

3. Otras disposiciones

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESOLUCIÓN de 25 de junio de 2014, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe de Fiscalización de las Fuentes de Financiación y de la Gestión de Recursos Humanos en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA). Ejercicio 2011.

En virtud de las facultades que me vienen atribuidas por el artículo 21 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y del acuerdo adoptado por el Pleno de esta Institución, en la sesión celebrada el día 22 de mayo de 2014,

R E S U E L V O

De conformidad con el art. 12 de la citada Ley 1/1988, ordenar la publicación del Informe de Fiscalización de las Fuentes de Financiación y de la Gestión de Recursos Humanos en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA), correspondiente al ejercicio 2011.

Sevilla, 25 de junio de 2014.- El Presidente, Antonio M. López Hernández.

FISCALIZACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN Y DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA AGENCIA DE GESTIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE ANDALUCÍA (AGAPA). EJERCICIO 2011

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 22 de mayo de 2014, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar por unanimidad el Informe de Fiscalización de las Fuentes de Financiación y de la Gestión de los Recursos Humanos en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA), correspondiente al ejercicio 2011.

Í N D I C E

1. INTRODUCCIÓN
2. OBJETIVOS Y ALCANCE
 - 2.1. Objetivos
 - 2.2. Alcance
3. FINANCIACIÓN DE LA AGENCIA DE GESTIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE ANDALUCÍA
 - 3.1. Fuentes de financiación
 - 3.2. Recursos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía
 - 3.2.1. Transferencias y Subvenciones
 - 3.2.2. Encomiendas de Gestión
 - 3.2.3. Operaciones de Intermediación
 - 3.3. Recursos procedentes de terceros distintos de la Junta de Andalucía
 - 3.4. Otras fuentes de financiación
 - 3.5. Actuaciones realizadas por la Agencia en los ejercicios 2010 y 2011
 - 3.5.1. Análisis del destino de los fondos. Actividad de la Agencia
 - 3.5.2. Conciliación de saldos con la contabilidad de la Junta de Andalucía
 - 3.5.3. Cumplimiento de la normativa fiscal
 - 3.6. Análisis de los flujos de efectivo
4. PERSONAL AL SERVICIO DE LA AGENCIA
 - 4.1. Reestructuración del Sector Público. Creación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía
 - 4.2. Integración del personal en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía
 - 4.3. Situación del personal de la Agencia en el ejercicio objeto de fiscalización
 - 4.4. Control Interno
 - 4.5. Estructura de la plantilla de la Agencia

- 4.6. Análisis del personal procedente de la empresa DAPSA
 - 4.6.1. Evolución de la plantilla media
 - 4.6.2. Cumplimiento de legalidad
 - 4.6.3. Eficiencia en la gestión de recursos humanos
- 4.7. Análisis del personal procedente de la Administración de la Junta de Andalucía
- 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
 - 5.1. Conclusiones en relación a las fuentes de financiación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía
 - 5.2. Conclusiones relativas a la gestión del personal al servicio de la Agencia
- 6. ANEXOS
- 7. ALEGACIONES PRESENTADAS Y TRATAMIENTO DE LAS MISMAS EN LOS SUPUESTOS QUE NO HAYAN SIDO ADMITIDAS O SE ADMITAN PARCIALMENTE

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAA	Agencia Andaluza del Agua
AGAPA	Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CAA	Comunidad Autónoma de Andalucía
CAP	Consejería de Agricultura y Pesca
CE	Comunidad Europea
DAPSA	Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A.
EFE	Estado de Flujo de Efectivo
EPSA	Empresa Pública de Suelo de Andalucía
FEAGA	Fondo Europeo Ayuda Agraria
IARA	Instituto Andaluz de Reforma Agraria
IFAPA	Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGJA	Intervención General de la Junta de Andalucía
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JA	Junta de Andalucía
LAJA	Ley de la Administración de la Junta de Andalucía
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LGS	Ley General de Subvenciones
LRBL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
OP	Documento Contable de Obligación y Pago
OCA	Oficinas Comarcales y Locales Agrarias
PAIF	Programa de Actuación, Inversiones y Financiación
PEC	Presupuesto de Explotación y Capital
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

- 1 El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2012, la realización de un informe denominado “Fiscalización horizontal de las fuentes de financiación y de la gestión de recursos humanos en las entidades instrumentales: Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA) y Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA)”.
- 2 Con posterioridad, en el Pleno celebrado el 26 de junio de 2013, se modifica el citado Plan de Actuaciones y se aprueba la realización de dos informes de fiscalización independientes, uno por cada entidad instrumental.
- 3 La denominación aprobada para el presente informe ha sido “Fiscalización de las fuentes de financiación y de la gestión de los recursos humanos en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA)”, Ejercicio 2011.
- 4 Con fecha 28 de julio de 2010, se publica el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. En la sección 5ª de la citada norma se refieren los siguientes actos:
 - La autorización para la creación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (en adelante AGAPA) como Agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de las Ley 9/2007, de 22 de octubre. La Agencia queda adscrita a la Consejería de Agricultura y Pesca.
 - La subrogación de AGAPA desde la entrada en vigor de sus estatutos, en todas las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que era titular hasta ese momento la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A. (en adelante DAPSA), entidad que se constituyó como sociedad mercantil del sector público andaluz de las contempladas en el artículo 75 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- 5 La Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía¹, culmina el proceso de creación de AGAPA y extinción de DAPSA. Con la aprobación y publicación de los estatutos de la primera, por el Decreto 99/2011 de 30 de abril, simultáneamente queda extinguida la segunda.
- 6 En virtud del Decreto 100/2011, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP)², la Agencia queda adscrita a esta Consejería.

¹ El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de junio 2011, admitió a trámite recurso de inconstitucionalidad número 2733-2011, contra los arts. 1.1; 1.2, apartados. 9, 10 y 12; 3 a 12; 18 a 24; disposiciones adicionales cuarta y sexta y disposición derogatoria única de la Ley 1/2011 («B.O.E.» 16 junio).

² Con posterioridad, según disponía el Decreto del Presidente de 3/2012, de 5 de mayo, la Agencia queda adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca, y Medio Ambiente. A la fecha de emisión de este informe, en virtud del Decreto de la Presidenta de 4/2013, de 9 de Septiembre, la Agencia está adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

- 7 AGAPA tiene como finalidad la ejecución de las políticas orientadas a alcanzar los objetivos básicos previstos en el artículo 10.3.13º del Estatuto de Andalucía, que le sean asignadas por la Consejería de adscripción, así como la gestión de programas y acciones de fomento; de vigilancia e inspección, de prestación y gestión de servicios públicos, y de asistencia técnica, en materias agraria y pesquera.
- 8 La Agencia desarrolla sus fines en el marco de los planes y programas determinados por la Consejería a la que está adscrita, la cual fija los objetivos y directrices de actuación y realiza el seguimiento y control de su actividad.
- 9 Le corresponden a la Agencia, entre otras y sin ánimo de ser exhaustivos, las siguientes funciones y competencias generales en relación con las asignadas a la CAP³:
 - a) Gestión, tramitación y control de expedientes de concesión de ayudas y subvenciones en las fases y términos que se establezcan en sus normas reguladoras.
 - b) La ejecución de las funciones de inspección y vigilancia relativas a la producción y sanidad animal y vegetal.
 - c) Gestión de los laboratorios que intervienen en los procesos de producción agrícola, ganadera, de la calidad agroalimentaria y del control de calidad de los recursos pesqueros.
- 10 El inicio de las funciones asignadas a la Agencia que supongan el ejercicio de potestades administrativas se realizará previa adecuación de la normativa reguladora de dichas competencias.
- 11 Por su parte, como entidad instrumental, tiene la consideración de medio propio de la Junta de Andalucía, encontrándose facultada para realizar los trabajos que aquélla le encomiende en materias propias de su objeto y fines, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.
- 12 Los órganos de gobiernos, dirección y ejecución son la Presidencia, el Consejo Rector, la Dirección Gerencia y la Secretaría General, de la que dependen las Subdirecciones⁴.
- 13 Para el ejercicio de las funciones y competencias que le correspondan a AGAPA en el ámbito provincial, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de adscripción actuarán como Direcciones Provinciales de la Agencia.
- 14 Por otra parte, y según se establece en el artículo 10.4 de sus estatutos, quedan integradas en la Agencia las Oficinas Comarcales y Locales Agrarias (OCA)⁵.

³ Punto modificado por la alegación presentada.

⁴ Modificación introducida por el Decreto 538/2012, de 28 de diciembre a la estructura directiva aprobada en los estatutos según Decreto 99/2011.

⁵ Creadas por el Decreto 4/1996, de 9 de enero, sobre las Oficinas Comarcales Agrarias y otros servicios y centros periféricos de la Consejería de Agricultura, para el ejercicio de las funciones de las Delegaciones Provinciales de la Consejería en ámbitos territoriales inferiores a la provincia. Modificado por el Decreto 5/2002, de 19 de febrero.

- 15 El ejercicio fiscalizado ha supuesto un periodo de adaptación de las funciones realizadas como sociedad mercantil a las que le corresponden como actual Agencia de régimen especial.
- 16 Dada la dificultad de modificar a mediados de un ejercicio económico el régimen contable de las entidades afectadas por la Ley 1/2011, en virtud de la Orden de 12 de mayo de 2011 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública⁶, se mantiene hasta el 31 de diciembre el mismo régimen contable y de tesorería que venían aplicando.
- 17 En el artículo 6.2 de la referida Orden se establece que la rendición de cuentas referidas al 31 de diciembre de 2011 procedentes de las sociedades mercantiles y de las fundaciones del sector público andaluz afectados por la reordenación, se presentará de acuerdo con el régimen contable propio de dichas entidades.
- 18 Por ello, AGAPA presenta sus cuentas anuales como en ejercicios anteriores⁷, aplicando el Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas, aprobado por la Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA) mediante Resolución de 2 de octubre de 2009, así como las demás disposiciones legales vigentes en materia contable. Si bien algunos estados constan a nombre de la extinguida DAPSA y otros a nombre de la actual Agencia de régimen especial. (§Anexos 1 a 4).
- 19 Finalizado el ejercicio 2011, venció el periodo transitorio establecido en la Orden de 12 de mayo, en consecuencia, por parte de la Gerencia de AGAPA y la IGJA, se suscribió un protocolo de actuaciones a realizar una vez cerrado el ejercicio 2011 a fin de garantizar la continuidad de la gestión contable de la extinguida DAPSA mediante la conversión de sus saldos en los que se correspondan conforme al Plan General de Contabilidad Pública de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos de carácter administrativo.⁸
- 20 Dado que los créditos aprobados en el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2011, iban destinados al desarrollo de las actuaciones realizadas por DAPSA (sociedad mercantil) y que la información contable rendida se corresponde con el régimen aplicable a estas entidades, para la comprensión adecuada de este informe se considera necesario hacer mención al objeto social de la extinta DAPSA, creada por Decreto 165/1989, de 27 de junio.
- 21 De esta forma, se exponen sucintamente las funciones que la empresa tenía encomendadas y que se recogían en el artículo 4 de sus estatutos:

⁶ Orden por la que se adoptan medidas transitorias de orden financiero y contable aplicables a las entidades afectadas por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

⁷ En este ejercicio de transición las cuentas anuales son formuladas pero no aprobadas ni auditadas.

⁸ Apartado I del protocolo: "Operaciones contables a realizar en el ámbito de la contabilidad financiera". Este protocolo también permite determinar la forma en que deberán grabarse los documentos contables en el Sistema Júpiter para posibilitar la tramitación de los residuos de ingresos y gastos que provengan de AGAPA (Apartado II del protocolo: "Operaciones contables a realizar en el ámbito de la Contabilidad Presupuestaria y Extrapresupuestaria").

- Realización de obras y actividades relacionadas con el desarrollo rural en Andalucía y la planificación general y ejecución de la política de desarrollo regional.
- Construcción, modernización y mejora de los equipamientos, instalaciones para el uso racional del agua y la gestión de los recursos hídricos, instalación de depuración y tratamiento de agua, estructuras para el abastecimiento de energía eléctrica y otras infraestructuras de carácter agrario o pesquero.
- Gestión y explotación del patrimonio del IARA.
- Obtención y transferencia de tecnología.
- Formación, investigación, información y desarrollo de programas de asesoramiento agrario y pesquero.
- Gestión de fincas y espacios forestales.
- Obras de infraestructura rural (agraria, pesquera y forestal) tanto de propiedad pública como privada.
- Elaboración de planes y ejecución de obras o proyectos necesarios para una mejor gestión de las tierras públicas y privadas.
- Elaboración de estudios e informes, prestación de servicios agrarios y pesqueros y cualquier otra actividad que estos generen.

En general, cualquier otra actividad que sea presupuesto, complemento, consecuencia o desarrollo de las anteriores.

- 22 Como medio propio, instrumento y servicio técnico de la Administración, DAPSA realizaba los trabajos que, dentro de su objeto social, le encomendaba la Administración de la Junta de Andalucía, en particular la CAP, así como las Corporaciones Locales en el ámbito de la Comunidad Autónoma mediante la suscripción de convenios de colaboración.
- 23 Con su creación, la Agencia no sólo asume las funciones de DAPSA, sino competencias y funciones atribuidas actualmente a la CAP por el Decreto 172/2009, de 19 de mayo, por el que se establece su estructura orgánica.
- 24 La asunción de estas competencias y funciones comporta una doble subrogación de la Agencia:
 - Las funciones y competencia que le ceda la propia Consejería, con la consiguiente adscripción de los efectivos de personal funcionario y laboral de la Administración que ocupe puestos en la relación de puestos de trabajo (RPT) que se traspase a la Agencia y, la transferencia de sus correspondientes dotaciones presupuestarias.
 - Y por otra parte, la titularidad de los derechos y obligaciones de la entidad mercantil, entre los que se encuentra la titularidad de los contratos de trabajo de la empresa pública en proceso de extinción, y que le resulta de aplicación las normas de sucesión de empresas.⁹

⁹ Artículo 44 del Real Decreto Legislativo de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- 25 Por Resolución de 20 de abril de 2011, de la Secretaría General para la Administración Pública, se aprueba el Protocolo de Integración del Personal en la Agencia.
- 26 La Sentencia 202/2012 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Sevilla falló en contra de la citada Resolución, declarando nula la regla tercera de la citada Resolución, referida a la integración del personal procedente de DAPSA, por vulneración de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española. El TSJA, en sentencia notificada el 13 de enero de 2013, desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia 202/2012.
- 27 A la fecha de emisión del informe provisional se mantenía la suspensión cautelar de la ejecutividad de la regla tercera del Protocolo de Integración de Personal en la Agencia. Posteriormente, con fecha 31 de enero de 2014, el juzgado de lo contencioso administrativo de Sevilla comunicó a la Agencia la revocación de la suspensión de ejecutividad de la regla tercera del protocolo de integración.

Finalmente, el 11 de febrero de 2014, y coincidiendo con el periodo de alegaciones del informe, ha sido dictada STS, Sala Séptima de lo Contencioso-Administrativo, Recurso de Casación 3998/2012, fallando que ha lugar al recurso interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Sentencia de 30 de abril de 2012 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que queda anulada¹⁰.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE

2.1. Objetivos

- 28 Los objetivos fijados para el presente trabajo de fiscalización referido al ejercicio 2011 han sido los siguientes:

FUENTES DE FINANCIACIÓN

1.- Concluir sobre el adecuado cumplimiento de la normativa presupuestaria en relación con la dotación y ejecución de los créditos destinados a la financiación de la entidad instrumental objeto de fiscalización.

2.- Concluir sobre el adecuado registro contable en la entidad fiscalizada de los fondos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y/o de otras Administraciones Públicas.

3.- Concluir si los fondos recibidos y contabilizados en la entidad instrumental han sido destinados a las finalidades para las que fueron aprobados y concluir sobre el adecuado cumplimiento por parte de la Agencia de la normativa contable y fiscal que le resulte de aplicación.

¹⁰ Punto modificado por la alegación presentada.

4.- Concluir sobre la capacidad de autofinanciación de la entidad fiscalizada con recursos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y de las actividades de mercado que realicen.

PERSONAL

1.-Concluir sobre el adecuado cumplimiento de la normativa aplicable en materia de gestión de recursos humanos: Normativa Laboral, Fiscal, Administrativa, Presupuestaria y de Impacto de género. Concluir sobre el proceso de integración del personal en la nueva Agencia, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía.

2.-Concluir sobre los procedimientos de control interno establecidos en la entidad fiscalizada en relación con la gestión de recursos humanos.

3.- Concluir sobre la eficiencia en la gestión de personal y realizar un análisis de la composición y evolución de la plantilla de la entidad fiscalizada al objeto de evaluar su adaptación a la nueva regulación jurídica de la entidad.

2.2. Alcance

- 29 Los trabajos de fiscalización se han desarrollado de acuerdo con los principios y normas de auditoría aplicables al sector público y se han efectuado todas aquellas pruebas y aplicado los procedimientos de auditoría necesarios para soportar las conclusiones de este informe.
- 30 El alcance de los trabajos realizados se ha limitado al análisis de la información contable rendida como sociedad mercantil del sector público. No han sido objeto de verificación las operaciones de consolidación e integración de los créditos y documentos contables en el sistema Júpiter de la contabilidad de la Junta de Andalucía.
- 31 El análisis de las fuentes de financiación se ha realizado en dos sentidos:
- Análisis global de los expedientes administrativos correspondientes a la financiación de los presupuestos de explotación y capital de la entidad. Los documentos que integran los expedientes de gasto tramitados para la ejecución de actuaciones se ha realizado en la sede de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente¹¹. Se ha analizado la adecuada contabilización, formalización y fiscalización de los expedientes de gasto tramitados los ejercicios 2010 y 2011.
 - Análisis de la ejecución de las actuaciones seleccionadas¹², a fin de verificar si los fondos recibidos y contabilizados en la Agencia han sido destinados a las finalidades para las que fueron aprobados.

¹¹ Los trabajos se han coordinado a través de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medioambiente.

¹² Para la selección de los elementos de la muestra se ha aplicado el método de muestreo por unidad monetaria sin reposición. Método Madow.

- 32 Se han analizado los Presupuestos de Explotación y Capital (PEC) y el Programa de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF), elaborados por la empresa y correspondientes al ejercicio objeto de fiscalización.
- 33 Por último, se ha realizado la conciliación de los saldos entre los registros contables de la entidad instrumental (saldos deudores frente a la Junta de Andalucía) y las obligaciones reconocidas en la contabilidad presupuestaria.
- 34 Si bien el ejercicio fiscalizado es el 2011, para una mejor comprensión de la situación económica y financiera de la Agencia, así como, de la evolución de su estructura directiva y de personal, se ha analizado también la información correspondiente al ejercicio 2010 y 2012.
- 35 Dado que la rendición de cuentas en el ejercicio fiscalizado se realiza como sociedad mercantil, todas las consideraciones contenidas en los apartados de este informe en relación con la financiación y destino de los fondos, deben entenderse referidas a DAPSA, aunque la referencia a la denominación social se utilice "Agencia" o "AGAPA".
- 36 En relación con la fiscalización del área de personal y teniendo en cuenta la situación de suspensión cautelar, referida en el epígrafe de introducción, respecto a la integración del personal de DAPSA, se ha analizado por un lado, el personal que integraba la sociedad mercantil, y por otro, el personal procedente de la administración de la Junta de Andalucía que se integran en la nueva Agencia.
- 37 La selección de los expedientes del personal funcionario integrado en la Agencia se ha realizado por muestreo subjetivo en la selección de las provincias¹³ y aleatorio simple en la selección de cada centro de trabajo. La revisión de los expedientes se ha llevado a cabo en las sedes de las distintas delegaciones provinciales de procedencia del citado personal, en concreto se han visitado las delegaciones de Sevilla, Cádiz, Málaga y Granada.
- 38 La revisión de los expedientes de personal procedente de la extinta DAPSA se ha realizado por muestro estratificado (modalidad de contrato) y dentro de cada estrato un muestreo aleatorio simple. Sin embargo, los expedientes de personal correspondiente a los puestos de primer y segundo nivel de responsabilidad han sido revisados en su totalidad.
- 39 Los trabajos de campo se han realizado en la sede de la entidad analizada y concluyeron el 15 de septiembre de 2013.
- 40 La comprensión adecuada del presente informe requiere una lectura global del mismo. Cualquier conclusión sobre un párrafo o epígrafe pudiera no tener sentido aisladamente considerada.

¹³ Se han seleccionado las provincias en las que las unidades integradas presentaban mayor número de trabajadores.

