, en función de las características de las adquisiciones de bienes o servicios, les corresponderían según lo indicado en esas instrucciones internas de contratación.

Hay otra auditoría relativa a una de las millonarias subvenciones de las que la Cámara de Cuentas advirtiera en 2014 que no se habían justificado. Se trata del informe de revisión de la cuenta justificativa del expediente de subvención 98/2009/N/002, de fecha 22 de diciembre de 2014, elaborado por la consultora Deloitte, SL, que, en su punto 6, advierte sobre la posible comisión de irregularidades en relación con los procesos de licitación y adjudicación de prácticamente la totalidad de los gastos justificados en concepto de servicios de evaluación y control de calidad, y docencia. En concreto, cita textualmente que «en relación a los procesos de licitación y adjudicación de determinados gastos, si bien hemos podido verificar la existencia de documentación soporte en relación al seguimiento del procedimiento previsto en el artículo 31.3 de la Ley 381/2003, General de Subvenciones, para la contratación de servicios con terceros, no nos ha sido posible disponer de los criterios seguidos por la extinta fundación en relación al fraccionamiento de las licitaciones realizadas mediante diferentes procedimientos y a la selección de los proveedores convocados para dichas licitaciones. Este aspecto afecta a la práctica totalidad de los gastos justificados en concepto de gastos de evaluación y control de calidad, así como a los costes de docencia de los programas formativos impartidos bajo la modalidad de semipresenciales identificados bajo las siguientes codificaciones...».

Por último, y no menos reseñable, la investigación realizada en el marco de las diligencias previas que se instruyen en el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla viene a confirmar todos esos incumplimientos de las normas de contratación y, además, destapa un auténtico escándalo al revelar que en FAFE hubo una auténtica trama de amaño de contratos.

Las operativas detectadas en esa investigación judicial vienen a coincidir con buena parte de las malas prácticas a las que apuntaban varias auditorías y revelan graves, numerosas y evidentes irregularidades en la tramitación de los procedimientos de contratación:

- El fraccionamiento de contratos.
- La utilización en la tramitación de procedimientos de la modalidad urgente.
- La influencia de las empresas adjudicatarias en la designación de las empresas participantes.
- La utilización de ofertas de resguardo por empresas instrumentales.
- Elaboración de los PPT por la empresa adjudicatarias.
- La participación de la empresa adjudicataria en la aprobación del presupuesto.
- La participación en los procedimientos de contratación de empresas vinculadas.
- Modificaciones contractuales, en especial la prórroga.

La investigación concluye que se produjo una «presunta actuación coordinada» y continuada en el tiempo entre responsables de la FAFE y de los de un conglomerado de empresas, que se pudo traducir en el amaño de contratos.

Se investiga a 23 personas por indicios de presuntos delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos en los contratos de esta entidad de 2007 y 2010.

FAFE adjudicó contratos hasta a siete empresas vinculadas a las mismas personas, a Jesús Manzorro Romero y Juan Luis Álvarez Balboa, ex trabajadores del extinto Fondo Promoción y Empleo Sector Construcción Naval, de donde también procedía toda la cúpula de la FAFE, incluido como es sabido el propio director general técnico, Fernando Villén.

Estos empresarios han admitido en sus declaraciones que en FAFE les garantizaban la adjudicación de los mismos antes de convocar concursos a los que invitaban a otras empresas que ellos mismos les indicaban. Por su parte, el director general de FAFE asegura que él no intervenía ni en qué empresas se invitaba ni en la adjudicación, que se limitaba a firmar, y ha declarado que en su labor al frente de la fundación recibía directrices del Patronato de la misma, del que formaban parte altos cargos de la Consejería de Empleo.

Por otro lado, la persona que figuraba como apoderado de Anova XXI, SL, una de las empresas vinculadas a Jesús Manzorro y Juan Luis Álvarez, era también administrador único de otra sociedad, Güelfo y Antona Consultores, que entre 2008 y 2011 resultó adjudicataria de otros ocho contratos.

Asimismo, la investigación apunta a que muchos de los contratos licitados por separado se pudieron haber licitado conjuntamente. Los investigadores creen que, haciéndolo como lo hizo, la FAFE trataba de eludir posibles controles.

Existen correos electrónicos que prueban que primero se seleccionaba a dedo a sus proveedores y a posteriori se inventaban procesos de adjudicación para dar cobertura a los contratos «a sabiendas de su ilegalidad».

Entre la documentación recibida en esta Comisión, hemos podido corroborarlo y encontramos uno de esos correos en el expediente 98/2009/EX/01, relativo a la subvención para la formación de ex trabajadores de Delphi, en el que se aprecia claramente cómo antes de la fase de licitación hay un concierto previo entre el empresario Juan Luis Balboa y la directora de Garantías Institucionales de FAFE.¹

En un medio de comunicación (El Mundo 10/03/2018) apareció otro email, remitido por la misma directora a una técnico de la fundación el 11 de enero de 2010, que es revelador del amaño de contratos públicos y el montaje a posteriori de un expediente: «Con este importe no hay manera de legalizar la contratación, ni aun fraccionándolo. A ver si podéis haceros con tres ofertas y montar un negociado sin publicidad. Esta opción no quiere decir que estemos cumpliendo con la Ley de Contratos, pero al menos tenemos algo de publicidad». Finalmente, la empresa confeccionó una factura siguiendo las instrucciones que le dieron los trabajadores de la FAFE.

En ocasiones, incluso se ha utilizado una modalidad contractual que ni se encuentra entre los procedimientos de contratación establecidos en la normativa de contratación pública entonces vigente ni en el procedimiento interno de contratación, los «acuerdos de colaboración».

El importe total de los contratos indiciariamente irregulares alcanza la cuantía de casi 9,5 millones de euros entre 2007 y 2011.

Debemos destacar también que, tal y como hemos podido comprobar en comparecencias del personal del departamento económico-financiero, empresas de ese entramado (como FF GESAL) han asesorado a FAFE en materia económico-financiera y tributaria desde su creación, y sorprende que, aun cuando FAFE ha llegado a tener más de 1.700 empleados y que tenía su propia Dirección y Departamento Económico-Financiero, tuvieran que recurrir a sus servicios durante toda la vida de la fundación, y que empleados de estas empresas estuvieran de modo permanente en los servicios centrales de FAFE.

Y llama la atención que con tanta asistencia técnica esas empresas no apreciaran, por ejemplo, cómo había proveedores que en facturas aplicaban un IVA del 16% cuando debía ser del 7%, un encarecimiento que según las investigaciones ha causado un perjuicio al interés público y evidencia la «falta de control interno»

de la fundación. O que hubiera una supuesta doble contabilidad para tapar gastos en juergas, pese a que según contrato hacían trabajos de auditoría interna, con carácter preventivo, de la contabilidad financiera.

Una de las malas prácticas detectadas ha sido la utilización de las llamadas «ofertas de resguardo» por empresas instrumentales, con las que únicamente se pretendería engrosar la lista de participantes en el procedimiento de contratación y darle visos de aparente legalidad, y hemos podido comprobar cómo una de las empresas que se indicaban a los gestores de FAFPE para que participara como invitada en muchos procedimientos presuntamente amañados es INSOGA, SL, de la que precisamente es socio y administrador Sebastián Castro Jiménez, miembro de la Ejecutiva socialista municipal de Cádiz (secretario de Estudios y Programas), y a quien, después de extinguida la FAFPE, en 2014, responsables de la Consejería de Empleo nombraron director de la Escuela de Hostelería de Cádiz.

Por último, además de todo lo descrito, hay que mencionar de nuevo el execrable amaño de contratos de FAFPE con la empresa UMAX Informática y Consultoría, SL, cuya finalidad no era otra que la de mantener de forma ilícita una plantilla de personal en la misma Consejería de Empleo y en sus delegaciones territoriales, siguiendo instrucciones dadas por altos cargos de la Consejería de Empleo y en una actuación coordinada, pues a través de la fundación se podía eludir la aplicación de la normativa contractual a la que se encontraba sujeta la consejería en virtud de su consideración de Administración pública, expuesta y sujeta a más límites y controles.

FAFPE realizó pagos por valor de casi 2 millones de euros entre 2005 y 2010 a UMAX Informática y Consultoría, SL.

4.4. EL PAPEL DE LA FAFPE EN EL ESCÁNDALO DE LAS SUBVENCIONES IRREGULARES PARA LA FORMACIÓN A LOS EX TRABAJADORES DE DELPHI

En la fecha en la que la multinacional automovilística Delphi Automotive 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.

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 Zapatero, también hizo suyo ese compromiso.

El 4 de julio de 2007 se firma un protocolo de colaboración para el personal procedente de Delphi en la provincia de Cádiz entre las organizaciones sindicales y los representantes de las Consejerías de Empleo e Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, acuerdo que tuvo hasta 16 desarrollos posteriores. En ese protocolo se contempla 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, entre otros, una formación remunerada hasta lograr la recolocación.

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.

En realidad, son hasta tres casos de corrupción los que se cruzan en este conflicto laboral: el de los ERE, el de la formación y el caso Bahía Competitiva. En Bahía Competitiva, más de 14 millones de euros del Ministerio de Industria y de la Junta (cofinanciados con FEDER) que debían ir destinados a la reindustrialización de la bahía de Cádiz han terminado en manos de empresas fantasma que, supuestamente con la colaboración de políticos y afines al PSOE, han blanqueado y desviado a paraísos fiscales a través del famoso bufete de abogados de Panamá, Mossack-Fonseca, por lo que, terminada una instrucción que ha durado nueve años, sigue habiendo más de una veintena de imputados en la causa judicial, entre ellos responsables políticos del PSOE gaditano en la Diputación de Cádiz y de la Agencia Idea. El auto judicial señala al socialista Antonio Perales Pizarro, quien fuera director gerente del Plan Bahía Competitiva, y al empresario gallego Alejandro Dávila Ouviaña como los máximos responsables.

Por lo que se refiere a la formación del colectivo de ex trabajadores de Delphi comprobamos que, sin duda, la paz social que los gobiernos socialistas quisieron comprar en Andalucía con el sistema fraudulento de los ERE se ha podido hacer extensible a la formación y que éste es un ejemplo palmario de ello.

A la formación de estos ex empleados de Delphi se calcula que se han destinado entre 2007 y 2011 más de 105 millones de euros con cargo al presupuesto de Formación para el Empleo, 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 ex presidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán. Asimismo, se han utilizado también los fondos de planes integrales de Empleo destinados a la bahía de Cádiz y procedentes del Ministerio de Empleo.

De cuatro fases que tuvo el programa formativo, tres de ellas se gestionaron a través de subvenciones excepcionales a la FAFPE, y una de ellas también mediante subvenciones sin concurrencia competitiva a entidades que en su mayoría estaban vinculadas al entramado empresarial de quien fuera consejero de Hacienda de la Junta de Andalucía, Ángel Ojeda Avilés. Posteriormente, en 2011 se concede una última subvención a otra fundación, la Fundación Universidad y Empresa de Cádiz (FUECA), en cuyo Patronato están la Universidad y la Diputación de Cádiz.

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 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 se recomendó la revisión del destino de 16 millones de euros destinados a la formación.

Finalmente, de esa investigación resulta que la Junta no justificó el uso adecuado de buena parte de estos fondos destinados principalmente a la recualificación de ex trabajadores de Delphi, y que fue la única Comunidad –de cinco que tenían planes integrales– en la que se detectaron incidencias. La Junta de Andalucía ha tenido que devolver al Estado más de 10 millones de euros 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. Este informe ya debería haber encendido las alertas.

En ese sentido, en 2014, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social emite un demoledor informe en relación con las subvenciones destinadas al plan de formación para los ex trabajadores de Delphi, cuyas conclusiones podrían ser penalmente muy relevantes.

Dicho informe concluye que con fondos de formación gestionados por la Junta se han simulado contratos para obtener prestaciones indebidas de la Seguridad Social. Ni la legislación española ni la europea permiten que un trabajador cotice para posteriormente percibir un subsidio de desempleo por realizar un curso de formación, y la Junta 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».

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 a las prestaciones de la Seguridad Social, con la colaboración de empresas, asociaciones y fundaciones. Los inspectores firmantes del citado informe exculpan a los ex trabajadores del supuesto fraude, al ignorar «este sistema de simulación de relaciones laborales».

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».

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 ex trabajadores no tenían conocimiento de la supuesta ilegalidad en la fórmula utilizada por la Administración autonómica.

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, también alerta de irregularidades de las que pueden derivarse responsabilidades contables y administrativas respecto de una de las subvenciones otorgadas a la FAFPE por importe de 8,9 millones de euros, destinada a la ejecución de la fase IV del plan de formación de ex trabajadores de Delphi.

Precisamente, entre esas irregularidades detectadas, el Informe de la Cámara constata la existencia de unas becas anómalas no contempladas en la normativa y de importe muy superior al previsto: «La resolución de concesión contempla unas becas por asistencia y compensación de gastos de transporte de 15 € al día, en caso de personas que reciban el máximo de prestaciones o subsidio de desempleo, y de 20 € en caso

contrario. Estas becas no se ajustan a lo establecido en la órdenes reguladoras de FPE, 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 € y 4,2 € 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 € al día en la Orden de 23 de octubre de 2009)».

Además, la Cámara indica que no consta importante documentación justificativa de la subvención y afirma que no se cumple con los dos requisitos para declarar la excepcionalidad de la subvención, 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, puesto que existían bases reguladoras específicas de ayudas para la formación profesional. En este sentido, conviene destacar que la Cámara andaluza no incluye en la muestra que analiza las otras subvenciones excepcionales otorgadas con anterioridad ni posterioridad para el mismo fin, pero que por las mismas razones también podrían adolecer de las mismas faltas.

El informe de la Auditoría de Regularidad correspondiente a los ejercicios 2009/2011 –fechado en diciembre de 2017– viene finalmente a corroborar las irregularidades con relación a ese extraño sistema de becas utilizado por FAFPE, dejando claro que realmente fueron altas laborales de estos trabajadores en la propia fundación.

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 trabajadores procedentes de Delphi, en concepto de beca, por importe de 2.284.896,68 €. Añade textualmente: «La fundación dio de alta a trabajadores por “procedimientos especiales”, cuya incorporación no derivaba de procedimientos de contratación reglados por el Convenio Colectivo. Los trabajadores afectados procedían de Delphi...». En 2009 hubo un proceso de incorporación de 108 ex trabajadores de Delphi dados de alta en puestos de oficiales.

Respecto a ese mismo expediente de subvención otorgada a FAFPE, con número 98/2009/EX/02, finalmente se acordó en octubre de 2014 procedimiento de inicio de reintegro por la totalidad del importe (8.972.792 euros). Igualmente, hubo otra resolución de reintegro respecto de la subvención relativa a las fases I y II del plan de formación de personal procedente de Delphi (98/2009/EX/01), también por la totalidad del importe concedido (2.978.722 euros).

En una Sentencia del TSJA de 29 de octubre de 2020, en relación con un recurso contencioso-administrativo de un ex trabajador de Delphi, hemos encontrado que en los antecedentes de hecho se recoge que «esa simulación masiva de relaciones laborales se acreditó en el curso de las actuaciones de comprobación por la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, ultimadas esas comprobaciones, extendió nueve actas de infracción por simulación de la contratación laboral para la obtención indebida de prestaciones a cada una de las entidades implicadas (salvo la FAFPE, por extinción de su personalidad jurídica), promovió ante el SEPE la revisión de las resoluciones de concesión de prestaciones por desempleo...»; es decir, que confirma que las infracciones también se han cometido por FAFPE y que no se ha establecido sanción a la fundación por el motivo de haberse extinguido, mientras que sí se ha procedido a sancionar a entidades como FUECA o empresas vinculadas al ex consejero Ojeda, que tienen multas millonarias por este asunto, 9,3 millones de euros en total deben pagar entre todas ellas.

De todo lo expuesto, queda claro que la FAFPE fue uno de los instrumentos (junto con el entramado empresarial del ex consejero Ojeda) de los que se valió el Ejecutivo socialista andaluz para ejecutar el plan que ingeniaran: un sistema de ayudas a ex trabajadores de Delphi sin sustento legal. Se simulaban contratos de trabajo que se pagaron con cargo a las subvenciones de formación y al margen de la normativa, para cumplir un compromiso institucional.

Como dijo un perito (catedrático) de la defensa de la ex consejera Aguayo en el juicio de los ERE: todo comenzó con un «apretón de manos» entre el presidente de la Junta (Manuel Chaves) y los responsables de sindicatos y patronal...

En 2007, el presidente Manuel Chaves aseguró a los trabajadores de Delphi que tendrían en la Junta de Andalucía y en su persona «al mejor aliado» y les prometió un trabajo «digno y estable». Todo ello, claro está, en vísperas de una campaña electoral....

Según el protocolo de colaboración que suscribieron la Junta de Andalucía y sindicatos, había un compromiso de recolocación y de formación, y de articular medidas complementarias y de reposición de prestaciones, pero a finales de 2008 ya sabían –y así apareció en medios– que el Ministerio advertía de que legalmente no era factible la reposición de prestaciones, el llamado «contador a cero». Y entonces –y al igual que en el caso de los ERE– diseñaron ese sistema sin amparo normativo para compensar a ex trabajadores de Delphi y cumplir lo acordado, proporcionándoles, de manera velada, el acceso a unas ayudas y/o prestaciones a las que de otro modo no tendrían derecho, todo ello a través de subvenciones de carácter excepcional, pese a que –como indica la Cámara de Cuentas– existían bases reguladoras específicas de ayudas para la formación profesional, pero está bien claro que las obviaron.

De ese protocolo suscrito tras el cierre de la multinacional en Puerto Real en 2007 ha llegado a decir el TSJA, en una sentencia de febrero de 2016, que era «un 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.... De ahí que la propia Administración demandada esté revisando de oficio protocolos similares al enjuiciado por la nulidad de pleno derecho de los mismos...».

Pero lo que aún es peor es que, en ese intento por reducir la conflictividad y comprar la paz social (o la paz electoral del Partido Socialista) en la bahía de Cádiz, han terminado generando un enorme daño porque más de 400 trabajadores no sólo no tienen el empleo prometido, sino que ahora se les exige la devolución de subsidios y la pérdida de periodos de cotización porque ha habido un fraude a la Seguridad Social. Llevan siete años de batallas en varias instancias judiciales y todo indica que este asunto, que aún no ha terminado, llegará hasta el Tribunal Supremo.

Este colectivo no podía siquiera acreditar la formación recibida, puesto que no es homologable, razón por la que no se les pueden emitir certificados de profesionalidad, y los perjudicados entendían que la Junta no hizo una planificación seria de la formación. Es decir, aquella formación de la que altos cargos, como el ex consejero Antonio Fernández, dijeron que era «referente a nivel mundial», cuando en sus inicios fuera muy cuestionada por la falta de calidad de los cursos, ante las noticias que hacían pensar que aquello era una especie de ludoteca donde tener distraídos a los ex trabajadores, con el visionado de películas como Mr. Bean, Spanglish, Full monty, Huracán Carter, Match point, Gladiator (en versión original inglesa), además de decenas de documentales como Andalucía es de cine, visitas a zoológicos y bodegas, resulta que hoy no

es homologable y que ni siquiera estaba planificada para la obtención de un certificado de profesionalidad, pese al altísimo coste que la misma ha tenido para las arcas públicas. A la fecha no sabemos si finalmente se ha podido arbitrar una solución a este perjuicio que supone que no se les puedan expedir certificados de profesionalidad.

Representantes sindicales han llegado a admitir, con el paso del tiempo, que hubiera sido mejor cobrar las indemnizaciones que les ofrecía la multinacional y no acogerse a ninguno de estos -a nuestro juicio- maquiavélicos planes promovidos por la Administración andaluza.

Indicar, por último, que los ex consejeros de Empleo, Antonio Fernández y Manuel Recio, están siendo investigados dentro de la pieza que se instruye en el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla en relación con las subvenciones recibidas por el entramado de empresas del ex consejero de Hacienda Ángel Ojeda para la formación de los ex trabajadores de Delphi. En marzo de 2020, la Fiscalía Anticorrupción ha solicitado al juez que procese a estos ex consejeros de Empleo, Antonio Fernández y Manuel Recio, por delitos de prevaricación, malversación y fraude de subvenciones, precisamente por la concesión de subvenciones excepcionales para el pago de sueldos y gastos de Seguridad Social de ex trabajadores, destacando que se hicieron «contrataciones simuladas» de éstos.

4.5. EL PAPEL DE LA FAFE EN LA GESTIÓN DEL CONSORCIO CTI DE SAN FERNANDO

Desde el año 2003, FAFE gestionaba el Consorcio Centro de Formación en Técnicas Industriales, Soldadura y Aeronáutica (CTI de San Fernando).

Anteriormente, era el antiguo Fondo de Formación y Empleo quien gestionaba este centro, desde que iniciara su andadura en 1997.

El 4 de junio de 2003, el por aquel entonces presidente de este Consorcio de Formación –en calidad de delegado provincial–, Agustín Barberá Salvador, que después sería viceconsejero de Empleo, y el director general técnico de FAFE, Fernando Villén, convenieron que fuera FAFE quien gestionara el CTI de San Fernando, así como las subvenciones que, de forma anual (1,2 millones de euros), recibía el Consorcio para realizar acciones de formación.

Existen cuatro resoluciones de reintegro de subvenciones que han dejado un pufo de casi 5 millones de euros porque, entre otras cuestiones, las subvenciones otorgadas entre 2007 y 2010 al Consorcio han tenido que descertificarse de la financiación comunitaria por no cumplir adecuadamente la normativa en materia de justificación y porque realmente había una subcontratación «encubierta» sin que constara autorización para subcontratar a FAFE.