3. FINANCIACIÓN DE LA AGENCIA DE GESTIÓN AGRARIA Y PESQUERA DE ANDALUCÍA

3.1. Fuentes de financiación

- 41 El régimen de financiación de la actividad de las Agencias públicas empresariales y demás entidades instrumentales del sector público andaluz, con cargo a aportaciones de la Junta de Andalucía, viene determinado en las sucesivas leyes de presupuestos anuales. En concreto, el artículo 29 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011¹⁴, establece los siguientes instrumentos:
- a) Transferencias de financiación, de explotación o de capital.
 - b) Transferencias con asignación nominativa, financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas.
 - c) Subvenciones.
 - d) Encomiendas de gestión de actuaciones de competencia de las Consejerías o sus Agencias administrativas.
 - e) Ejecución de contratos de los que puedan resultar adjudicatarias.
 - f) Ingresos que puedan percibir por cualquier otro medio.
- 42 El análisis de las cuentas anuales, los PAIF y los presupuestos de explotación y capital (PEC) de la empresa, correspondiente a los ejercicios 2010 y 2011, determina que las fuentes de financiación con las que ésta cuenta están constituidas principalmente por tres magnitudes:
1. Recursos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para la ejecución de programas encomendados por la Administración de la Junta de Andalucía, principalmente por la CAP.
 2. Recursos procedentes de la prestación de servicios a terceros distintos a la Junta de Andalucía, principalmente Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.
 3. Recursos procedentes de la venta de productos y otras prestaciones de servicios a particulares.
- 43 La práctica totalidad de los ingresos contabilizados por la entidad proceden de sus ventas o prestación de servicios para la Administración de la Junta de Andalucía. Los procedentes de ventas y prestaciones de servicios a terceros distintos de la Junta de Andalucía suponen el 6% del total de los ingresos reflejados en la cuenta de Pérdidas y Ganancias, tanto en 2010 como en 2011. La información sobre los ingresos que ofrece este estado contable a 31 de diciembre de 2011, es la siguiente:

¹⁴ Análoga redacción en el artículo 28 en la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

m€				
CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS				
	2010	%	2011	%
1. CIFRA DE NEGOCIOS	23.178	22%	17.414	18%
Ventas y prestaciones de servicios a la Junta de Andalucía	16.528	16%	11.878	12%
Ventas (Productos agrícolas)	2.272	2%	1.862	2%
Prestaciones de Servicios a terceros distintos de la Junta de Andalucía)	4.378	4%	3.674	4%
2. TRANSF. Y SUBV. J.A. IMPUTADAS Y/O INCORPORADAS A RTDO.	80.911	77%	80.411	82%
2.1 Imputación Transferencias Capital procedentes de la JA	849	1%	758	1%
a) Imputadas a inmovilizado. Inmaterial	250		270	
b) Imputadas a inmovilizado Material	599		488	
2.2 Subvenc.de explotación J.A. incorporadas al rtdo. del ejercicio ¹⁵	6.611	6%	15.949	16%
a) Subvenciones de la Consejería de la Presidencia	91		186	
b) Transferencias de capital finalistas (cap.VII)	4.948		14.490	
c) Subvenciones agrarias	1.554		1.273	
d) Otras	18		-	
2.3 Transferencias de financiación de explotación de la JA	73.317	70%	62.238	63%
a) Transferencias de financiación de Capital (Cap. VII)	69.198		51.508	
b) Transferencias de financiación de explotación (Cap. IV)	3.179		8.857	
c) Actuaciones financ. con fondos devoluc.IVA asimilable a transfer. financiación	1.940		1.873	
2.4 Imputación de subvenciones y transferencias. de carácter financiero	134	-	1.466	2%
3. SUBV. EXPLOT. DE OTRAS ENTIDADES INCORP. AL RTDO DEL EJERCICIO	152	-	65	-
4. RESTO DE INGRESOS CTA. PÉRDIDAS Y GANANCIAS	481	1%	281	-
TOTAL INGRESOS CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS	104.722	100%	98.171	100%

Fuente: Cuentas anuales 2011

Cuadro nº 1

3.2. Recursos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

- 44 Los fondos recibidos por la Agencia en los ejercicios 2009, 2010 y 2011 procedentes del presupuesto de la CAA y destinados a financiar su actividad han sido los siguientes:

m€				
Ejercicio 2009	Créditos	Obligación	Pago	% s/total oblig
Capítulo II. Encomiendas de Gestión	527	527	381	-
Capítulo IV. Transferencias de Financiación Corriente	43	43	35	-
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	2.833	2.833	2.833	3%
Total Presupuesto Explotación	3.403	3.403	3.249	3%
Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	19.756	17.235	8.292	16%
Capítulo VII. Transferencias Financiación Capital	84.350	75.218	61.363	70%
Capítulo VII. Transf. Nominativas y Subv de Capital	11.103	11.100	90	11%
Total Presupuesto de Capital	115.209	103.553	69.745	97%
TOTAL	118.612	106.954	72.993	100%
Ejercicio 2010	Créditos	Obligación	Pago	% s/total oblig
Capítulo II. Encomiendas de Gestión	1.163	830	792	1%
Capítulo IV. Transferencias de Financiación Corriente	3.179	3.179	2.788	2%
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	1.352	1.352	1.352	1%
Total Presupuesto Explotación	5.694	5.361	4.932	4%

¹⁵ La clasificación de las “transferencias de capital finalistas” y las “transferencias de financiación de capital”, como ingresos de explotación en la cuenta de Pérdidas y Ganancias, se analiza en los puntos 51 y siguientes de este informe.

Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	24.834	12.131	5.719	10%
Capítulo VII. Transferencias de Financiación Capital	77.310	77.310	69.550	64%
Capítulo VII. Transf. Nominativas y Subv de Capital	26.559	26.556	171	22%
Total Presupuesto de Capital	128.703	115.997	75.440	96%
TOTAL	134.398	121.357	80.372	100%
Ejercicio 2011	Créditos	Obligación	Pago	% s/total oblig
Capítulo II. Encomiendas de Gestión	695	516	448	1%
Capítulo IV. Transferencias de Financiación Corriente	8.857	8.857	6.300	10%
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	70	70	70	-
Total Presupuesto Explotación	9.622	9.443	6.818	11%
Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	14.417	8.608	5.945	10%
Capítulo VII. Transferencias de Financiación Capital	47.821	47.395	41.811	53%
Capítulo VII. Transf. Nominativas y Subv de Capital	25.226	23.600	9.000	26%
Total Presupuesto de Capital	87.464	79.603	56.756	89%
TOTAL	97.086	89.045	63.574	100%

Fuente: Programa Júpiter ejercicios 2009, 2010 y 2011

Cuadro nº 2

- 45 Los importes transferidos con cargo a los capítulos II y VI del Presupuesto se corresponden con órdenes de encomienda para la realización de actuaciones específicas y de menor cuantía correspondientes a las Consejerías de Agricultura y Pesca, Medio Ambiente e IFAPA. En los tres últimos años, estas encomiendas han ido disminuyendo su cuantía y porcentaje respecto al total de obligaciones reconocidas (16% en 2009, 11% en 2010 y 11% en 2011).
- 46 Como se puede observar en el cuadro anterior, al menos en los tres últimos ejercicios (2009-2011) los fondos recibidos por la Agencia, procedentes del presupuesto de la Junta de Andalucía, y principalmente de la CAP, se corresponden con expedientes de transferencias de financiación de capital (70% en 2009, 64% en 2010 y 53% en 2011). Las transferencias de financiación corrientes, han ido incrementando su porcentaje desde un porcentaje residual en 2009 al 10% en 2011.
- 47 La información agrupada por capítulo presupuestario e instrumento de financiación según información del sistema Júpiter de contabilidad de la Junta de Andalucía se exponen en el Anexo 5.
- 48 Estos recursos se aplican a financiar los presupuestos de explotación y capital de la Agencia con los siguientes pesos porcentuales:

m€				
RECURSOS	PAIF Previsión	PAIF Modificado	Ejecución	% Financiación Junta Andalucía (1)
2009				
Presupuesto explotación	115.129	107.314	116.947	76%
Presupuesto capital	7.797	4.797	1.376	95%
TOTAL	122.926	112.111	118.323	
2010				
Presupuesto explotación	104.020	119.836	104.722	93%
Presupuesto capital	2.210		4.095	87%
TOTAL	106.230	119.836	108.817	
2011				
Presupuesto explotación	105.887	93.977	98.171	94%
Presupuesto capital	725	100	71	45%
TOTAL	106.612	94.077	98.242	

Fuente: Cámara de Cuentas.

Cuadro nº 3

(1) Datos calculados a partir de la liquidación de los Presupuestos de Explotación y Capital

3.2.1. Transferencias y Subvenciones

- 49 Cuando las Consejerías envían fondos al ente instrumental mediante la tramitación de un expediente administrativo de gasto de “transferencia de financiación”, se entiende que los fondos se destinan a equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias (transferencias de financiación de explotación) o para financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa (transferencias de financiación de capital), no deben tener un destino específico previamente determinado¹⁶. En los puntos siguientes se analiza el destino de estos fondos en la entidad instrumentas fiscalizada.

a) Transferencias de financiación corriente

- 50 Los fondos destinados a la Agencia con la codificación presupuestaria de transferencia de financiación corriente, tienen como destino, en cumplimiento de la normativa presupuestaria y contable^{17 18}, equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias. La entidad los registra en la cuenta de resultados como ingresos de explotación del ejercicio correspondiente hasta compensar la cuantía total de gastos (8.857 m€ en 2011 y 3.179 m€ en 2010).

m€				
Presupuesto Junta Andalucía	EJERCICIO 2010		EJERCICIO 2011	
Transferencias Financ. de explotación a AGAPA	OBLIGACIONES	PAGOS	OBLIGACIONES	PAGOS
17.00.01.00.440.59.71.A	3.179	2.788	-	-
16.00.01.00.440.59.71A	-	-	8.857	6.300
Destino en AGAPA				
Equilibrar la cuenta de PyG	3.179		8.857	

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 4

¹⁶ Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social.

¹⁷ Artículo 18.1 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social, la Instrucción Conjunta 2/2002, de 21 de marzo, de la Dirección General de Presupuestos y de la Intervención General de la Junta de Andalucía y la Norma de Valoración NRV 21 del Plan General de Contabilidad aplicable a las Sociedades Mercantiles y Entidades de Derecho Público de la Junta de Andalucía.

¹⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

b) Transferencias de financiación de capital y Transferencias de capital con asignación nominativa

- 51 Los expedientes codificados como transferencias de financiación de capital corresponden a los financiados con recursos de la Administración de la Junta de Andalucía; los codificados como transferencias de asignación nominativa se destinan a los mismos programas y actuaciones pero la financiación procede de fondos del Estado o fondos europeos. Es decir, aunque con diferente codificación presupuestaria según el origen de los créditos, tienen la misma finalidad para el ente instrumental.¹⁹
- 52 En el siguiente cuadro se exponen los expedientes financiados con fondos de esta naturaleza en los dos últimos ejercicios, con indicación de la entidad gestora del gasto y el programa que financian:

								m€
EJERCICIO 2010				EJERCICIO 2011				
TRANSFERENCIAS DE FINANCIACIÓN DE CAPITAL								
Consejería/Organismo	Programa	Créditos	Obligaciones	Pagos	Créditos	Obligaciones	Pagos	
Agricultura y Pesca	71A	5.941	5.941	5.495	45.983	45.983	40.570	
Agricultura y Pesca	71C	12.529	12.529	11.632	-	-	-	
Agricultura y Pesca	71E	15.949	15.949	13.726	-	-	-	
Agricultura y Pesca	71F	23.798	23.798	22.027	-	-	-	
Agricultura y Pesca	71H	4.283	4.283	2.995	-	-	-	
Agricultura y Pesca	71P	8.745	8.745	7.645	-	-	-	
IARA	71C	3.874	3.874	3.874	-	-	-	
IARA	71F	256	256	256	-	-	-	
IFAPA	54D	1.935	1.935	1.899	1.838	1.411	1.241	
Total Transferencias Financiación Cap.		77.310	77.310	69.550	47.821	47.395	41.811	
TRANSFERENCIAS CON ASIGNACIÓN NOMINATIVA								
Consejería/Organismo	Programa	Créditos	Obligaciones	Pagos	Créditos	Obligaciones	Pagos	
Agricultura y Pesca	71C	2.579	2.579	0	24.339	23.600	9.000	
Agricultura y Pesca	71F	301	301	171	123	-	-	
Agricultura y Pesca	71H	23.500	23.500	0	-	-	-	
Medio Ambiente	44E	179	176	0	764	-	-	
Total Transferencias Asignac. Nominativa		26.559	26.556	171	25.226	23.600	9.000	
TOTAL CAPITULO VII		103.869	103.866	69.721	73.048	70.995	50.811	

Fuente: Contabilidad Junta de Andalucía

Cuadro nº 5

- Formalización de los expedientes de gasto y destino de los fondos aprobados en el Presupuesto

- 53 Del análisis de los expedientes de gasto se ha podido comprobar que los fondos clasificados en el Presupuesto como transferencia de capital (de financiación y nominativas) no han sido destinados a financiar la estructura básica de la empresa. Por el contrario, el destino previamente determinado por el órgano gestor, ha sido las distintas actuaciones de explotación encomendadas por la Consejería.

¹⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

- 54 En los acuerdos y resoluciones por los que se autorizan las transferencias de financiación de capital a la Agencia/DAPSA se indican los distintos proyectos de gasto y las correspondientes cuantías a los que se deben destinar estos fondos.
- 55 Por su parte, en el PAIF que la Agencia suscribe con la Consejería a la que se encuentra adscrita se establece como destino de las transferencias de financiación de capital las distintas actuaciones de explotación encomendadas.
- 56 Mediante la Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Agricultura y Pesca, se establecen *“Instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A. (DAPSA)”*.
- 57 Según esta norma, la cuantificación económica de las actuaciones con cargo a las transferencias de financiación de capital se realizará atendiendo, como criterio general, a los costes directos imputados por unidades de ejecución, más otros gastos de gestión, ejecución y seguimiento directamente relacionados con la actuación conforme a la planificación técnica-económica aprobada a la que debe ajustarse la entidad. El porcentaje de gastos generales y corporativos a imputar a las actuaciones se fija en el 7% de la suma de los costes anteriores.
- 58 Por otra parte, la orden establece que las transferencias de financiación de capital recibidas y sobrantes podrán ser aplicadas en el ejercicio inmediato siguiente a la realización de nuevos proyectos, encuadrados en el mismo programa presupuestario del de procedencia.
- 59 Por último, en el punto 11 de la citada orden, se recoge que dentro del primer cuatrimestre de cada año DAPSA presentará a la Comisión de Seguimiento, para su aprobación, una Memoria de las actividades realizadas con cargo a las transferencias de financiación de capital en el año precedente.
- 60 Se propone pues, desde la propia Consejería de adscripción, y mediante una norma de rango inferior, una regulación distinta tanto a la prevista para las transferencias de financiación de capital establecida en el artículo 18 de la Ley 15/2001, como a la establecida para la figura de las encomiendas de gestión, reguladas estas últimas en el artículo 106 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, de 22 de octubre de 2007 y el artículo correspondiente a la regulación temporal en las Leyes de Presupuestos Anuales²⁰.
- 61 La orden de la Consejería de Agricultura y Pesca establece para estas transferencias el tratamiento correspondiente a los instrumentos de financiación de actuaciones concretas, específicas, propias del objeto social de la entidad y de competencia de la Consejería, desvirtuando así la naturaleza de esta fuente de financiación. Además, se propone la imputación de un porcentaje de gastos generales y corporativos superior al establecido en las sucesivas leyes de presupuestos para las encomiendas de gestión (6%).

²⁰ Última regulación temporal, artículo 30 de la Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuesto para el ejercicio 2011.

- 62 No obstante, los acuerdos y resoluciones que autorizan las transferencias no cumplen todos los requisitos exigidos a la figura de la encomienda de gestión establecidos en el artículo 106 de la LAJA y el artículo 30 Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuesto para el ejercicio 2011, último con regulación temporal.
- 63 En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación de capital” y “transferencias de asignación nominativas de capital”, lo que en realidad eran créditos destinados a financiar actividades de explotación específicas de la CAP.
- 64 Los expedientes administrativos de gasto formalizados como transferencias de financiación de capital han sido fiscalizados de conformidad a los criterios exigidos a este tipo de expedientes²¹. No se advirtió por parte de la intervención delegada que el destino de los fondos eran actuaciones encomendadas por la Consejería y no la financiación genérica de la estructura fija de la empresa.²²
- 65 La mayor parte de estos expedientes, pese a incorporar compromisos de gasto de carácter plurianual, se han formalizado incumpliendo lo establecido en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras.
- 66 Estas mismas incidencias en relación con la inadecuada clasificación de los créditos en el Presupuesto se pusieron de manifiesto en el informe de la Cámara de Cuentas OE-03/2002 de Fiscalización de Regularidad de DAPSA correspondiente al ejercicio 2001.
- 67 Por su parte, los informes de control financiero permanente realizados a la extinta DAPSA²³, han venido poniendo de manifiesto las contradicciones entre los expedientes administrativos de gasto tramitados desde la Consejería y el destino real de los fondos en la empresa.

- **Registro contable de los fondos en la empresa**

- 68 La memoria de las cuentas anuales de la Agencia informa que *“Las transferencias de capital recibidas²⁴ de la Junta de Andalucía con objeto de financiar las actuaciones de la Agencia se*

²¹ La fiscalización de conformidad de los expedientes de transferencias de financiación sólo ha requerido, junto con la propuesta de resolución del órgano competente autorizándola, que se verifique su inclusión en los Presupuestos así como la existencia de crédito, y, para su pago, el calendario aprobado por la Consejería competente en materia de Hacienda. Las transferencias finalistas se fiscalizan de acuerdo con los criterios establecidos en la Instrucción 1/2004, de 18 de febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

²² Los requisitos exigidos en la fiscalización previa de los expedientes administrativos de encomienda de gestión son distintos a los exigidos a las transferencias de financiación. Ver guías de fiscalización de la IGJA: http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/servicios/fiscalizacion/guias_fiscalizacion/guia31.html.

²³ DAPSA quedó sometida a control financiero permanente, a partir de la entrada en vigor del Decreto 9/1999 de 19 de enero. Desde el ejercicio 1999 el Consejo de Gobierno ha aprobado los planes anuales de control financiero. El Acuerdo de 8 de mayo de 2007 establece el programa de control financiero permanente para dicho ejercicio y los siguientes, dotándolo de un carácter estable e indefinido, en lugar de tener vigencia anual.

²⁴ Se refiere esta norma de valoración tanto a las transferencias de financiación de capital, como a las de asignación nominativa.

valoran por el importe concedido y se imputan a resultados en proporción al grado de ejecución de las diferentes actuaciones según los costes incurridos, valorándose siguiendo la Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Agricultura y Pesca”.

- 69 En su caso, el importe pendiente de imputar a ingresos al cierre de cada ejercicio por estar pendientes de ejecutar las correspondientes actuaciones, queda como remanentes para el ejercicio siguiente, y se contabiliza en la cuenta de “Deudas a corto plazo” dentro del epígrafe “Otros pasivos financieros”. Estos saldos se transfieren al resultado según se incurre en los costes necesarios hasta completar el desarrollo de los proyectos que financian. Si se hubiese completado la actuación y continuase habiendo un remanente, al final del ejercicio se aprueba un nuevo reparto.

Atendiendo a la naturaleza real de los fondos y de las actuaciones que se financian, operaciones de prestación de servicios o entrega de bienes propias del objeto social, estos remanentes deberían registrarse en una cuenta de pasivo corriente clasificado en el epígrafe de “Relaciones con la Junta de Andalucía”.