En este sentido, el ex director general de Formación, Carlos Cañavate, admitió en declaraciones en sede policial que «una de las posibles bolsas de fraude que puede haber en la formación está en las empresas vinculadas y en la subcontratación». Señaló como especialmente grave la situación en varios consorcios, uno de ellos el Centro de Formación Técnicas Industriales (CTI) de San Fernando. Ante las sospechas de que se pudiera estar cometiendo un fraude, ordenó cerrar el grifo de las subvenciones y ello supuso la defunción del centro.

Pocos meses después, en concreto el 28 de enero de 2014, el Consejo de Gobierno acordaba autorizar al consejero de Educación a instar el procedimiento de disolución del Consorcio sin aclarar entonces de forma clara y transparente los verdaderos motivos, sólo argumentando en dicho acuerdo que «se han puesto de manifiesto motivos jurídicos y desequilibrios económico-financieros y de funcionamiento que aconsejan la conveniencia de la supresión...».

Las facturas emitidas por FAFPE para justificar las subvenciones del Consorcio «no permiten comprobar, ni siquiera mínimamente, la correspondencia de los gastos justificados con las acciones formativas», según consta en informes de control financiero y en resoluciones de reintegro.

Otra de las irregularidades de la gestión de las actividades del consorcio por parte de FAFPE es que en expedientes justificativos de subvenciones del Consorcio aparecen imputadas facturas de consumos generales, como telefonía o limpieza, de los 14 centros de FAFPE que hubo en la provincia de Cádiz, lo que imposibilita identificar el coste real del consorcio, y así se pone de manifiesto en el Informe de Fiscalización de las subvenciones concedidas a los Consorcios Escuela de Formación para el Empleo de la Junta de Andalucía emitido por la Cámara de Cuentas, que fuera publicado en febrero de 2013.

Un consorcio, además, del que la propia Cámara de Cuentas dice que «no hay personal adscrito al mismo ni persona que debiera asumir la total responsabilidad de la ejecución de proyectos». Y esto es así porque el personal no estaba contratado por el Consorcio sino por FAFPE. Y añade la Cámara que, por tanto, no existe, como tal, la figura del beneficiario, que es la persona que debiera asumir la total responsabilidad de la ejecución de los proyectos subvencionados frente a la Administración concedente y garantizar, junto al contratista, el desarrollo satisfactorio de las funciones de los organismos de seguimiento y control.

Y casual, o causalmente, de la documentación solicitada (listado de quienes prestaron servicios para el Centro de Técnicas Industriales) en esta Comisión hemos podido comprobar cómo entre los contratados que supuestamente gestionaban de manera tan irregular este Consorcio estaban:

- Un ex diputado provincial y ex concejal del PSOE en San Fernando (José Luis Sordo).
- Irene Olozábal, quien es cuñada del entonces viceconsejero de Empleo, Agustín Barberá, según denuncia el Sindicato de Funcionarios.
- Otra militante socialista que ha ido en las listas a elecciones municipales al Ayuntamiento de Cádiz, María Sánchez Castillo, esposa del ex director de la Oficina de Memoria Democrática de la Junta de Andalucía en Cádiz, Jesús Manuel López Ramírez, nombrado por el ex consejero Jiménez Barrios.
- El actual portavoz socialista en el Ayuntamiento de Jerez, Francisco Camas, que inicialmente entra en 2003 en FAFPE para realizar estudios de análisis de mercado de acciones formativas para el Consorcio de Técnicas de Soldadura, pese a esa falta de titulación universitaria y también de experiencia, según consta en su expediente.

Tenemos que destacar, además, que en 2012 ya existía un Informe definitivo de Control Financiero del Consorcio CTI San Fernando, emitido por la Intervención General en el marco del plan de auditorías de control financiero y control permanente de 2011, en el que se ponían de manifiesto todas estas irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas y otras como que el Consorcio no contaba con la autorización de la

Dirección General de Tesorería respecto de la cuenta con la que opera y, por tanto, incumple el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, incumple ese mismo artículo, ya que, pese a recibir subvenciones, no ha elaborado los correspondientes presupuestos. El equipo auditor no puede tampoco validar las cuentas anuales de 2010, dado que no se da cumplimiento estricto a los principios contables y demás normas de valoración aplicables, y advierte también que el Consorcio no tiene un inventario detallado de sus bienes y que, teniendo cedido el uso a FAFPE, dificulta un adecuado control sobre ellos y no garantiza el control del inmovilizado cedido a la fundación.

Sobre la irregular gestión y funcionamiento del Consorcio CTI San Fernando, se instruyen también diligencias previas en el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla. En esta pieza separada están investigados cuatro ex directores generales con competencias en Formación para el Empleo en la etapa socialista: María José Lara González, Andrés Sánchez Hernández, Manuel Brenes Rivas y Teresa Florido Mancheño, por la presunta perpetración de delitos de prevaricación administrativa, fraude de subvenciones y malversación, y a los que se les atribuye haber mantenido un sistema que permitió la nula fiscalización de las ayudas y, por tanto, un reparto arbitrario.

Uno de los aspectos que ha llamado la atención a los investigadores es la ausencia de documentación «esencial» para conocer dónde fue a parar el dinero público, según información aparecida en ABC el 16 de marzo de 2021, que indica que la jefa del Servicio de Control y Seguimiento de Programas de Formación para el Empleo ha declarado que «no había documentación suficiente para justificar el destino de las subvenciones», que «se encontraban prácticamente vacíos».

El juez instructor ha encargado un informe pericial a la Intervención General de la Junta de Andalucía para conocer el alcance de los daños y perjuicios ocasionados en las arcas públicas respecto de los 6,5 millones de euros en subvenciones irregulares concedidas al Consorcio y gestionadas por FAFPE entre 2007 y 2011.

Otro asunto también escandaloso es el del «pelotazo» derivado del subarrendamiento de parte de las instalaciones del Consorcio a tres empresas de formación del entramado del ex consejero Ángel Ojeda para impartir formación a ex trabajadores de Delphi. En 2003, FAFPE, a través de su director general técnico, firmaba contrato de arrendamiento de las instalaciones por 4.100 euros/mes, y en febrero de 2010 mediante convenio firma, junto al delegado provincial de Empleo en Cádiz, Juan Bouza Mera, en representación del Consorcio, el subarrendamiento de un tercio de las instalaciones al señor Ojeda por 15.800 euros. Son más de 126.000 euros por sólo ocho meses. En otras palabras, cobró por el 30% de las instalaciones el triple de lo que pagaba por el 100%.

Esos ingresos obtenidos por el subarrendamiento, según dijo el entonces delegado provincial de Empleo en Cádiz y presidente del Consejo Rector del Consorcio, Juan Bouza, en la Comisión de Investigación de Subvenciones de FPE, «se destinaron a inversiones en el CTI», y que el señor Ojeda «lo pagó religiosamente». No obstante, este consorcio, plagado de irregularidades, fue disuelto y sus instalaciones abandonadas, dejando precisamente una deuda de casi 700.000 euros por pagar con los propietarios de esas instalaciones, que en 2016 ya tenían sentencia estimatoria pendiente de ejecución.

4.6. LOS CONTRATOS BLINDADOS Y ABUSIVOS DE ALQUILER POR ENCIMA DE PRECIOS DE MERCADO

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 ex consejero de Empleo y ex presidente del Patronato, Manuel Recio, según consta en acta del Patronato de fecha 28 de 2010, afirma, respecto de los arrendamientos de locales sedes de la fundación, son «precios que están fuera del precio 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.

En este mismo sentido, debe ponerse de manifiesto la existencia de contratos blindados como el que se concertó por unas instalaciones en Jerez de la Frontera cinco meses antes de su disolución, comprometiendo otro gasto de 1,4 millones de euros y un plazo de quince años de duración, a razón de 8.000 euros mensuales.

Idéntica cláusula de blindaje se recoge en otro contrato por una nave en el municipio de Alcalá de los Gazules, y el SAE, cuando ha querido rescindirlo, ha sido 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. Y es que también se había acordado expresamente que, para el caso de desistimiento de la entidad arrendataria antes del tiempo establecido, habrá de abonar a la parte arrendadora la totalidad de las mensualidades pendientes de vencimiento, no siendo de aplicación lo establecido en la Ley de Arrendamientos Urbanos, que tan sólo prevé indemnizar con una mensualidad por año que falte para la finalización del contrato.

El entonces consejero de Empleo, Sánchez Maldonado, al conocerse la existencia de estos contratos blindados, llegó a decir que le producía «auténtica consternación y bochorno», y que «lo increíble es que esto haya ocurrido».

4.7. PUBLICIDAD, PROPAGANDA Y RELACIONES PÚBLICAS EN LA FAFFE

El artículo 22, referido a los gastos de la Orden de 7 de julio de 2020, por la que se establecen los códigos y las definiciones de las clasificaciones económicas de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece el Concepto 226, Gastos diversos, y los siguientes subconceptos:

«Se incluyen todos aquellos gastos de naturaleza corriente que no tienen cabida en otros conceptos del Capítulo II.

Subconcepto 01. Atenciones protocolarias y representativas.

Se imputarán a este subconcepto los gastos que se produzcan como consecuencia de los actos de protocolo y representación que tengan necesidad de realizar, en el desempeño de sus funciones, personal alto cargo, delegados/as o directores provinciales de las consejerías de la Junta de Andalucía, agencias y consorcios. Asimismo, incluirá el realizado por el personal de escolta y personal conductor, asignados a dichas autoridades, cuando sean necesarios para el ejercicio de su función y no puedan incluirse en otro concepto. No podrá abonarse con cargo a este subconcepto ningún tipo de retribución, ya sea en metálico o en especie, al personal, dependiente o no, de la Junta de Andalucía y sus agencias y consorcios.

Subconcepto 02. Información, divulgación y publicidad.

Gastos que originen las campañas informativas y la edición de catálogos, folletos u otro medio de divulgación, incluidos los de diseño, conducentes a informar a la ciudadanía cuando por su naturaleza no tengan carácter de inversión. Se incluirán en este subconcepto los gastos que ocasione la inserción de publicidad en Boletines Oficiales.

Los gastos de información, divulgación y publicidad que verifiquen los requisitos para ser considerados un activo inmovilizado intangible se deberán imputar al Capítulo VI.

Asimismo, se incluyen en este subconcepto los gastos de adquisición de objetos para su distribución entre una pluralidad de personas en los que figure el logotipo de la entidad u organismo, con el fin de publicitar su actividad.

El gasto correspondiente a la publicidad institucional se imputará al subconcepto 12, como mensaje promocional empleado por la organización y que difiere de la publicidad industrial y comercial.

[...]

Subconcepto 12. Publicidad institucional.

Se imputará el gasto relativo al mensaje promocional empleado por la organización y que difiere de la publicidad industrial y comercial».

Estas partidas presupuestarias han sido objeto en el pasado de frecuentes abusos, por lo que las normas de transparencia actuales han incidido sobre alguna de ellas. Por ejemplo, el artículo 16 e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, o el artículo 7 de la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la actividad publicitaria de las administraciones públicas de Andalucía.

En el presupuesto del Servicio Andaluz de Empleo del año 2021, las partidas del subconcepto 22601 (Atenciones protocolarias y representativas) ascendían a quinientos quince euros (515 €), las partidas del subconcepto 22602 (Información, divulgación y publicidad) ascendían a ciento cinco mil euros (105.000 €) y no existen partidas del subconcepto 22612 (Publicidad institucional).

En contraste, en las cuentas anuales de la FAFPE, la cuenta 627 referida a Publicidad, propaganda y relaciones públicas, alcanzó cifras millonarias durante su existencia, como puede comprobarse en el siguiente cuadro:

Cuentas Anuales de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo (FAFFE)

Cuenta 627. Publicidad, propaganda y relaciones públicas	
Año 2003	13.514,58 €
Año 2004	956.138,54 €
Año 2005	636.298,56 €
Año 2006	1.011.908,88 €
Año 2007	3.049.398,09 €
Año 2008	2.828.072,05 €
Año 2009	1.034.904,93 €
Año 2010	946.018,33 €
Año 2011	250.501,84 €
TOTAL	10.726.755,80 €

Los controles ordinarios sobre lo gastado en comilonas, viajes y otras atenciones representativas fallaron de forma estrepitosa en la FAFFE. Al resultar ineficiente el control previo por la Intervención General sobre alguna de estas partidas, por su alto número y pequeño importe, por ejemplo, en las indemnizaciones por razón del servicio, parece conveniente aumentar la publicidad activa de las mismas. La transparencia es una eficaz política contra la corrupción.

5. PERSONAL CONTRATADO POR LA FAFE

El artículo 57.4 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece: «La selección del personal de las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberá realizarse, en todo caso, con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la correspondiente convocatoria».

En cambio, en la FAFE, los citados principios brillaron por su ausencia en la contratación de su personal. El artículo 10 del Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (Código 7101100), aunque pretendiera respetar tales principios a nivel formal, ya los desvirtuaba en lo material al acudir a una base de datos propia y a un procedimiento arbitrario sin controles:

«Artículo 10. Selección e Ingresos de Personal.

1. Dada la naturaleza pública de la fundación, la selección de personal se realizará bajo los principios generales de publicidad, objetividad, imparcialidad e igualdad de oportunidades, mediante procesos que garanticen una selección basada en el mérito y la capacidad de los candidatos.

2. Los pasos que contempla el proceso de selección, de forma sintética, son los siguientes:

0. Definición del proyecto/necesidad de RR.HH./Objetivos, etc.

1. Diseño y definición del perfil de exigencias (profesiograma)

2. Reclutamiento

3. Base de datos

4. Preselección (C. Vitae...)

5. Pruebas de selección

6. Análisis de decisión

7. Selección de candidatos

8. Referencias

9. Informes

10. Presentación de candidatos

11. Admisión

12. Comunicación de exclusión

13. Seguimiento

3. Cobertura de vacantes de puestos definidos en el organigrama de la fundación.

a) La vacante se comunicará al comité de empresa de la provincia con quince días hábiles de antelación y la fundación estará obligada a publicar en el mismo plazo en el sitio web de la fundación y en todas la Gerencias Provinciales y Direcciones dicha vacante, de forma que todo el personal quede informado.

Las personas interesadas en aspirar a la vacante lo solicitarán por escrito a la Dirección de Recursos Humanos y Evaluación en el plazo estipulado en la publicación de la vacante.

La fundación estará obligada a incluir en el proceso de selección las solicitudes recibidas por parte del personal interno.

4. Cobertura de otros puestos.

a) La fundación comunicará a los representantes legales de los/as trabajadores/as el puesto o plaza a cubrir, las condiciones que deben reunir los aspirantes y las características de las pruebas de selección, salvo

que la inmediatez de la contratación impida la comunicación, en cuyo caso se efectuará posteriormente en el plazo máximo de dos días hábiles.

5. Para salvaguardar el principio de publicidad, se harán ofertas genéricas al SAE y/o se pondrán anuncios en periódicos para cubrir los puestos de trabajo vacantes en la fundación».

El «poder de ruina», ya comentado, del Patronato de la FAFPE a Fernando Villén también facilitaba la corrupción, la arbitrariedad y el clientelismo al facultarle a: «Contratar y despedir al personal administrativo, técnico, auxiliar, subalterno y de cualquier clase, y señalar sus sueldos, honorarios y gratificaciones».

Las conclusiones en materia de contratación de personal del Informe, resultado de la Auditoría de Regularidad correspondiente a los ejercicios económicos 2009, 2010 y 2011, aunque desde un punto de vista muy laso, criticaba tanta discrecionalidad en la contratación de personal:

«• La fundación dio de alta trabajadores mediante “procedimientos especiales”, cuya incorporación no derivaba de procedimientos de contratación reglados por el Convenio Colectivo. Los trabajadores afectados procedían de Delphi, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y el Programa Jaén Emprende.

• Los procedimientos de contratación del personal contratado por la fundación en calidad de docente no son seleccionados mediante oferta genérica al SAE, sino fundamentalmente a partir de la base de datos ERP-SAP. Teniendo en consideración las limitaciones de acceso al sistema informático que estaba operativo en el periodo de análisis, descritas en reiteradas ocasiones en el presente informe, con la información disponible por el equipo auditor, lo anterior infiere discrecionalidad por parte de los técnicos territoriales de selección, ya que es el que selecciona los CV que a su criterio son los más adecuados para el puesto y es el único que tiene la capacidad de decisión sobre el procedimiento.

• No se ha podido aportar determinada documentación de algunos de expedientes de selección de personal solicitados por el equipo auditor; en concreto, no constan los informes de selección de 8 de los 17 expedientes seleccionados».

5.1. PLAN DE INCORPORACIONES

Desde el principio, en la FAFPE no se respetaron los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. En vez de convocar Ofertas de Empleo Público en la Junta de Andalucía para cubrir en igualdad de oportunidades las plazas de funcionario necesarias para cubrir las necesidades de la nueva competencia de las políticas activas de empleo referidas a formación (por ejemplo, el Cuerpo de Ciencias Sociales y del Trabajo A12028), se optó por privilegiar a una plantilla de un fondo estatal liquidado.

5.1.1. Oferta de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo para la adquisición del inmovilizado de la entidad Fondo de Promoción de Empleo en Andalucía, de 25 de marzo de 2003

– En su punto 1, Introducción, pone: «La Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo asumirá, tras la extinción de Fondo de Promoción de Empleo S.C.N, las actividades que esta entidad desarrollaba en Andalucía y prevé mantener alrededor de un 60% del empleo actual del Fondo de Promoción de Empleo (Andalucía)».

– En su punto 2, Condiciones generales de la ejecución de la actividad pendiente, se refiere a 33 personas en abril y a 25 en mayo.

– En su punto 3, Garantía de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo para el cierre y liquidación definitiva del F.P.E., establece: «La fundación garantizará el cierre y liquidación definitivo del F.P.E. al 31 de diciembre de 2003, mediante un equipo de 12 personas. La fundación queda excluida en todo caso de responsabilidad económica alguna en este proceso. Hasta la constitución formal de la fundación, el F.P.E. correrá con los gastos de dicho equipo».

En ese «equipo compromiso de la fundación», de 12 personas, hay nombres muy conocidos por la actual Comisión de Investigación, al conformar el equipo directivo de la FAFPE durante su existencia: Fernando Villén Rueda, Joaquín Morales Martínez, Anna Valls Roc, Aurelio Crespo Mérida, Marcial Cañadilla Gómez, Manuel Villén Rueda, Antonio Jiménez Cuenca, María José Calvo Piernagorda, Rosa Flores González, María Carril Iglesias, Dolores Sánchez Martín y María del Mar Fernández Pardo.

5.1.2. Anexo IV de la Orden de la Presidencia del Patronato de la FAFPE, de 28 de mayo de 2003

ANEXO IV PLAN DE INCORPORACIONES

Nº	Denominación de Puesto	Grupo Profesional	Nivel
PERSONAL QUE SE INCORPORA A LA FUNDACIÓN EL 1 DE JUNIO DE 2003 (26 PERSONAS)			
1	Área de Logística	Técnico	B
2	Área de Personal	Técnico	B
3	Dirección de Área	Mando	C
4	Área de Admon.	Técnico	D
5	Gerencia Provincial	Mando	F
6	Dirección de Área	Mando	C
7	Área Técnica	Técnico	B
8	Gerencia Provincial	Mando	F
9	Área de Admon.	Técnico	D
10	Dirección de Área	Mando	C
11	Gerencia Provincial	Mando	F
12	Área de Admon.	Técnico	D
13	Área de Admon.	Técnico	B
14	Área de Admon.	Técnico	D
15	Gerencia Provincial	Mando	F
16	Área de Admon.	Técnico	D
17	Dirección de Área	Mando	B
18	Gerencia Provincial	Mando	F
19	Área de Admon.	Admivo.	B
20	Área de Admon.	Técnico	D
21	Gerencia Provincial	Mando	F
22	Área de Secretaría	Admivo.	B
23	Dirección de Área	Mando	C
24	Director General	—	—
25	Dirección de Área	Mando	C
26	Área de Admon.	Admivo.	B
PERSONAL QUE SE INCORPORA A LA FUNDACIÓN EL 1 DE JULIO DE 2003 (5 PERSONAS)			
27	Jefatura de Equipo	Mando	F
28	Área Técnica	Técnico	B
29	Gerencia C. Espec.	Técnico	B
30	Gerencia C. Espec.	Técnico	D
31	Gerencia Provincial	Mando	F
PERSONAL QUE SE INCORPORA A LA FUNDACIÓN EL 1 DE AGOSTO DE 2003 (4 PERSONAS)			
32	Área de Admon.	Admivo.	B
33	Área de Logística	Admivo.	B
34	Área de Admon.	Admivo.	B
35	Área de Admon.	Admivo.	B
PERSONAL QUE SE INCORPORA A LA FUNDACIÓN EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2003 (4 PERSONAS)			
36	Área Técnica	Técnico	B
37	Gerencia C. Espec.	Técnico	D
38	Gerencia Provincial	Mando	F
39	Área de Admon.	Admivo.	B
40	Gerencia C. Espec.	Técnico	B
41	Gerencia Provincial	Mando	F

De doce (12) personas a cuarenta (40), para terminar la FAFE en su extinción con una plantilla de mil seiscientos sesenta y cinco personas (1665) en mayo de 2011.

5.1.3. Acuerdo entre la FAFE y la Comisión Liquidadora de los Fondos de Promoción de Empleo, de 14 de julio de 2003

Firmado entre Fernando Villén y el presidente de la Comisión Liquidadora de los Fondos de Promoción de Empleo no recoge ningún plan de incorporaciones en su clausulado.

5.1.4. Acta de la reunión del Patronato de la FAFE de 29 de junio de 2004

«D. Fernando Villén Rueda, director general técnico de la fundación aclara que el compromiso en materia de empleo con la Comisión Liquidadora de los Fondos de Promoción de Empleo era garantizar la empleabilidad del 60% del empleo del Fondo Promoción de Empleo en Andalucía. El volumen general de empleos de referencia está entre 500 y 600 empleos.