- 70 Del análisis de la información contable se ha podido comprobar que la DAPSA/AGAPA aplica a las distintas actividades y proyectos financiados con transferencias de capital (de financiación y asignación nominativa), un porcentaje de costes indirectos y de estructura que puede variar entre el 7% y el 0%, sin que quede acreditado en cada caso los motivos y criterios que determinan el margen imputado.
- 71 Esta operativa permite ajustar al final del ejercicio los saldos pendientes de aplicar procedentes de las transferencias de financiación de explotación y capital. Para equilibrar la cuenta de resultados se aplican en su totalidad las transferencias de financiación de explotación recibidas y se evita el reintegro a la Tesorería de la Junta de Andalucía de posibles remanentes.
- 72 En cuanto al saldo de transferencias de financiación de capital, al final del ejercicio 2010 DAPSA redistribuyó créditos sobrantes en los distintos programas (8.554m€) que fueron traspasados en su totalidad al programa 71A (Viceconsejería y Secretaría General Técnica), según se detalla en el siguiente cuadro:

		m€					
Programa	Entidad	Saldo 31/12/10	Redistrib. Remanente 2010	Nuevo saldo	Dchos. Reconoc. 2010	Fondos Aplicados 2011	Saldo 31/12/11
71A	VICECONSEJERÍA Y SECR. GRAL. TÉCN.	731	8.554	9.285	54.660	58.798	5.147
71B	D.G. PROD. AGRICOLA Y GANAD.	2.932	-2.932	-	-	-	-
71D	D.G. REGADIOS Y ESTRUCT. AGRA.	123	-123	-	-	-	-
71E	D.G. INDUST. Y CALIDAD AGROALIM.	2.120	-2.120	-	-	-	-
71G	D.G. FONDOS AGRARIOS	293	-293	-	-	-	-
71H	D.G. DESARR. SOSTEN. MEDIO RURAL	33.643	-183	33.460	-	11.003	22.457
71P	D.G. PESCA Y ACUICULTURA	2.420	-2.420	-	-	-	-
71Q	SECR. M. RURAL Y PROD. ECOLÓG.	397	-397	-	23.600	3.359	20.241
54D	IARA	86	-86	-	-	-	-
Total		42.745	-	42.745	78.260	73.160	47.845

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 6

- 73 En el Acta de la Comisión de Seguimiento de la extinta DAPSA, celebrada el 23 de marzo de 2011 con responsables de la CAP, se informa que el remanente de las transferencias de financiación de capital aportadas por la Consejería ascendieron a 9.285 m€ y, dado que el 17 de febrero de 2011 se aprobó una modificación presupuestaria en la que todas las transferencias de financiación procedentes de esta Consejería se traspasaban al programa 71A, se decide traspasar todo el remanente al mismo programa.
- 74 En ningún caso se realiza el reintegro del crédito sobrante de las transferencias de financiación de capital no aplicadas, en el ejercicio o en el inmediato siguiente, a la Tesorería de la Junta de Andalucía, por lo que se incumple lo establecido en el artículo 18 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social. Este incumplimiento legal coincide con el señalado en el informe de la Cámara de Cuentas OE-03/2002, en relación con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre²⁵.
- 75 En la presentación de la cuenta de pérdidas y ganancias, las transferencias de asignación nominativa se incluyen en el epígrafe "Subvenciones de explotación Junta de Andalucía incorporadas a resultados del ejercicio" y en el epígrafe de "transferencias de explotación de la Junta de Andalucía" se incluyen las transferencias de financiación de capital.
- 76 En dos últimos ejercicios, la aplicación de ingresos a la cuenta de pérdidas y ganancias por estos conceptos ha sido la siguiente:

EPÍGRAFE CUENTA PÉRDIDAS Y GANANCIAS	m€	
	2010	2011
2.Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio		
<i>a.2.Transferencias de Capital nominativas (créditos procedentes del capítulo VII del Presupuesto)</i>	4.948	14.490
3.Transferencias de explotación de la JA		
<i>a)Transferencias de financiación de capital (créditos procedentes del capítulo VII del Presupuesto)</i>	69.198	51.508
TOTAL transferencias y subvenciones de capítulo VII incorporadas a la explotación	74.146	65.998

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 7

c) Fondos procedentes de la devolución de IVA asimilables a transferencias de financiación

- 77 La antigua DAPSA, sometida a la regla de prorrata durante los ejercicios 2002 y 2003 en aplicación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA) vigente en esos ejercicios, se deducía del impuesto soportado en las facturas de proveedores, sólo el porcentaje resultante de la aplicación de la prorrata general²⁶. Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 6 de octubre de 2005, la Dirección General de

²⁵ Ley por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.

²⁶ Hasta el 31 de diciembre de 1997, la normativa del IVA sometía exclusivamente a tributación las subvenciones vinculadas al precio, al considerar que formaban parte de la base imponible del impuesto. A partir del 1 de enero de 1998, en virtud de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, todas las subvenciones recibidas por las empresas públicas tienen incidencia en la tributación por este impuesto y las subvenciones y transferencias no vinculadas al precio, de tener un efecto fiscal neutro en el IVA, pasan a tributar por la regla de prorrata.

Tributos mediante Resolución 2/2005 de 14 de noviembre, elimina la obligación de imputar las subvenciones (transferencias y subvenciones) en el denominador de la prorrata.

- 78 El 30 de enero de 2007, la empresa solicitó a la Agencia Tributaria la devolución del importe de IVA soportado y no deducido correspondiente al ejercicio 2002 y que ascendía a 5.135 m€.
- 79 En el ejercicio 2007 se le reconoce a la empresa el derecho a la devolución del importe anterior y los intereses de demora correspondientes. El ingreso se produce al final de ese ejercicio por un importe total de 5.384 m€ (capital e intereses).
- 80 Posteriormente, y como consecuencia de la evolución de la solicitud de ingresos indebidos comentada, el 29 de enero de 2008 se solicita la correspondiente al importe de IVA soportado no deducido en el ejercicio 2003, y que ascendía a 4.787 m€. El reconocimiento favorable de la Agencia Tributaria, sujeta esta resolución a inspección fiscal, tiene lugar el 9 de abril de 2008 y la recepción de los fondos se produce en el ejercicio 2009.
- 81 La entidad ha aplicado las cantidades ingresadas por la Agencia Tributaria en distintos proyectos y actuaciones acordados por responsables de la Consejería de adscripción y la empresa, según actas de 24 de mayo de 2010 (aplicación devolución 2002) y 22 de junio de 2011 (aplicación devolución 2003).
- 82 Por tanto, a estos fondos se les da un tratamiento similar a las transferencias de financiación y se aplican a proyectos y actuaciones de explotación corrientes.
- 83 No obstante, dado que el mayor gasto de las actuaciones realizadas en los ejercicios 2002 y 2003 como consecuencia de la no deducibilidad de las cuotas de IVA, fue financiado desde la CAP mediante transferencias de financiación, estos fondos debieron reintegrarse a la Tesorería de la Junta de Andalucía.
- 84 La Agencia/DAPSA incluye en el epígrafe "Transferencias de financiación de explotación de la JA" de la cuenta de pérdidas y ganancias, el concepto "fondos procedentes de la devolución del IVA asimilables a transferencias de financiación". El importe imputado a resultado como ingresos en los ejercicios 2010 y 2011 ha sido de 1.940 m€ y 1.873 m€, respectivamente.

d) Subvenciones corrientes

- 85 Entre las actividades realizadas por la Agencia se encuentra la gestión y explotación de fincas agrícolas propiedad de IARA, EPSA, AAA e IFAPA. La subvención agraria de mayor importe recibida por la empresa es la correspondiente al Pago Único²⁷. Estas ayudas se conceden al agricultor, persona física o jurídica, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria. Por tanto, la figura del agricultor no tiene que coincidir obligatoriamente con el propietario de la finca.

²⁷ Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de las políticas comunes y se instauran determinados regímenes de ayudas a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006, (CE) nº 278/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003.

Esta subvención esta formadas por dos partes:

- Pago desacoplado: Consiste en una ayuda a la renta del régimen de pago único no subordinada a la producción de ningún producto específico.

- Pago acoplado: Consiste en un pago directo subordinado a la producción de un producto determinado.

- 86 El pago desacoplado en el año 2011 se calcula en función de los derechos de ayuda asignados por parte del Fondo Andaluz de Garantía Agraria, mediante Resolución 146/2007, por la que se asignan derechos de ayuda definitivos dentro del régimen de Pago único.
- 87 Del análisis de los expedientes de gasto no se han detectado incidencias significativas en relación con su formalización y la consignación de los créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma.
- 88 No obstante, es de resaltar que hasta el ejercicio 2010, en la contabilidad de la Junta de Andalucía (sistema Júpiter), se identificaba como beneficiario de las subvenciones a la empresa (DAPSA); sin embargo, a partir del ejercicio 2011, el titular de los derechos ante el FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) no es el la actual Agencia (agricultor de las fincas), sino la Junta de Andalucía, que posteriormente ha cedido a aquélla el derecho de cobro de las ayudas directas.
- 89 El importe de las subvenciones agrícolas contabilizadas por AGAPA en 2011 asciende a 1.273 m€, siendo su desglose el siguiente:

Concepto	m€
Subvenciones Agroambientales	85
Pago acoplado	24
Pago desacoplado	1.164
TOTAL	1.273

Fuente: Cuentas Anuales 2011

Cuadro nº 8

- 90 En el presupuesto de la Junta de Andalucía para el ejercicio 2011 solo se reflejan subvenciones de explotación por importe de 70m€, además de 1.095 m€ en concepto de pago único.
- 91 La diferencia entre el importe de las obligaciones reconocidas en el Presupuesto y el reflejado como ingreso en la cuenta de pérdidas y ganancias, se debe a que la Agencia las valora en función del importe estimado a partir de las solicitudes de ayudas cursadas en su día.
- 92 El criterio de contabilización por el valor estimado, contraviene lo establecido en la Norma de Valoración 20ª y 21ª del PGC de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, de las Agencias públicas empresariales y de las entidades asimiladas, que determina la valoración de los ingresos en función del "valor razonable del importe concedido".

3.2.2. Encomiendas de Gestión

- 93 Con independencia de las actuaciones encomendadas por la Consejería de adscripción y financiadas con transferencias de financiación de capital -analizadas en los puntos 52 y siguientes de este informe- la Agencia también ejecuta actuaciones, en el ámbito de sus competencias, por encargo de las distintas Consejerías y Agencias del Sector Público Andaluza, financiadas con el instrumento de "Encomienda de Gestión" con cargo a los capítulos II y VI del Presupuesto de la Junta de Andalucía²⁸.
- 94 Las actuaciones y proyectos ejecutados no presentan diferencias que justifiquen la utilización de distintos instrumentos de financiación (§42). En ambos casos se trata de actuaciones competencia de las entidades que actúan como poderes adjudicadores; el objeto del negocio jurídico coincide con los previstos en la LCSP y el servicio prestado por la instrumental es susceptible de contraprestación.
- 95 De la revisión de los expedientes administrativos de gasto la única diferencia constatada ha sido la permanencia de las actividades en el tiempo. Es decir, cuando la actuación desarrollada a través de la instrumental consiste en la realización de programas y proyectos con vocación de continuidad, por tratarse de líneas y programas estratégicos de las distintas Direcciones Generales de la Consejería de Agricultura y Pesca, las órdenes de encomienda se tramitan a través de transferencias de capital (de financiación y asignación nominativas).
- 96 Por el contrario, cuando las actuaciones se corresponden con proyectos o actuaciones puntuales de un programa con duración determinada, los expedientes se formalizan a través de encomiendas de gestión.
- 97 En cualquier caso, las actividades encomendadas por las Consejerías distintas a la de adscripción se formalizan, por regla general, con el expediente administrativo acorde a su naturaleza presupuestaria.
- 98 Se han analizado un total de 27 expedientes de gasto formalizados a través de encomiendas de gestión y financiadas con cargo a los capítulos II y VI de los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011²⁹.
- 99 No se han detectado incidencias de carácter material en cuanto a su tramitación, ejecución, justificación y pago, no obstante, dada la naturaleza de los gastos que financian, al menos en un 59% de los expedientes analizados y que han sido formalizados como encomiendas de capital, debieron tramitarse a través del capítulo de gastos corrientes del presupuesto de gasto de la Consejería.

²⁸ Actuaciones por Encomiendas de Gestión con base en lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, de 22 de octubre de 2007 y el artículo 30 Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuesto para el ejercicio 2011.

²⁹ La muestra analizada supone en promedio un 35% del total de los expedientes de encomienda formalizados y un 60% del importe de gasto ejecutado en los dos ejercicios considerados.

- 100 Los ingresos reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias por prestación de servicios a la Junta de Andalucía en los ejercicios 2010 y 2011 y formalizados con expedientes de encomiendas de gestión se registran, en cumplimiento de la normativa contable, como ingresos en el epígrafe de Cifra de Negocios, (“Ventas y Prestaciones de Servicio Junta de Andalucía”). Los importes imputados en los ejercicios 2010 y 2011 han sido 16.528 m€ y 11.878 m€, respectivamente. En estas cifras se incluye el 6% de imputación de costes generales y de estructura.

3.2.3. Operaciones de Intermediación

- 101 En el balance de situación de la Agencia, se registran derechos de cobro por operaciones de intermediación en la entrega de subvenciones. Se pueden distinguir las siguientes:

a) Ayudas al sector pesquero

- 102 DAPSA/AGAPA interviene como intermediaria en el pago de ayudas reguladas en la Orden de 16 de mayo de 2008, de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que *“se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la mejora estructural y la modernización del sector pesquero andaluz, en el marco del Programa Operativo para 2007-2013, y se efectúa su convocatoria para 2008”*. El pago de las ayudas se regulan en el artículo 52.2 de la orden, que establece que *“A fin de garantizar la adecuada ejecución, el seguimiento y control de la jubilación anticipada del pescador, el pago de las ayudas correspondiente a esta modalidad, así como las cuotas a abonar por los beneficiarios a la Tesorería General de la Seguridad Social en virtud de los Convenios firmados con la Seguridad Social, se realizará a través de la Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A.”*.
- 103 Los créditos destinados a estas ayudas se codifican en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma con cargo a la aplicación presupuestaria 01.18.00.12.00.783.00.71P, es decir, la información del presupuesto no refleja que son abonadas a través de una entidad instrumental del sector público³⁰.
- 104 Los documentos contables de pago, emitidos por la Consejería y fiscalizados por la intervención delegada, son nominativos para el beneficiario de las ayudas y figura como sustituto legal la entidad instrumental.
- 105 No se dispone de documentación acreditativa de la encomienda de gestión o cualquier otro instrumento de colaboración interadministrativa por la cual la Agencia realiza estas funciones de intermediación por delegación o encargo de la consejería de adscripción.
- 106 Según la Agencia, el servicio prestado a la Consejería se englobaba dentro de una encomienda que tiene su origen en la Orden de 13 de enero de 2005 de la CAP por la que se aprueba

³⁰ En los casos de intermediación en el pago de subvenciones, la codificación de los expedientes de gasto se debió realizar conforme a la Instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuesto. Según el apartado segundo de la mencionada instrucción, los créditos recibidos por las entidades instrumentales del Sector Público Andaluz destinados a ayudas o subvenciones a terceros cuando estas entidades actúan como gestor intermediario, deben clasificarse en los subconceptos específicos y se reservan para tal fin los dígitos 47 a 49.

encargar al ente instrumental la ejecución del trabajo “Apoyo técnico en la gestión y control de ayudas al sector pesquero financiadas con fondos europeos”³¹. No obstante, en el documento técnico en el que se especifican las tareas a realizar por la empresa y el presupuesto previsto para las mismas, no se indica expresamente que DAPSA/AGAPA actúe como intermediario en el pago de las ayudas.

- 107 La Agencia anticipa a los beneficiarios el pago de las ayudas e ingresa en la Tesorería General de la Seguridad Social el importe de las cuotas correspondientes. Por estos conceptos se reconocen los correspondientes derechos de cobro frente a la Administración de la Junta de Andalucía. A final del ejercicio los importes registrados son los siguientes:

m€		
RELACIONES CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA		
Conceptos	2010	2011
Derechos de cobro		
Saldo inicio	-	15
Derechos reconocidos en el ejercicio	2.288	1.850
Cobros	2.273	1.347
Saldo final	15	518
Obligaciones de pago		
Saldo inicio	56	-
Obligaciones reconocidas en el ejercicio	2.288	1.850
Pagos	2.344	1.850
Saldo final	-	-

Fuente: Cuentas Anuales 2011

Cuadro nº 9

- 108 En cumplimiento de la normativa presupuestaria, los expedientes administrativos de gasto debían codificarse y formalizarse desde la Consejería según la Instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuestos³². Además, los fondos destinados a esta actividad de intermediación en el pago de ayudas se deben incluir en el PAIF de la entidad colaboradora.

b) Ayudas del Programa de Alimentos Ecológicos

- 109 Se trata de parte de las actividades recogidas en el II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica 2007-2013, desarrollado por la Consejería de Agricultura y Pesca, y en concreto del “Programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía”.
- 110 La Secretaria General del Medio Rural y Producción Ecológica de la Consejería de Agricultura, facilita a la Agencia un listado de centros escolares a los que debe abonar determinadas cantidades con cargo a las transferencias de financiación de capital recibidas.

³¹ Posteriormente la Orden de 26 de diciembre de 2007 de la CAP acuerda prorrogar el plazo de ejecución de los trabajos especificados hasta el 31 de marzo de 2008. Una nueva orden de la CAP de 18 de enero de 2008, aprueba encomendar a DAPSA el mismo encargo cofinanciado con fondos europeos 2008-2010. Por último, dos nuevas órdenes amplían el plazo hasta finales de 2011 y aprueban una nueva anualidad para este ejercicio de 1.272.923€. Mediante Orden de 22 de febrero de 2012, se publica la finalización de esta encomienda de gestión en relación al pago de las ayudas a través del ente instrumental.

³² “Normas para la presupuestación de las transferencias corrientes y de capital” que reciben las entidades instrumentales del sector público y que “...en mayor o menor medida destinan a ayudas o subvenciones a terceros, actuando el centro gestor como intermediario entre las Administraciones Públicas y los beneficiarios directos de las mismas”.

- 111 No se dispone de documentación jurídica del encargo, ni de expediente administrativo de gasto específico para su financiación. En cumplimiento de las instrucciones recibidas, la entidad ha abonado estas ayudas con cargo a las transferencias de financiación de capital recibidas.
- 112 En consecuencia de lo anterior, se produce un incumplimiento de la normativa y de los procedimientos establecidos³³, al financiar mediante transferencias de financiación expedientes de gasto en los que el destino de los fondos es el pago de ayudas a centros docentes designados por la Consejería. Los hechos citados podrían suponer una infracción del principio constitucional de seguridad jurídica.
- 113 Según la información de los estados financieros, la Agencia ha pagado 180 m€ en el ejercicio 2011 (217 m€ en 2010). Estos importes no tienen reflejo en la cuenta de pérdidas y ganancias de la entidad instrumental.

3.3. Recursos procedentes de terceros distintos de la Junta de Andalucía

- 114 Según información de la cuenta de Pérdidas y Ganancias correspondiente al ejercicio 2011, los ingresos por ventas de productos y prestaciones de servicio a terceros distintos de la Junta de Andalucía son los siguientes:

	m€	
CONCEPTOS	2010	2011
CIFRA DE NEGOCIOS DEL EJERCICIO	23.178	17.414
Ventas y prestaciones a la J.A.	11.878	16.528
Ventas (Productos agrícolas)	2.272	1.862
Prestaciones de Servicios a terceros distintos de la Junta de Andalucía	4.378	3.674
Total otros terceros	6.650	5.536
% Cifra Negocios/otros terceros	28%	30%

Fuente: Cuentas Anuales 2011 Cuadro nº 10

- 115 Los ingresos por prestaciones de servicios proceden principalmente de las obras de infraestructura en caminos rurales. Mediante la firma de convenios con las distintas corporaciones locales, la Agencia desarrolla el programa "Encamina-2".
- 116 El resto de ingresos proceden de la venta de productos agrícolas, del alquiler de silos a otras entidades y empresas para el almacenamiento de grano y de las retribuciones percibidas por la gestión del fondo de apoyo a las PYMES Agroalimentaria³⁴.
- 117 Se ha analizado la información contable en relación al origen de estos recursos sin que se hayan obtenido incidencias de carácter material.

³³ Artículo 18 de la Ley 15/2001 y los procedimientos establecidos en las instrucciones de la IGJA.

³⁴ Regulado por el Decreto 99/2009, de 27 de abril, regulador de los fondos de apoyo a las Pymes Agroalimentarias, Turísticas y Comerciales y de Industrias Culturales, y del Fondo para la Internacionalización de la Economía Andaluza (BOJA núm. 85, de 06 de mayo de 2009).

3.4. Otras fuentes de financiación

- 118 En cumplimiento de la normativa presupuestaria y contable, la entidad aplica las transferencias de financiación de explotación a equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias, por lo que el resultado de los últimos ejercicios es cero. Los fondos propios no han tenido ningún movimiento. Su composición según las cuentas anuales rendidas a 31 de diciembre de 2011 es la siguiente:

m€		
FONDOS PROPIOS		
Conceptos	2010	2011
Capital	3.846	3.846
Reservas legales y estatutarias	769	769
Otras Reservas	1.890	1.890
Total Reservas	2.659	2.659
Total Fondos Propios	6.506	6.506
Fuente: Cámara de Cuentas		Cuadro nº 11

- 119 La entidad no tiene endeudamiento financiero, ni a corto, ni a largo plazo. Aunque dispone de una línea de crédito, por un importe total de 10.200 m€, que al cierre del ejercicio el saldo era cero. Los intereses devengados por las disposiciones de efectivo durante el ejercicio ascendió a 51 m€.