El criterio seguido para la incorporación de personal a la fundación ha sido dar prioridad a los 140 trabajadores que participaron, en su momento, en la reconversión industrial.

Actualmente hay 43 personas de estructura, con contratos de “obras y servicios” desde el 1 de junio de 2003».

5.2. POSIBLES CASOS DE ENCHUFISMO

Sirvan como ejemplo de los casos de enchufismo en la FAFE los siguientes, relacionados con comparecientes en la comisión de investigación:

5.2.1. Antonio Torres García

Director de Recursos Externos de la FAFE y que fue convocado como compareciente de la Comisión de Investigación el 9 de abril de 2021.

Antes de su comparecencia, en el Auto en el Procedimiento Abreviado 161/2020, del Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, de 9 de octubre de 2020, se puede leer: «Así, el objeto de las presentes actuaciones lo constituye -en síntesis- la presunta ilicitud de la contratación como personal laboral de Antonio Torres por parte de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo (FAFE) y, más concretamente, por parte de su director general técnico, el también investigado Fernando Villén; así como el ilícito mantenimiento del señor Antonio Torres en distintos puestos de trabajo, sin contenido material concreto, creados y atribuidos ad hoc para justificar y proporcionar la ilícita prestación de servicios laborales -con el consiguiente cobro de emolumentos y prestaciones- por parte del señor Antonio Torres, quien, en todo caso, carecía de aptitudes para poder desempeñar las supuestas funciones, como técnico, que le habrían de ser atribuidas. Efectivamente, el investigado, Antonio Torres, había venido desempeñando el puesto de alcalde de la localidad sevillana de Lebrija desde las primeras elecciones democráticas por el PSOE. Tras las elecciones municipales del

año 2003, perdió el puesto de la Alcaldía (después de veinticuatro años como regidor del consistorio), lo que habría determinado su contratación en la FAFPE a instancia del señor Fernando Villén; contratación que se llevaría a cabo como directivo de la fundación, pese a que el señor Antonio Torres carecía de formación y aptitudes para asumir funciones correspondientes a dicho nivel profesional. Así, Antonio Torres fue contratado el 1 de julio de 2003, con un contrato de duración temporal, prorrogado y convertido en indefinido con fecha de efectos 1 de diciembre de 2004 («expediente» relativo a la selección y contratación del investigado, presentado en virtud de oficio de la Consejería de Empleo, y expediente personal recibidos con fecha de entrada 28/11/2019 y 17/02/2020) como directivo, con una retribución total de 46.750 euros anuales (que se distribuye en conceptos salariales de salario base y pagas extras), encontrándose así de alta como empleado en la FAFPE hasta la extinción de ésta y su integración (mayo de 2011) en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE). De este modo, la contratación de Antonio Torres por parte de la FAFPE, a instancia de Fernando Villén –por su sola voluntad, sin proceso alguno de valoración o contraste de la aptitud o idoneidad del sujeto a contratar–, se habría llevado a cabo de manera injusta y arbitraria, prescindiendo de los procedimientos de contratación a los que la FAFPE debía ajustarse, sin concurrencia alguna de otros posibles candidatos al puesto y de manera contraria a los principios generales de publicidad, objetividad, imparcialidad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad que habrían de regir dicho proceso de selección y contratación, de conformidad con la propia normativa y disciplina interna mantenida por la FAFPE (Organigrama y Clasificación Funcional de la Estructura de Personal de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, aprobados por su Patronato en sesión de 29 de septiembre de 2003, Manual de Procedimientos de Selección, etc.), y con lo establecido en la legislación aplicable; por tanto, con vulneración directa de los principios y sistemas de contratación pública establecidos en, entre otros, el –entonces vigente– artículo 46 la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y en el artículo 57 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Siendo así que, en puridad, no existe ninguna documentación que revele un mínimo cumplimiento de los requisitos y presupuestos que regulan la selección y contratación de personal, ya sea técnico o directivo, por parte de una fundación pública como la FAFPE. De este modo, Antonio Torres habría cooperado y contribuido a dicha ilícita contratación, aportando elementos que pudieran ofrecer una apariencia de legalidad a la misma, induciendo a Fernando Villén a llevar a cabo dicha irregular contratación, concertándose naturalmente con él a tal fin. Así, según se deduce de lo actuado, habría sido el señor Antonio Torres quien habría contactado con el señor Fernando Villén, tras perder las elecciones municipales de 2003, solicitándole colocación en la FAFPE, a lo que el señor Fernando Villén accedió promoviendo en su favor un «novedoso» cargo directivo –inexistente, en realidad– que diera satisfacción a las condiciones –v.g. contratación de carácter indefinido, salario, etc.– laborales solicitadas por Antonio Torres. Así, como el organigrama administrativo de la FAFPE no contemplaba –ni se encontraba vacante– puesto directivo alguno al que pudiera acceder el señor Antonio Torres, Fernando Villén vino a crear uno ad hoc que denominó Dirección de Relaciones Externas. Este departamento era en realidad –como se ha dicho– inexistente, de modo que carecía de estructura, funciones y contenido efectivo; sin sede física, ni oficinas, ni despachos, ni personal adscrito. De hecho, Antonio Torres ni tan siquiera acudía a la sede de la fundación, ni desempeñaba trabajo alguno (era desconocido por otros trabajadores y directivos), aunque se procuró tarjetas de visita o presentación. La escasa actividad realizada, limitada a puntuales contactos con algún político o autoridad (en

todos los años que desempeñó las funciones, hasta que el personal de la FAFPE fue integrado en el SAE y sus relaciones jurídicas se subrogaron en las mismas), lo hizo siempre desde su domicilio y con medios propios, ordenador y cuenta de correo electrónico genérica y gratuita (tipo hotmail o gmail). Siendo así que Antonio Torres nunca se integró en el Comité Directivo de la FAFPE ni acudió a alguna de sus reuniones o sesiones, ni consta que participase en proyecto alguno, principalmente –según habría de justificarse– para conseguir fondos y financiación de distintas administraciones en favor de la FAFPE. Así se desprende del Informe de Inteligencia Policial elaborado por la Unidad Central Operativa (UCO-Grupo de Delincuencia Económica) de la Jefatura de Policía Judicial de la Guardia Civil, sobre la contratación de personal realizada por la FAFPE (folios 353 y ss. de las actuaciones), y de las testificales practicadas y obrantes en autos, prestadas por otros empleados y responsables de la FAFPE; testificales de las que se deduce que el señor Antonio Torres no llegó a desempeñar trabajos efectivos en la FAFPE y que nunca participó en las reuniones del Comité de Dirección de la fundación. Como resultado, el investigado Antonio Torres habría estado ocupando un puesto de trabajo de nivel superior, inexistente en la organización de la FAFPE, sin un cometido concreto y, en definitiva, sin desempeñar una labor real, con la aceptación y beneplácito de Fernando Villén, lo que habría permitido al señor Antonio Torres percibir los emolumentos, prestaciones y salarios (por importe total de 491.203,03 euros, según certificado de fecha 12/02/2020 aportado como documento núm. 6.01 del CD adjunto al Oficio de la Consejería de Empleo recibido con fecha de entrada 17/02/2020), sin que conste que trabajara realmente, disfrutando además de los beneficios de un alta ficticia en la Seguridad Social, y a la postre integrarse en el Servicio Andaluz de Empleo (tras la extinción de la FAFPE), sin más mérito que su afinidad y vinculación personal y política con el señor Fernando Villén».

En la Comisión de Investigación, Antonio Torres, aunque sí que tenía derecho a no declarar por su condición de investigado y a diferencia de la mayoría de los comparecientes socialistas, respondió a las preguntas de los grupos.

En sus contestaciones, reiteró las irregularidades denunciadas:

- «Yo llamo y pido una entrevista de trabajo para ofrecer mis servicios profesionales».
- «Tuve dos entrevistas de trabajo, en la primera entrevista ofrecí mis servicios profesionales a FAFPE».
- «En una segunda entrevista, la Dirección General Técnica de FAFPE me da respuesta positiva a mi petición de trabajar para FAFPE y se me hace un contrato temporal, temporal. Año y medio más tarde, en diciembre de 2004, se me hace un contrato indefinido».

– «Él dijo: “Esto es una oportunidad”. O sea, tener a Antonio Torres en FAFPE era una oportunidad, según el criterio de la Dirección Técnica de FAFPE, era una oportunidad para conseguir recursos. Y por eso, en mi tarjeta, por supuesto, por acuerdo de ambas partes, de la Dirección General Técnica de FAFPE y de mi persona, por eso en mi tarjeta pone director de Recursos Externos, independientemente de que no estuviese hecho todavía –que no estaba– el organigrama».

Y todo por un sueldo nada módico:

– «Aquí pone, 2010, 68.752,29. Eso en bruto. Neto en nómina, 47.065 euros en el año 2010. Y quiero aclarar, porque le agradezco también su pregunta, en cuanto a lo del sueldo, porque mi sueldo ni más ni menos que era el sueldo normal de un técnico superior».

– «En los ocho años que yo estuve trabajando en FAFPE se me pagaron 491.203 euros».

Y un trabajo indefinido, no sólo por el contrato (no de alta dirección), sino por sus funciones:

«Cada quince días, yo iba a la sede de FAFE».

Lo que calificó la portavoz del Grupo Ciudadanos como «ofrecimiento privado de enchufismo» y «teleabsentismo». Privilegios que se mantuvieron incluso después de extinguida la FAFE, al no ser despedido, como la inmensa mayoría de los directivos, el 2 de agosto de 2011.

5.2.2. Carmen Ibanco García

Contratada de la FAFE subrogada en el Servicio Andaluz de Empleo y que fue convocada como compareciente de la Comisión de Investigación el 10 de septiembre de 2021.

Su proceso de selección duró menos de veinticuatro horas, para un puesto de trabajo por el que ha cobrado, por ahora, durante más de catorce años. Supuesto proceso de selección que se resumen en:

– El domingo 21 de enero de 2007 aparece en el diario El País el siguiente anuncio:

La Junta Informa

La Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo

Indica que con motivo del inicio de su PROGRAMACIÓN FORMATIVA Y DE ASISTENCIA TÉCNICA 2007-2008, necesita recibir como candidatos/as cualificados/as para Programas de Asistencia Técnica (PAT 1), Consultoría y Proyectos (CAP 2), así como para Formación Profesional Ocupacional y Formación Continua de todos los especialistas (PAT 3).

INSCRIPCIÓN: Aquellas personas interesadas deberán reunir por escrito con la referencia del programa en el sobre y adjunto con el CV actualizado detallando su cualificación y experiencia profesional, a las siguientes direcciones:

Dirección General Técnica
Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo
C/ Juan Rodríguez, 29
41002 - Sevilla

Gerencia Provincial de Almería C/ de Almería, 38 - 1º B. Local 1 CP 04004 Almería Tel: 97009894 - Fax: 97009708	Gerencia Provincial de Cádiz C/ Alonso López nº 4 - 1º y 2º pl. CP 11004 Cádiz Tel: 95202021 - Fax: 95202040
Gerencia del Campo de Gibraltar C/ de San Roque, 100 y 101 Barrio Portuaria de Campanera 11090 GIBRALTAR CP 11014 San Roque (Cádiz) Tel: 95200008 - Fax: 95200046	Gerencia Provincial de Córdoba Avenida del Arzobispo nº 1 - 1º pl. CP 14004 Córdoba Tel: 95702006 - Fax: 95702007
Gerencia Provincial de Granada C/ Suroeste nº 13 - 1º pl. CP 18001 Granada Tel: 95870000 - Fax: 95870007	Gerencia Provincial de Huelva Avenida Alvarado nº 27 - 1º CP 21002 Huelva Tel: 95942001 - Fax: 95942005
Gerencia Provincial de Jaén Paseo del Estudiante nº 11 - 3º pl. CP 23001 Jaén Tel: 95206004 - Fax: 95206000	Gerencia Provincial de Málaga C/ Benavente Oscar Benavente nº 1 CP 29006 Málaga Tel: 95255000 - Fax: 95254000
Gerencia Provincial de Sevilla C/ Ingeniero Carlos Ladrero nº 1 CP 41001 Sevilla Tel: 95480000 - Fax: 95480002	

Hacia Sevilla para depositar las solicitudes en correo: 22/02/2007

Andalucía
al País

Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO

– El miércoles 24 de enero de 2007, Carmen Ibanco contesta al anuncio con la siguiente carta (en el anuncio sólo ponía direcciones postales):

Fundación Andalusí Fondo Formación y Empleo
Director de Recursos Humanos

Sevilla 24 de Enero de 2007

Estimado Director:

En relación con el anuncio publicado por el Diario El País del domingo veintinueve de enero de dos mil siete, relativo a la oferta de empleo para la Programación Formativa y de Asistencia Técnica 2007-2008 de la Fundación Andalusí Fondo Formación y Empleo, adjunto le remito mi C.V. actualizado.

Quedo a su disposición para ampliar cuanto información estime necesaria, le saluda atentamente.

Fdo: Carmen Ibanco García

– El mismo miércoles 24 de enero de 2007, se preseleccionan cinco de los 23 supuestos currículos recepcionados. Según el Informe final del proceso de selección, «22 de ellos procedentes de la difusión de la oferta a través de la Oficina Virtual y uno del sondeo en la base de datos de la fundación». Ninguno lo relacionan con el anuncio público al que se refiere Carmen Ibanco.

– El jueves 25 de enero de 2007, tras una «rápida» convocatoria, en el mejor de los casos, el Informe final del proceso de selección pone que tiene lugar una entrevista de selección con el siguiente resultado:

La puntuación final de la entrevista fue:

Fecha	Candidatura	Puntuación
25/01/2007	Francisco Javier Gavira Utrera	53
	Andrés Valverde García	56
	Florencia Gómez Ordóñez	67
	Nuria Descals Espina	73
	Carmen Ibanco García	79

PROGRAMAS	ASESORAMIENTO Y ASISTENCIA TÉCNICA AL PROYECTO DE AUTOCOMPLEJO
PUESTO	PLAN INTEGRAL DE ACCIONES INNOVADORAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN ANDALUCÍA
	TÉCNICO DE PROYECTOS

3

– Continúa el Informe final del proceso de selección con la propuesta de contratación: «Dada la adecuación de los perfiles de las candidaturas y la celeridad de la demanda para la cobertura de los puestos, se

opta por las cinco personas entrevistadas para su contratación, quedando pendiente de cobertura un puesto de las seis vacantes, por lo que a la fecha del presente informe continúa abierto el proceso de selección»

– El anuncio en el periódico para la selección ponía: «Fecha límite para depositar las solicitudes en correos 22/02/2007», pero para qué esperar y respetar la igualdad de oportunidades, debieron pensar.

– El miércoles 31 de enero de 2007 se redacta el Informe final del proceso de selección que hemos citado.

– El jueves 1 de febrero de 2007, Carmen Ibanco firma con Fernando Villén un contrato hasta finalización de obra o servicio como técnico Nivel E en la FAFPE.

Cuatro cuestiones suman aún más perplejidad al proceso de selección descrito:

1.^a El candidato con peor puntuación en la entrevista fue contratado como técnico Nivel C, un mejor puesto de trabajo que la compareciente.

2.^a Los otros candidatos contratados en el proceso parece que también tenían relación con el PSOE: Javier Gavira fue portavoz socialista en el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera (Cádiz) o Fiorela Gómez, becaria de la delegación de la Junta en Bruselas y en el Parlamento Europeo cuando Josep Borrell fue presidente de la Cámara comunitaria.

3.^a La compareciente fue ascendida a técnico Nivel D sin ser todavía indefinida y sin ningún tipo de convocatoria expresa, por lo que ella misma indicó.

4.^a La compareciente no supo explicar en qué consistía su trabajo: «Yo, cuando voy a mi trabajo, me siento en mi ordenador, veo mi correo electrónico y voy haciendo el trabajo que tengo que ir haciendo, dependiendo del proyecto en el que estoy asignada en ese momento». Y para negar que utilizó el programa Hermes, reservado a funcionarios, contestó: «Como cualquier trabajador utilizaba el ordenador para sistema operativo, verá, el WordPerfect».

En la Comisión de Investigación, Carmen Ibanco también manifestó: «Nunca pensé que, porque mi marido tuviera en ese momento un puesto de responsabilidad en Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, yo no tenía derecho, como cualquier persona que cumpliera los requisitos, a solicitar formar parte de la selección de dicha oferta». Sin embargo, los ciudadanos andaluces tenemos motivos para pensar que hubo graves irregularidades en su contratación, visto el proceso de selección descrito.

5.2.3. Los sobrinos de Antonio Rivas Sánchez

Delegado de Empleo de la Junta de Andalucía de 2004 a 2010, coincidiendo con la actividad de la FAFPE, y que fue convocado como compareciente de la Comisión de Investigación el 8 de octubre de 2021.

A diferencia de los dos casos anteriores, se negó sin motivo legal a responder a las preguntas de los grupos en la sesión de la comisión. De la documentación se desprende que, mientras desempeñaba el cargo de delegado de Empleo de la Junta la FAFPE, contrató a cuatro de sus sobrinos, con unos procesos selectivos muy dispares. Por ejemplo, mientras a Rocío Villegas Rivas se la contrató con sólo analizar su currículum de los presentados en un enlace de la página web de la FAFPE y ser la única candidata entrevistada, a su hermano, José Manuel Villegas Rivas, se le promocionó de un contrato de obra o servicio de Apoyo D a Técnico, tras un proceso de promoción interna que ganó, aunque era el candidato al puesto con

peor currículum, porque también se hizo, se supone, un prueba de selección (en la promoción con Carmen Ibanco no hubo este proceso):

Informe de selección

Personas Reclutadas:

DNI	Nombre	Apellidos	Número ID. Documento PDF	Criterios de búsqueda que cumple
28923504S	ROCÍO	VILLEGAS RIVAS	B122D33A13A4E9438B357DC18F5B4EC1	3
44798091E	PALOMA	ACERES FREYRO	C0F3057AFC9E3F43BA3394E3A6DDB32C	3
28644230F	HELGA	VELASCO REDONDO	319455BDC18C0341B129AD9B4394B047	3
32546637D	MARÍA ILUMINADA	MONTIEL LÓPEZ	00559B12511EA74B89C669B8564219FF	3
28489934P	SALVADOR	GAMERO CASADO	6E44571CFD254054C9547C974D4244A53	3
28917199N	PABLO	RODRÍGUEZ MÉNDEZ	F16163D11F656F43AF1D832E1DB68412	3
44360245P	MARIA DOLORES	MORENO GUTIERREZ	F37F558799B6A6409B31FD49F5D86506	3

Tras analizar los Curriculum Vitae y realizar un análisis pormenorizado de las características del puesto y de la experiencia, formación y cualificaciones profesionales recogidas en los mismos, se convoca a *Rocío Villegas Rivas*, por su experiencia relacionada en cuestiones vinculadas al puesto a desempeñar, además de poseer los criterios previamente definidos en la búsqueda en la base de datos.

A continuación, se exponen los resultados finales con la puntuación ordenada según la suma de los baremos aplicados:

PERSONA CANDIDATA	CV	PRUEBA	PUNTUACIÓN FINAL
1. José Manuel Villegas	35,7	82	117,7
2. Rosario Morgado Morillo	60,7	54	114,7
3. Alicia Gil Rodríguez	57,5	54	111,5
4. Mercedes Roldán Rivas	50,2	59	109,2
5. Carmen Sánchez Torres	57,1	45	102,1
6. Juana Juez Barjola	56,2	31,5	87,7
Mª José Prieto Piñero	32	No convocada	
Emmanuel Vázquez Charlo	15	No convocado	
Inmaculada Ortiga Trigo	14,5	No convocada	
Carlos González	14	No convocado	

Y además de sobrinos, también aparecen entre los contratados otras personas vinculadas a Antonio Rivas, como Rosario Sotillos o Marcos González Avilés, que se habían presentado en las listas del PSOE en las elecciones municipales de Camas.

5.2.4. Francisco Camas Sánchez

Ex trabajador de la FAFPE y actual concejal socialista del Ayuntamiento de Jerez con responsabilidades de gobierno, fue convocado como compareciente de la Comisión de Investigación el 7 de mayo de 2021.

En su intervención inicial motivó por qué se acogía a su derecho a no declarar: «Es mi deseo manifestarles que actualmente estoy inmerso en el procedimiento incoado en el Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla en las diligencias previas 1.575/2019, por un supuesto delito de fraude en la contratación.» [...] «Fui dado de alta en la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo el 1 de julio del 2003 hasta el 2 de mayo del 2011, donde desarrollé actividad profesional ininterrumpidamente, cotizando los 1.863 días, figurando en situación de alta de forma ininterrumpida en el sistema de la Seguridad Social».

En la documentación aparece, qué casualidad, como uno de los primeros contratados por la FAFPE no provenientes del extinto Fondo de Promoción de Empleo. Su primer contrato era «hasta finalización de obra» como técnico de formación. El 31 de diciembre de 2006 pasa sin más a disfrutar de un contrato indefinido en un ente público instrumental de la Junta de Andalucía. Y gracias a la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, a formar parte de la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo, agencia de régimen especial.

5.2.5. Otros

La ausencia de los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en todas las contrataciones realizadas por la FAFPE hace que cualquier miembro de su plantilla pueda ser sospechoso de enchufismo.