3.5. Actuaciones realizadas por la Agencia en los ejercicios 2010 y 2011

3.5.1. Análisis del destino de los fondos. Actividad de la Agencia

- 120 la Agencia clasifica las actuaciones realizadas en distintos proyectos que se corresponden con los objetivos programados en el PAIF.
- 121 En los anexos 6 y 7 se incluyen sendos cuadros con la descripción de la actividad realizada por la entidad durante el ejercicio fiscalizado, con indicación del objetivo al que se encuentra vinculada, el origen de la financiación y la ejecución medida por la imputación de gastos a la cuenta de pérdidas y ganancias.
- 122 Del análisis de la ejecución de las actuaciones seleccionadas³⁵, a fin de verificar si los fondos recibidos y contabilizados en la Agencia han sido destinados a las finalidades para las que fueron aprobados, no se han detectado incidencias o errores de carácter material.
- 123 La Agencia no dispone de una aplicación analítica específica por lo que, para analizar el coste total de las actuaciones ejecutadas en los ejercicios 2010 y 2011 es necesario recurrir a la información que proporciona la contabilidad financiera.

³⁵ Para la selección de los elementos de la muestra se ha aplicado el método de muestreo por unidad monetaria sin reposición. Método Madow. Han sido seleccionadas 19 actuaciones realizadas por la Agencia, cuyo importe, 40.280 m€, supone un 41% del total de gastos de la cuenta de Pérdidas y Ganancias.

- 124 El desglose de los proyectos por expedientes permite la identificación de los gastos directos de cada actuación y un reparto estimativo de los gastos estructurales (incluye este concepto los gastos generales y corporativos imputables a las actuaciones).

APROXIMACIÓN AL COSTE DE LAS ACTUACIONES Y PROYECTOS

CONCEPTOS	2010			2011			m€
	GASTOS	INGRESOS	%	GASTOS	INGRESOS	%	
Gasto/ingreso directos de actuaciones:	94.467	100.004	-	84.968	86.406	-	
<i>Gastos estructurales incluidos como coste de actuación</i>	5.537	-	5,86%	1.438	-	1,69%	
<i>Resto de gasto estructurales</i>	4.419	-	-	11.210	-	-	
<i>Otros Ingresos recibidos</i>	-	1.239	--	-	2.353	-	
Total gasto/ingreso estructurales I	9.956	1.239	--	12.648	2.353	-	
Total Gasto/Ingreso (Pérdidas y Ganancias)	104.423	101.244	3,04%	97.616	88.759	9,07%	
Aplicación de ingresos capítulo IV (transferencias de financiación corrientes)	-	3.179	-	-	8.857	-	
Total Gastos/Ingresos	104.423	104.423	-	97.616	97.616	-	
% Gastos estructurales/total gastos	9,53%	-	-	12,96%	-	-	
% Gastos estructurales compensados cap IV y otros ingresos propios	4,23%	-	-	11,48%	-	-	

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 12

- 125 Como se expuso en el punto 57 de este informe, la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 25 de octubre de 2006 autorizaba a la entidad para imputar a las actuaciones un porcentaje de en concepto de gastos generales y corporativos hasta un máximo del 7% de dicho gasto.
- 126 Por otro lado, las leyes de presupuestos anuales regulan un porcentaje máximo del 6% en concepto de gastos generales y corporativos a aplicar a las distintas actuaciones encomendadas a las entidades instrumentales.
- 127 La estimación de este porcentaje de imputación máxima tiene como objetivo contener el crecimiento de la estructura fija de las entidades instrumentales por encima de dimensiones que se puedan considerar razonable y que la Administración no soporte unos gastos mayores de los que pueda ofrecer el mercado.
- 128 En el cuadro anterior puede observarse que en ambos ejercicios, los gastos incurridos en la realización de los distintos proyectos y actividades desarrollados por la entidad superan a los ingresos aplicados para su financiación. Para compensar esta situación deficitaria se hace necesario aplicar las transferencias de financiación corriente por el importe total recibido (3.179 m€ en 2010 y 8.857 m€ en 2011).
- 129 El total de gastos estructurales imputados a las actuaciones ascienden a 9.956 m€ y 12.648 m€, respectivamente. Es decir, el gasto de estructura fija que ha sido necesario para realizar las actuaciones por la entidad instrumental, ha supuesto un 9,53% del total de gastos en 2010 y un 12,96% en 2011, muy por encima en ambos ejercicios al porcentaje estimado como máximo, tanto en las leyes de presupuesto, como en la orden de la Consejería.

- 130 Esta situación puede ser indicativa de que la estructura fija de la entidad sobrepasa las dimensiones adecuadas y razonables para desarrollar de forma eficiente las actuaciones encomendadas por la Administración.

3.5.2. Conciliación de saldos con la contabilidad de la Junta de Andalucía

- 131 Para verificar los importes de derechos reconocidos y pendientes de cobro por la Agencia ante la Junta de Andalucía en los últimos ejercicios, se analizan las partidas contabilizadas en el activo del balance de situación, integrado por los siguientes conceptos e importes:

			m€
CUENTAS DE ACTIVO	2009	2010	2011
Relaciones Junta de Andalucía			
Operaciones específicas	9.789	6.621	2.731
Subvenciones recibidas	24.872	34.536	43.490
Operaciones de intermediación	0	15	518
Subtotal	34.661	41.172	46.739
Cientes (Junta de Andalucía)	726	4.819	7.434
Subtotal	726	4.819	7.434
TOTAL	35.387	45.991	54.173

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 13

- 132 La información facilitada por la contabilidad de la Junta de Andalucía sobre las obligaciones pendientes de pago a la Agencia, según información extraída del programa Júpiter correspondiente al ejercicio 2011, es la siguiente:

CONTABILIDAD JUNTA DE ANDALUCÍA			m€
	Obligaciones	Pagos	Pendiente de pago
Ejercicio corriente	89.045	63.574	25.471
Ejercicios cerrados	41.344	20.594	20.750
TOTAL	130.389	84.168	46.221

Fuente: Programa Júpiter

Cuadro nº 14

- 133 La diferencia no conciliada entre el saldo deudor de la Junta de Andalucía y las transferencias aprobadas en los presupuestos y pendientes de recibir, informa del total de actuaciones realizadas por la entidad por cuenta de la Administración Autónoma y de la cuantía que carece de cobertura presupuestaria:

CONCILIACIÓN DE SALDOS			m€
Conceptos	2009	2010	2011
Pendiente de cobro s/AGAPA	35.387	45.991	54.173
(-) sin OP ni reconoc. deuda	-726	-4.819	-7.434
(-) Reconoc. deuda sin OP	-700	-172	-
(-) Operaciones intermediación		-15	-518
Pendiente de pago s/Júpiter	33.961	40.985	46.221

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 15

- 134 El importe clasificado como “sin OP ni reconocimiento de deuda” corresponde en su totalidad a derechos pendientes de cobro por encargos o encomiendas de gestión de la Junta de Andalucía y que al cierre del ejercicio las prestaciones del servicio están ya ejecutadas -certificadas o pendientes de certificación-, sin que aún se haya emitido el correspondiente documento “OP” (reconocimiento de la obligación) por parte de la Junta de Andalucía. Este importe se registra en el epígrafe de “clientes” del balance de situación.
- 135 El saldo de “reconocimiento de deuda sin OP” corresponde a certificaciones emitidas por la Agencia por encomiendas ejecutadas y pendientes de fiscalizar por la Intervención delegada en los ejercicios 2009 y 2010, pero sobre las que disponía de un certificado del órgano encomendante reconociendo la deuda al cierre de cada ejercicio.
- 136 La partida no conciliada se corresponde con el saldo de “operaciones de intermediación” del balance de situación y recoge el importe pendiente de cobro por subvenciones pagadas a terceros en los que la Agencia actúa como mera intermediaria entre la Consejería de Agricultura y Pesca y los beneficiarios de estas ayudas (“Ayudas al sector pesquero” §§103 a 108).

3.5.3. Cumplimiento de la normativa fiscal

- 137 Durante los últimos ejercicios la entidad no ha tenido la condición de sujeto pasivo desde el punto de vista del IVA, y ello de acuerdo con lo establecido en artículo 13 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido³⁶, en tanto que entiende que su actuación no es en calidad de empresario, sino de autoridad pública, ni en desarrollo de actividad empresarial alguna, sino en ejercicio de funciones públicas, quedando, en consecuencia, fuera del ámbito de aplicación del impuesto.
- 138 Por su parte, la administración tributaria ha analizado reiteradamente el tratamiento del IVA de las sociedades mercantiles públicas (en este caso la extinta DAPSA) sentando una doctrina a través de un conjunto de respuestas a consultas vinculantes³⁷.
- 139 De acuerdo con dicha doctrina, las autoridades tributarias entienden que estas sociedades mercantiles, cuando cumplen un conjunto de requisitos, no son más que lo que denominan como órganos técnico-jurídicos de la administración a los efectos del IVA.
- 140 La consecuencia directa de que la sociedad pueda calificarse de dicha forma es que los servicios prestados por la misma a su administración titular no determinarán la realización de operaciones sujetas al Impuesto dado que, en este caso, se considera que la sociedad está actuando como un mero centro de gasto de la Administración en el ejercicio de una función pública.
- 141 Se entiende que la sociedad mercantil, cumplía los requisitos exigido por la autoridad tributaria. En cualquier caso, la nueva Agencia pública no plantea situaciones de duda respecto

³⁶ “1. Los Estados, las regiones, las provincias, los municipios y los demás organismos de Derecho Público **no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades u operaciones en las que actúen como autoridades públicas**, ni siquiera en el caso de que con motivo de tales actividades u operaciones perciban derechos, rentas, cotizaciones o retribuciones,....”.

³⁷ consultas vinculantes, entre otras: V644/2008, V1.874/2012, V1439-2009, V0857-2009, V0839-2009, V0667-2009, V0627-2009, V0019-2009, V2375-2008.

a la sujeción al impuesto, teniendo en cuenta que las operaciones realizadas por entes públicos sujetos al derecho administrativo (AGAPA es una Agencia pública de carácter especial) no están sujetas salvo que se encuentren en la lista de actividades contenidas en el citado artículo 7.8 de la LIVA.

- 142 Según información de las Cuentas Anuales publicadas a 31 de diciembre de 2011 la Agencia tiene pendiente de inspección fiscal todos los impuestos correspondientes a los cuatro últimos ejercicios económicos.
- 143 Salvo posible interpretación divergente de la Agencia Tributaria, de las revisiones realizadas no se han detectado contingencias de importes significativos.

3.6. Análisis de los flujos de efectivo

- 144 Para completar el análisis de la situación financiera de la entidad y su capacidad de autofinanciación se realiza un análisis del Estado de Flujos de Efectivo (EFE) y su evolución en los dos últimos ejercicios.
- 145 El análisis de este estado correspondiente al ejercicio 2011 permite conocer la capacidad de AGAPA para generar liquidez. Se elabora calculando los flujos de efectivo generados por las siguientes actividades:

Flujos de efectivo procedentes de actividades de explotación: Se refieren principalmente a los procedentes del desarrollo de las actividades propias del objeto social, esto es a la producción y comercialización de sus bienes y la prestación de servicios. Se incluyen en este apartado las actividades realizadas por cuenta de la Junta de Andalucía.

Flujos de efectivo por actividades de inversión: Hacen referencia a los cobros y/o pagos por inversiones en activos fijos, en compra de inversiones en otras empresas, títulos valores, etc. En este caso, los importe consignados corresponden a los pagos realizados por la entidad por inversiones en inmovilizado.

Flujos de efectivo por actividades de financiación: La entidad ha incluido en este epígrafe, los cobros y pagos por transferencias de financiación de capital de la Junta de Andalucía para la realización de actividades encomendadas a la entidad instrumental y que quedan pendientes de ejecutar al final del ejercicio. No se trata, por tanto, de financiación procedente del mercado financiero.

m€			
ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVOS	Ejercicio 2011	Ejercicio 2010	Ejercicio 2009
A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (I)			
1.Resultado del ejercicio antes de impuestos	6	-	1
2. Ajustes del resultado:	2.080	1.379	1.688
3. Cambios en el capital corriente	(6.060)	(15.824)	1.593
4. Otros flujos de efectivo de las actividades de explotación	(2.783)	(6.787)	(6.332)
5. Flujos de efectivo de las actividades de explotación (1+2+3+4)	(6.757)	(21.232)	(3.050)
B) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN			
6. Pagos por inversiones	(330)	(1.525)	(1.330)
7. Cobros por desinversiones (+)	7	-	-
8. Flujos de efectivo de las actividades de inversión (6+7)	(323)	(1.525)	(1.330)
C) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN (III)			
9. Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	-	1.477	(1.405)
10. Cobros y pagos por instrumentos de pasivo financiero	3.088	24.925	5.051
11. Pagos por dividendos y remuneraciones de otros instrumentos de patrimonio	-	-	-
12. Flujos de efectivo de las actividades de financiación (9+10+11)	3.088	26.402	3.646
D) EFECTO DE LAS VARIACIONES DE LOS TIPOS DE CAMBIO			
E) AUMENTO /DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO O EQUIVALENTES (5+8+12+D)			
Efectivo o equivalentes al comienzo del ejercicio	6.818	3.173	3.906
Efectivo o equivalentes al final del ejercicio	2.826	6.818	3.173
Fuente: Cuentas Anuales de DAPSA-AGAPA 2009-2011			Cuadro nº 16

- 146 Los flujos de efectivo procedentes de las actividades realizadas para la Junta de Andalucía se ajustan en el epígrafe 4 del EFE ("Otros flujos de efectivo de las actividades de explotación"). Para conocer la influencia de esta gestión en la generación de efectivo por actividades ordinarias, se ha realizado una desagregación de las partidas que componen ese epígrafe.
- 147 Para tener una perspectiva temporal amplia que permita conocer la evolución de la empresa, el análisis se ha realizado desde el ejercicio 2008 a 2011:

m€				
OTROS FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN				
AJUSTES	2011	2010	2009	2008
Cobros de actividades de explotación financiadas J.A.	83.382	92.540	112.099	146.020
Pagos de actividades de explotación financiadas J.A.	(85.641)	(99.195)	(118.584)	(131.231)
Flujo de efectivo procedente de actividad financ.por J.A.	(2.259)	(6.655)	(6.485)	14.789
Cobros por la intermediación en subvenciones	1.266	2.273	903	-
Pagos por la intermediación en subvenciones	(1.769)	(2.344)	(855)	-
Flujo de efectivo procedente de intermediación subvenc.	(503)	(71)	48	-
Pago de intereses	(55)	(73)	(3)	(19)
Cobros de intereses	34	13	108	463
TOTAL OTROS FLUJOS EFECTIVOS DE LAS ACTIV. EXPLOT.	(2.783)	(6.787)	(6.332)	15.233
Fuente: Cuentas Anuales de DAPSA/AGAPA 2008 a 2011				Cuadro nº 17

- 148 Como se ha puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores de este informe, la actividad de la entidad se realiza, en su práctica totalidad, para la Junta de Andalucía. El flujo de efectivo procedente de las actividades relacionadas con la prestación de servicios a terceros y la venta de productos agrícolas, por diferencia, resulta la siguiente:

m€				
A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (I)				
CONCEPTOS	2011	2010	2009	2008
Flujo de efectivo de las actividades de explotación	(6.757)	(21.232)	(3.050)	(8.485)
Flujo de efectivo procedente de la actividad financiada por J.A.	(2.259)	(6.655)	(6.485)	14.789
Flujo de efectivo procedente de intermediación subvenciones.	(503)	(71)	48	-
Flujo de efectivo procedente del resto de actividades	(3.995)	(14.506)	3.387	(23.274)

Fuente: Cuentas Anuales de DAPSA-AGAPA 2008 a 2011

Cuadro nº 18

- 149 En el cuadro nº 16, puede observarse como los únicos flujos de efectivo positivos son los que se generan a través de las operaciones de financiación. Como ya se ha indicado, la empresa no tiene endeudamiento financiero (§119) por lo que estos flujos positivos se derivan únicamente de los cobros de transferencias correspondientes a proyectos pendientes de ejecutar que se contabilizan como una deuda a corto plazo con la Junta de Andalucía, dentro del epígrafe de “otros pasivos financieros”. Como se expuso en el punto 69 de este informe, en atención a su naturaleza, debieron clasificarse como flujos de efectivo de las actividades de explotación.
- 150 Del análisis realizado en este y anteriores apartados del informe, se puede concluir que la actividad productiva y permanencia en el mercado de la sociedad mercantil dependía, en exclusividad, de los recursos procedentes del Presupuesto de la Administración de la Junta de Andalucía.
- 151 Como consecuencia de lo anterior, resulta coherente la decisión de la Administración de la Junta de Andalucía de haber incluido a DAPSA en el proceso de reordenación del sector público y haber creado un ente instrumental sometido al derecho administrativo y contabilidad presupuestaria, adaptando así su personalidad jurídica a la realidad de las actuaciones que realiza.

4. PERSONAL AL SERVICIO DE LA AGENCIA

4.1. Reestructuración del Sector Público. Creación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía

- 152 Tal como se expuso en el epígrafe de introducción, la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, culmina el proceso de creación de AGAPA y extinción de DAPSA.
- 153 La creación de la nueva Agencia quedó establecida en el Capítulo II, sección 5 “Medidas de organización del Sector Agrario y Pesquero” de la mencionada Ley. En el artículo 12 se establece la subrogación de la Agencia en todos los derechos y obligaciones de los que era

titular la extinguida sociedad mercantil, entre los que se encuentra la titularidad de los contratos de trabajo del personal al servicio de la sociedad que queda extinguida.³⁸

- 154 El Decreto 100/2011, de 19 de abril, establece la estructura orgánica de la CAP. En el artículo 2.2 se adscribe a esta Consejería el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA) y la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA).
- 155 Por su parte, en el punto 4 del mismo artículo se establece que los servicios periféricos de ámbito comarcal y local y los centros periféricos previstos en el Decreto 4/1996, de 9 de enero, sobre Oficinas Comarcales Agrarias y otros Servicios y Centros Periféricos de la Consejería, quedan adscritos a la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía.
- 156 Mediante el Decreto 99/2011, de 19 de abril, se aprueban los estatutos de la nueva Agencia. Quedan integradas en la Agencia las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA)³⁹

4.2 Integración del personal en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía

- 157 Por Resolución de 20 de abril de 2011, de la Secretaría General de la Función Pública de la Presidencia, se aprueba el Protocolo de Integración de Personal en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, con efectividad al día siguiente de su publicación.
- 158 Las reglas de integración del personal establecidas en el citado protocolo son:

Primera: Personal funcionario. La asignación de competencias y funciones atribuidas a la Consejería de Agricultura y Pesca⁴⁰ y que se atribuyen ahora a la Agencia, comporta el cambio de dependencia orgánica y funcional de determinados puestos de su RPT. En todo caso, le corresponden al personal funcionario las funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas, en la salvaguarda de intereses generales o impliquen ejercicio de autoridad⁴¹. Al personal funcionario que se integra en la Agencia le resulta de aplicación el Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario de la Junta de Andalucía.

Segunda: El personal laboral procedente de la Administración General de la Junta de Andalucía se integra orgánicamente en la Agencia, manteniendo su condición de personal laboral de dicha Administración, siéndole de aplicación el Convenio Colectivo del Personal de la

³⁸ Debe tenerse en cuenta que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de junio 2011, admitió a trámite recurso de inconstitucionalidad número 2733-2011, contra los arts. 1.1; 1.2, apartados. 9, 10 y 12; 3 a 12; 18 a 24; disposiciones adicionales cuarta y sexta y disposición derogatoria única de la Ley 1/2011 («B.O.E.» 16 junio).

³⁹ Artículo 10.4 Decreto 99/2011, de 19 de abril.

⁴⁰ Decreto 172/2009, de 19 de mayo, por el que se establece su estructura orgánica.

⁴¹ Todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del Empleado Público, y en el artículo 74.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Administración de la Junta de Andalucía y los acuerdos derivados de la interpretación del mismo. Asimismo les resulta de aplicación la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

El cambio de dependencia orgánica y funcional del personal integrado se articuló mediante la modificación de la RPT de la Consejería, aprobada por el Decreto 106/2011, de 19 de abril y con posterioridad por la Orden de 5 de julio de 2011. De esta forma se asigna a la Agencia la dependencia orgánica y funcional de los puestos de trabajo vinculados al ejercicio de las nuevas funciones y competencias, en concreto las asignadas a la Gerencia y a la Dirección General de Inspección, Control y Análisis.

Tercera: En este punto la Resolución regula la incorporación del personal laboral de DAPSA en la AGAPA: *“En concepto de sucesión, 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 Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A., con todos los derechos y obligaciones laborales y sociales inherentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores..... .”*

- 159 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.

Se establece en el protocolo que el personal laboral de la empresa pública que se integra en la Agencia mantendrá las mismas condiciones laborales y retributivas que tenían en dicha empresa, así como de las dimanantes, en su caso, del V Convenio Colectivo de la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A.