Que la fuente de reclutamiento fuese una base de datos de la fundación sin ningún control y que en la mayoría de los casos no existiera ningún sistema de selección corroboran tales dudas sobre las irregularidades en la contratación del personal de la FAFPE. Así lo denunciaba el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía (OE 07/2010) sobre «Fiscalización de las subvenciones del programa de transición al empleo de la Junta de Andalucía (Proteja) de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo», fechado el 19 de octubre de 2011:

- El 62,5% provienen de la base de datos, sin publicidad de la página web de la FAFPE:

FUENTES DE RECLUTAMIENTO	Nº	%
Oferta genérica SAE	1	3,1
Oficina virtual SAE	-	-
Base de datos FAFPE	20	62,5
Más de una fuente	3	9,4
Otras fuentes	8	25,0
TOTAL PROCESOS	32	100
Fuente: Elaboración propia		Cuadro nº16

– El 65,6% son contratados por la FAFPE sin ninguna prueba de selección:

SISTEMA DE SELECCIÓN	Nº	%
Baremación CV	-	-
Entrevista	8	25,0
Ambos métodos	3	9,4
Ninguna	21	65,6
TOTAL PROCESOS	32	100

Fuente: Elaboración propia

Cuadro nº17

Por eso, no es de extrañar que existan diligencias previas en los Juzgados de Instrucción investigando la legalidad de muchas de las contrataciones de personal efectuadas por la FAFPE, como, por ejemplo, los casos tratados en los apartados primero, segundo y quinto de este punto sexto.

5.3. CONDICIONES DE LA SUBROGACIÓN EN EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

5.3.1. Auditoría operativa del Servicio Andaluz de Empleo

La Auditoría operativa del Servicio Andaluz de Empleo, encargada por el actual Gobierno, ha hecho el siguiente análisis jurídico del proceso de integración de los ex trabajadores de la FAFPE:

«3.1. Colectivo FAFPE

El que denominamos «colectivo FAFPE», a los efectos de este estudio, es el grupo más amplio y está formado por las personas empleadas originalmente por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (en adelante, FAFPE).

3.1.1. Antecedentes

FAFPE era una fundación pública sin ánimo de lucro, creada en 2003 y sujeta a la Ley 10/2002, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a sus estatutos, aprobados mediante Resolución de 23 de junio de 2003, del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por la que se clasifica como de carácter social la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, instituida en Sevilla, y se aprueban sus estatutos, que fueron modificados mediante acuerdos de su Patronato de fechas 29.06.2004, 27.06.2006 y 21.12.2006, según consta en escritura otorgada ante el notario de Sevilla D. * el 29.06.2007, con el número 2.432 de su protocolo.

Según el artículo 7 de los estatutos, los fines de la fundación eran los siguientes:

«1. La fundación tiene por objeto principal el fomento y promoción de los sectores productivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con especial incidencia de los sectores industriales locales, en el ámbito de la formación, fomento del empleo y asistencia técnica, desarrollando para ello, entre otras, las siguientes funciones:

1. Ser instrumento para el fomento de la formación y el empleo en las empresas de los sectores productivos andaluces, con especial incidencia en el sector industrial local, facilitando el acceso de las empresas a los programas formativos y de empleo.

2. Asesorar en la planificación de una oferta formativa especializada en formación profesional adaptada a las demandas de cualificación profesional de Andalucía.

3. Actuar como asesor y agente instrumental, al servicio de la política de formación y empleo en Andalucía, ante las administraciones públicas.

4. Adecuar la oferta formativa y de empleo de conformidad con las estrategias, criterios y directrices que se marquen para los sistemas productivos locales.

5. La cooperación con las autoridades e instituciones locales, provinciales, autonómicas y nacionales, así como con asociaciones, fundaciones privadas sin ánimo de lucro dedicadas a actividades semejantes, complementarias, accesorias o concurrentes, en el diseño y realización de proyectos y programas de desarrollo local, planes de formación y fomento de investigación e innovación en materia de formación profesional...».

De este modo, la FAFPE se configuraba como una entidad instrumental cuya finalidad era el fomento y promoción del empleo y la formación. A tal efecto desarrollaba funciones de asesoramiento y colaboración al servicio de la política de formación y empleo en Andalucía, cooperaba en su diseño, realizaba proyectos y programas de planes formación, etc.

FAFPE funcionó durante casi una década de manera autónoma, desarrollando sus funciones estatutarias, hasta que se inicia el proceso conocido como «reordenación del sector público andaluz», en el que fue una de las entidades más afectadas.

En efecto, durante la primera década del siglo XXI, comienza en la Comunidad Autónoma de Andalucía un proceso de reordenación de su sector público autonómico, que se extendió durante ésta y el decenio siguiente.

Se puede identificar el inicio de este proceso con la aprobación y publicación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante, LAJA). Esta norma trajo consigo una reorganización de los medios materiales y humanos, así como de las estructuras jurídicas de los distintos entes y organismos vinculados o dependientes de la Junta de Andalucía, con el fin de racionalizar las actividades y tareas realizadas y adecuar los medios necesarios para su buen fin.

Así las cosas, como consecuencia de la existencia de duplicidades de funciones y fines entre los distintos entes de la Administración andaluza, el artículo 50 da pie a la puesta en marcha de un proceso de reestructuración de estas entidades de largo alcance.

En lo que a este informe interesa, este precepto de la LAJA afirma lo siguiente:

Artículo 50. Delimitación.

1. Tienen la consideración de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta ley, las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía, en los términos previstos en esta ley.

2. Cuando se creen entidades instrumentales que supongan duplicación de la organización administrativa o de otras entidades ya existentes, habrán de suprimirse o reducirse debidamente las funciones o competencias de éstas.

En relación con este mandato, la disposición transitoria única de la LAJA, denominada «adaptación de los organismos autónomos y otras entidades a las previsiones de la presente ley», establecía lo siguiente:

1. Los organismos autónomos y las entidades de Derecho público existentes, a que hacen referencia los artículos 4 y 6.1 b), respectivamente, de la Ley General de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se seguirán rigiendo por la normativa vigente a la entrada en vigor de esta ley, hasta tanto se proceda a su adecuación a las previsiones contenidas en la misma. Los consorcios existentes, a que se refiere el artículo 12 de esta ley se seguirán rigiendo por lo establecido para estas entidades en el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás normativa vigente de aplicación a la entrada en vigor de esta ley, hasta tanto se proceda a su adecuación a las previsiones contenidas en la misma. En el plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley, deberá haber concluido el proceso de adecuación.

[...]

4. El Consejo de Gobierno podrá también acordar la supresión de los organismos autónomos, por no reunir los requisitos previstos en el título III de esta ley, o decidir su mantenimiento, hasta la concurrencia de las causas de extinción previstas en su artículo 60. El decreto de supresión podrá acordar la integración de los órganos y unidades administrativas del organismo autónomo en un servicio administrativo con gestión diferenciada de los previstos en el artículo 15 de esta ley o en una consejería. Dicho decreto establecerá las medidas aplicables en materia de personal, presupuestos y tesorería, y acordará la integración de los bienes del organismo en el patrimonio de la comunidad autónoma.

Posteriormente, la LAJA fue modificada por una serie de disposiciones posteriores, como el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, que se completa poco después con el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

Ante la resistencia que generó esta primera norma, se negoció un acuerdo, firmado al día 29.10.2010 con las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía, que fue seguido por otro acuerdo firmado en una reunión de la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía, celebrada el día 18.11.2010.

Este proceso de modificación de la LAJA y de la realidad regulada por ésta culmina con la aprobación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. En ésta se adopta un completo paquete de medidas individualizadas para cada entidad afectada. Y entre éstas se encuentra el SAE.

La Ley 1/2011 contenía un precepto monográfico dedicado al SAE, en el que se modificaba su naturaleza jurídica y se disponían otras medidas que afectaban profundamente a su estructura. Se trataba del artículo 8, cuyo tenor literal era el siguiente:

Artículo 8. Adaptación del Servicio Andaluz de Empleo.

1. El Servicio Andaluz de Empleo adoptará la configuración de agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

Se regirá por lo dispuesto en esta ley, por la Ley 9/2007, de 22 de octubre; por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, y por sus Estatutos, en lo que no se opongan a aquélla; por la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y por la restante normativa de aplicación.

2. El Servicio Andaluz de Empleo se adscribirá a la consejería que se establezca por el Consejo de Gobierno.

3. El personal del Servicio Andaluz de Empleo se mantendrá con el carácter de personal laboral o funcionario que en la actualidad ostenta.

4. Los bienes del Servicio Andaluz de Empleo se incorporarán al patrimonio de la comunidad autónoma. Sin perjuicio de lo anterior, para la mejor gestión de dichos bienes se podrán adscribir al Servicio Andaluz de Empleo una vez se transforme en agencia de régimen especial.

5. El Servicio Andaluz de Empleo quedará subrogado en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que es titular la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, así como del personal de los consorcios UTEDLT de Andalucía, desde la fecha en que se acuerde su disolución o extinción.

6. El asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio del Servicio Andaluz de Empleo quedan encomendados al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a través de los letrados o letradas adscritos al mismo.

7. El proceso de adaptación de los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo se tramitará simultáneamente a la extinción de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, de acuerdo con el artículo 50.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

En lo que a este informe interesa, el artículo 8 contiene un mandato de extinción para FAFPE, que se ve acompañado de la obligación de SAE de subrogarse en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que aquélla era titular.

La Ley 1/2011 prevé también las consecuencias sobre el personal empleado por las entidades sometidas a reordenación. Se trata de la disposición adicional cuarta, titulada «régimen de integración del personal» y que dice así:

1. En los casos en que, como consecuencia de la reordenación del sector público andaluz, se produzca la supresión de centros directivos de consejerías o la extinción de entidades instrumentales públicas o privadas en las que sea mayoritaria la representación y la participación directa o indirecta de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias, la integración del personal en las agencias públicas empresariales o de régimen especial que asuman el objeto y fines de aquéllas se realizará de acuerdo con un protocolo que se adoptará por la Consejería competente en materia de Administración Pública y que aplicará las siguientes reglas:

a) Al personal funcionario que se integre orgánicamente en una agencia de régimen especial o se adscriba funcionalmente a una agencia pública empresarial le será de aplicación el Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario de la Junta de Andalucía.

La integración del personal funcionario en una agencia pública empresarial será voluntaria. El tipo de contrato y las condiciones de este personal se negociarán con las organizaciones sindicales más representativas. El personal funcionario que se integre como laboral quedará en sus cuerpos en la situación administrativa de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público andaluz. En caso contrario, permanecerá en servicio activo.

Al personal funcionario que se integre en una agencia pública empresarial como personal laboral se le considerará como mérito el trabajo desarrollado en la misma cuando participe en convocatorias de concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo en la Administración general de la Junta de Andalucía.

A dicho personal se le reconocerá por la agencia de destino el tiempo de servicios prestados en la Administración a efectos de la retribución que le corresponda por antigüedad.

Asimismo, cuando reingrese al servicio activo, el tiempo de permanencia en la agencia se le computará a efectos de reconocimiento de trienios y, en su caso, se le considerará en su carrera profesional.

b) El personal laboral procedente de las entidades instrumentales suprimidas se integrará en la nueva entidad resultante de acuerdo con las normas reguladoras de la sucesión de empresas, en las condiciones que establezca el citado protocolo de integración, y tendrá la consideración de personal laboral de la agencia pública empresarial o de la agencia de régimen especial. El acceso, en su caso, de este personal a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía sólo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público.

c) La integración del personal laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía en una agencia pública empresarial será voluntaria. Este personal mantendrá su condición de personal laboral de dicha Administración, siéndole de aplicación el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, hasta que exista un nuevo convenio colectivo. En dicho momento pasará a la situación del tipo de excedencia que determine el convenio colectivo de procedencia.

Al personal laboral procedente de la Administración general de la Junta de Andalucía que se integre en una agencia pública empresarial se le valorará como experiencia laboral el trabajo desarrollado en la misma cuando participe en convocatorias de concursos de traslados para la provisión de puestos de trabajo o promoción interna en la Administración general de la Junta de Andalucía.

A dicho personal se le reconocerá por la agencia de destino el tiempo de servicios prestados en la Administración a efectos de la retribución que le corresponda por antigüedad.

Asimismo, cuando reingrese al servicio activo en la Administración general de la Junta de Andalucía, el tiempo de permanencia en la agencia se le computará a efectos de reconocimiento de antigüedad y, en su caso, se le considerará en su carrera profesional.

d) El personal laboral de las agencias de régimen especial procedente de la Administración general de la Junta de Andalucía se integra orgánicamente, manteniendo su condición de personal laboral de dicha Administración, siéndole de aplicación el Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía.

e) Los convenios colectivos, así como los acuerdos derivados de la interpretación de los mismos, aplicables a las entidades extinguidas o transformadas y a la Administración general de la Junta de Andalucía, seguirán rigiendo los derechos y obligaciones del personal laboral procedente de dichas entidades o de la citada Administración, en tanto se apruebe un nuevo convenio aplicable al mismo, sin perjuicio de lo establecido en la letra d) de este apartado.

f) La masa salarial del personal laboral al servicio de la nueva entidad no podrá superar, como consecuencia de la reordenación regulada por esta ley, la del personal de las entidades que se extingan o se transformen.

g) El referido protocolo de integración se aprobará previa consulta y negociación con los órganos de representación del personal y se someterá a informe de los órganos correspondientes de la Consejería competente en materia de Hacienda.

El personal empleado hasta la fecha por FAFPE se encontraba en la situación prevista por la letra b) de esta disposición adicional, al tratarse de «personal laboral procedente de las entidades instrumentales suprimidas». Estaba llamado, en consecuencia, a integrarse en la nueva entidad resultante en términos de sucesión de empresas, y según el correspondiente protocolo de integración, manteniendo la consideración de personal laboral del SAE. Debía aprobarse un protocolo de integración en el que se establecieran las condiciones en las que se produciría la entrada de estas personas en la entidad absorbente. Este protocolo se aprobaría previa consulta y negociación con los órganos de representación del personal y se sometería a informe de los órganos correspondientes de la Consejería competente en materia de Hacienda.

3.1.2. Normativa específica de integración

La norma básica ordenadora de la integración de FAFPE es el ya citado artículo 8 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. En éste no se establece un mandato claro y expreso de subrogación del personal de esta fundación en FAFPE, sino que se afirma literalmente lo siguiente:

5. El Servicio Andaluz de Empleo quedará subrogado en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que es titular la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, así como del personal de los consorcios UTEDLT de Andalucía, desde la fecha en que se acuerde su disolución o extinción.

Aunque no se hace una referencia expresa a la plantilla de FAFPE, se considera que la amplia referencia a «todas las relaciones jurídicas» de esta entidad de las que se subroga el SAE las incluye. Esta interpretación se apoya en el hecho de que en este mismo apartado se hace referencia al personal de los consorcios UTEDLT. De ahí que este apartado del artículo 8 haya actuado como base para todo el proceso de integración de este colectivo. Este precepto sólo reconoce el hecho de la integración en sí, sin especificar las condiciones en que ésta debía producirse. Aunque el concepto que se utiliza, el de «subrogación», tiene ya de por sí importantes consecuencias jurídicas, ya que es una técnica utilizada tradicionalmente en el Derecho del trabajo, con un régimen jurídico bien determinado tanto en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores como en un importante paquete jurisprudencial dictado en su aplicación.

Fue en el protocolo de integración contenido en la Resolución de 20.04.2011 donde se establecieron las «reglas» para gobernar esta integración. En este protocolo se contienen una serie de pautas para cada uno de los colectivos, dedicándose la tercera de manera monográfica al colectivo de la FAFPE.

Tercera. Incorporación del personal laboral de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo.

1. Sucesión de empresa. En concepto de sucesión de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo –FAFPE–, y desde la fecha de su constitución efectiva, la Agencia quedará subrogada en calidad de empleador en la totalidad de los contratos laborales del personal laboral de la fundación, con todos los derechos y obligaciones laborales y sociales inherentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores antes citado.

2. Condiciones de integración. El personal laboral de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo se integrará en la Agencia, de conformidad con el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. De acuerdo

con la regla de la letra *b)* de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, el personal integrado tendrá la consideración de personal laboral de la Agencia.

El acceso de este personal, en su caso, a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía sólo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo.

De acuerdo con la regla de la letra *f)* de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, la masa salarial del personal laboral al servicio de la Agencia no podrá superar, como consecuencia de la reordenación, la del personal de la citada fundación.

3. Normativa laboral de aplicación. El personal laboral de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo que se integra en la Agencia mantendrá las mismas condiciones laborales y retributivas que tenía en dicha fundación, así como las dimanantes, en su caso, del Convenio Colectivo para los años 2007-2009 de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo.

Las condiciones laborales contenidas en dicho convenio permanecerán subsistentes en tanto se aprueba un nuevo convenio aplicable al mismo, de acuerdo con lo establecido en el apartado *e)* de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero. Asimismo le será de aplicación la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta regla contiene tres contenidos diferentes:

- Por un lado, el reconocimiento de la existencia de una sucesión de empresas en el SAE respecto del personal empleado por la FAFPE.
- Por otro, la fijación de las condiciones en las que se producirá esta sucesión; esto es, cómo se integrará este personal en la nueva agencia.
- Finalmente, cuál será la normativa laboral de aplicación a este colectivo.

Si articulamos estas tres normativas, podemos diseñar el marco jurídico completo previsto para la integración del personal de FAFPE en SAE, que a continuación pasamos a describir:

I. Existencia de sucesión de empresas

Respecto del primer aspecto, ambas normas se completan: si la ley de 2011 señala cuál es el efecto (subrogación de los contratos de trabajo), el protocolo indica cuál será la causa de este efecto (por subrogación empresarial). El mandato, en todo caso, es claro: la subrogación del personal procedente de este colectivo se realizaría conforme a lo previsto en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET).

Cabría plantearse si este artículo resulta aplicable per se en esta situación; esto es, si nos encontramos ante un «cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma», o si por el contrario esta aplicación se produce exclusivamente por voluntad legislativa. A primera vista podría afirmarse que se darían las circunstancias materiales que exige este precepto estatutario. Para valorar si existe tal sucesión, la jurisprudencia, tanto comunitaria como del Tribunal Supremo, ha venido exigiendo la concurrencia de dos requisitos:

- Elemento subjetivo: representado por el cambio de titularidad o transferencia de la antigua entidad al nuevo empresario.
- Elemento objetivo: consistente en la «entrega efectiva del total conjunto operante de los elementos esenciales de la empresa que permita la continuidad empresarial».

Incluso si pudiera resultar dudosa la aplicación del precepto citado a una reorganización estrictamente administrativa, y en el mismo sentido, y por ello, si no se dieran estas circunstancias -es decir, de no resultar aplicable per se el artículo 44 ET o de no haber existido materialmente esta sucesión de empresas-, el artículo 44 ET resultaría de aplicación por voluntad de la Junta de Andalucía, que habría aceptado hacerse cargo de estos colectivos de trabajadores de manera unilateral y, en cualquier caso, esta posibilidad -existiendo además cesión global de activos y pasivos- no viene siendo cuestionada por los tribunales. En el caso que nos ocupa, y tratándose de una medida protectora de los derechos de los trabajadores, no se ha cuestionado siquiera esta consecuencia.

La aplicación de todo el régimen jurídico recogido en el artículo 44 ET supone, a estos efectos:

- El mantenimiento de los contratos de trabajo, que no podrán extinguirse como consecuencia de la cesión.
- El cambio de titularidad del contrato de trabajo, que pasa a tener como partes al trabajador y a la entidad cesionaria. Esto supone la subrogación en todos los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social, incluyendo los compromisos por pensiones.
- La aplicación de un sistema de responsabilidades solidarias entre cedente y el cesionario, de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas, así como de otras obligaciones en materia de Seguridad Social. Esta responsabilidad se extiende a las obligaciones nacidas con posterioridad a la transmisión, cuando la cesión fuese declarada delito.
- El mantenimiento de la aplicación del convenio colectivo a los trabajadores afectados por la sucesión, que seguirán rigiéndose por el que en el momento de la transmisión fuere de aplicación en la empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma transferida. Esta aplicación no es permanente, sino que se mantiene tan sólo hasta la fecha de expiración del convenio colectivo de origen o hasta la entrada en vigor de otro convenio colectivo nuevo que resulte aplicable a la entidad económica transmitida. Y no se producirá si hay pacto en contrario entre la empresa y los representantes de los trabajadores transferidos.
- El mantenimiento del mandato de los representantes legales de los trabajadores, siempre que la empresa, el centro de trabajo o la unidad productiva objeto de la transmisión conserve su autonomía. Éstos seguirán ejerciendo sus funciones en los mismos términos y bajo las mismas condiciones que regían con anterioridad a la sucesión.

Éste sería el régimen jurídico que se derivaría de la aplicación del artículo 44 ET a la integración de los empleados de FAFPE en el SAE desde la perspectiva de los trabajadores individuales (dejamos de lado los aspectos colectivos).

Existe un aspecto concreto de esta subrogación sobre el que el protocolo de integración pone un especial énfasis, que es el de las condiciones salariales. Aunque no se señala expresamente, hay una clara voluntad de que la integración no suponga un incremento en las retribuciones de los trabajadores integrados. De manera general, se afirma que la subrogación del SAE en la condición de empleador se produce «con todos los derechos y obligaciones laborales y sociales inherentes», lo que indica que se mantienen los existentes en el momento de la transmisión. Pero es que, además, se acude a la técnica del mantenimiento de la masa salarial para controlar que no se incremente ésta, lo que implica necesariamente que no lo hagan las retribuciones individuales (con excepciones).

Hay dos aspectos del régimen legal de la sucesión de empresas que nos parecen relevantes y que merecen ser resaltados. Decimos esto porque es común no valorarlos de forma adecuada y, además, porque en el caso del SAE pueden presentar importancia:

– En primer lugar, que la subrogación puede producir una situación transitoria, cuando se produce una fusión o absorción de entidades con sus respectivas plantillas, durante la cual ambos colectivos mantienen sus condiciones laborales y convenios de origen; pero el objetivo final es la integración completa, tendiendo hacia la uniformización de estatutos jurídicos. Para ello se prevé que la aplicación del convenio de origen sea provisional, hasta que se firme uno nuevo que resulte de aplicación a la entidad.