- 160 El proceso de reordenación y de integración produce los siguientes efectos:

LEY 1/2011: REORDENACIÓN SECTOR PÚBLICO- ESTATUTOS AGAPA- PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN	
NUEVA ENTIDAD: AGAPA/ AGENCIA DE REGIMEN ESPECIAL ARTÍCULOS 71 A 74 LAJA	REGIMEN JURIDICO: ENTIDAD PÚBLICA QUE SE RIGE POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO
ENTIDADES INTEGRADAS: OCA ENTIDADES EXTINGUIDAS: DAPSA	PERSONAL: FUNCIONARIO (NORMATIVA DE FUNCIÓN PÚBLICA) Y LABORAL (SUJETO AL DERECHO LABORAL)
ADSCRIPCIÓN: CONSEJERIA AGRICULTURA Y PESCA	INTEGRACIÓN DEL PERSONAL: <ul style="list-style-type: none"> - Personal funcionarios de la RPT de la Consejería cuyas funciones y competencias hayan sido asignadas a la Agencia. - Personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía. - Personal laboral procedente de DAPSA

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº19

- 161 El Decreto 99/2011, de 19 de abril, de aprobación de los estatutos de la Agencia y la Resolución de 20 de abril, de la Secretaría General de la Función Pública de la Presidencia, por la que se aprueba el protocolo de integración del personal en la Agencia, se encontraban, hasta la emisión del informe provisional, pendientes de resolución de diversas impugnaciones y procedimientos judiciales.⁴²

⁴² Punto modificado por la alegación presentada.

- 162 Durante el ejercicio 2012, en cumplimiento del Auto 410/11 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº3 de Sevilla, se adoptan medidas de “...suspensión cautelar de la ejecutividad de la regla tercera del Protocolo de Integración de Personal en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, quedando en el momento presente suspendidas las condiciones que contenga el citado protocolo en lo relativo al acceso directo del personal en condición y régimen de empleado público, sin que puedan desempeñar labores constitucionalmente reservadas a los mismos.”⁴³
- 163 A este respecto, y previa petición del equipo de fiscalización, la Secretaría General de la Agencia comunicó en un escrito de fecha 16 de septiembre de 2013: “...sin perjuicio de los fallos pendientes en relación al Protocolo de integración, éste despliega su plena eficacia, manteniéndose la incertidumbre en relación con la impugnación del Decreto aprobatorio de los Estatutos, aunque previsiblemente y por los antecedentes de otros fallos recaídos en análogos procedimientos del Tribunal Supremo⁴⁴, también obtendrán sentencias favorables revocatorias de la inicial anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.”
- 164 A la fecha de emisión del informe provisional continuaban en vigor las medidas cautelares de suspensión de la ejecutividad de la regla tercera del Protocolo de integración. El personal procedente de la empresa pública se encontraba subrogado en espera de sentencia en firme. Por este motivo no ha sido elaborado el catálogo de puestos de trabajo de la Agencia^{45 46}.
- 165 Por otra parte, durante el ejercicio 2012 se sucedieron una serie de modificaciones de la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca⁴⁷ y con fecha 28 de diciembre de 2012, se aprueba el Decreto 538/2012, de la modificación de los Estatutos de la Agencia, en lo relativo a los órganos directivos centrales dependientes de la Gerencia.
- 166 Por último, con fecha 9 de septiembre de 2013 se aprueba el Decreto de la Presidenta 4/2013, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, que da lugar al Decreto 141/2013, de 1 de octubre por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.⁴⁸

⁴³ Informe AGPI00061/11, emitido por la Asesoría Jurídica de la AGAPA, con fecha 21 de diciembre de 2011, sobre la ejecución y consecuencias jurídicas del Auto 410/11 del Juzgado nº 3 de Sevilla por el que se accede a la suspensión de la ejecución de la Regla número 3 del Protocolo de Integración.

⁴⁴ Última Sentencia del Tribunal supremo de fecha 15 de Septiembre de 2013.

⁴⁵ Con fecha 11 de febrero de 2014, y coincidiendo con el trámite de alegaciones del informe provisional, ha sido dictada STS, Sala Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Recurso de Casación 3998/2012, fallando que ha lugar al recurso interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Sentencia de 30 de abril de 2012 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que queda anulada.

⁴⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

⁴⁷ Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de Mayo de reestructuración de Consejerías y el posterior Decreto 151/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

⁴⁸ La Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, creada por el Decreto del Presidente de 3/2012, de 5 de mayo, se divide en dos: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

4.3 Situación del personal de la Agencia en el ejercicio objeto de fiscalización

- 167 Provisionalidad del personal procedente de DAPSA: Como consecuencia de las impugnaciones y recursos presentados, el personal procedente de la extinguida sociedad mercantil ha permanecido en una situación de indefinición respecto a su integración en la Agencia hasta la resolución definitiva de los recursos de casación y reposición interpuestos al Decreto 99/2011 y a la Resolución de Integración, hecho que no ha tenido lugar hasta el mes de febrero de 2014. Esta situación ha impedido desarrollar y aprobar un catálogo de puestos de trabajo en la Agencia que permita la adecuada definición de los puestos de trabajo y las funciones a realizar por el personal procedente de los distintos servicios y estructuras integradas.⁴⁹
- 168 No obstante, en el ejercicio 2011 no se produce ningún cambio sustancial en la gestión y organización del personal. Al igual que se establece el periodo transitorio para la adaptación del régimen de contabilidad y tesorería; la gestión de personal, los procedimientos de elaboración de nóminas, la ejecución de trabajos para la Consejería, etc., continúan su dinámica previa a la reestructuración hasta la finalización del ejercicio, con independencia de las modificaciones jurídicas que afectaban a la entidad instrumental.
- 169 Las retribuciones del personal de RPT continúan tramitándose con cargo a créditos de la Consejería. El personal procedente de DAPSA percibe sus retribuciones con cargo a los fondos de la empresa.
- 170 Con el inicio del ejercicio 2012, finaliza el periodo transitorio aprobado por la Orden de la Consejería de Hacienda, de mayo de 2011, y se producen los procesos de consolidación y de incorporación de la información contable de la empresa pública en la contabilidad de la Junta de Andalucía (sistema Júpiter).
- 171 No obstante, las competencias en materia de gestión de personal y los sistemas de información, gestión y control presentan, hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo, la siguiente fragmentación⁵⁰:

Personal procedente de la antigua DAPSA. Todas las funciones relacionadas con la administración, gestión y control de personal, así como la gestión documental de los expedientes, están centralizadas en la sede de la Agencia bajo la dependencia de la Secretaría General. La regulación de las condiciones de trabajo, contratación y gestión, entre otras, son competencia de la subdirección de recursos humanos de la Agencia.

Personal funcionario y laboral de la RPT de la Junta de Andalucía integrado en la Agencia: Las funciones relacionadas con la administración, confección de nóminas, y el resto de procedimientos relacionados son ejercidos por:

⁴⁹ Punto modificado por la alegación presentada.

⁵⁰ Punto modificado por la alegación presentada.

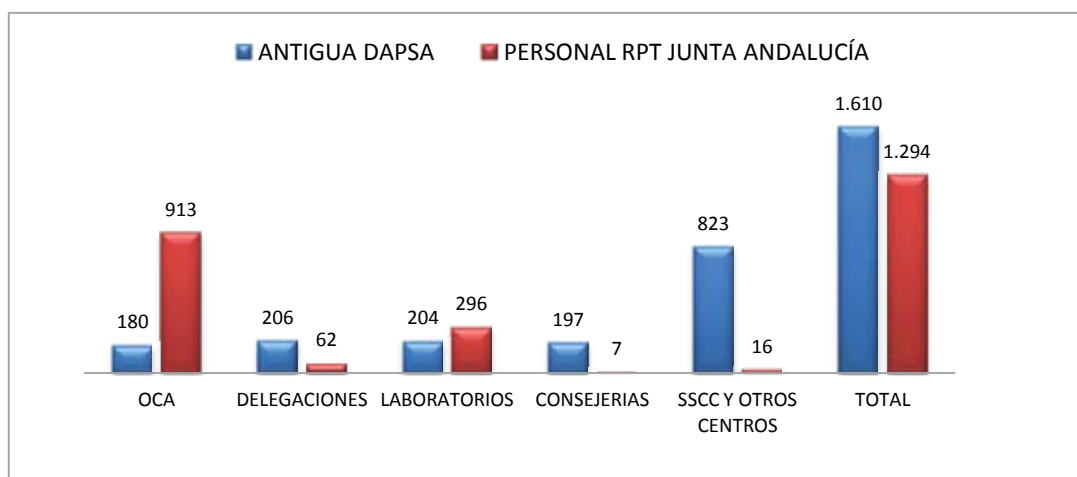
- La Secretaría General Técnica de la CAP, para el personal que presta servicios en la sede de los servicios centrales de la Consejería y para el personal de laboratorio.
 - Las Secretarías Generales de las Delegaciones Provinciales⁵¹ para el personal de las sedes provinciales y las Oficinas Comarcales Agrarias.
- 172 La fragmentación de las competencias en materia de personal entre los centros directivos de la Agencia y los de la Consejería, unida a la indefinición de las tareas y funciones a desempeñar por los trabajadores procedentes de DAPSA, está dando lugar a disfunciones del modelo organizativo, además de situaciones de conflicto de competencias y atribuciones.

4.4. Control Interno

- 173 Algunas de las consecuencias de los hechos expuestos en los puntos anteriores y que se han podido comprobar durante el trabajo de fiscalización son: condiciones laborales distintas en el desarrollo de funciones iguales, conflictos relacionados con la dependencia jerárquica y funcional, y dispersión de las responsabilidades vinculadas al archivo de expedientes, gestión de nóminas, y otras tareas relacionadas con los procedimientos administrativos de personal.
- 174 La situación descrita supone además de los problemas organizativos comentados, un punto débil de control interno que afecta a la gestión eficiente y eficaz de recursos humanos en la actual Agencia.

4.5. Estructura de la plantilla de la Agencia

- 175 En el siguiente gráfico se muestra la distribución de la plantilla de la Agencia al final del ejercicio 2011, dividida en trabajadores de la antigua DAPSA y personal funcionario y laboral procedente de la RPT de la Junta de Andalucía.



Fuente: Cámara de Cuentas

Gráfico nº 1

Nota: No se incluyen en el personal procedente de DAPSA los puestos de trabajo de contrato fijo/discontinuo.

⁵¹ Disposición adicional primera del Decreto 141/2013 –BOJA 193 de 2 de Octubre- y anteriormente Decreto 151/2012.

- 176 La distribución por grupos de personal, clasificados por cada una de las estructuras integradas, al cierre del ejercicio 2011, es la siguiente:

PROCEDENCIA/GRUPOS ⁵²	1	2	3	4	5	6	FUERA CONVENIO
DAPSA	612	365	555	65	-	-	13
FUNCIONARIOS	333	154	238	154	11	1	-
LABORALES J.A.	54	8	94	173	74	-	-
TOTAL	999	527	887	392	85	1	13

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 21

- 177 Puede observarse que los grupos con mayores dotaciones de personal son los grupos A (titulados superiores) y grupo C (III según clasificación del personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía).
- 178 La estructura directiva de la Agencia se aprobó por el Consejo Rector el 3 de mayo de 2011. En la misma sesión del Consejo Rector se acuerda la equiparación de las retribuciones de las subdirecciones y jefaturas de servicio ocupadas por personal propio.
- 179 En el organigrama se distinguía entre personal directivo y personal ejecutivo de especial confianza. En el primer grupo estaban comprendidos además del titular de la Gerencia, los directores generales (artículo 10.1 d) de los Estatutos); en el segundo grupo están comprendidos los puestos de trabajo de subdirectores y jefaturas de servicio. Estos últimos pueden ser ocupados por funcionario o laboral propio de la Agencia.
- 180 La estructura directiva aprobada establecía la Gerencia, 3 Direcciones Generales, 5 Subdirecciones (1 reservada para personal funcionario y 4 para personal laboral propio de la Agencia) y 7 Jefaturas de Servicio (4 para personal funcionario y 3 para personal laboral propio de la Agencia).
- 181 Se establece que los trabajadores de la Agencia que ocupen estos puestos se regulan por pacto extraestatutario, quedando excluido mientras lo desempeñen, del ámbito del convenio colectivo.
- 182 El Decreto 538/2012, de 28 de diciembre de 2012, modifica la anterior estructura directiva de la Agencia (§165) y suprime las Direcciones Generales. Las funciones de éstas son asumidas por la Secretaría General, que se crea con rango de Dirección General. La persona titular de dicho órgano tiene asignadas las tareas de dirección que están relacionadas con el ejercicio de potestades públicas. Por otro lado, la Gerencia pasa a denominarse Dirección Gerencia.
- 183 De la Secretaría General dependen orgánica y funcionalmente las siguientes subdirecciones: Recursos Humanos y Corporativos, Inspección y Control Agroalimentario, Gestión de Recursos e Infraestructuras, Sistemas de Información y Coordinación Prospectiva y Relaciones Internacionales.
- 184 En el cuadro siguiente se exponen de forma esquemática las modificaciones en la estructura de los órganos directivos desde la antigua sociedad mercantil hasta la actual Agencia:

⁵² Equivalencia: Grupo 1:A,A1,I; Grupo 2:B,A2,II; Grupo 3:C,C1,III; Grupo 4: D,C2,IV; Grupo 5:E1,V; Grupo 6:E2

ORGANIZACIÓN DAPSA PREVIA A LA DISOLUCIÓN	ORGANIZACIÓN AGAPA SEGÚN DECRETO 99/2011 ESTATUTOS	ORGANIZACIÓN AGAPA SEGÚN DECRETO 538/2012
- JUNTA GENERAL DE ACCIONISTAS	- PRESIDENCIA	- PRESIDENCIA
- CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN	- CONSEJO RECTOR	- CONSEJO RECTOR
- CONSEJERO DELEGADO	- GERENCIA	- DIRECCIÓN GERENCIA
- DIRECCIONES:	- DIRECCIONES GENERALES	- SECRETARÍA GENERAL
- Dirección de Administración y Recursos	-Dirección General Económico-Administrativa.	- Subdirecciones
-Dirección de Producción y Tecnología	-Dirección General Inspec., Control y Análisis.	
-Dirección de Empresas e Innovación	-Dirección General de Servicios Técnicos	

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 20

- 185 En el Anexo 8 se exponen el último organigrama de la empresa DAPSA, el primer organigrama de AGAPA y el que resultó de la modificación introducida por el Decreto 538/2012, de 28 de diciembre. En el Anexo 9 se expone un resumen de la plantilla funcional de AGAPA por líneas de actividad a fecha 31 de diciembre 2012.

4.6. Análisis del personal procedente de la empresa DAPSA

4.6.1. Evolución de la plantilla media

- 186 El número medio de empleados durante los ejercicios 2009, 2010, 2011, distribuidos por categorías ha sido el siguiente:

		PLANTILLA MEDIA				
Tipo de personal	Categoría	2009	2010	2011	Variación % 2009/2010	Variación % 2010/2011
Personal no Convenio	Directivos y otros	27	22	14	-19	-36
	Grupo A	701	647	623	-8	-4
Personal Convenio	Grupo B	470	432	413	-8	-4
	Grupo C	646	605	595	-6	-2
	Grupo D	132	92	68	-30	-26
TOTAL		1.976	1.798	1.713	-9	-5

Fuente: Memoria Cuenta Anuales

Cuadro nº 22

- 187 El personal de la empresa se divide en personal sujeto a convenio y personal directivo excluidos del ámbito de aplicación del convenio colectivo. Como se observa en el cuadro anterior, desde el ejercicio 2009 se venía produciendo una disminución progresiva de la plantilla media, con una incidencia mayor en la categoría de Directivos y en la de personal de convenio del grupo D.
- 188 Según información facilitada durante el trabajo de campo, al final del ejercicio 2012, la plantilla de la entidad mercantil "subrogada" en la agencia, sin incluir a los trabajadores con contrato fijo discontinuo, ascendía a 1.601 efectivos.
- 189 En el último organigrama correspondiente a la sociedad mercantil, estaban diseñados un total de 22 puestos directivos: Consejero delegado, 3 Direcciones; 10 Subdirecciones y 8 Gerencias Provinciales.

- 190 Para interpretar de forma adecuada la información correspondiente al ejercicio 2011, se debe tener en cuenta que la estructura directiva se modifica en el mes de mayo de ese ejercicio, cuando desaparecen las direcciones provinciales y algunos de los puestos de dirección de la Agencia son ocupados por personal de la RPT de la Consejería.

4.6.2. Cumplimiento de legalidad

- 191 El personal de la extinta DAPSA se rige por el Derecho Laboral y por lo que le sea de aplicación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y las Leyes de Presupuestos Anuales.
- 192 El convenio colectivo de regulación de las condiciones laborales de la empresa, se inscribe y publica por Resolución de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, de 28 de julio de 2009 y su vigencia finaliza en el ejercicio 2013.
- 193 Quedan excluidos del ámbito de aplicación del Convenio Colectivo, el personal denominado en sus contratos “alta dirección y directivo” al que se refiere el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto y el personal de especial confianza que, teniendo concertado contrato de trabajo común u ordinario en la empresa, se designe para desempeñar las funciones o tareas de un puesto de trabajo directivo o asesoramiento interno. Este personal se rige por un pacto extraestatutario propio denominado “Pacto de condiciones laborales y económicas del personal directivo”⁵³.
- 194 En el citado documento se regulan además las condiciones de acceso a los puestos directivos y de especial confianza, y se establece como requisito indispensable el tener, con carácter previo, una relación laboral con la empresa con la categoría de Jefe de Área y/o, excepcionalmente, de Jefe de Unidad.
- 195 A la extinción de la relación de especial confianza, el trabajador podrá incorporarse a su puesto anterior, sin derecho a indemnización.

- **Análisis de los Expedientes de Personal**

- 196 Se han analizado los expedientes de todo el personal directivo o de especial confianza, que prestaba servicios en la empresa en el ejercicio 2011. Respecto al personal vinculado a convenio, se han analizado un total de 93 expedientes correspondientes a los procesos de provisión de puestos de trabajo celebrados en el ejercicio 2010⁵⁴. La proporción analizada asciende al 76% de las altas laborales producidas.
- 197 Por otra parte, se han analizado los expedientes del 5% del personal de convenio que presta servicios en el desarrollo de una actividad de encomienda de gestión.

⁵³ Artículo 1.2 b) del convenio colectivo de DAPSA. El pacto extraestatutario fue aprobado por el Consejo de Administración de DAPSA en el ejercicio 2001.

⁵⁴ Excluidas las incorporaciones del personal fijo discontinuo.

- 198 Todos los expedientes seleccionados corresponden a trabajadores con antigüedad en la empresa anterior al ejercicio 2011, ya que durante este ejercicio no se ha producido ningún acceso de personal externo a la empresa.
- 199 Por último, con el fin de analizar las bajas o salidas de la empresa de personal directivo, se han analizado los contratos de alta dirección cesados en estos puestos desde el ejercicio 2010.

Personal directivo y de especial confianza

- 200 Se han analizado dos contratos de alta dirección formalizados en los términos regulados por el art. 2.1 del Estatuto de los Trabajadores y Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto y seis contratos regulados por el Pacto para personal que desempeña funciones de dirección y especial confianza. Todos los expedientes analizados corresponden a personal que continúa ocupando puestos directivos en la estructura de la nueva Agencia en el ejercicio 2011.
- 201 Si bien la contratación de este personal y su designación como puestos directivos de especial confianza se produjo con anterioridad a la creación de la Agencia, en todos los expedientes consta resolución de nombramiento de la Gerente de fecha 1 de mayo de 2011, por la que se aprueba la designación como directivos de la nueva entidad.
- 202 En los expedientes de personal analizados no consta documentación que pueda acreditar que la selección se haya realizado mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, tal como establece el artículo 70.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Tampoco se ha podido determinar si su provisión se ha realizado atendiendo a los principios de mérito, capacidad e idoneidad.

Personal con contrato de Asesor

- 203 En la relación de contratos laborales de la empresa pública integrados en la estructura de la Agencia, se han identificado seis que corresponden a personal que ocupa puestos de "asesor ejecutivo".
- 204 Estos puestos no estaban previstos en la estructura orgánica definida en los estatutos de la empresa pública, ni tampoco se recogen en los estatutos de la actual Agencia. No consta autorización ni del Consejo de Administración de DAPSA primero, ni del Consejo Rector de la Agencia, una vez constituida ésta, por la que se hayan aprobado estos puestos como staff en la estructura directiva.
- 205 En todos los contratos se acuerda que el personal presta los servicios en la empresa como persona de confianza excluida del ámbito de aplicación del convenio colectivo, quedando sujeta la relación laboral a los pactos que se establecen en el contrato y, en su defecto, a lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores y demás normativa laboral de aplicación. En cuanto al régimen de preaviso del cese de las funciones, se acuerda someterse a lo preceptuado en el RD. 1382/1985 de 1 de agosto.