En la práctica, sin embargo, es común la supervivencia de esta norma convencional, lo que provoca que se generen, de manera artificial y permanente, dos grupos de trabajadores según el convenio aplicable de procedencia. Esta práctica es muy frecuente, en especial en el sector público, en el que llega incluso a promoverse si se considera que el mantenimiento del convenio original permite reducir costes laborales. Para evitar esta situación, claramente disfuncional, muchas empresas acuden a una figura innominada en nuestro Derecho, pero común en la práctica, el conocido como «acuerdo de integración», en el que se pactan con los representantes de los trabajadores unas condiciones comunes para toda la plantilla resultante de la integración. Si se conservan condiciones preexistentes, esto se hace a título individual, asegurándose la aplicación de una única regulación colectiva.

– En segundo lugar, que el mantenimiento de las condiciones de trabajo no supone en modo alguno un blindaje o congelación de éstas. Una cosa es que la sucesión no sea causa suficiente para modificar estas condiciones, y otra muy diferente que no pueda realizarse modificación alguna cuando existe otra causa legítima para ello. De hecho, el apartado 9 de este artículo 44 ET lo contempla expresamente cuando dispone que «el cedente o el cesionario que previere adoptar, con motivo de la transmisión, medidas laborales en relación con sus trabajadores vendrá obligado a iniciar un periodo de consultas con los representantes legales de los trabajadores sobre las medidas previstas y sus consecuencias para los trabajadores». El artículo 4.1 de la Directiva 2001/23/CE, del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, afirma a este respecto lo siguiente: «El traspaso de una empresa, de un centro de actividad o de una parte de éstos no constituirá en sí mismo un motivo de despido para el cedente o para el cesionario. Esta disposición no impedirá los despidos que puedan producirse por razones económicas, técnicas o de organización que impliquen cambios en el plano del empleo».

II. Condiciones de integración

A esta cuestión se refieren tanto la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011 como el protocolo de integración, ya analizados. La integración es un tema especialmente sensible, y así se puso de manifiesto con ocasión de la litigiosidad derivada de la reestructuración del sector público andaluz, cuando se trata de entidades de naturaleza pública, en el que conviven distintos tipos de empleados públicos y en los que los mecanismos de acceso del personal son sumamente rígidos y garantistas.

Ambas regulaciones permiten que este personal pueda cambiar la naturaleza de su relación de servicios, para adquirir la condición de personal funcionario o laboral de la Administración general de la Junta de Anda-

lucía. Se indica expresamente que esto sólo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público. Se pone énfasis en que las pruebas selectivas serán «de acceso libre». La idea general, nos parece, es que el hecho de haber estado contratado como personal laboral de FAFPE no suponga una ventaja (salvo, es claro, la posible valoración de esta experiencia profesional) para poder acceder a ocupar puestos de otra naturaleza.

III. *Condiciones laborales del personal integrado*

Tanto el protocolo de integración como la Ley 1/2011 coinciden en identificar qué normativa resultará aplicable al personal de FAFPE integrado en SAE. Y ambos están alineados con lo dispuesto por el artículo 44 ET, que como hemos visto prevé el mantenimiento provisional del convenio de origen.

La letra e) de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011 dispone que el convenio colectivo de FAFPE continuará siendo de aplicación, «en tanto se apruebe un nuevo convenio aplicable al mismo». Lo mismo señala el protocolo de integración, cuyo artículo 3.3 señala que las condiciones del convenio se mantendrán en tanto no se firme un nuevo convenio. Debemos entender que este «nuevo convenio» será uno de aplicación a SAE, puesto que FAFPE ha desaparecido como tal entidad y, por ello, podría parecer que carece de sentido que pueda firmar un convenio en ella, al carecer ya de personalidad jurídica y no constituir una unidad válida de negociación. Sin embargo, en la práctica se ha mantenido, con hasta doble prórroga, el convenio colectivo de FAFPE, aplicándose al personal proveniente de esta entidad.

Las previsiones específicas para la FAFPE contemplan dos especialidades respecto del régimen recogido en el artículo 44 ET:

- De un lado, se extiende materialmente este efecto de mantenimiento de convenio a los acuerdos derivados de la interpretación de los convenios.

- De otro, se extiende temporalmente la aplicación hasta la fecha de entrada en vigor de otro convenio, como única forma de extinguir su vigencia, cuando el ET, como se ha visto, prevé que este efecto se produzca también con la pérdida de vigencia pactada en la norma convencional de FAFPE (con independencia de lo que pueda entenderse concretamente por «vigencia», con ello se pretende evitar una potencial situación de vacío regulatorio, en caso de terminar la vigencia pactada sin que hubiera llegado a pactarse uno para la nueva unidad de negociación del SAE (con los colectivos integrados).

De esta manera, se prevé el mantenimiento del convenio original, aunque de manera provisional, condicionado a que se firmara uno nuevo que se les aplicara, pero desligado de la duración originalmente pactada. Dado que en la práctica se han acordado prórrogas y que, sobre todo, de un lado, el convenio prevé su vigencia indefinida incluso una vez denunciado, y de otro lado las representación de los trabajadores continúa existiendo y puede identificarse efectivamente una voluntad empresarial y social de mantener y aplicar el convenio, consideramos aplicable y exigible el mismo, desde el punto y hora en que mantener lo contrario, si bien puede tener asidero jurídico (nos remitimos a las consideraciones sobre la cuestión siguiente, relativas a unidades electorales), parece complejo a la vista de los hechos y de la efectiva aplicación del convenio en todo momento.

3.1.3. *Puesta en práctica del proceso de integración*

En el caso de este colectivo, el proceso de integración, al que se había dotado de un marco normativo muy completo, se produjo de manera ordenada.

El 29.04.2011 se celebra un Patronato en el que se acuerda su extinción. En paralelo, se produce una modificación de los Estatutos del SAE para recoger sus nuevas funciones, fruto de la integración de la fundación a extinguir.

Técnicamente no se optó por una integración, que es lo que materialmente se produce, sino por una liquidación de FAFPE, lo que llevó al nombramiento de dos liquidadores. Esta opción fue la elegida por el Protectorado de Fundaciones de la Junta de Andalucía.

La integración efectiva del personal de FAFPE en SAE se produce el 03.05.2011, fecha a partir de la cual el empleador efectivo de estas personas es la Agencia. FAFPE da de baja a este personal y SAE lo da de alta en Seguridad Social. También se realizó el cambio de empleador en la plataforma CONTRAT@.

Aunque en un primer momento los empleados continuaron prestando materialmente sus servicios en los antiguos centros de trabajo de la fundación, posteriormente fueron pasando progresivamente a insertarse en los propios del SAE. El 2 de agosto, el personal directivo de FAFPE, así como los directores provinciales, que se habían subrogado con el resto de la plantilla, fueron despedidos por causas objetivas.

Esta incorporación supuso en su momento la introducción de un factor de fragmentación en la plantilla de la Agencia, ya que no se produjo una homologación de condiciones de trabajo ni una fusión de colectivos, sino que éstos mantuvieron elementos diferenciales que a día de hoy no han sido todavía superados. Así, el colectivo FAFPE (amén de la propia denominación informal) mantiene la aplicación de su convenio colectivo propio, algo que, como se ha visto arriba, se prevé en los supuestos de transmisión de empresas de manera provisional hasta que se proceda a la negociación de una nueva norma pactada común para todo el colectivo empleado por la entidad cesionaria. De la misma manera, los órganos de representación de la plantilla elegidos en su momento en FAFPE continúan existiendo y desarrollando sus funciones representativas como unidades electorales independientes»,

5.3.2. Respuesta de la consejera de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, Dña. Rocío Blanco Eguren, a la Pregunta parlamentaria (11-20/PE-002115) relativa al personal de la Fundación Andaluza para el Fondo de Formación y Empleo, FAFPE, publicada en el BOPA de 17 de febrero de 2021

«La Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, recoge en su artículo 8.5 y D.A. 4.ª la subrogación del personal de la extinta FAFPE y de los consorcios UTEDLT en la Agencia de Régimen Especial Servicio Andaluz de Empleo. El desarrollo de la citada ley se sustenta reglamentariamente por la D.A. 2ª del Decreto 96/2011, de 19 de abril, por el que se aprobaron los Estatutos de la Agencia SAE, y la Resolución de 20 de abril de 2011, de la Secretaría General de la Administración Pública, por la que se aprobó el protocolo de integración de personal en el Servicio Andaluz de Empleo; es decir, la integración de este personal es un hecho que tanto por ley como por desarrollo reglamentario se ha dado. Lo que se propone desde la consejería es que, a través del catálogo de puestos, se disponga de una definición clara de sus tareas, en el marco del nuevo modelo de gestión integral del SAE. El propio Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, reconoce la convivencia de personal funcionario y laboral, por lo

que la consideración de este personal como laboral propio de la Agencia SAE no requiere de otra figura, ni ningún tipo de funcionarización del mismo. Este personal desarrolla las funciones que en el ámbito de la Administración le son propias al personal laboral, respetando siempre la reserva que el artículo 9.2 del citado Real Decreto Legislativo 5/2015 establece «"[...] 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"».

5.4. CONVENIO COLECTIVO

La disposición adicional segunda del todavía vigente, casi veinte años después, VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 139, de 28 de noviembre de 2002) establecía la posibilidad de «integración de personal en el convenio colectivo». En cambio, como ya se ha apuntado, más de diez años después de la extinción de la fundación, el convenio colectivo 2007-2009 de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo es uno de los catorce convenios colectivos que se aplican a la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo.

5.4.1. «Autonegociación» abusiva del convenio colectivo de la FAFPE, con grave conflicto de intereses de los directivos de la FAFPE

El arbitrario punto séptimo del poder para ruina, reproducido con anterioridad, del Patronato de la FAFPE a Fernando Villén tuvo plenos efectos en la negociación del convenio colectivo: «Contratar y despedir al personal administrativo, técnico, auxiliar, subalterno y de cualquier clase, y señalar sus sueldos, honorarios y gratificaciones». Alguno de los hitos que depararon la incomprensible autonegociación del convenio colectivo de la FAFPE son:

I. *Punto 5 del Acta de la reunión del Patronato de la FAFPE de 29 de septiembre de 2003:*

– «5. Información sobre la Plataforma de Convenio Colectivo que regirá para el personal laboral de la fundación y autorización al director general técnico, si procede, para la negociación colectiva».

– «Con carácter previo al debate del punto quinto del orden del día, toma la palabra don Rafael Herrera Gil, vocal del Patronato, que informa que desde la Secretaría General de Empleo se están realizando las gestiones pertinentes con la Presidencia del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales para la elaboración de la Plataforma de Convenio Colectivo que regirá para el personal laboral de la fundación.

En este sentido, todos los patronos acuerdan por unanimidad retirar este punto del orden del día, que será incluido a debate en posteriores reuniones del Patronato».

II. *Punto 4 del Acta de la reunión del Patronato de la FAFPE de 21 de diciembre de 2004:*

– «CUARTO. El señor director general técnico informa sobre la Plataforma de Convenio Colectivo para el personal de la fundación.

Este asunto ha sido tratado previamente en Comisión Ejecutiva de la fundación.

El señor Guerrero comenta, en relación a la vigencia propuesta de un año, la oportunidad y conveniencia de que la vigencia se amplíe, al menos, a tres años, de conformidad con la tendencia actual más generalizada.

Por último, el señor presidente reclama que se estudie pormenorizadamente el procedimiento sancionador que se arbitra en esta Plataforma y se aclaren las competencias que en la materia corresponden al presidente de la fundación.

Con estos comentarios, la Plataforma de Convenio Colectivo para el personal de la fundación se aprueba por unanimidad de los patronos».

III. *Por la fundación intervinieron en la «negociación» del Convenio colectivo para los años 2007-2009:* Fernando Villén Rueda (director general técnico), Joaquín A. Morales Martínez (director de Organización y Sistemas), Antonio Jiménez Cuenca (director de RR.HH. y Sistema Gestión Integrado), José Manuel Cano Rosa (jefe de Administración de Personal), Marta Toronjo Leandres (subdirectora de Empresas); Luis Marqués Suárez (gerente provincial de Cádiz) y Gregorio Córdoba Estepa (gerente provincial de Córdoba). Pues bien, por increíble que parezca, todos ellos negociaron por la fundación (la empresa) el convenio colectivo que se les aplicaría a sus propios contratos. Aunque el artículo 1.3 del convenio firmado pone que «quedan excluidos de este convenio: a) El personal con contrato de alta dirección». Ninguno de los negociadores por la empresa (la FAFPE) tenía contrato de alta dirección, sino de trabajadores por cuenta ajena. Así, por ejemplo, lo reconoció Luis Marqués Suárez en su comparecencia a preguntas del portavoz de Ciudadanos: «Nunca tuve contrato de alta dirección», pero sí negoció como empresa (la FAFPE) las condiciones laborales que se les iban a aplicar a él y al resto de directivos, como si fueran meros trabajadores por cuenta ajena.

5.4.2. Hiperinflación salarial

El director general de la FAFPE, por ejemplo, pasó en cuatro años de 50.000,00 euros anuales a 79.116,36 euros anuales. Incluso en el último convenio se creó una nueva categoría de directivos para camuflar tales incrementos injustificados. Basta revisar las tablas salariales publicadas para comprobar el descontrol:

ANEXO III
ESQUEMA RETRIBUTIVO

CATEGORÍA PROFESIONAL	NIVEL	SALARIO BRUTO ANUAL	SALARIO BRUTO MENSUAL	Nº DE PERSONAS EN CADA CATEGORÍA (41 PERSONAS)
MANDOS	A	50,000	3,571.43	1
	B	46,750	3,339.29	1
	C	43,500	3,107.14	5
	D	40,250	2,875.00	...
	E	37,000	2,642.86	...
	F	33,750	2,410.71	10
PERSONAL TÉCNICO	A	29,350	2,096.43	...
	B	26,950	1,925.00	8
	C	24,588	1,756.29	...
	D	22,225	1,587.50	8
	E	19,863	1,418.79	...
	F	17,500	1,250.00	...
PERSONAL ADMINISTRATIVO	A	20,160	1,440.00	...
	B	19,080	1,362.86	8
	C	18,000	1,285.71	...
	D	16,920	1,208.57	...
	E	15,840	1,131.43	...
	F	14,760	1,054.29	...
PERSONAL DE APOYO	A	17,233	1,230.93	...
	B	16,133	1,152.36	...
	C	15,033	1,073.79	...
	D	13,933	995.21	...
	E	12,833	916.64	...
	F	11,733	838.07	...

I. Tabla salarial de la Orden de 28 de mayo de 2003, de la Presidencia del Patronato de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo:

II. Tabla salarial año 2005 del Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, publicado en el *BOJA* núm. 20, de 31 de enero de 2006:

Página núm. 42

BOJA núm. 20

Sevilla, 31 de enero 2006

ANEXO I. TABLAS SALARIALES DE APLICACION A PARTIR DE LA FIRMA DE ESTE CONVENIO

TABLAS SALARIALES AÑO 2005

GRUPOS	GRUPO PROFESIONAL	NIVEL	SALARIO BASE BRUTO MENSUAL	SALARIO BASE BRUTO ANUAL
MANDOS	MANDO	A	4.427,14	61.979,96
	MANDO	B	4.139,38	57.951,32
	MANDO	C	3.851,61	53.922,54
	MANDO	D	3.563,85	49.893,90
	MANDO	E	3.276,09	45.865,26
	MANDO	F	2.988,32	41.836,48
TÉCNICOS	TÉCNICO	A	2.471,82	34.605,48
	TÉCNICO	B	2.272,60	31.816,40
	TÉCNICO	C	2.073,38	29.027,32
	TÉCNICO	D	1.874,16	26.238,24
	TÉCNICO	E	1.674,94	23.449,16
	TÉCNICO	F	1.475,71	20.659,94
ADMINISTRATIVOS	ADMINISTRATIVO	A	1.652,80	23.139,20
	ADMINISTRATIVO	B	1.564,26	21.899,64
	ADMINISTRATIVO	C	1.475,71	20.659,94
	ADMINISTRATIVO	D	1.387,17	19.420,38
	ADMINISTRATIVO	E	1.298,63	18.180,82
	ADMINISTRATIVO	F	1.210,09	16.941,26
PERSONAL DE APOYO	APOYO	A	1.387,17	19.420,38
	APOYO	B	1.298,63	18.180,82
	APOYO	C	1.210,09	16.941,26
	APOYO	D	1.121,54	15.701,56
	APOYO	E	1.033,00	14.462,00
	APOYO	F	944,46	13.222,44

III. Tabla salarial año 2006 del Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, publicado en el *BOJA* núm. 157, de 14 de agosto de 2006:

n. 157

Sevilla, 14 de agosto 2006

ANEXO I

TABLAS SALARIALES AÑO 2006

GRUPOS PROFESIONALES	NIVEL	SALARIO BASE BRUTO MENSUAL	SALARIO BASE BRUTO ANUAL	COMPLEMENTO ANTIGÜEDAD BRUTO MENSUAL
MANDOS	A	4.590,94	64.273,16	229,55
	B	4.292,54	60.095,56	214,63
	C	3.994,12	55.917,68	199,71
	D	3.695,71	51.739,94	184,79
	E	3.397,31	47.562,34	169,87
	F	3.098,89	43.384,66	154,94
TÉCNICOS	A	2.563,28	35.885,92	128,16
	B	2.356,69	32.993,66	117,83
	C	2.150,10	30.101,40	107,51
	D	1.943,50	27.209,00	97,18
	E	1.736,91	24.316,74	86,85
	F	1.530,31	21.424,34	76,52
ADMINISTRATIVOS	A	1.713,95	23.995,30	85,70
	B	1.622,14	22.709,96	81,11
	C	1.530,31	21.424,34	76,52
	D	1.438,50	20.139,00	71,93
	E	1.346,68	18.853,52	67,33
	F	1.254,86	17.568,04	62,74
PERSONAL DE APOYO	A	1.438,50	20.139,00	71,93
	B	1.346,68	18.853,52	67,33
	C	1.254,86	17.568,04	62,74
	D	1.163,04	16.282,56	58,15
	E	1.071,22	14.997,08	53,56
	F	979,41	13.711,74	48,97

IV. Tabla salarial año 2007 del Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, publicado en el BOJA núm. 30, de 12 de febrero de 2008:

Sevilla, 12 de febrero 2008

BOJA núm. 30

Página núm. 47

TABLAS SALARIALES 2007				
GRUPOS PROFESIONALES	NIVEL	SALARIO BASE BRUTO MENSUAL	SALARIO BASE BRUTO ANUAL	COMPLEMENTO ANTIGÜEDAD BRUTO MENSUAL
DIRECTOR	A	5.651,17	79.116,36	282,56
	B	5.343,79	74.813,10	267,19
	C	5.036,42	70.509,83	251,82
	D	4.729,05	66.206,63	236,45
	E	4.421,67	61.903,31	221,08
	F	4.114,27	57.599,72	205,71
MANDO	A	4.421,66	61.903,29	221,08
	B	4.114,27	57.599,74	205,71
	C	3.806,88	53.296,33	190,34
	D	3.508,60	49.120,36	175,43
	E	3.192,11	44.689,51	159,61
	F	2.905,26	40.673,70	145,26
MANDO INTERMEDIO	A	3.170,14	44.382,02	158,51
	B	3.037,71	42.527,87	151,89
	C	2.905,26	40.673,70	145,26
	D	2.772,83	38.819,55	138,64
	E	2.640,39	36.965,42	132,02
	F	2.507,95	35.111,26	125,40
TÉCNICO	A	2.640,39	36.965,42	132,02
	B	2.427,58	33.986,13	121,38
	C	2.214,77	31.006,84	110,74
	D	2.001,96	28.027,41	100,10
	E	1.789,16	25.048,26	89,46
	F	1.576,35	22.068,83	78,82
ADMINISTRATIVO	A	1.765,51	24.717,15	88,28
	B	1.670,94	23.393,13	83,55
	C	1.576,35	22.068,83	78,82
	D	1.481,77	20.744,81	74,09
	E	1.387,19	19.420,65	69,36
	F	1.292,61	18.096,49	64,63
PERSONAL APOYO	A	1.481,77	20.744,81	74,09
	B	1.387,19	19.420,65	69,36
	C	1.292,61	18.096,49	64,63
	D	1.198,02	16.772,33	59,90
	E	1.103,44	15.448,17	55,17
	F	1.008,87	14.124,15	50,44

Sorprende que nadie en el Patronato de la FAFPE o en la Administración de la Junta de Andalucía denunciara las repetidas subidas de salario de Fernando Villén y sus compañeros. A lo máximo que llegó el control al respecto fue a un comentario aislado y sin consecuencias en la reunión del Patronato de la FAFPE de 28 de junio de 2009: «Durante la intervención del señor director general, el señor presidente se interesa por el aumento de los gastos de personal en 2009 respecto al año anterior. El señor director general señala que el incremento se debe, entre otros motivos, al incremento salarial pactado en el convenio colectivo de 2007 actualmente vigente, del personal de la fundación, así como a que el aumento de la actividad ha ido parejo a un mayor número de contrataciones de personal técnico. En este sentido, indica que ha sido mayoritaria la contratación de personal con titulación universitaria». Recordemos que en el acta de la citada reunión aparece la misma reflexión del consejero de Empleo que en la posterior acta de diciembre: «El señor presidente termina valorando la labor impecable de la fundación y animando a que se siga trabajando tan bien como hasta ahora, o incluso mejor».