- 206 Todos los contratos de asesor ejecutivo se celebraron entre los ejercicios 2009 y 2010. Sólo uno de los asesores tenía contrato laboral previo en la empresa; requisito establecido en el pacto que regulaba el acceso y las condiciones laborales del personal directivo de DAPSA.
- 207 En ninguno de los expedientes analizados queda acreditado que la provisión se realizó atendiendo a los principios de mérito, capacidad e idoneidad; tampoco consta que la selección se haya realizado mediante procedimiento que garantice la publicidad y concurrencia. Estas incidencias vulneran lo establecido en el artículo 70.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de 2007, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- 208 Durante el trabajo de campo se ha podido comprobar que los titulares de estos puestos prestan servicio en órganos directivos de la Consejería de Agricultura y Pesca de los que dependen funcionalmente.
- 209 El artículo 12 del la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que el personal que realice funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, será retribuido con cargo a los créditos consignados a tal fin.
- 210 Las retribuciones de este personal se han venido abonando inicialmente por la empresa y con posterioridad con cargo a créditos vinculados a la Agencia; en ningún caso se han retribuido con cargo a créditos de la Consejería para la que desarrollan sus funciones como personal de asesoramiento especial.

Personal de convenio

- 211 Las normas reguladoras del procedimiento de selección de personal y provisión de puestos de trabajo se recogen en el artículo 6 del anexo III del convenio colectivo. Las normas de contratación prevén al respeto la aplicación de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
- 212 En relación a la publicidad, la norma establece la obligación de publicar la totalidad de los contratos para la cobertura de puestos de trabajo con una duración mínima anual, que no sean de continuidad de ejercicios anteriores, ni se trate de cobertura de plazas vacantes generadas por el mismo proceso. Al objeto de fomentar la promoción interna, la publicación de los procesos de selección se realiza primero en la página de Intranet de la empresa. Sólo en el caso que los puestos no queden ocupados por personal interno se ofertan por concurso libre.
- 213 En relación con los expedientes analizados se concluye, en línea con lo señalado en el informe de control financiero permanente elaborado por la Intervención General de la Junta de Andalucía, y en cuanto a la provisión de puestos de trabajo en el ejercicio 2010, que los expedientes de personal contratado no aportan documentación suficiente para garantizar que se hayan respetado los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.
- 214 En la selección del personal para proyectos de duración determinada, la empresa requiere a los candidatos experiencia en el mismo proyecto, funciones y provincia encargado en campañas anteriores, por lo que el acceso de personal con experiencia en otras campañas o instituciones puede quedar restringido.

215 Las incidencias descritas vulneran lo establecido en el artículo 77 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía.

- **Retribuciones de Personal Directivo**

216 El artículo 17.3 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011, establece que las personas que ejercen funciones de alta dirección en las entidades instrumentales del sector público andaluz, no experimentarán aumento alguno respecto a las establecidas a partir del 1 de junio de 2010.

217 El citado artículo establece además que este personal no podrá percibir una retribución íntegra anual, por todos los conceptos dinerarios o en especie, incluida la productividad y cualquier otro incentivo o concepto, superior a la fijada para el Presidente de la Junta de Andalucía en la ley de presupuesto y que se cifra en 68.982 €.

218 En el análisis realizado se ha comprobado que 2 de los puestos directivos de la empresa superan dicha cifra en el ejercicio 2011, percibiendo un total, descontando la antigüedad, de 72.305 € y 75.506 €, respectivamente. No obstante, durante la fase de alegaciones se ha tenido conocimiento sobre el procedimiento iniciado por la Secretaría General de la Agencia conducente a la determinación de presuntas responsabilidades en la acreditación y percepción de las retribuciones correspondientes a uno de los directivos.^{55 56}

- **Indemnizaciones por despido**

219 La persona que ostentaba en la extinta DAPSA el puesto de Subdirector de Recursos Humanos desde el 31 de noviembre de 2008, es cesada por resolución del Consejero Delegado con fecha 25 de octubre de 2010. Con motivo de este cese devenga una indemnización legal por importe de 11.696 €.

220 En la misma fecha, 25 de octubre, se le comunica que ocupará el puesto de jefe de área de personal en la empresa pública, aunque se carece de documentación que acredite el nombramiento en este puesto y la efectiva ocupación o desempeño de sus funciones.

221 La ocupación posterior al cese de un puesto de trabajo de convenio, se vincula al cumplimiento del Pacto extraestaturio citado en puntos anteriores, no obstante en este caso, el directivo cesado no cumple los requisitos para su aplicación, ya que no procedía de una relación laboral con la empresa con anterioridad a su contratación como directivo.

222 Con fecha 31 de octubre de 2010 se produce el cese efectivo del trabajador en la entidad. El importe de la indemnización se fija en 43.210 €. Se carece de aprobación, autorización y criterios de cálculo de este importe.

⁵⁵ Según informa la Agencia en la alegación realizada a este punto del informe de fiscalización, el procedimiento ha culminado con el reintegro de las cantidades por el interesado

⁵⁶ Punto modificado por la alegación presentada.

223 La entidad ha facilitado al equipo de fiscalización la orden de pago de la remesa de la nómina del mes de octubre de 2010, debidamente autorizada, en la que se ha podido comprobar el abono de las cantidades devengadas. No se dispone de otra documentación adicional en el expediente del trabajador.

224 Los hechos descritos pudieran suponer indicio de responsabilidad contable por alcance por los importes abonados sin justificar.^{57 58}

- **Indemnización por gastos de alquiler de vivienda**

225 La persona que ocupa el puesto de Secretaria de Coordinación, Responsabilidad Social y Comunicación Institucional, con contrato de alta dirección suscrito con fecha 22/9/2009, percibe un complemento de residencia, regulado en la cláusula undécima del contrato: *“Dado que la prestación de servicios por parte de la trabajadora la desarrolla en localidad distinta a la de su domicilio familiar, esta percibirá un complemento mensual de vivienda de 260,22€ como complemento “ad personam” y que no tendrá carácter consolidable.”*.

226 Consta en el expediente orden de 30 de marzo de 2010 por la que la Consejería de adscripción autoriza las retribuciones de la directiva, incluyendo en el punto quinto la referencia a este concepto retributivo conforme a lo recogido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2000. Sin embargo, el citado Acuerdo sólo prevé estos conceptos retributivos para los cargos nombrados por Decreto.

227 Las indemnizaciones por gastos de alquiler tampoco están previstas en el Pacto de regulación del personal directivo de DAPSA.

228 El importe por el complemento retributivo autorizado en el contrato supone unos ingresos anuales de 3.123€, no obstante, en el ejercicio 2010 la trabajadora obtiene la cantidad de 12.588€ por este concepto. No se dispone de documentación que autorice la percepción del importe abonado en exceso.

229 El pago de cantidades sin documento justificativo podría suponer indicios de responsabilidad contable por alcance.

- **Otros complementos retributivos**

230 Se ha podido comprobar el abono del complemento denominado “nivel de vida” a un directivo de la empresa contratado como “Asesor ejecutivo” por un importe mensual de 2.361€. El complemento se justifica en que la actividad del trabajador se desarrolla en Bruselas.

231 Se dispone en el expediente del informe favorable para la contratación emitido por la Consejería de Hacienda el 2 de noviembre de 2010.

⁵⁷ En la fase de alegaciones, la Agencia ha informado del indicio de diligencias previas que fueron remitidas a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, quien ha entablado la correspondiente comunicación al Tribunal de Cuentas.

⁵⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

- 232 Con fecha 3 de noviembre de 2010 se formaliza el contrato de trabajo. En la misma fecha se firma anexo al contrato en el que se incluye el abono del mencionado complemento.
- 233 No consta en el expediente la comunicación a la Consejería de Hacienda para el abono del complemento retributivo.
- 234 Los hechos descritos pudieran suponer indicio de responsabilidad contable por alcance.

- **Impacto de Género**

- 235 La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en su artículo 3.3 define "Se entiende por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto de personas a que se refiera, cada sexo ni supere el sesenta por ciento ni sea menos del cuarenta por ciento."⁵⁹
- 236 La política de igualdad en materia de personal de DAPSA queda reflejada en el V Convenio Colectivo Interprovincial.
- 237 En el artículo 14 del convenio y en las normas reguladoras del procedimiento de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo contenidas en Anexo III del mismo texto, se regula que, en caso de igualdad de méritos, capacidad, formación e idoneidad de dos personas de distinto sexo para ocupar un puesto de trabajo, se establecerá preferencia a favor del sexo menos representado.
- 238 La distribución por género sobre del personal procedente de la entidad mercantil y en los distintos niveles de responsabilidad de la dirección se detalla a continuación:

DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO		2011	2012
TOTALES		1.709	1.685
Nº total de hombres		866	847
Nº total de mujeres		843	838
Puestos de responsabilidad con retribuciones superior a 50.000		22	7
HOMBRES		17	7
MUJERES		5	0
DIRECTIVOS		10	7
HOMBRES		8	6
MUJERES		2	1

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 23

- 239 La participación de mujeres en los órganos de representación legal de los trabajadores se eleva al 41%.

⁵⁹ Decreto 437/2008, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres; Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009; Acuerdo de 19 de enero de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013; Decreto 20/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía; Decreto 440/2010, de 14 de diciembre, por el que se regula la elaboración del Informe Periódico, relativo a la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito competencial de la Administración de la Junta de Andalucía; Decreto 12/2011, de 25 de enero, por el que se crea y regula la Comisión de coordinación de las políticas autonómicas y locales para la igualdad de género.; Decreto 154/2011, de 10 de mayo, por el que se regula el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres.

- 240 La paridad entre hombres y mujeres se encuentra debidamente representada en relación a los miembros que componen el Consejo de Administración de la empresa, los cuales responden a designaciones del ámbito político.
- 241 En el cuadro siguiente se calcula el índice de feminización calculado según el Plan Estratégico para la Igualdad de Hombres y Mujeres en Andalucía 2010-2013 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de enero de 2010 en desarrollo de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 12/2007 de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

ÍNDICE DE FEMINIZACIÓN		
Categoría	2011	2012
Subdirectores	0,23	0,50
Jefes Servicio	0,42	0,07
GRUPO A	1,00	1,00
GRUPO B	0,51	0,53
GRUPO C	1,65	1,67
GRUPO D	0,39	0,42
TOTAL	0,97	0,99

Fuente: Cámara de Cuentas Cuadro nº 24

- 242 Este índice se determina la relación entre el número de mujeres y el número de hombres para cada categoría laboral. Un índice superior a 1 indica una presencia femenina proporcionalmente mayor que la masculina.
- 243 Es en el grupo C donde las mujeres superan proporcionalmente a los hombres y por el contrario, en las jefaturas de servicio, donde la representación femenina resulta considerablemente menor.

4.6.3. Eficiencia en la gestión de recursos humanos

- 244 Para la evaluación de la eficiencia en la gestión del personal en los últimos ejercicios se ponen en relación los recursos utilizados (input) y los resultados obtenidos (output). El análisis se realiza exclusivamente para los ejercicios 2010 y 2011, ya que en el 2012 la falta de homogeneidad en la presentación de información de carácter económico, como consecuencia de la conversión en agencia de régimen especial y el cambio del régimen contable y de tesorería, impiden el análisis evolutivo al ejercicio siguiente.

CONCEPTO/RATIO	2010	2011
GASTOS DE PERSONAL (m€)	58.669	57.179
GASTOS CORRIENTES (m€)	104.570	96.638
Cifra de negocios+otros ingresos explotac. (m€)	103.544	95.773
PLANTILLA MEDIA	1.798	1.709
Gastos personal/plantilla media (m€/persona)	32,63	33,46
Gastos personal/Gastos corrientes (m€)	0,56	0,59
Gastos corrientes/plantilla media (m€/persona)	58,16	56,55
Cifra de negocios+otros ingresos explotac./plantilla media (m€/persona)	57,59	56,04

Fuente: Cámara de Cuentas Cuadro nº 25

- 245 Para medir la actividad de la empresa se ha considerado el volumen total de ingresos obtenidos, tanto por cifra de negocio como por otros ingresos de explotación, que se aplican a la realización de las actividades encomendadas a la entidad instrumental.

- 246 Puede observarse en los dos últimos ejercicios que la proporción de los gastos de personal suponen más de la mitad de los gastos de explotación. Mientras el gasto de personal por plantilla media ha ascendido ligeramente, la actividad medida en euros gestionado por persona ha descendido del ejercicio 2010 al 2011.
- 247 No obstante, las limitaciones de información para poder realizar un análisis evolutivo completo impiden concluir sobre la eficiencia en la gestión de recursos.

4.7 Análisis del personal procedente de la Administración de la Junta de Andalucía

- 248 El personal procedente de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA), delegaciones provinciales de la Consejería y laboratorios, adscritos a la nueva Agencia, se ha analizado mediante la selección de una muestra de expedientes de personal. Las sedes provinciales se han seleccionado por criterio subjetivo (las que presentaban mayor número de trabajadores). Para obtener la muestra de expedientes se ha aplicado un criterio aleatorio simple.
- 249 Se han seleccionado un total de 67 expedientes de personal de OCA y delegaciones que representa un 7% del total de la plantilla. Por otro lado, se han seleccionado 28 expedientes de personal de laboratorio, lo que supone un 23% del total.
- 250 Los expedientes analizados cumplen, en general, lo establecido en la Orden de 26 de diciembre de 2000, por la que se regula el contenido, tramitación, gestión y archivo de los expedientes personales correspondientes al personal al servicio de la Junta de Andalucía.
- 251 De la revisión realizada no se han detectados incumplimientos de la normativa de función pública en relación con los procedimientos de acceso a los puestos de trabajo, titulación adecuada del personal para el desempeño de las funciones y procedimientos de promoción. Tampoco se han detectado incumplimientos de la normativa presupuestaria de aplicación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 252 El ejercicio fiscalizado ha supuesto un periodo de adaptación de las funciones realizadas como sociedad mercantil a las que corresponden como actual Agencia de régimen especial.
- 253 Finalizado el ejercicio 2011, venció el periodo transitorio establecido en la Orden de 12 de mayo, en consecuencia, por parte de la Gerencia de AGAPA y la IGJA, se suscribió un protocolo de actuaciones contables a realizar una vez cerrado el ejercicio 2011 a fin de garantizar la continuidad de la gestión contable de la extinguida DAPSA mediante la conversión de sus saldos contables en los que se correspondan conforme al Plan General de Contabilidad Pública de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos de carácter administrativo.
- 254 Las conclusiones obtenidas sobre el trabajo realizado en la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía y las recomendaciones que se proponen son las siguientes:

5.1. Conclusiones en relación a las fuentes de financiación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía

- 255 La práctica totalidad de los ingresos contabilizados por la entidad proceden de sus actuaciones o ventas para la Administración de la Junta de Andalucía. Los ingresos procedentes de ventas y prestaciones de servicios a terceros distintos de la Junta de Andalucía suponen el 6% de la cuenta de Pérdidas y Ganancias tanto en 2010 como en 2011. **(§43)**

Cumplimiento de la normativa presupuestaria en relación con la dotación, ejecución y destino de los créditos

Transferencias de financiación corrientes y de capital

- 256 Los fondos destinados a la Agencia/DAPSA como transferencias de financiación corriente, tienen como destino, equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias. En cumplimiento de la normativa presupuestaria y contable, la Agencia ha registrado estos fondos en la cuenta de resultados como ingresos de explotación del ejercicio correspondiente hasta compensar la cuantía total de gastos (8.857 m€ en 2011 y 3.179 m€ en 2010). **(§50)**
- 257 Los expedientes administrativos de gasto que han sido formalizados y fiscalizados como transferencias de capital (financiación y nominativas), se corresponden con expedientes de encomiendas de gestión de explotación, teniendo en cuenta que su destino es financiar actividades determinadas previamente por la Consejería, la cual se reserva la capacidad de decisión en la aplicación y destino de los fondos a las actuaciones de explotación concretas y específicas de la entidad instrumental y no a financiar de forma genérica su estructura básica. **(§§53 a 55)**
- 258 La Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Agricultura y Pesca establece los criterios de valoración de las actuaciones financiadas con transferencias de financiación de capital encomendadas a la entidad. **(§§56 a 61)**
- 259 Los acuerdos y resoluciones dictadas por los que se autorizan las transferencias no cumplen todos los requisitos exigidos para la figura de encomienda de gestión establecidos en el artículo 106 de la LAJA y el artículo 30 Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuesto para el ejercicio 2011, último con regulación temporal. **(§62)**
- 260 En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería, se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación” y “transferencias de asignación nominativas de capital”, lo que en realidad eran créditos destinados a financiar actividades de explotación específicas de la CAP. **(§63)**
- 261 Los expedientes administrativos de gasto formalizados como transferencias de financiación de capital han sido fiscalizados de conformidad por parte de la intervención delegada de la CAP, de acuerdo a los criterios exigidos a este tipo de expedientes y que no se corresponde con el previsto para las encomiendas de gestión. **(§64)**

- 262 La mayor parte de estos expedientes, pese a incorporar compromisos de gasto de carácter plurianual, se han formalizado incumpliendo lo establecido en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras. **(§65)**
- 263 El informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas OE-03/2002 y los informes de control financiero permanente realizados a la extinta DAPSA, han venido poniendo de manifiesto las contradicciones entre los expedientes administrativos de gasto tramitados desde la Consejería y el destino real de los fondos en la empresa. **(§§66 y 67)**

Fondos procedentes de la devolución de IVA asimilables a transferencias de financiación

- 264 Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 6 de octubre de 2005, la empresa solicitó a la Agencia Tributaria la devolución del importe de IVA soportado y no deducido correspondiente a los ejercicios 2002 y 2003. La entidad ha aplicado las cantidades ingresadas por la Agencia Tributaria en distintos proyectos y actuaciones acordados por responsables de la Consejería de adscripción y la empresa, según actas de 24 de mayo de 2010 (aplicación devolución 2002) y 22 de junio de 2011 (aplicación devolución 2003). **(§§77 a 81)**
- 265 A estos fondos se les da un tratamiento similar a las transferencias de financiación y se aplican a proyectos y actuaciones de explotación corrientes. **(§82)**
- 266 Los fondos debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Junta de Andalucía, dado que el mayor gasto de las actuaciones realizadas en los ejercicios 2002 y 2003 como consecuencia de la no deducibilidad de las cuotas de IVA, fue financiado desde la CAP mediante transferencias de financiación. **(§83)**

Subvenciones corrientes

- 267 La subvención agraria de mayor cuantía recibida por la empresa es la correspondiente al Pago Único. Estas ayudas se conceden al agricultor, persona física o jurídica, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria. **(§§85 y 86)**
- 268 Del análisis de los expedientes de gasto no se han detectado incidencias significativas en relación con su formalización y la consignación de los créditos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma. **(§87)**

Encomiendas de gestión

- 269 La Agencia/ DAPSA también ejecuta actuaciones por encargo de las distintas Consejerías y Agencias del Sector Público Andaluza, financiadas con el instrumento de "Encomienda de Gestión" con cargo a los capítulos II y VI del Presupuesto de la Junta de Andalucía. **(§93)**
- 270 Las actuaciones y proyectos no presentan diferencias en relación con los financiados con transferencias de financiación de capital que justifiquen la utilización de distintos instrumentos de financiación. En ambos casos se trata de actuaciones competencia de las entidades que

actúan como poderes adjudicadores; el objeto del negocio jurídico coincide con los previstos en la LCSP y el servicio prestado por la instrumental es susceptible de contraprestación. **(§94)**

- 271 En la revisión de los expedientes administrativos de gasto la única diferencia constatada ha sido la permanencia de las actividades en el tiempo. **(§95)**
- 272 No se han detectado incidencias de carácter material en cuanto a su tramitación, ejecución, justificación y pago, no obstante, dada la naturaleza de los gastos que financian, al menos en un 59% de los expedientes analizados y que han sido formalizados como encomiendas de capital, debieron tramitarse a través del capítulo de gastos corrientes del presupuesto de gasto de las Consejerías. **(§99)**

Financiación de actuaciones de mediación en el pago de subvenciones

- *Ayudas al sector pesquero*

- 273 AGAPA/DAPSA interviene como intermediaria en el pago de ayudas reguladas en la Orden de 16 de mayo de 2008, de la Consejería de Agricultura y Pesca⁶⁰.
- 274 La codificación en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de los créditos destinados a estas ayudas no refleja que son abonadas a través de una entidad instrumental del sector público. **(§§102 y ss)**

- *Ayudas del Programa de Alimentos Ecológicos*

- 275 La Agencia/DAPSA también viene actuando como intermediaria en el pago de determinadas actividades del "Programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía".
- 276 No se dispone de documentación jurídica del encargo, ni de expediente administrativo de gasto específico para su financiación. En cumplimiento de las instrucciones recibidas, la entidad ha venido abonando estas ayudas con cargo a las transferencias de financiación de capital recibidas.
- 277 Se incumplen la normativa y los procedimientos establecidos, al financiar mediante transferencias de financiación expedientes de gasto en los que el destino de los fondos viene determinado por el órgano gestor, y en este caso se trata del pago de ayudas a centros docentes designados por la Consejería. Los hechos citados podrían suponer una infracción del principio constitucional de seguridad jurídica. **(§§109 a 112)**

En cumplimiento de la normativa presupuestaria, los expedientes de gasto correspondientes a transferencias de financiación y encomiendas de gestión destinados a la realización de actividades por parte de la entidad instrumental, debieron formalizarse y codificarse en el Presupuesto de Gastos de la Consejería de acuerdo con la naturaleza real de gastos y actuaciones que se financian.