5.4.3. Petrificación del convenio colectivo de la FAFPE

La vigencia ordinaria del convenio colectivo que se aplica aún a los ex trabajadores de la FAFPE subrogados en el Servicio Andaluz de Empleo, el II Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, era desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009.

– *Primera prórroga*: En fecha 5 de julio de 2013, la Comisión Negociadora adoptó un acuerdo de prórroga de la vigencia del II Convenio Colectivo del personal de la extinta FAFPE hasta el día 30 de junio de 2014, previendo que, si el proceso de negociación no hubiese culminado a dicha fecha, la Comisión Negociadora podría acordar una nueva prórroga sobre la vigencia de dicho convenio. Mediante Resolución de 7 de agosto de 2013, la Dirección General de Relaciones Laborales ordena la inscripción, depósito y publicación de dicho acuerdo.

– *Segunda prórroga*: Con fecha de 30 de junio de 2014, la Comisión Negociadora adoptó el siguiente acuerdo:

«PRIMERO. Prorrogar la vigencia del II Convenio Colectivo del personal de la extinta Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo hasta el 30 de junio de 2015, siendo, en consecuencia, válidas tanto las cláusulas normativas como las obligacionales contenidas en el mismo.

SEGUNDO. Agilizar e intensificar el proceso de negociación del Convenio Colectivo del personal laboral propio de la Agencia Servicio Andaluz de Empleo, a fin de propiciar la adopción de un nuevo convenio colectivo antes de la expiración del plazo indicado en el punto anterior.

TERCERO. La vigencia de este acuerdo será de un año y se prorrogará por períodos anuales sucesivos, salvo que hubiere denuncia expresa de cualquiera de las partes con tres meses de antelación a la fecha de finalización del mismo o de cualquiera de sus prórrogas. En todo caso, finalizará su vigencia cuando se logre un acuerdo que sustituya al II Convenio Colectivo del personal de la extinta FAFPE.

CUARTO. Se procurará la potenciación de los mecanismos de flexibilidad interna a efectos de que el tiempo de trabajo, la clasificación profesional, las funciones y el salario, entre otras condiciones, tenga la

necesaria adaptabilidad a las necesidades e intereses de los trabajadores y las trabajadoras y la Agencia Servicio Andaluz de Empleo, con la participación de la representación legal de los trabajadores en los distintos procesos de adaptación.

QUINTO. Se procederá a una mejora en la técnica reguladora del convenio colectivo, de forma que se consiga una mayor claridad y simplificación de las cláusulas convencionales, haciéndolas más accesibles en su entendimiento a todas las partes.

SEXTO. En el supuesto de que se produzca una situación de bloqueo de la negociación, las partes se comprometen a acudir a los sistemas de solución extrajudicial de resolución de los conflictos laborales establecidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SÉPTIMO. El presente acuerdo será tramitado ante la autoridad laboral a los efectos de su registro y publicación».

Mediante Resolución de 2 de diciembre de 2014, la Dirección General de Relaciones Laborales ordena la inscripción, depósito y publicación de dicho acuerdo, que se publicó en el *BOJA* de 10 de diciembre de 2014 (Boletín número 240).

En la auditoría operativa pone: «Actualmente, y de conformidad con la información que nos ha sido facilitada, el convenio ha sido denunciado, pero no consta escrito de denuncia del convenio en el REGCON». Aunque el Grupo socialista informa de que se encuentra denunciado desde noviembre de 2009, antes de las prórrogas.

En el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de Fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Andalucía, correspondiente al ejercicio 2019 (11-21/ICG-000001), publicado en el *BOPA* de 7 de mayo de 2021, se advierte que «la prórroga del Convenio Colectivo de FAFPE no ha sido objeto de control previo».

El ya antiguo artículo 86.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores establecía: «Transcurrido un año desde la denuncia del convenio colectivo sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo arbitral, aquél perderá, salvo pacto en contrario, vigencia y se aplicará, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación».

El actual artículo 86.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores actual ya no contempla esta solución para la ultraactividad de los convenios colectivos y, además, la disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, que lo modifica, establece: «Régimen aplicable a los convenios colectivos denunciados a la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

Los convenios colectivos denunciados a la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto-ley, y en tanto no se adopte un nuevo convenio, mantendrán su vigencia en los términos establecidos en el artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por el presente Real Decreto-ley».

Aunque ya en el antiguo convenio de la FAFPE se había intentado blindar tal posibilidad en su artículo 4.1: «Una vez denunciado el convenio, éste se mantendrá en vigor en su totalidad hasta la firma de otro que lo sustituya», el convenio colectivo de la FAFPE no puede quedar prorrogado sine die y sin perspectivas de cambio porque a los trabajadores les interese no negociar. Hay que recordar que la prohibición de concurrencia de convenios, establecida en el artículo 84.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, no es aplicable a los supuestos como el del convenio de la FAFPE, en el que se ha perdido su vigencia ordinaria y se encuentra en situación de ultraactividad, como establece la sentencia de la sala social del Tri-

bunal Supremo 958/2021, de 5 de octubre. Del mismo modo, hay que recordar que se puede contractualizar y que el artículo 26.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores establece: «Operará la compensación y absorción cuando los salarios realmente abonados, en su conjunto y cómputo anual, sean más favorables para los trabajadores que los fijados en el orden normativo o convencional de referencia».

5.5. PERSONAL SUBROGADO EN CONDICIONES ESPECIALES

La auditoría operativa del Servicio Andaluz de Empleo encargada por el actual Gobierno también ha puesto de manifiesto tres situaciones especiales en parte de la plantilla subrogada de la FAFPE:

5.5.1. Personal procedente de la subrogación con la Fundación Tripartita

«Del análisis de la documentación proporcionada se desprende que nueve (9) de los trabajadores que habían sido subrogados del colectivo FAFPE procedían, a su vez, de una subrogación anterior, donde el cedente era la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (en adelante, Fundación Tripartita) y el cesionario era FAFPE.

Así, mediante Acuerdo de fecha 27.12.2010, la Fundación Tripartita traspasaba a FAFPE los «medios humanos y materiales de la sede de la Fundación Tripartita para la formación en el empleo en la comunidad autónoma de Andalucía». Dicho acuerdo recogía, en su cláusula segunda, que:

«En consecuencia, la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo se subrogará en todos los derechos y obligaciones que la fundación cedente mantiene con respecto a dichos trabajadores con efectos desde esa fecha. Las condiciones laborales de estos trabajadores vienen recogidas en el I Convenio Colectivo de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (Resolución de 21 de noviembre de 2008, de la Dirección General de Trabajo, *BOE* de 9 de diciembre de 2008 núm. 296) y en el Acuerdo de fecha 22 de octubre de 2008, firmado entre la empresa y los representantes de los trabajadores».

Por su parte, en el acuerdo individual de los trabajadores subrogados con FAFPE se consignaba:

«La trabajadora conservará, como condiciones más beneficiosas durante la vigencia de su relación laboral con FAFPE, aquellas condiciones de trabajo referidas a jornada laboral, permisos, clasificación profesional y sistema retributivo que a la fecha de la subrogación viene disfrutando».

Los nueve (9) trabajadores afectados venían percibiendo un complemento salarial denominado «plus transporte», el cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 ET, FAFPE debía mantener.

No obstante, el precitado «plus transporte» no consta como concepto en el I Convenio Colectivo de la Fundación Tripartita ni tampoco consta como tal específicamente en el contrato de trabajo, de forma que FAFPE ha mantenido el mismo en tanto en cuanto constaba como concepto en las nóminas de los trabajadores subrogados.

Aun así, puede concluirse que la percepción de dicho concepto al momento de la subrogación se adecúa a la legalidad».

5.5.2. Personal con condiciones particulares o «ad personam»

«Tras la integración del personal, en el seno de una comprobación salarial se observó que hasta setenta y tres (73) personas del colectivo integrado percibían complementos salariales no recogidos en el convenio colectivo. De ellas:

- 46 percibían el complemento salarial en 14 mensualidades, en cuantías que abarcaban desde 1,43 € hasta 929,48 €.

- 23 personas percibían el complemento salarial en 12 mensuales, en cuantías que iban desde 27,51 € hasta 505,84 €.

- 4 personas percibían ambos complementos, el de 12 y el de 14 mensualidades, en cuantías que iban desde 108,55 € hasta 1.075,00 € el de 14 mensualidades y desde 285,86 € hasta 1.136,42 €.

Así las cosas, en fecha 01.02.2012, la persona responsable de la Dirección Gerencia en ese momento, D. Pedro Eugenio Gracia Vitoria, decidió que:

«[...] con motivo del sometimiento de la Agencia del Servicio Andaluz de Empleo a un régimen de control financiero permanente para todas las operaciones de contenido económico-financiero, los complementos salariales que usted venía percibiendo como personal no docente, no previstos en el convenio colectivo de la extinta Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo, quedan suspendidos temporalmente, hasta tanto se proceda a su oportuna regularización».

Fruto de la anterior resolución, se procedió a la suspensión de la percepción de los complementos salariales, sin acudir a procedimiento administrativo o judicial alguno, ni tampoco a negociación o proceso con la representación legal de los trabajadores.

De este modo, las setenta y tres (73) personas dejaron de percibir el plus con fecha de efectos 01.02.2012.

Seis (6) personas trabajadoras, no conformes con la decisión antedicha, instaron judicialmente el reconocimiento y abono del complemento salarial, dando lugar a sentencias judiciales que avalaron la percepción y declararon injustificada su supresión por el SAE. Estas resoluciones judiciales no han podido ser analizadas, si bien sí hemos encontrado resoluciones judiciales (sede de recurso) publicadas en bases de datos dictadas a raíz del caso.

En concreto y en origen, parece que el «complemento salarial» remuneraba distintas circunstancias: complemento vinculado a puesto de trabajo o complemento sin vinculación.

Así, respecto del complemento salarial contractualizado vinculado a un determinado puesto de trabajo, podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, de 11.01.2018, que reza como sigue:

«La debida aplicación de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 4/2002, de creación del SAE, en el artículo 41.2 de sus Estatutos, y en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, no puede significar la inaplicación de lo establecido en el artículo 44.1 ET en materia de conservación de los derechos de los trabajadores en casos de sucesión en la titularidad empresarial, en virtud del cual el nuevo empresario, en este caso el SAE, queda vinculado al contrato de trabajo en los mismos términos que el anterior».

Por su parte, respecto al complemento salarial contractualizado no vinculado a puesto de trabajo, podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, de fecha 14.03.2019.

«En fin, el complemento salarial no es un complemento funcional, ni de puesto de trabajo, ni dependiente de circunstancia alguna, como pretende hacer valer la recurrente –dependiente de disponibilidad horaria– y a ello se atiene la sentencia ex artículo 222.4 LEC.

Tampoco hay incongruencia respecto a la oposición formulada de menor cuantía en cuanto a la reducción del 10% del artículo 20 Ley 3/2012. No cabe aplicarla a un concepto consolidado, no es variable dependiente de circunstancia alguna, pues, como ya hemos dicho, el complemento salarial fiado en contrato de quien viene de la FAFPE subrogado por el SAE, por aplicación del artículo 44 ET y porque ese complemento es personal y consolidable, en nada le afecta tal ley».

La existencia de un plus no reconocido en convenio colectivo no es, en principio, contrario a Derecho o discriminatorio, si bien –y de forma seguramente más clara si la entidad reviste carácter público– deben existir razones objetivas que permitan distinguir tratamientos diferenciados en el ámbito salarial.

Así las cosas, es cierto que, inicialmente, la justificación del abono del mismo podría de un esfuerzo de aclaración para poder resolver si la concesión del mismo obedecía a razones objetivas o se había producido por mera discrecionalidad del empleador del momento, explicación que no se produjo porque el SAE procedió a su suspensión indefinida. En cualquier caso, en principio debe partirse de la legalidad de las actuaciones y de su ajuste a Derecho, máxime cuando no consta impugnación de la misma por parte de trabajador alguno y cuando, si bien podemos intuir que a modo más de obiter dicta que de ratio decidendi, algún pronunciamiento que señalaremos en breve apunta a que los importes se abonaban «en razón de las circunstancias de los puestos de trabajo respectivamente ocupados», lo que apunta a que la arbitrariedad o ausencia de justificación pueda quedar desterrada.

Aunque sesenta y siete (67) personas no reclamaron por la supresión de los pluses, en todo caso cualquier pretendida irregularidad habría quedado convalidada por los pronunciamientos judiciales que declararon el derecho a mantener el plus, y que declararon la existencia de una «condición más beneficiosa» vinculada al puesto de trabajo.

A este respecto, puede citarse, por ilustrativa, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, de fecha 26.03.2020:

«En los términos en los que el debate queda planteado, no puede sino considerarse que las trabajadoras tenían derecho al percibo de tales partidas retributivas que aparecen efectivamente revestidas del carácter de condiciones más beneficiosas de trabajo, que habían sido reconocidas por la anterior empleadora y en razón de las circunstancias de los puestos de trabajo respectivamente ocupados. Dichos complementos no podían dejar de ser abonados por el empresario de manera unilateral, ya que habían venido a integrarse en el contenido de los respectivos contratos de trabajo de las demandantes, no constando ni aduciéndose tampoco en momento alguno la circunstancia de que tales importes hubieran sido compensados o absorbidos a virtud de lo dispuesto en una normativa legal o convencional posterior más favorable. En tales condiciones, y habida cuenta de los términos en los que queda dispuesta la subrogación de las trabajadoras y la asunción por parte del Servicio Andaluz de Empleo de las condiciones laborales y retributivas ostentadas por las mismas, no cabe sino reconocer el derecho de las demandantes al percibo efectivo de los complementos reclamados en las actuaciones. Criterio que conlleva la desestimación del motivo del recurso interpuesto».

Sin embargo, no se nos han proporcionado las sentencias -de instancia o sala- que resuelven el particular más allá de lo que hemos podido encontrar en las bases de datos, por lo que no queda constancia de que la argumentación transcrita resulte extrapolable a todos los casos, ni tampoco que las personas que no reclamaron pudieran haber obtenido igual resultado con iguales argumentaciones.

En definitiva, el citado «complemento salarial» consiste en un complemento salarial personal fijado por FAFPE, una condición más beneficiosa concedida (o reconocida directamente en el contrato de trabajo) y vinculada o no a un determinado puesto de trabajo.

Así las cosas, no se tiene constancia del momento y causa específica de concesión del mismo, por lo que no es posible comprobar si, a la fecha de su establecimiento, se exigía autorización previa o informe favorable del organismo competente para la percepción del complemento.

Ello implica que, de confirmarse esta necesidad, los citados complementos podrían haber sido nulos por contravenir la normativa presupuestaria al carecer del requisito de autorización previa/informe favorable atendiendo a la naturaleza de FAFPE, tal y como ha expuesto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala Sevilla, de 08.02.2018 (Rec. 4294/2017), sobre la modificación de categoría y salarios operada en el Consorcio de Gelves y su posterior anulación por el SAE cuando se subrogó en estos trabajadores, por inexistencia de informes previos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública:

«Entendemos que tanto el acuerdo del Consejo Rector del Consorcio de Gelves de 19-1-12 como el siguiente de 27-6-14 (vid. escrito del impugnante ex att. 197.2 LRIS) eran nulos de pleno derecho, al ser actos específicamente retributivos previstos por las Leyes Presupuestarias de Andalucía para 2012 y 2014, que exigían de informes previos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para su validez. El Consorcio de Gelves carecía de capacidad para pactar modificaciones que conllevasen incrementos salariales.

[...] Reiteramos que no debemos obviar que nos encontramos ante caudales públicos y que, por ende, el quebranto sufrido tiene carácter cualificado, en tanto se afecta el tesoro público; unos incrementos adoptados con quiebra de los principios presupuestarios con merma de recursos públicos, con lo que, no habiendo producido efectos en ningún momento los acuerdos antes citados, como los incrementos salariales subsiguientes, la adecuación de las nóminas a las normas legales que regulan la relación laboral con el nuevo empleador e inicio de los correspondientes procedimientos de recuperación de las cantidades indebidamente percibidas, en modo alguno es una modificación de condiciones de trabajo, pues se adecuó lo que era ilícito a lo legal».

5.5.3. Personal contratado en la FAFPE con posterioridad al acuerdo que fija las condiciones laborales del traspaso del personal de FAFPE al SAE, firmado el 29 de octubre de 2010, y subrogados en el SAE pocas semanas después

Dieciséis personas fueron contratadas por la FAFPE entre febrero y abril de 2011, cuando quedaban pocas semanas para la extinción de la fundación y la subrogación de su plantilla en el Servicio Andaluz de Empleo.

En respuesta del Gobierno, se constata que tales contrataciones cumplían las formalidades necesarias, como el informe favorable correspondiente por la Dirección General de Presupuestos, y estaban enmarcadas en Expedientes de Subvención vigentes en el ejercicio 2011; en concreto: Exp. 98/2010/N/2, Formación Profesional para el Empleo; Exp. 98/2008/X/4, Plan Proteja; Exp. 98/ENC/01/02/03 y EXC/11/2010. Parece

conveniente que estas incorporaciones sean objeto de investigación por un juzgado, como las que se están realizando en las Diligencias Previas 222/2016 y 1.575/2019 del Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla.

No se trata de una irregularidad aislada de la FAFPE. El artículo 10.2 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, estableció: «2. En cualquier caso, la contratación de personal en puestos o plazas de las agencias de régimen especial, las agencias públicas empresariales, las entidades de Derecho público y las sociedades mercantiles de participación mayoritaria directa, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberá ser preceptiva y favorablemente informada por las Consejerías de Economía y Hacienda, y de Justicia y Administración Pública, en el plazo de quince días desde la recepción de la correspondiente documentación».

5.6. FALTA DE UNA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EFICIENTE

Las relaciones de puesto de trabajo de las administraciones tienen que estar condicionadas por las necesidades de los servicios públicos. Con los anteriores gobiernos, la plantilla del SAE no es fruto de una planificación de presupuesto de base cero para satisfacer las demandas de los ciudadanos, sino resultado de un aluvión de irregularidades, como las cometidas en la FAFPE.

En el Presupuesto de 2019 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el resumen de anexo de Personal del Servicio Andaluz de Empleo, figuran 1.069 funcionarios (32,07%), 251 laborales (7,53%) y 2010 trabajadores considerados personal de catálogo, entre los que se encuentran los ex-FAFPE (60,31%). En los anexos de personal de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2020 y 2021, el personal propio del Servicio Andaluz de Empleo ya viene claramente diferenciado en Anexo propio: Otro Personal: Personal de Catálogo.

5.6.1. Relaciones de puestos de trabajo en vigor de los trabajadores subrogados por el SAE

Según respuesta del Gobierno a la Comisión de Investigación, «a fecha 30 de septiembre, la plantilla actual del SAE está conformada por personal con tres tipos diferentes de vinculación laboral: funcionarios, personal laboral del VI Convenio y personal laboral propio. En concreto, está integrada por un total de 3.295 efectivos, de los que: 1.110 son funcionarios, 233 son laborales del VI Convenio y 1.952 son personal laboral propio. Del personal laboral propio, más de la mitad (1.058) provienen de la Fundación Andaluza de Fondo de Formación y Empleo (FAFPE), distribuidos entre servicios centrales y la red de oficinas que conforman el SAE.

Con respecto a la planificación y gestión de los recursos humanos, en el SAE se ha venido trabajando en dos vías de forma paralela. Por un lado, en definir los ejes de acción que sirvan de soporte a las líneas de actuación que se ponen en marcha y, por otro, conseguir ordenar los recursos humanos de forma óptima.

El Plan de Ordenación de RR.HH. en el que esta Agencia está trabajando desde octubre de 2020, bajo el contexto del Plan Director de Ordenación, nos permitirá asegurar que contamos con los efectivos necesarios para responder de forma efectiva a la cartera de servicios, a la satisfacción de los profesionales y, como principal objetivo, a la de las personas usuarias.

Entre sus principales actuaciones destaca el análisis exhaustivo de la plantilla, en aras de dar respuesta a las necesidades territoriales y funcionales. Este análisis de la plantilla, entre la que se encuentra este colectivo, se ha llevado a cabo a través de un análisis funcional a partir del cual se ha realizado una agrupación de las diferentes categorías/ grupos/ niveles recogidos en los diferentes colectivos que integran la plantilla de personal laboral propio del SAE, como paso previo a la homogeneización de las funciones y responsabilidades a desempeñar por cada uno de ellos, obteniéndose los siguientes resultados:

- Elaboración del inventario de puestos de trabajo del personal laboral propio, cumpliendo así con lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, y siguiendo las directrices marcadas en la Resolución de 22 de diciembre de 2020 de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, por la que se aprueban directrices relativas a la elaboración del inventario de puestos de trabajo del personal laboral propio en las entidades del sector público instrumental andaluz.

- Identificación de las principales líneas de actividad del SAE, así como las funciones, tareas y actuaciones a desempeñar desde los diferentes puestos de trabajo, y que habrán de conformar el manual de funciones del SAE.

Con este inventario, la agrupación de las 114 categorías, grupos y niveles existentes en siete perfiles de puestos de trabajo ha permitido identificar las funciones y responsabilidades principales que, desde cada uno de ellos, desarrollan las personas que trabajan en el SAE, independientemente del colectivo original al que pertenecen y por el que fueron integrados en esta agencia.

Tras todas estas actuaciones señaladas, se concluye que la plantilla de personal laboral propio del SAE, y en concreto el colectivo de la extinta FAFPE, se distribuye funcionalmente de la siguiente manera:

- Perfil de gestión: Son puestos de trabajo desde donde se desarrollan actuaciones relacionadas con la coordinación de equipos y/o proyectos. En términos generales, son ocupados por personal funcionario, si bien en algunas unidades administrativas aparecen empleados pertenecientes al colectivo FAFPE. En concreto, 32 puestos en el ámbito de RR.HH. y de prestación de servicios de intermediación laboral, desde donde se desarrollan tareas de gestión en el ámbito del soporte y dirección/coordination de grupos.

- Perfil técnico de soporte a la gestión: Son puestos de trabajo desde donde se desarrollan actuaciones relacionadas con el apoyo técnico general a la toma de decisiones, como el estudio/análisis de información, búsqueda de información/datos, elaboración técnica de informes/propuestas/documentos o redacción de memorias y todas aquellas que den soporte a la gestión.

En este grupo está integrados en su mayor parte el personal de la anterior fundación; en concreto, 744 efectivos.

- Perfil de soporte administrativo: Son puestos de trabajo desde donde se desarrollan actuaciones relacionadas con la preparación/tramitación de documentación, grabación de información, atención directa a las personas usuarias por diferentes canales o medios y todas aquellas que dan soporte al desarrollo técnico, de gestión o de dirección de cualquiera de los servicios incluidos en la cartera de servicios o del funcionamiento de cualquiera de las unidades organizativas de la misma (RR.HH., Económico/Financiero, Servicios Generales, Recursos Tecnológicos, Comunicación, etc.)

Suelen ser desempeñadas por personal con categoría de auxiliar administrativo, administrativo, oficiales administrativos, etc. En este perfil están incorporados 282 empleados que provenían de la FAFPE.

Finalmente, y siguiendo la directriz quinta de la citada Resolución de 22 de diciembre de 2020, en la que se ordena que el inventario de puestos de trabajo, será objeto de actualización trimestral, cumpliendo el SAE con dicho precepto. Puede consultarse el inventario de esta agencia actualizado en la siguiente dirección:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/sae/estructura/transparencia/empleo-publico/informacion-personal/61948.html>»

5.6.2. Presupuesto base cero en la actualización de las relaciones de puestos de trabajo

La inercia no es un buen criterio en la gestión eficiente de los recursos humanos de las administraciones públicas para satisfacer los servicios que necesita la ciudadanía a la que sirven.

En este punto, es interesante releer la exposición de motivos de una ley promulgada mucho antes incluso de la creación de la FAFPE, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía: «La presente ley aspira a alinearse en la mejor corriente de las expresiones progresistas, atendiendo a un objetivo fundamental: estructurar la Función Pública de la Junta de Andalucía desde la perspectiva de los intereses de la Administración, a la que aquélla sirve, sin desequilibrar por ello el estatus personal de sus servidores. Por ello, desde sus primeros artículos se deja bien claro que el sistema se vertebra sobre los intereses generales y no sobre los individuales o colectivos del personal.

4. La indicada perspectiva se expresa en la estructura de la ley y vivifica cada uno de sus artículos. Los rasgos más notables del sistema que se introduce pueden resumirse en los siguientes términos:

a) El sistema se apoya en la relación de puestos de trabajo que se recoge en la Ley de 2 de agosto de 1984. La relación de puestos no debe ser un documento formal en el que se recojan los puestos heredados a lo largo de una tradición no siempre racional, sino la expresión de las necesidades reales, presentes y futuras, de la Junta de Andalucía; o sea, el repertorio de los medios personales que se consideran adecuados para la realización de las tareas que la Junta asume. Concebida así la relación, como un punto de partida dinámico y no como una consagración de lo existente, a partir de ella se estructura la Función Pública y se determinan los derechos y obligaciones del personal, cualquiera que sea la naturaleza de las categorías en que se encuentra jurídicamente dividida: funcionarios, laborales y eventuales.

b) La eficacia nucleadora de la relación de puestos de trabajo encuentra, como es lógico, dos dificultades iniciales: por un lado, las limitaciones presupuestarias, que establecen un techo que, por razones obvias, no puede ser desbordado, y por otro, el desajuste entre los efectivos hoy existentes y las necesidades definidas. A tal propósito, y con intención de lograr un reajuste de estas contradicciones, en la ley se establecen diferentes mecanismos, cuya novedad merece resaltarse».

Los representantes sindicales de los funcionarios denunciaron las carencias en la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo:

– La falta estructural de funcionarios del Cuerpo Superior Facultativo A1.2028 de Ciencias Sociales y del Trabajo para el desempeño de las potestades en materia de empleo fue denunciada por el representante del sindicato SAF en su comparecencia en la comisión el 21 de mayo pasado: «Les pongo como ejemplo la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Sevilla, de 28 de marzo de 2019,

sobre los centros de referencia de orientación para el empleo, en donde hay integrado personal de la extinta FAFPE y de los consorcios UTEDLT, sentencia por demanda del SAF, donde se concluye que, y cito textual la sentencia— “se pone de manifiesto que dichas estructuras cuentan con más de quinientos laborales adscritos de la agencia, sin duda provenientes de la FAFPE, entre otros, y sólo cuenta con catorce funcionarios, en relación al servicio de orientación y gestión en toda Andalucía. Dicha circunstancia hace que no sólo pueda estimarse que se ha venido produciendo una desfuncionarización del servicio de orientación y gestión del SAE, sino que la Función Pública integrada por funcionarios ha venido mermando sus cometidos”. Esto es lo que dice el juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo».

– En la misma línea las declaraciones de la representante del sindicato ISA, en su comparecencia en la comisión el 2 de julio pasado:

•«Es verdad que tenemos afiliados funcionarios que sí se han podido quejar en un momento determinado, pero, por la falta de personal funcionario que hay en las oficinas de empleo, por ejemplo, que hay oficinas que tienen dos, o tres funcionarios, otras con una, y son los que están realizando las potestades públicas. Y, claro, luego, el resto del personal que está allí, sin unas funciones claras, eso da una mala imagen, tanto para el funcionario como para el ciudadano».

•«Habría que mejorar la RPT de las oficinas del paro, de la oficina del SAE; eso habría que hacerlo con los funcionarios, y entonces seguramente el funcionario sería más estable en ese tipo de oficinas. Si se viera recompensado, tanto en niveles como económicamente, pero si son los hermanos pobres, pues, lógicamente, el funcionario está ahí el tiempo imprescindible».

La cambiante era digital hace que la estabilidad no deba ser una virtud incuestionable en el necesario rediseño de las actuales administraciones públicas, incluida la Junta de Andalucía. La obsolescencia funcional de determinados puestos de trabajo por la revolución tecnológica tiene que tener tanto reflejo en la Administración pública como en la sociedad a la que sirve. Los cambios no tienen que quedarse, por ejemplo, en facilitar el teletrabajo o las reducciones de jornada, sino en abordar nuevas soluciones, como el empleo público por programas o una evaluación digitalizada del desempeño.

5.7. REGULACIÓN DE LOS INDEFINIDOS NO FIJOS

La ya citada disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, dejó en el limbo jurídico de los indefinidos no fijos a los extrabajadores de la FAFPE: «El acceso, en su caso, de este personal a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía sólo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público». Un concepto jurisprudencial, el de los indefinidos no fijos, siempre cambiante y cada vez más amplio, al procrastinar las administraciones públicas en la reducción de la temporalidad de sus plantillas y su regulación.

5.7.1. Grave conflictividad judicial

Son numerosísimas las resoluciones judiciales relacionadas con el reconocimiento de la condición de indefinido no fijo de los extrabajadores de la FAFPE y sus consecuencias. No son personal laboral fijo, por ejemplo:

– Sentencia 2.427/21, del 13 de octubre pasado, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla: «Llegados a este punto, tal irregularidad no determina en este caso la fijeza en el empleo (pretensión principal), sino sólo que deba considerarse la relación laboral como indefinida no fija (pretensión subsidiaria). Al respecto, ciertamente la demanda sólo reclamaba que se considerase su relación como «indefinida», sin mayor especificación, y a tal pretensión da respuesta negativa la sentencia del juzgado en el entendimiento de que lo que reclama es la fijeza. Aun cuando la figura del trabajador indefinido no fijo es fruto de una doctrina jurisprudencial elaborada a finales de los años noventa del pasado siglo, con el objeto de conciliar la aplicación de las garantías de igualdad, mérito y capacidad que han de regir la adquisición de la condición de personal fijo de plantilla en las administraciones públicas y entidades de Derecho público, con las irregularidades cometidas por esas instituciones con ocasión de la contratación temporal de personal laboral, el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, distinguió expresamente en su artículo 11.1 entre el personal laboral fijo y el personal laboral por tiempo indefinido, en términos que reprodujo el mismo precepto del vigente texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Pues bien, aun con tal imprecisión en la demanda, consideramos que en la reclamación de ser considerado trabajador «indefinido» van implícitas las dos opciones que ahora ya sí se explicitan en el recurso, pues el ser «fijo» y el ser «indefinido no fijo» no dejan de ser dos maneras de ser trabajador indefinido». [...] «Declarar que la relación laboral que media entre las partes es desde el 21 de marzo de 2014 de naturaleza indefinida no fija, condenando al demandado el SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (SAE) a estar y pasar por esta declaración con cuanto de ella se derive».

– Sentencia 2.379/21, del 7 de octubre pasado, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla: «La única vía que tiene la actora para adquirir esta condición es la de superar las pruebas selectivas organizadas al efecto, para cubrir los puestos de trabajo vacantes, y respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, no habiendo acreditado de forma alguna que su acceso a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFPE) respetara estos principios, por lo que la recurrente, si quiere acceder a la condición de trabajador laboral fijo de la Agencia del Servicio Andaluz de Empleo, debe superar las correspondientes pruebas selectivas, sin que se le pueda reconocer de forma alguna el derecho a adquirir la condición de personal laboral fijo por el mero hecho de su integración en la Agencia del Servicio Andaluz de Empleo, y mucho menos en la Administración general de la Junta de Andalucía, como solicita en el recurso, ya que las normas de integración citadas en el recurso se refieren exclusivamente a su incorporación a la Agencia del Servicio Andaluz de Empleo por vía de la subrogación de su relación y no en la Administración general de la Junta de Andalucía, lo que nos conduce a la desestimación del recurso de suplicación interpuesto y a la confirmación de la sentencia de instancia». [...] «Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de suplicación interpuesto por D. Anselmo contra la Sentencia dictada el día 10 de septiembre de 2.019, en el Juzgado de lo Social núm. 3 de Córdoba, en el procedimiento seguido por

la demanda interpuesta por D. Anselmo en reclamación de derecho al reconocimiento de la condición de personal laboral fijo».

– Sentencia 1.723/21, del 30 de septiembre pasado, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que también declara indefinida no fija a una ex trabajadora de la FAFPE en el SAE: «En primer lugar porque se constata un fraude en la contratación temporal, pues los servicios concertados no justifican la modalidad del contrato de obra o servicio, al tratarse de una actividad normal y permanente tanto de la FAFPE, que suscribió inicialmente el mismo, como del SAE, que se subrogó con posterioridad en la relación laboral. Y ello por cuanto la mera lectura del objeto del contrato de obra o servicio 25 de mayo de 2009, suscrito por la extinta FAFPE, revela que el mismo consistía en la realización de tareas administrativas propias de las funciones que la referida fundación venía desempeñando en relación con la gestión de la formación profesional ocupacional, es decir, que el desarrollo de la labor administrativa descrita en el contrato es algo estructural, no reuniendo consistencia, individualidad y sustantividad propias, al estar relacionado el objeto con cometidos comunes y propios de la FAFPE. Y lo mismo cabe decir de las funciones desarrolladas por el actor en el propio SAE tras la subrogación operada por el citado organismo en mayo de 2011, tal y como se describe en el hecho probado sexto de la sentencia, al consistir en la gestión y asesoramiento a las personas usuarias de programas de inserción, a personas pertenecientes a colectivos específicos inmersas en procesos educativos, de formación y/o empleo, y en la gestión de planes de acción dirigidos a personas jóvenes participantes en programas de empleo, actividades todas ellas habituales y propias del ámbito competencial del organismo demandado. No puede, pues, atenderse una actividad normal de tales organismos acudiendo al contrato de obra o servicio desde el año 2009, y a lo que debe añadirse que, tal y como se indica expresamente en la sentencia impugnada, en el presente caso se ha superado con creces el plazo máximo de duración del contrato de obra o servicio previsto en el artículo 15.1.a) de ET, lo que de nuevo justifica la transformación de la relación laboral en indefinida».

– Sentencia 1.697/21, del 30 de septiembre pasado, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que también declara indefinida no fija a una ex trabajadora de la FAFPE en el SAE: «Por tanto, la actora vino asumiendo tareas que nada tienen que ver con las tareas de apoyo que se indicaban en el inicial contrato, lo que supone que la contratación haya de estimarse realizada en fraude de ley, y por tanto la modalidad contractual que regula la relación laboral entre las partes no es ajustada a Derecho, por lo que ha de considerarse la relación como indefinida-no fija, habida cuenta que se trata de una Administración y, en consecuencia, deben respetarse los principios que rigen el acceso a la Función Pública».

– Sentencia 1.506/20, de 15 de junio de 2020, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, que desestima la pretensión del sindicato Unión Independiente de Trabajadores de Andalucía de considerar laborales fijos a los ex trabajadores de la FAFPE subrogados en el SAE en un proceso de funcionarización interna: «Estamos ante un proceso de funcionarización sólo previsto legalmente para el personal laboral fijo, de ahí los requisitos exigidos por la convocatoria, como encontrarse en el ámbito personal del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, pues como indica el sindicato demandante “la única diferencia en estos momentos entre el personal de la Agencia es el convenio de aplicación VI Convenio

Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía y el Convenio FAFPE, antes citado”. Y es que el Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo contempla figuras contractuales que no tienen cabida en el personal laboral fijo, único para el que la funcionarización está habilitada legalmente».

– Sentencia 1.765/18, de 11 de octubre de 2018, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, que aclara: «Las funciones propias del Cuerpo Superior son funciones de gestión, inspección, control, estudio y propuesta de carácter administrativo superior que no son equivalentes a las que desempeñó la recurrente a través de su contrato con la FAFPE».

6. CONCLUSIONES

1.^a La Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo (FAFFE) nunca debió existir. La Junta de Andalucía replicó un modelo ya fracasado a nivel estatal, como había denunciado con anterioridad el Tribunal de Cuentas en su informe sobre las irregularidades en la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Y, para agravar el error, además lo empeoró al no contar con los agentes sociales.

2.^a Desde su creación, el Servicio Andaluz de Empleo debió gestionar de forma directa el conjunto de las políticas activas de empleo, con una plantilla acorde a las necesidades de las competencias al respecto asumidas por la Junta de Andalucía.

3.^a Las irregularidades cometidas en la FAFE no fueron hechos puntuales, sino consecuencias previsibles de un descontrol institucionalizado.

4.^a Fernando Villén Rueda, ex director general técnico de la FAFE y ex secretario general de Empleo del PSOE en Andalucía, nunca debió ser plenipotenciario en una fundación pública.

5.^a Es necesario que toda falta de colaboración injustificada con una comisión de investigación parlamentaria en el ejercicio de sus funciones sea castigada por el ordenamiento jurídico.

6.^a Un Patronato cuyos miembros tienen una relación de jerarquía entre ellos se ha demostrado disfuncional en la FAFE. En una fundación también tiene que existir la sana división de poderes, para que pueda alcanzar sus fines con más garantías. La falta de subordinación dentro de un Patronato facilita que alguno de sus miembros pueda recordar que las normas están para cumplirse, incluida la acción de responsabilidad contra los patronos cuando corresponda.

7.^a En la FAFE, el control financiero, a posteriori, se mostró insuficiente, tal y como lo concretan los informes de Intervención y la Auditoría de Regularidad contratada, correspondiente a los ejercicios económicos 2009, 2010 y 2011. La FAFE no tenía unas válidas instrucciones de contratación, su contabilidad tenía movimientos sin justificación, Fernando Villén firmaba contratos de alquiler con precios excesivos y cláusulas abusivas de permanencia, se fraccionaban contratos para evitar controles, se pagaban sobresueldos fuera de convenio... Todo ello sin la publicidad y la transparencia convenientes, sin preservar el principio de concurrencia y la libre competencia de la contratación pública; en resumen, sin respetar la legalidad.

8.^a Desde el ejercicio 2007, la FAFE estuvo incluida en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que todas las subvenciones nominativas que se le concedieron desde entonces contravinieron el artículo 2.2 de la Ley General de Subvenciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones: «No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar

en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública». Menos aún cuando se trataba de subvenciones nominativas plurianuales, prohibidas por el artículo 47.5 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que establece: «No podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros cuando se trate de la concesión de subvenciones a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones».

9.^a En las subvenciones excepcionales a la FAFPE también existió un ilegal abuso del margen de discrecionalidad administrativa en su concesión. El I Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía es del año 2020. Antes se hizo habitual la arbitrariedad, con el recurso constante a las excepciones a favor de la FAFPE, para que pudiese seguir como beneficiaria de subvenciones aunque no hubiese justificado en tiempo y forma las subvenciones que se le habían concedido con anterioridad.

10.^a Varias encomiendas de gestión hechas a la FAFPE fueron declaradas nulas por los tribunales, cuando fueron impugnadas por sindicatos de funcionarios de la Junta de Andalucía por comportar el ejercicio de potestades administrativas. Como recordaba una de las sentencias al respecto, «la suficiencia o no del personal del Servicio Andaluz de Empleo no puede ser motivo para encomendar una gestión si ello se hace a costa de sacrificar principios esenciales en esta institución».

11.^a La falta de una financiación regular para los gastos estructurales de la FAFPE hizo que hubiera una asignación inadecuada de gastos corrientes (capítulo IV) a proyectos del capítulo VII. Estos ajustes creativos contrarios a las normas facilitaron que se cometieran las irregularidades más graves, al «normalizar» una anomalía.

12.^a La FAFPE pagó incluso de forma sistemática facturas con conceptos falsos, como las abonadas al entramado UMAX, por importe de casi dos millones de euros. La fundación fue una herramienta para el desvío de dinero público.

13.^a La opaca contabilidad de la tesorería de la FAFPE en cajas fuertes, con irregulares disposiciones de dinero en metálico por sus responsables, era un ejercicio sistemático de trilerismo malversador.

14.^a Las auditorías financieras que se hacían todos los años a la FAFPE se han mostrado inoperativas para detectar las ilegalidades, aunque algunas fueran incluso delictivas y con pérdidas de importes muy importantes. El auditor que las firmaba, Jesús Bustamante León, declaró cuando compareció en la Comisión de Investigación que cuestiones como el gasto de decenas de miles de euros de dinero público en prostíbulos «no era material» a efectos de auditoría.

15.^a La ausencia de una evaluación ordinaria efectiva de las actividades realizadas por la FAFPE hizo que los principales beneficiarios no fuesen los previstos, sino los encargados de gestionar los recursos dedicados a los desempleados. La multitud de supervisores hizo que se diera una perniciosa difusión de responsabilidad entre los controladores. Como se comenta en el Auto número 485/2019 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla: «Cabe pensar que pasaran todos estos defectos por alto en la fiscalización

previa, por confianza en los informes de auditor y en los certificados de finalidad emitidos por un órgano oficial como el SAE. Habiendo pasado dos filtros anteriores, su control sería formulario y cabe admitir, como se dice por algún destacado interventor (fol. 47.253) que su misión era sólo comprobar en fiscalización previa la existencia de ese certificado de finalidad».

16.^a El denodado y constante trabajo de la Jurisdicción Penal y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha hecho que los responsables de las más graves irregularidades cometidas en la FAFFE respondan ante la Administración de Justicia. Más de diez años después de su extinción, todo lo relacionado a la FAFFE tiene numerosas cuestiones objeto de investigación judicial en los Juzgados de Instrucción y ya algunas condenas por delitos, como las fijadas en las sentencias de los casos UMAX o de los ERE. En un ámbito tan garantista como el proceso penal es donde los controles relativos a la actividad de la FAFFE han funcionado de forma más eficaz.

17.^a La Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, agravó el caos organizativo en la Administración autonómica andaluza. En concreto, su artículo 8.5 y su disposición adicional cuarta, referidos a la FAFFE, crearon nuevos problemas todavía irresueltos.

18.^a La liquidación de la FAFFE, fechada el 21 de marzo de 2016, duró casi cinco años desde su extinción, fechada el 5 de mayo de 2011, pero fue inconclusa por los expedientes sin justificar y las subrogaciones legales.

19.^a La acción negligente y la pasividad de los responsables, no sólo políticos, de la Junta de Andalucía durante los gobiernos socialistas ha hecho que, al revisar la herencia de la FAFFE, haya que tratar de prescripciones y caducidades. Faltaron las más de las veces actuaciones interruptivas de la prescripción y se hicieron necesarias revisiones de oficio y derivaciones de responsabilidad.

20.^a La apreciación de la existencia de la confusión de derechos entre el Servicio Andaluz de Empleo y la FAFFE no debiera haber implicado un menor control de los fondos públicos, resultando además que la Administración tenía y tiene la obligación de velar por el adecuado destino de los mismos.

21.^a Prueba evidente del desinterés por hacer responder a los posibles cuentadantes de la Junta de Andalucía es que más de once años después no esté regulado el procedimiento que determine los expedientes administrativos de responsabilidad contable previsto en el artículo 111.1 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. Hasta ahora se ha tenido que aplicar de forma supletoria el Real Decreto estatal 700/1988, de 1 de julio, que corresponde a las diligencias previas del artículo 182 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

22.^a La plantilla de la FAFFE se conformó sin respetar los principios constitucionales en el acceso al empleo público de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la correspondiente convocatoria; principios recordados también en el artículo 57.4 de Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público. La fuente de reclu-

tamiento mayoritaria fue una base de datos de la fundación sin ningún control y no existió ningún sistema de selección fiable.