⁶⁰ Concesión de ayudas para la mejora estructural y la modernización del sector pesquero andaluz, en el marco del Programa Operativo para 2007-2013, y se efectúa su convocatoria para 2008.

En relación a las funciones de intermediación en el pago de subvenciones que realiza la entidad fiscalizada, y en cumplimiento de la normativa presupuestaria, los expedientes administrativos de gasto destinados a financiar estas actuaciones debieron ser codificados y formalizados desde la Consejería según la Instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuestos. Además, los fondos destinados a esta actividad de se deben incluir en el PAIF de la entidad colaboradora.

Registro contable de los fondos en la entidad: Cumplimiento de la normativa contable y fiscal

- 278 Siguiendo el principio contable de atender al fondo de las operaciones antes que a la forma en que se presenten o formalicen los expedientes de gasto (transferencias financiación de capital, transferencia de capital con asignación nominativas, encomiendas de gestión), y en cumplimiento también de lo establecido en la Orden de 25 de octubre de 2006, el tratamiento contable y fiscal que ha venido realizando la empresa de los recursos procedentes del presupuesto, se corresponde con el previsto normativamente para los expedientes de encomienda de gestión. No obstante, los ingresos no se incluyen en el cálculo de la cifra de negocios. **(§§68 y ss)**
- 279 Del análisis de la información contable se ha podido comprobar que la Agencia aplica a las distintas actividades y proyectos financiados con estas transferencias de financiación de capital, un porcentaje de gastos indirectos y de estructura que puede variar entre el 7% y el 0%, sin que quede acreditado en cada caso los motivos y criterios que determinan el margen imputado. **(§70)**
- 280 Al final del ejercicio se ajustan los saldos pendientes de aplicar procedentes de las transferencias de financiación de explotación y de las de capital. Las de explotación se aplican en su totalidad para equilibrar la cuenta de Pérdidas y Ganancias. Las transferencias de financiación de capital no aplicadas se registran en el pasivo a corto plazo como deuda con la Administración. **(§§ 71 a 73)**
- 281 En ningún caso se realiza el reintegro del crédito sobrante de las transferencias de financiación de capital no aplicadas, en el ejercicio o en el inmediato siguiente, a la Tesorería de la Junta de Andalucía, por lo que se incumple lo establecido en el artículo 15 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social. Este incumplimiento legal coincide con el señalado en el informe de la Cámara de Cuentas OE 03/2002, en relación con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre⁶¹. **(§74)**
- 282 La entidad contabiliza las subvenciones agrícolas por el valor estimado, contraviniendo lo establecido en la Norma de Valoración 20ª y 21ª del PGC de las sociedades mercantiles del sector público andaluz, de las Agencias públicas empresariales y de las entidades asimiladas,

⁶¹ Ley por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.

que determina la valoración de los ingresos en función del "valor razonable del importe concedido". (§92)

- 283 Según información de las Cuentas Anuales publicadas a 31 de diciembre de 2011 la Agencia tiene pendiente de inspección fiscal todos los impuestos correspondientes a los cuatro últimos ejercicios económicos. No se han detectado contingencias de importes significativos. (§§ 142 y 143)

Destino de los fondos y Capacidad de autofinanciación de la Agencia

- 284 No se han detectado incidencias o errores de carácter material en relación con las actividades desarrolladas por la entidad y el adecuado destino de los fondos a la finalidad para la que se reciben. (§§122 y ss)
- 285 Las leyes de presupuestos anuales regulan un porcentaje máximo del 6% de costes generales y corporativos a aplicar a las distintas actuaciones encomendadas a las entidades instrumentales. La orden de 25 de octubre de 2006, de la CAP, regula un porcentaje máximo a imputar del 7%. (§§125 y 126)
- 286 Los gastos incurridos en la realización de los distintos proyectos y actividades superan a los ingresos aplicados para su financiación. Para compensar esta situación deficitaria se hace necesario aplicar las transferencias de financiación corriente por el importe total recibido (3.179 m€ en 2010 y 8.857 m€ en 2011). (§128)
- 287 En el caso de la Agencia/DAPSA, el coste de estructura fija que ha sido necesario para realizar las actuaciones por la entidad instrumental, ha supuesto un 9,53% del total de costes en 2010 y un 12,96% en 2011, muy por encima en ambos ejercicios al porcentaje estimado como máximo, tanto en las leyes de presupuesto, como en la orden de la Consejería. (§129)
- 288 La imputación por encima del máximo legal, además de un incumplimiento, puede ser indicativa de que la estructura fija de la entidad sobrepasa las dimensiones adecuadas y razonables para desarrollar de forma eficiente las actuaciones encomendadas por la Administración. (§130)
- 289 Del análisis realizado se puede concluir que la actividad productiva y permanencia en el mercado de la sociedad mercantil dependía, en exclusividad, de los recursos procedentes del Presupuesto de la Administración de la Junta de Andalucía. (§150)
- 290 Dada la reducida actuación en el mercado de la extinta sociedad mercantil, resulta coherente la decisión de la Administración de la Junta de Andalucía de haberla incluido en el proceso de reordenación del sector público y haber creado un ente instrumental sometido al derecho administrativo y contabilidad presupuestaria, adaptando así su personalidad jurídica a la realidad de las actuaciones que realiza. (§151)

5.2. Conclusiones relativas a la gestión del personal al servicio de la Agencia

- 291 Como consecuencia de las impugnaciones y recursos presentados y la suspensión cautelar del proceso de integración en relación con el personal procedente de DAPSA, durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013 este colectivo se ha encontrado en una situación de indefinición, pendiente de la resolución definitiva de los procedimientos judiciales en curso; hecho que ha tenido lugar con la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 11 de Febrero de 2014 (**§§167 y ss**)⁶²

Evaluación de la organización y control interno

- 292 Las competencias en materia de gestión de personal y los sistemas de información, gestión y control presentan una fragmentación entre el personal procedente de la antigua DAPSA, personal funcionario y laboral de la RPT de la Junta de Andalucía. (**§171**)⁶³
- 293 El reparto de las competencias en materia de personal entre los centros directivos de la Agencia y los de la Consejería, unida a la indefinición de las tareas y funciones a desempeñar por el personal procedente de DAPSA, está dando lugar a disfunciones del modelo organizativo, además de situaciones de conflicto de competencias y atribuciones. (**§172**)
- 294 Como consecuencias de estos hechos se detectan condiciones laborales distintas en el desarrollo de funciones iguales, conflictos relacionados con la dependencia jerárquica y funcional, dispersión de las responsabilidades de archivo de expedientes, gestión de nóminas, y otras tareas relacionadas con los procedimientos administrativos de personal. (**§173**)
- 295 La situación descrita supone además de los problemas organizativos comentados, un punto débil de control interno que afecta a la gestión eficiente y eficaz de recursos humanos en la actual Agencia. (**§174**)

Para la buena gestión de personal resulta necesaria la elaboración definitiva del catálogo de puestos de trabajo y la definición de las competencias, atribuciones y responsabilidades de los órganos de dirección y gestión de la Agencia en concordancia con las competencias y atribuciones conferidas a las delegaciones y direcciones provinciales de la Consejería.

Cumplimiento de Legalidad Personal Procedente de DAPSA

- 296 En los expedientes analizados correspondientes a personal directivo y de especial confianza no consta documentación que pueda acreditar que la selección se haya realizado mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, tal como establece el artículo 70.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Tampoco se ha podido determinar si su provisión se ha realizado atendiendo a los principios de mérito, capacidad e idoneidad. (**§§202 y 207**)

⁶² Punto modificado por la alegación presentada.

⁶³ Punto modificado por la alegación presentada.

- 297 Los seis puestos con la calificación contractual de “asesor ejecutivo” no estaban previstos en la estructura orgánica definida en los estatutos de la empresa pública, ni tampoco se recogen en los estatutos de la actual Agencia. No consta autorización ni del Consejo de Administración de DAPSA primero, ni del Consejo Rector de la Agencia, una vez constituida ésta, por la que se hayan aprobado estos puestos como staff en la estructura directiva. **(§204)**
- 298 Todos estos contratos se celebraron entre los ejercicios 2009 y 2010. Sólo uno de los asesores tenía contrato laboral previo en la empresa; requisito establecido en el pacto que regulaba el acceso y las condiciones laborales del personal directivo de DAPSA. **(§206)**
- 299 Durante el trabajo de campo se ha podido comprobar que los titulares de estos puestos prestan servicio en órganos directivos de la Consejería de Agricultura y Pesca, de los que dependen funcionalmente. **(§208)**
- 300 En relación con los expedientes analizados correspondientes a personal de convenio, se concluye, en línea con lo señalado en el informe de control financiero permanente elaborado por la Intervención General de la Junta de Andalucía, y en cuanto a la provisión de puestos de trabajo en el ejercicio 2010, que los expedientes de personal contratado no aportan documentación suficiente para garantizar que se hayan respetado los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. **(§213)**
- 301 En la selección del personal para proyectos de duración determinada, la empresa requiere a los candidatos experiencia en el mismo proyecto, funciones y provincia encargado en campañas anteriores, por lo que el acceso de personal con experiencia en otras campañas o instituciones puede quedar restringido. **(§214)**
- 302 Las incidencias descritas vulneran lo establecido en el artículo 77 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía. **(§215)**
- 303 En el análisis realizado se ha comprobado que 2 de los puestos directivos de la empresa superan el importe máximo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011, y han percibido un total, descontando la antigüedad, de 72.305 € y 75.506 €, respectivamente. Durante la fase de alegaciones se ha tenido conocimiento sobre el procedimiento iniciado por la Secretaría General de la Agencia conducente a la determinación de presuntas responsabilidades en la acreditación y percepción de las retribuciones correspondientes a uno de los directivos. Según informa la Agencia, el procedimiento ha culminado con el reintegro por el interesado de las cantidades indebidamente percibidas.⁶⁴ **(§§216 a 218)**
- 304 El titular del puesto de Subdirector de Recursos Humanos en DAPSA, desde el 31 de noviembre de 2008, fue cesada por resolución del Consejero Delegado con fecha 25 de octubre de 2010. Con motivo de este cese devengó una indemnización legal por importe de 11.696 €. En la misma fecha del cese, se le comunicó que ocuparía un puesto de jefatura de área. No se tiene constancia de que el trabajador llegara a ejercer estas nuevas funciones asignadas en la empresa. **(§§219 a 221)**

⁶⁴ Punto modificado por la alegación presentada.

- 305 Con fecha 31 de octubre de 2010 se produce el cese efectivo del trabajador en la entidad. El importe de la indemnización se fija en 43.210 €. Se carece de aprobación, autorización, justificación y criterios de cálculo de este importe. **(§222)**
- 306 Los hechos descritos podrían suponer indicios de responsabilidad contable por alcance por los importes abonados sin justificar. **(§224)**
- 307 Dos trabajadores de la empresa con contrato de alta dirección y personal asesor de especial confianza, han percibido conceptos retributivos de “indemnización por traslado” y “nivel de vida”, respectivamente, que no le resulta de aplicación según la normativa. En el segundo de los casos, no consta en el expediente la comunicación a la Consejería de Hacienda para el abono del complemento retributivo. El abono de cantidades sin justificación, ni autorización adecuada podría suponer indicios de responsabilidad contable por alcance. **(§§225 a 234)**
- 308 Se ha podido comprobar que si bien la empresa promueve una política de igualdad en cuanto a la selección del personal, se detectan situaciones de desequilibrio en relación con el número de mujeres que ocupan puestos de responsabilidad y participan en la toma de decisiones de la empresa. A pesar de que la distribución por sexos en la empresa es muy equilibrada (866 hombres y 843 mujeres en 2011). Los puestos directivos y de jefaturas de servicio son ocupados principalmente por hombre. **(§§235 a 240)**
- 309 La proporción de mujeres y hombres (índice de feminización) sólo resulta totalmente equilibrada en los puestos de titulados del grupo A y se aprecia una concentración del trabajo femenino en el grupo C. **(§§241 a 243)**

Evolución de la Plantilla procedente de DAPSA y Eficiencia en la gestión de recursos humanos

- 310 Desde el ejercicio 2009 se venía produciendo una disminución progresiva de la plantilla media, con una incidencia mayor en la categoría de Directivos y en la de personal de convenio del grupo D.
- 311 Para medir la actividad de la empresa se ha considerado el volumen total de ingresos obtenidos tanto por cifra de negocio, y otros ingresos de explotación que se aplican a la realización de las actividades encomendadas a la entidad instrumental. En los dos últimos ejercicios la proporción de los gastos de personal suponen más de la mitad de los gastos de explotación.
- 312 Mientras el gasto de personal por plantilla media ha ascendido ligeramente, la actividad medida en euros gestionado por persona ha descendido del ejercicio 2010 al 2011.
- 313 No obstante, las limitaciones de información para poder realizar un análisis evolutivo completo, debido a la falta de homogeneidad de la información financiera y contable, impiden concluir sobre la eficiencia en la gestión de recursos. **(§§244 y ss)**

Cumplimiento de legalidad Personal procedente de la Administración de la Junta de Andalucía

- 314 Los expedientes analizados cumplen, en general, lo establecido en la Orden de 26 de diciembre de 2000, por la que se regula el contenido, tramitación, gestión y archivo de los expedientes personales correspondientes al personal al servicio de la Junta de Andalucía.
- 315 De la revisión realizada no se han detectados incumplimientos de la normativa de función pública en relación con los procedimientos de acceso a los puestos de trabajo, titulación adecuada del personal para el desempeño de las funciones y procedimientos de promoción. Tampoco se han detectado incumplimientos de la normativa presupuestaria de aplicación. **(§§248 a 251)**

6. ANEXOS

ANEXO 1

BALANCE DE SITUACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y 2010

	Ejercicio		Ejercicio		PATRIMONIO NETO Y PASIVO	Ejercicio	Ejercicio
	2011	2010	2011	2010			
ACTIVO							
ACTIVO NO CORRIENTE					PATRIMONIO NETO		
Inmovilizado Intangible	509	861			Fondos propios-	6.506	6.506
Patentes, licencias, marcas y similares	1				Capital	3.846	3.846
Aplicaciones informáticas	508	861			Reservas	2.659	2.659
Inmovilizado Material	6.643	11.081			Legal y estatutaria	769	769
Terrenos y construcciones	5.064	8.149			Otras reservas	1.890	1.890
Instalaciones técnicas, maquinaria, utillaje mobiliario y otro inmovilizado material	1.579	2.545			Resultado del Ejercicio	0	0
Inmovilizado en curso y anticipos		387			Subvenciones, Transferencias, Donaciones y Legados Recibidos	8.488	10.045
Inversiones Inmobiliarias	0	0			Procedentes de la Junta de Andalucía	8.488	10.045
					Total Patrimonio Neto	14.993	16.550
Inversiones en Empresas del Grupo y Asociadas a Largo Plazo	7.012	7.728			PASIVO NO CORRIENTE		
Instrumentos de Patrimonio	7.012	7.728			Provisiones a Largo Plazo	210	118
Inversiones Financieras a Largo Plazo	2.815	3.305			Deudas a Largo Plazo	55	48
Instrumentos de Patrimonio	2.722	3.205			Otros pasivos financieros	55	48
Otros Activos Financieros	93	100			Pasivos por impuesto diferido	3.638	4.305
					Total Pasivos No Corrientes	3.903	4.471
ACTIVO CORRIENTE	16.979	22.975					
Activos no corrientes mantenidos para la venta	1.956	1.944			PASIVO CORRIENTE		
Existencias	1.330	1.944			Provisiones a Corto Plazo	665	310
Productos en curso	1.035	1.596			Deudas a corto plazo	48.544	45.455
Productos terminados	295	348			Deudas con entidades de crédito	48.544	45.455
Relaciones con la Junta de Andalucía	46.740	41.173			Otros pasivos financieros	366	611
Operaciones Especificadas	2.731	6.622			Relaciones con la Junta de Andalucía		
Subvenciones Recibidas	43.491	34.536			Operaciones de intermediación	366	611
Operaciones de Intermediación	518	15			Otros conceptos	18.562	23.422
Deudores Comerciales y Otras Cuentas a Cobrar	17.218	18.395			Acreeedores Comerciales y Otras Cuentas a Pagar	12.587	15.455
Cientes por ventas y prestaciones de servicios	13.369	12.629			Proveedores a corto plazo	12.587	15.455
Cientes, empresas del grupo y asociadas	2.473	4.587			Proveedores, empresas de grupo y asociadas a corto plazo	122	7
Deudores varios	1.268	290			Acreeedores varios	3.099	3.280
Personal	58	30			Personal (remuneraciones pendientes de pago)		
Activos por Impuesto Corriente	47	68			Pasivos por impuesto corriente		
Otros créditos con las Administraciones Públicas	3	792			Otras deudas con las Administraciones Públicas	2.461	4.138
Inversiones en empresas del grupo y asociadas a corto plazo	90	90			Anticipos de clientes	293	542
Otros activos financieros	90	90			Periodificaciones a corto plazo	136	621
Inversiones Financieras a corto plazo	30	46					
Otros activos financieros	30	46					
Periodificaciones	0	0					
Efectivo y Otros Activos Líquidos Equivalentes	2.826	6.818					
Tesorería	2.826	6.818					
					Total Activos Corrientes	70.190	68.465
					Total Activos	87.169	91.440
					TOTAL PASIVOS CORRIENTES	68.273	70.419
					TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	87.169	91.440

ANEXO 2

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS
CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS ANUALES 2011 Y 2010

	m€	
	Ejercicio 2011	Ejercicio 2010
OPERACIONES CONTINUADAS		
Importe neto de la cifra de negocios	17.414	23.178
Ventas y prestaciones de servicios a la Junta de Andalucía	11.878	16.528
Ventas	1.862	2.272
Prestación de servicios	3.674	4.378
Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	-614	-569
Trabajos realizados por la empresa para su activo		
Aprovisionamientos	-32.120	-38.867
Consumo de mercaderías	-22	-16
Consumo de materias primas y otros aprovisionamientos	-573	-1.037
Deterioro de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos	-31.525	-37.814
Otros ingresos de explotación	78.359	80.366
Ingresos accesorios y otros de gestión corriente	107	286
Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio	16.014	6.763
Procedentes de otras entidades	65	152
Procedentes de la Junta de Andalucía	15.949	6.611
Transferencias de explotación de la Junta de Andalucía	62.238	73.317
Gastos de personal	-57.179	-58.669
Sueldos, salarios y asimilados	-43.355	-44.543
Cargas sociales	-13.824	-14.126
Otros gastos de explotación	-3.908	-4.341
Servicios exteriores	-3.285	-3.753
Tributos	-187	-373
Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales	-436	-215
Amortización del inmovilizado	-1.599	-2.124
Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	758	849
Excesos de provisiones	4	51
Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	-1.218	109
Deterioros y pérdidas	-828	
Resultados por enajenación y otras	-390	109
Otros resultados	130	15
A.1 RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	28	-2
Ingresos financieros	1.506	154
De participaciones en instrumentos de patrimonio		
De valores negociables y de créditos del activo inmovilizado	40	21
Incorporación de subvenciones y transferencias de carácter financiero	1.466	133
Gastos financieros	-56	-12
Por deudas con terceros	-56	-12
Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros	-1.472	-140
Deterioros y pérdidas	-6	-7
Resultados por enajenaciones y otras	-1.466	-133
A.2 RESULTADO FINANCIERO	-22	2
A.3 RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	6	0
Impuestos sobre beneficios	-6	0
A.4 RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS	0	0
A.5 RESULTADO DEL EJERCICIO	0	0

ANEXO 3

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS
CORRESPONDIENTE A LOS EJERCICIOS ANUALES 2011 Y 2010

	m€	
	2011	2010
Resultado de la cuenta de pérdidas y ganancias	0	0
Ingresos y gastos imputados directamente al patrimonio neto		
Subvenciones, donaciones y legados recibidos	68.057	77.307
1. Procedentes de la Junta de Andalucía		
Efecto impositivo	-20.417	-23.192
Total ingresos y gastos imputados directamente al patrimonio neto	47.640	54.115
Transferencias a la cuenta de pérdidas y ganancias, subvenciones, donaciones y legados	-70.281	-76.180
1. Procedentes de la Junta de Andalucía	-70.281	-76.188
2. Procedentes de otras entidades		8
Efecto impositivo	21.084	22.854
Total transferencias a la cuenta de pérdidas y ganancias	-49.197	-53.326
Total de ingresos y gastos reconocidos	-1.557	789