23.^a Dada la arbitrariedad de sus contrataciones, cualquier miembro de la plantilla de la FAFFE puede ser considerado presunto enchufado. En concreto, llamativos son los casos de los doce incorporados del Fondos de Promoción y Empleo que configuraron su dirección, con Fernando Villén a la cabeza; el ex alcalde socialista de Lebrija, Antonio Torres; el concejal socialista del Ayuntamiento de Jerez, Francisco Camas; las dieciséis personas que fueron contratadas por la FAFFE entre febrero y abril de 2011, cuando quedaban pocas semanas para la extinción de la fundación, y un largo etcétera cuya incorporación está siendo investigada ahora por los Juzgados de Instrucción, debido a su vinculación familiar o de amistad con responsables socialistas.

24.^a Desde el año 2009, las contrataciones irregulares de personal en la FAFFE contaron con la autorización directa del Gobierno de la Junta de Andalucía. El artículo 10.2 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, estableció: «2. En cualquier caso, la contratación de personal en puestos o plazas de las agencias de régimen especial, las agencias públicas empresariales, las entidades de Derecho público y las sociedades mercantiles de participación mayoritaria directa, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberá ser preceptiva y favorablemente informada por las Consejerías de Economía y Hacienda, y de Justicia y Administración Pública, en el plazo de quince días desde la recepción de la correspondiente documentación».

25.^a El Convenio Colectivo 2007-2009 de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo todavía vigente se autonegoció en nombre de la empresa, una fundación pública, por trabajadores a los que se les iban a aplicar sus condiciones, en un gravísimo conflicto de intereses inadmisibles.

26.^a El Convenio Colectivo 2007-2009 de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo todavía vigente consolidó una hiperinflación salarial, que hizo que los trabajadores de la fundación cobraran mucho más que los trabajadores de la Administración general de la Junta de Andalucía a los que se aplica el VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía; incluso más que funcionarios más cualificados. El director general de la FAFFE, por ejemplo, pasó en cuatro años de 50.000,00 euros anuales a 79.116,36 euros anuales.

27.^a La permisividad del Gobierno de la Junta de Andalucía, con la petrificación del convenio colectivo de la FAFFE y de los otros trece convenios colectivos vigentes en el Servicio Andaluz de Empleo, ha hecho que no se hayan homogeneizado las condiciones de trabajo en su plantilla en más de una década.

28.^a Setenta y tres extrabajadores de la FAFFE percibían en sus nóminas complementos salariales de hasta 1.136,42 euros no recogidos en el convenio colectivo.

29.^a Es incomprensible que las mejores condiciones laborales sin justificación de las que han disfrutado los extrabajadores de la FAFFE no se hayan considerado complementos personales absorbibles conforme a lo establecido en el artículo 26.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores: «Operará la

compensación y absorción cuando los salarios realmente abonados, en su conjunto y cómputo anual, sean más favorables para los trabajadores que los fijados en el orden normativo o convencional de referencia».

30.^a Los mil cincuenta y ocho (1.058) trabajadores que provienen de la FAFPE suponen en la actualidad casi el treinta por ciento (29,43%) de toda la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo (3.295) y más de la mitad del conocido como personal propio, el que no entró por los cauces reglados a la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo.

31.^a Por la subrogación de los extrabajadores de la FAFPE y la incorporación de otros colectivos, la actual plantilla del Servicio Andaluz de Empleo ha sido ineficiente, al constituirse por aluvión y no como resultado de una planificación que responda a sus necesidades. La Relación de Puestos de Trabajo del Servicio Andaluz de Empleo está infradotada y no está actualizada, no ha respondido a un presupuesto de base cero que tenga en cuenta la indispensable digitalización de los servicios públicos que debe atender.

32.^a Con grave conflictividad judicial, los ex trabajadores de la FAFPE incorporados a la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo que han reclamado en los Tribunales su declaración de personal laboral indefinido no fijo han obtenido tal condición en virtud de sentencias laborales. En la jurisdicción contenciosa, en cambio, no se les ha reconocido la condición de personal laboral fijo.

33.^a La falta de definición de las funciones de los trabajadores de la FAFPE como trabajadores indefinidos no fijos dificulta el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos del trabajo.

34.^a La FAFPE se gastó durante su existencia 10.726.755,80 de euros en publicidad, propaganda y relaciones públicas, cantidad exorbitante para tales conceptos, en los que se imputaban las famosas tarjetas de la FAFPE y de la que debieron de salir el pago de los prostíbulos a su director general, Fernando Villén Rueda.

7. RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

La gravedad de las irregularidades vinculadas con la actividad de la FAFPE ha hecho que en muchos casos la cuestión no se haya limitado a responsabilidades políticas, sino que haya alcanzado acusaciones muy graves de ámbito penal, dirimidas en los órganos judiciales; que la cuestión no sea que los grupos políticos hayan pedido dimisiones en sede parlamentaria, sino que el Ministerio Fiscal haya pedido condenas por delitos en sede judicial; muchas de ellas inhabilitaciones, ya sea como parte de la pena principal o como pena accesoria.

No se trata de desviar el debate de la responsabilidad política hacia lo jurídico, como se ha hecho con demasiada frecuencia para evitar dimisiones de cargos públicos, con el argumento excusa de algún informe, investigación o proceso judicial pendiente. A veces se pretende aplicar una prerresponsabilidad penal malentendida. Si las comisiones de investigación debieran esperar a la existencia de sentencias judiciales firmes relacionadas con los hechos, como recomienda el Grupo Parlamentario Socialista, el Parlamento perdería capacidad prospectiva y de control. En muchas ocasiones se olvida lo que recuerda la mejor doctrina: que la responsabilidad política es objetiva, no nace del dolo ni de la culpa y es, por tanto, ajena a cualquier responsabilidad jurídica. Cuando se trata de conductas típicas dolosas, se sobrepasa el principio de intervención mínima del Derecho penal y el debate es otro.

Con base a las conclusiones anteriores, se concretan las siguientes responsabilidades en el ámbito político:

1.^a Al ex director general de FAFPE y ex secretario general de empleo del PSOE en Andalucía: Fernando Villén Rueda. Fue el principal autor de las irregularidades en la FAFPE y el ámbito de sus responsabilidades no se limita a lo político, aunque el derecho fundamental de presunción de inocencia y la prejudicialidad penal hacen que todavía no se le pueda calificar de delincuente en este Dictamen.

2.^a A todas las personas que formaron parte del Patronato de la Fundación Andaluza Fondo Formación y Empleo desde su creación hasta su extinción. Todos ellos cargos políticos. Algunos de ellos ya condenados por sus gestiones en otras responsabilidades de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. En el caso de la FAFPE, serían responsables por el nombramiento, delegación de poderes, mantenimiento y falta de control de Fernando Villén Rueda, cuya gestión en las actas del Patronato no sólo validan, sino que llegan a calificar de «impecable» cuando ya se empezaban a conocer sus abusos por la opinión pública. En concreto, a los ex consejeros de Empleo que ostentaron la Presidencia del Patronato de la FAFPE: José Antonio Viera Chacón, Antonio Fernández García y Manuel Recio Menéndez.

3.^a A los ex presidentes de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves González y José Antonio Griñán Martínez. En el año 2015 dimitieron de los cargos electos que ostentaban por una investigación judicial que ha terminado en una sentencia condenatoria para ambos, con pena de inhabilitación incluida. En esta Comisión de Investigación ha quedado patente el caos organizativo en el que sumieron a la Administración de la Junta de Andalucía durante sus mandatos. Bajo la presidencia del primero, se creó la FAFPE, de forma que se facilitaron las irregularidades en las políticas de empleo, y bajo la presidencia del segundo se extinguió la FAFPE con la Ley de Reordenación del Sector Público de Andalucía, conocida como la Ley del «enchufismo».

En el ámbito político hace mucho que ya no disfrutan de presunción de inocencia y la objetividad histórica está agravando sus responsabilidades.

4.^a A todos los dirigentes socialistas que consiguieron para ellos mismos o para sus familiares y/o amigos una nómina en la FAFE por su condición de responsables políticos, gracias a su relación con el Partido Socialista Obrero Español de Andalucía y con el ex secretario general de empleo del PSOE de Andalucía, Fernando Villén, cuya firma estaba presente en todos los contratos. Algunos de ellos configuraron una plantilla paralela en la Consejería de Empleo al servicio de altos cargos de ésta.

5.^a En último lugar, y con una responsabilidad política de distinta naturaleza, por no haber participado de manera directa ni haber formado parte de los Gobiernos socialistas que ejecutaron las gravísimas irregularidades acaecidas en el seno de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, y que han sido expuestas a lo largo del presente Dictamen, a la ex presidenta de la Junta de Andalucía y actual senadora doña Susana Díaz Pacheco y a los ex consejeros de su Gobierno, doña María Jesús Montero Cuadrado, don José Sánchez Maldonado, don Javier Carnero Sierra y don Antonio Ramírez de Arellano López, porque el caso de la FAFE estalló durante su etapa al frente del Gobierno de la Junta de Andalucía y su Ejecutivo no destacó, precisamente, por prestar facilidades para la investigación judicial en marcha, sino más bien por la manifiesta falta de colaboración con la referida investigación. Asunto que tiene relación directa con la inacción y la negligencia a la hora de gestionar los expedientes de justificación de subvenciones, de reintegro y/o las diligencias previas. En los expedientes de reintegro analizados por la Intervención General de la Junta de Andalucía se pone de manifiesto una evidente inactividad de la Administración autonómica durante los Gobiernos presididos por la señora Díaz, habiendo provocado este hecho incluso la caducidad del procedimiento en uno de los expedientes.

El Gobierno presidido por doña Susana Díaz Pacheco, por tanto, no sólo no investigó lo ocurrido en la gestión de la FAFE, sino que obstaculizó su investigación y, además, negó, incluso en sede parlamentaria, que hubiera en la misma irregularidades, pese a que la Cámara de Cuentas reveló en 2014 que la FAFE no había justificado 50 millones de euros recibidos en subvenciones nominativas, entre otras irregularidades, y a pesar también de que su Gobierno disponía de dos informes técnicos de auditorías, ambas posteriores al referido informe de la Cámara de Cuentas, que analizaban a fondo la gestión de la FAFE y también determinaban numerosas irregularidades. Una auditoría correspondiente a sus ejercicios económicos de 2009, 2010 y 2011 llevada a cabo por ATD Auditores Sector Público, SL, y otra auditoría llevada a cabo por Deloitte.

8. RECOMENDACIONES

1.^a Incluir, de forma expresa, la tipificación de la obligación de declarar ante las comisiones de investigación parlamentarias en la próxima reforma del Código Penal. Modificación del apartado 1 del artículo 502 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los términos que a continuación se exponen (inclusión del subrayado): «1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer o se resistieren a declarar lo que supiesen acerca de los hechos sobre los que fueren preguntados ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma».

2.^a Incluir de forma expresa la tipificación de la obligación de colaborar en la aportación documental con las comisiones de investigación parlamentarias en la próxima reforma del Código Penal. Modificación del apartado 2 del artículo 502 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los términos que a continuación se exponen (inclusión del subrayado): «2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación de una comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, 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.^a Con respecto al principio *non bis in idem*, regular en el régimen disciplinario de la futura Ley de Función Pública andaluza las sanciones correspondientes y adicionales por la falta de colaboración con el Parlamento de Andalucía, señalando concretamente para ello que la Administración, en caso de identidad de hechos constitutivos de ilícito penal y administrativo, deberá poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal o autoridad judicial competente, acordando la suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial sobre el mismo. Todo ello, subordinado a la existencia de sujeto, hechos y fundamento entre la infracción administrativa y la penal, y con la salvedad establecida por el Tribunal Constitucional, que al establecer que, cuando sobre un mismo hecho concurre una pena y una sanción administrativa, al estar ante una relación de sujeción especial entre el sancionado y la Administración, sí se podría admitir tal acumulación.

4.^a Mantener en el Plan de Reordenación del Sector Público Instrumental sólo a las fundaciones públicas de la Junta de Andalucía cuyas auditorías operativas hayan demostrado la idoneidad de tal forma jurídica, como las eficientes fundaciones de investigación sanitarias, que no suponen ninguna duplicidad administrativa.

5.^a Evitar la automática subrogación de las plantillas de los entes liquidados, como si se tratara de una sucesión de empleadores. Los errores de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, no deben volver a repetirse y la subrogación a la que se refiere el artículo 78.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, tiene que ser aclarada y matizada para no confundir liquidación con subrogación, como ocurrió tantas veces con la FAFPE.

6.^a Aumentar los límites de delegación y apoderamientos del artículo 20 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para evitar nuevos poderes de «ruina», como el

que ejerció Fernando Villén en la FAFE. Por ejemplo, muchos actos con consecuencias plurianuales, como los alquileres de inmuebles de larga duración, debieran tener siempre la autorización expresa de los patronos.

7.^a Prohibir relaciones de jerarquía, subordinación o dependencia entre patronos. El Patronato de una fundación pública conformado, como en la FAFE, por un consejero y los cargos eventuales que dependen de su designación no puede considerarse un órgano colegiado efectivo. Esta incompatibilidad sería extensible a los gerentes antes de su nombramiento.

8.^a Establecer la obligación de incluir en los Patronatos de las fundaciones públicas andaluzas a patronos designados por los grupos políticos de la oposición cuando existan miembros designados por el Gobierno en su Patronato. El que un órgano de control sea más colegiado no supone una pérdida de eficiencia.

9.^a Prohibir las subvenciones nominativas del Capítulo IV (Transferencias corrientes). Cuando corresponda invertir dinero público en el mantenimiento de algún ente, que se usen transferencias de financiación u otros instrumentos para financiar tales gastos.

10.^a Incluir en la información que debe ser publicada de las subvenciones excepcionales las razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. De conformidad con lo establecido en el artículo 123 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 Comunidad Autónoma de Andalucía; a lo dictado en los artículos 8.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y 15.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Hasta ahora sólo se publican los siguientes datos de una subvención excepcional: denominación, órgano gestor, programa, finalidad, tipo, fecha de concesión, beneficiario, NIF, importe de la concesión y aplicación presupuestaria, pero en las subvenciones excepcionales no son de fácil consulta las razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública y justifiquen la excepcionalidad de la concesión directa.

11.^a Modificar que las entidades que ostenten la condición de entidad colaboradora no puedan ser beneficiarias de subvenciones en los procedimientos cuya gestión les haya sido encomendada.

12.^a Dotar de un número de identificación general único a todas las subvenciones de la Junta de Andalucía, análogo al NIG de los procedimientos judiciales. Para evitar la pluralidad de denominaciones que dificultan su control y su trazabilidad, es preferible utilizar un código común a todos los departamentos, que refleje las principales características de la subvención. En la documentación de la comisión de la FAFE hay varias formas de referirse al mismo expediente de subvención. Por ejemplo, en los anexos de las cuentas anuales de la FAFE se relacionan por un número de expediente que no aparece en los reintegros. Lo ideal sería que fuera un sistema nacional implementado en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que ahora les adjudica un código propio que no tiene relación alguna con los usados por la Administración concedente de la subvención.

13.^a Regular el procedimiento que determine los expedientes administrativos de responsabilidad contable previsto en el artículo 111.1 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. Como se ha comentado, es muy significativo que todavía haya que acudir de forma supletoria a una norma estatal por el desinterés en abordar esta cuestión tan importante.

14.^a Valorar que la instrucción de todas las diligencias previas sea competencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en todos los supuestos del artículo 109 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. Para ello, se propone la modificación del apartado f) del artículo 109 del Decreto Legislativo en cuestión, en los términos que a continuación se exponen: «No justificar la inversión de los fondos a que se refiere el artículo 56 y que den lugar a esa responsabilidad contable, y todo ello en orden a evitar disfunciones en la instrucción de todas las diligencias previas y sean competencia de la Cámara de Cuentas de Andalucía». Para que no sea un mero trámite de archivo en la mayoría de los supuestos, parece conveniente garantizar la independencia, formación y recursos de los instructores de tales procedimientos; que no sean compañeros de los presuntos responsables. Además de que no debe depender de ningún decreto de estructura orgánica su designación, como ocurre ahora. Hay que recordar que la Cámara de Cuentas de Andalucía es el órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía, y que depende orgánicamente del Parlamento.

15.^a Atribuir al Parlamento de Andalucía, además de a la Consejería competente de Hacienda, conforme al artículo 96.1 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, de la competencia para contratar auditorías operativas y de análisis de eficacia, eficiencia y economía sobre cualquier órgano o entidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial.

16.^a Considerar las mejoras sin justificación en el convenio colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía de las nóminas de la plantilla del Servicio Andaluz de Empleo como complementos personales absorbibles, conforme a lo establecido en el artículo 26.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores: «Operará la compensación y absorción cuando los salarios realmente abonados, en su conjunto y cómputo anual, sean más favorables para los trabajadores que los fijados en el orden normativo o convencional de referencia».

17.^a Garantizar que en el ámbito de la Junta de Andalucía no se negociará una convocatoria excepcional que sólo se base en el sistema de concurso, sin prueba selectiva alguna, y en la que estén excluidos los ciudadanos que no estén ocupando con carácter temporal un puesto en la Administración, como permite la disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

18.^a Revisar que los contratos y funciones desempeñadas por los ex trabajadores de la FAFPE estén en relación para asegurar el correcto cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales. Cuestión a la que ayudará la definición que haga la nueva Ley de Función Pública de Andalucía de las funciones de las diferentes clases de personal empleado público en la Administración de la Junta de Andalucía.

19.^a Publicar de forma clara y desglosados todos los gastos de las partidas presupuestarias de «Atenciones protocolarias y representativas» (subconcepto presupuestario 22601). Ampliar para ello el ámbito del artículo 16.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

20.^a Aprobar una Ley de Buen Gobierno.

21.^a Crear el Cuerpo Superior de Interventores de la Junta de Andalucía, que asuma las funciones interventoras.

22.^a Suspender cualquier pago derivado de la contratación de servicios jurídicos profesionales externos encargados de la defensa de altos cargos imputados.

23.^a Seguir llevando a cabo, en el ámbito del Servicio Andaluz de Empleo, una ordenación de las funciones que realiza el personal funcionario y el personal laboral propio en el que se integra el personal procedente de la FAFPE, al objeto de solventar los conflictos existentes en relación a las potestades públicas que puede realizar cada colectivo.

24.^a Publicar en el Portal de Transparencia con periodicidad bimensual el resultado de la recaudación derivada de los expedientes de reintegro respecto de todas las subvenciones.

25.^a 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.

26.^a Garantizar la transparencia y control de las exceptuaciones de obligaciones de justificar las subvenciones en tiempo y forma, evitando el uso abusivo, improcedente y opaco de las mismas. Crear un Registro de Exceptuaciones, 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.

27.^a 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.

28.^a Impulsar el conocimiento de la labor de intervención y la labor de control del Parlamento de Andalucía, mediante la adopción de las siguientes medidas:

- 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.

- 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.

– 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. 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 siete días.

– 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.

29.^a Creación de un sistema de medición de la productividad o desempeño por áreas y trabajador que permita llevar a cabo un efectivo seguimiento y evaluación del funcionamiento del personal de la Administración pública en Andalucía.

30.^a Sancionar a 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.

31.^a Persistir en el objetivo de reducción de los saldos de libramientos pendientes de justificar, tarea que ya ha dado como fruto que se hayan disminuido en torno a un 30% en 2019 y 2020, tal y como se pone de manifiesto en el último Informe de Fiscalización de la Cuenta General 2020 de la Cámara de Cuentas, y especialmente en la labor de priorización que se viene haciendo desde el SAE respecto a la justificación de los libramientos pendientes de justificar vencidos, algunos con más de diez años de antigüedad.

El presidente de la Comisión,

Enrique Moreno Madueño.

La letrada-secretaria de la Comisión,

Carmen Noguerol Rodríguez.

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA**INFORMES Y DICTÁMENES*****11-22/ACME-000008, Ordenación del debate en Pleno del Dictamen de la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)***

Orden de publicación de 22 de abril de 2022

La presidenta del Parlamento de Andalucía, oída la Junta de Portavoces, de conformidad con lo previsto en el artículo 52.4 del Reglamento de la Cámara, ha acordado que el debate en Pleno del Dictamen de la Comisión de Investigación de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) se inicie, en su caso, con su presentación por el presidente de la Comisión, por un tiempo de diez minutos.

A continuación, intervendrán los grupos parlamentarios, en orden inverso a su importancia numérica, por un tiempo de diez minutos, para fijar su posición sobre el Dictamen de la Comisión y para la defensa de los votos particulares que mantienen.

Concluido el debate, se someterá a votación el Dictamen de la Comisión, que podrá realizarse en conjunto o por apartados. En este último caso, la solicitud de votación separada se hará llegar a la presidenta del Parlamento antes del comienzo de la sesión, indicando la relación de puntos sobre los que se pretende votación separada del resto del Dictamen. Tras ello, se someterán a votación los votos particulares mantenidos por los grupos parlamentarios, en el mismo orden en el que fueron defendidos en el debate.

Tanto las conclusiones aprobadas por el Pleno como los votos particulares rechazados serán publicados en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 22 de abril de 2022.

El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,
Ángel Marrero García-Rojo.

COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA

DIPUTADOS

11-22/DVOT-000001, Conocimiento de revocación de delegación de voto autorizado

Sesión de la Mesa del Parlamento de 20 de abril de 2022

Orden de publicación de 22 de abril de 2022

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2022, ha conocido el escrito presentado por la Ilma. Sra. Dña. María José Sánchez Rubio con número de registro de entrada 6821 y ha acordado dejar sin efecto la delegación de voto acordada por el Pleno del Parlamento de Andalucía el día 9 de marzo de 2022 (BOPA núm. 791, de 29 de marzo de 2022).

Sevilla, 22 de abril de 2022.

El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,

Ángel Marrero García-Rojo.