ESTADO TOTAL DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO NETO CORRESPONDIENTE
A LOS EJERCICIOS ANUALES 2011 Y 2010

	m€				
	Capital Social	Reservas Voluntarias	Resultado	Subvenciones, donaciones y legados recibidos	Total Patrimonio
Saldos ajustados al 31 de diciembre de 2009	3.846	2.659	0	9.255	15.761
Total Ingresos y gastos reconocidos				789	789
Aplicación del resultado 2009					
Regularizaciones					
Saldos al 31 de diciembre de 2010	3.846	2.659	0	10.045	16.550
Total Ingresos y gastos reconocidos				-1.557	-1.557
Aplicación del resultado 2010					
Regularizaciones					
Saldos al 31 de diciembre de 2011	3.846	2.659	0	8.488	14.993

ANEXO 4

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO DE LOS EJERCICIOS 2011 Y 2010

m€

	Ejercicio 2011	Ejercicio 2010
A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (I)		
1.Resultado del ejercicio antes de impuestos	6	0
2. Ajustes del resultado:	2.080	1.379
3. Cambios en el capital corriente	-6.060	-15.824
4. Otros flujos de efectivo de las actividades de explotación	-2.783	-6.787
5. Flujos de efectivo de las actividades de explotación (1+2+3+4)	-6.757	-21.232
B) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN		
6. Pagos por inversiones	-331	-1.525
7. Cobros por desinversiones (+)	7	0
8. Flujos de efectivo de las actividades de inversión (6+7)	-323	-1.525
C) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN (III)		
9. Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	0	1.477
10. Cobros y pagos por instrumentos de pasivo financiero	3.088	24.925
11. Pagos por dividendos y remuneraciones de otros instrumentos de patrimonio	0	0
12. Flujos de efectivo de las actividades de financiación (9+10+11)	3.088	26.402
D) Efecto de las variaciones de los tipos de cambio	0	0
E) AUMENTO /DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO O EQUIVALENTES (5+8+12+D)	-3.992	3.645

ANEXO 5

SISTEMA JUPITER. PRESUPUESTO DE GASTO POR APLICACIÓN PRESUPUESTARIA. DAPSA/AGAPA						
Ejercicio 2011						m€
CAPITULO	sección	APLICACIÓN		CREDITO	OBLIGACION	PAGO
2	CAP	0.1.16000100	.22709 .71A.8.	245	245	245
2	CAP	1.1.16001500	.22709 .71F.8.2010	119	50	0
2	CAAC	0.1.19320100	.21100 .45G.2.	112	32	32
2	CHAP	0.1.31000100	.22706 .61G.6.	5	5	5
2	IFAPA	0.1.16320300	.21301 .54D.5.	24	24	24
2	IFAPA	0.1.16320300	.22709 .54D.5.	190	160	142
		SUBTOTAL		695	516	448
CAPITULO	sección	APLICACIÓN		CREDITO	OBLIGACION	PAGO
4	CAP	0.1.16000100	.44059 .71A.7.	8.857	8.857	6.300
4	FAGA	0.1.33001500	.47000 .71F.1.	70	70	70
		SUBTOTAL		8.927	8.927	6.370
CAPITULO	sección	APLICACIÓN		CREDITO	OBLIGACION	PAGO
6	CAP	0.1.16000100	.61700 .71C.2.	1.214	1.214	1.214
6	CAP	0.1.16000100	.61905 .71E.4.	86	86	86
6	CAP	0.1.16000100	.63905 .71P.4.	1.227	1.227	686
6	CAP	0.1.16001100	.62905 .71C.2.	151	71	23
6	CAP	0.1.16001100	.62905 .71F.5.	168	36	17
6	CAP	0.1.16001100	.65905 .71A.8.	401	18	0
6	CAP	0.1.16001200	.63905 .71P.4.	3.976	2.720	1.233
6	CAP	0.1.16001500	.61905 .71E.1.	1.102	1.102	1.102
6	CAP	0.1.16001700	.60905 .71H.3.	196	94	89
6	CAP	0.1.16001700	.61200 .71E.9.	1.077	0	0
6	CAP	0.1.16001700	.65905 .71A.2.	85	63	23
6	CAP	0.1.16001800	.60915 .71E.9.	250	223	223
6	CAP	0.1.16001800	.61905 .71P.0.	165	0	0
6	CAP	0.1.16001800	.65905 .71A.1.	340	75	30
6	CAP	1.1.16001100	.62905 .71C.0.2010	87	87	87
6	CAP	1.1.16001100	.62905 .71F.3.2010	268	177	159
6	CAP	1.1.16001100	.65905 .71A.6.2010	247	75	0
6	CAP	1.1.16001200	.63905 .71P.2.2010	548	261	217
6	CAP	1.1.16001700	.60905 .71H.1.2010	15	0	0
6	CAP	1.1.16001700	.61200 .71E.7.2010	593	297	0
6	CAP	1.1.16001700	.61905 .71C.6.2010	2	2	2
6	CAP	1.1.16001700	.65905 .71A.0.2010	15	14	14
6	CAP	1.1.16001800	.60915 .71H.0.2010	217	217	217
6	CAP	1.1.16001800	.61905 .71P.9.2010	230	197	197
6	CHAP	1.1.12001100	.60900 .61K.9.2010	335	0	0
6	CHG	0.1.09000400	.60301 .14B.9.	271	271	271
6	CMA	0.1.20000100	.62905 .44D.3.	45	45	45
6	CMA	0.1.20001100	.61905 .44E.6.	59	0	0
6	CMA	1.1.20001100	.61905 .44E.4.2010	22	0	0
6	CVOP	0.1.13000300	.62905 .43B.7.	24	24	0
6	IFAPA	0.1.16320100	.60900 .54D.6.	21	0	0
6	IFAPA	0.1.16320300	.60600 .54D.1.	3	0	0
6	IFAPA	0.1.16320300	.60900 .54D.4.	104	0	0
6	IFAPA	0.1.16321100	.60900 .54D.7.	187	0	0
6	IFAPA	0.1.16321600	.60900 .54D.2.	331	0	0
6	IFAPA	0.1.16321700	.60900 .54D.1.	97	10	10
6	IFAPA	1.1.16321100	.60900 .54D.5.2010	34	0	0
6	IFAPA	1.1.16321600	.60900 .54D.0.2010	136	0	0
6	IFAPA	1.1.16321700	.60900 .54D.0.2010	87	0	0
		SUBTOTAL		14.417	8.608	5.945

CAPITULO	sección	APLICACIÓN	CREDITO	OBLIGACION	PAGOS
7	CAP	0.1.16000100 .74059 .71A.0.	45.983	45.983	40.570
7	CAP	0.1.16001100 .77400 .71F.2.	123	0	0
7	CAP	0.1.16001800 .74003 .71C.5.	363	0	0
7	CAP	0.1.16001800 .74001 .71C.3.	134	0	0
7	CAP	0.1.16001800 .74006 .71C.8.	242	0	0
7	CMA	0.1.20001100 .77100 .44E.0.	7	0	0
7	CMA	0.1.20001300 .74002 .44E.1.	450	0	0
7	CMA	0.1.200013000679.73013 .44E.5.	307	0	0
7	IFAPA	0.1.16320100 .74059 .54D.9.	1.838	1.411	1.241
7	CAP	1.1.16001100 .73013 .71C.0.2010	23.600	23.600	9.000
		SUBTOTAL	73.048	70.995	50.811
		TOTAL	97.087	89.045	63.574

Ejercicio 2010

CAPITULO	Sección	APLICACIÓN	CREDITO	OBLIGACION	PAGO
2	CAP	0117000100 22709 71A 7	453	257	230
2	IFAPA	0117320300 21301 54D 4	397	373	373
2	IFAPA	0117320300 22709 54D 4	171	57	57
2	CAAC	0121320100 21100 45G 0	143	143	132
		SUBTOTAL	1.163	830	792

CAPITULO	Sección	APLICACIÓN	CREDITO	OBLIGACION	PAGO
4	CAP	0117000100 44059 71A 6	3.179	3.179	2.788
4	FAGA	0133001500 47000 71F 1	11	11	11
4	FAGA	0133001500 47005 71F 7	1	1	1
4	FAGA	0133001500 47007 71F 5	1.340	1.340	1.340
		SUBTOTAL	4.531	4.531	4.140

CAPITULO	Sección	APLICACIÓN	CREDITO	OBLIGACION	PAGOS
6	CEH	0110001100 60900 61K 2	254	136	0
6	CEH	1110001100 60900 61K 02009	85	60	60
6	CJAP	0112000400 60301 14B 6	447	84	0
6	CAP	0117001300 60905 71H 6	180	138	0
6	CAP	1117001300 60905 71H 32009	57	57	0
6	CAP	0117001700 61200 71E 8	1.008	276	233
6	CAP	1117001700 61200 71E 52009	867	88	88
6	CAP	0117001500 61905 71E 0	1.192	1.160	1.160
6	CAP	0117001800 61905 71P 0	395	151	76
6	CAP	1117001700 61905 71E 62009	65	55	0
6	CAP	1117001800 61905 71P 72009	101	101	0
6	CAP	0117001100 62905 71C 7	63	0	0
6	CAP	0117000100 62905 71F 3	975	783	374
6	CAP	1117001100 62905 71C 92009	77	53	0
6	CAP	1117001100 62905 71F 12009	309	44	0
6	CAP	0117000100 63905 71C 0	98	74	0
6	CAP	0117000100 63905 71P 3	8.340	6.027	2.342
6	CAP	1117001200 63905 71P 92009	339	136	113
6	CAP	0117000200 65200 71A 4	1.222	792	792
6	CAP	0117001800 65905 71A 0	666	586	98
6	CAP	1117001700 65905 71A 92009	115	115	0
6	CAP	0117000200 66200 71A 3	370	121	121
6	IARA	0117310100 61700 71C 7	5.736	0	0

6	IARA	0117311700	61905 71C 9	66	44	0
6	IARA	1117311700	61905 71C 62009	22	22	0
6	IFAPE	0117320300	60600 54D 0	3	0	0
6	IFAPE	0117321700	60900 54D 0	1.196	775	263
6	IFAPE	1117321700	60900 54D 82009	425	213	0
6	IFAPE	0117321800	62900 54D 8	40	40	0
6	CVOT	01180003000	26262905 43B 4	23	0	0
6	CMA	0122000100	61700 44E 7	23	0	0
6	CMA	0122001100	61905 44E 4	22	0	0
6	CMA	0122000100	62905 44D 1	53	0	0
SUBTOTAL				24.834	12.131	5.719
CAPITULO	sección	APLICACIÓN		CREDITO	OBLIGACION	PAGO
7	CAP	0117001800	74001 71F 5	130	130	0
7	CAP	0117001800	74003 71C 4	841	841	0
7	CAP	1117001800	74003 71C 12009	300	300	0
7	CAP	0117001800	74005 71H 0	23.500	23.500	0
7	CAP	0117001800	74006 71C 7	1.437	1.437	0
7	CAP	0117000100	74059 71A 0	5.941	5.941	5.495
7	CAP	0117000100	74059 71C 8	12.529	12.529	11.632
7	CAP	0117000100	74059 71E 6	15.949	15.949	13.726
7	CAP	0117000100	74059 71F 5	23.798	23.798	22.027
7	CAP	0117000100	74059 71H 3	4.283	4.283	2.995
7	CAP	0117000100	74059 71P 4	8.745	8.745	7.645
7	CAP	0117001100	74400 71F 4	171	171	171
7	CAP	0117001318	77200 71C 9	0	0	0
7	IARA	0117310100	74059 71C 2	3.874	3.874	3.874
7	IARA	0117310100	74059 71F 5	256	256	256
7	IFAPE	0117320100	74059 54D 8	1.935	1.935	1.899
7	CMA	0122001300	74002 44E 0	176	176	0
7	CMA	0122001100	77100 44E 8	3	0	0
SUBTOTAL				103.869	103.866	69.721
TOTAL				134.398	121.357	80.372

Ejercicio 2009

CAPITULO	sección	APLICACIÓN		CREDITO	OBLIGACION	PAGO
2	CAP	0118000100	22709 71A 6	381	381	273
2	IAM	0121310100	22606 32G 2	9	9	0
2	CAAC	0122320100	21100 45G 0	132	132	107
2	Varias	0131000100	21200 61G 7	4	4	0
SUBTOTAL				527	527	381
CAPITULO	sección	APLICACIÓN		CREDITO	OBLIGACION	PAGO
4	CAP	0118001800	44001 71Q 3	1	1	1
4	CAP	0118000100	44059 71A 5	43	43	35
4	FAGA	0133001500	47000 71K 6	571	571	571
4	FAGA	0133001500	47004 71K 2	42	42	42
4	FAGA	0133001500	47005 71K 1	19	19	19
4	FAGA	0133001500	47007 71K 0	2.200	2.200	2.200
SUBTOTAL				2.875	2.875	2.868

CAPITULO	sección	APLICACIÓN	CREDITO	OBLIGACION	PAGO
6	CEH	1110001100 60900 61K 92008	269	183	41
6	CAP	1118001500 60905 71D 62008	17	0	0
6	CAP	0118001300 60905 71H 5	126	59	0
6	CAP	0118001700 61200 71E 7	450	362	0
6	CAP	0118000100 61905 71E 2	32	0	0
6	CAP	0118001800 61905 71P 9	444	302	0
6	CAP	0118000100 61905 71Q 5	52	52	25
6	CAP	1118001700 61905 71E 42008	65	0	0
6	CAP	1118001800 61905 71P 52008	135	135	39
6	CAP	0118000300 62200 71B 6	135	135	135
6	CAP	0118000100 62905 71B 9	1.585	1.486	1.486
6	CAP	0118001200 63905 71P 2	6.042	5.474	2.916
6	CAP	1118001200 63905 71P 92008	815	609	609
6	CAP	0118000200 65200 71A 3	1.409	976	0
6	CAP	0118001100 65905 71A 6	1.300	1.274	286
6	CAP	1118001700 65905 71A 72008	180	180	17
6	CAP	0118000200 66200 71A 2	433	63	42
6	IARA	0118310100 60700 71D 0	366	361	300
6	IARA	0118310100 61700 71D 1	1.530	1.530	0
6	IARA	0118311700 61905 71D 9	52	31	0
6	AFAPA	0118320300 60600 54D 0	20	17	0
6	AFAPA	0118320300 60900 54D 2	1.678	1.560	494
6	AFAPA	1118321600 60900 54D 72008	360	208	0
6	AFAPA	0118320300 60905 54D 7	19	19	0
6	CAAC	0122320100 60800 45G 0	2	2	0
6	CMA	1123001100 61700 44E 32008	23	0	0
6	CMA	0123000100 62905 44F 2	143	143	0
6	CMA	1123001800 62905 44F 32008	46	46	0
6	CMA	0123000100 63905 44D 0	120	120	0
6	CMA	0123000100 69905 44D 4	3	3	0
6	AAA	0123310300814161000 51D 1	1.904	1.904	1.904
6	AAA	0123310300813161900 51D 9	1	0	0
		SUBTOTAL	19.756	17.235	8.292
CAPITULO	sección	APLICACIÓN	CREDITO	OBLIGACION	PAGO
7	CAP	0118001800 74001 71B 0	90	90	0
7	CAP	0118001800 74003 71B 2	520	520	0
7	CAP	0118001800 74005 71H 0	10.000	10.000	0
7	CAP	0118001800 74006 71B 5	400	400	0
7	CAP	0118000100 74059 71A 8	5.910	5.707	4.573
7	CAP	0118000100 74059 71B 9	16.245	15.265	13.177
7	CAP	0118000100 74059 71D 0	2.545	2.545	2.099
7	CAP	0118000100 74059 71E 1	30.176	23.377	17.570
7	CAP	0118000100 74059 71G 3	11.000	11.000	9.075
7	CAP	0118000100 74059 71H 4	2.975	2.975	2.454
7	CAP	0118000100 74059 71P 3	8.750	7.600	6.563
7	CAP	0118000100 74059 71Q 4	3.014	3.014	2.487
7	CAP	0118001100 74400 71G 4	89	89	89
7	CAP	0118001818 77204 71B 6	1	1	1
7	IARA	0118310100 74059 71D 2	1.570	1.570	1.199
7	IFAPA	0118320100 74059 54D 1	2.165	2.165	2.165
7	CMA	0123001100 77100 44E 7	3	0	0
		SUBTOTAL	95.453	86.318	61.453
		TOTAL	118.612	106.954	72.993

RELACIÓN DE OBJETIVOS. EJERCICIO 2011

ANEXO 6

Nº	Descripción del Proyecto	Financiación	PROGRAMA DE ACTUACIONES, INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN (PAIF)		CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS		m€
			Previsión	Realización	Ingresos	Gastos	
0	Varios	Encomiendas y Capítulo VII	-	-	-	-	129
1	Apoyo a la pesca sostenible	-	-	-	-	-	-
2	Actuaciones para las bases del desarrollo sostenible del sector agrario	-	-	-	-	-	-
3	Incentivación del sector agroindustrial	-	-	-	-	-	-
5	Actuaciones para el desarrollo rural	-	-	-	-	-	-
7	Investigación, desarrollo y formación agraria y pesquera	Capítulo VII	1.411	1.568	1.568	1.889	1.889
8	Conservación del medio natural	Capítulo VII-TAN	-	127	127	126	126
9	Explotación agrícola y ganadera de fincas	Ingresos propios y Subvenciones agrarias (Fincas)	2.800	3.004	3.004	2.621	2.621
10	Encargos de ejecución de la Consejería de Agricultura y Pesca	Encomiendas y Capítulo VII	9.159	10.073	10.073	11.091	11.091
11	Encargos de ejecución del IFAPA	Encomiendas	369	749	749	740	740
12	Otros encargos de ejecución de la Junta de Andalucía	Encomiendas y Capítulo VII-TAN	342	1.068	1.068	1.038	1.038
13	Encargos o contratos con terceros	Encomiendas e Ingresos propios (Silos)	750	3.474	3.474	3.084	3.084
14	Reposición del Inmovilizado de la sociedad con financiación propia	-	100	71	-	-	-
15	Apoyo a la Dirección y Servicios Generales de Agricultura y Pesca	Capítulos IV y VII	54.840	60.997	52.461	62.724	62.724
17	Actuaciones finalistas de apoyo para el desarrollo rural	Capítulo VII-TAN	-	8.804	11.003	10.465	10.465
18	Actuaciones en materia de Infraestructuras agrarias (Plan Encamina2)	Capítulo VII-TAN	23.600	3.359	3.359	3.359	3.359
19	Otras actuaciones financiadas con recursos propios	Capítulo VII	-	1.873	1.873	350	350
			93.372	95.166	88.759	97.616	97.616

RELACIÓN DE OBJETIVOS. EJERCICIO 2010

ANEXO 7

Nº	Descripción del Proyecto	Financiación	PROGRAMA DE ACTUACIONES, INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN (PAIF)		CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS		m€
			Previsión	Realización (PAIF)	Ingresos	Gastos	
1	Infraestructura de la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP)	Capítulo VII	9.120	8.154	4.174	3.901	
2	Producción vegetal	Capítulo VII-TAN	5.123	6.160	6.160	5.757	
3	Producción ganadera	Capítulo VII	3.758	3.231	3.231	3.003	
4	Seguros agrarios	Capítulo VII	290	222	222	208	
5	Sanidad animal	Capítulo VII-TAN	5.050	5.272	5.272	4.927	
6	Sanidad vegetal	Capítulo VII-TAN	3.937	1.682	1.682	1.572	
7	Laboratorios	Capítulo VII	4.046	3.599	3.599	3.364	
8	Ayuda a jóvenes agricultores	Capítulo VII	2.545	2.365	2.365	2.210	
9	Actuaciones de gestión del agua para el IARA	Capítulo VII	874	893	893	835	
10	Asentamientos agrarios	Capítulo VII	256	220	220	206	
11	Apoyo a grupos de desarrollo rural	Capítulo VII-TAN	27.783	4.147	4.147	4.023	
12	Calidad agroalimentaria	Capítulo VII	15.399	14.140	13.805	12.930	
13	Apoyo técnico FAGA	Capítulo VII	12.503	12.491	12.491	11.673	
14	Plan de diversificación costera	Capítulo VII	2.723	3.419	2.193	1.969	
15	Apoyo pesca y acuicultura	Capítulo VII	6.022	4.776	4.776	4.463	
17	Agricultura ecológica	Capítulo VII	1.715	1.706	1.514	1.418	
19	Infraestructura, explotaciones y centro	Capítulo VII	493	443	443	414	
20	Innovación, tecnología y asesoramiento	Capítulo VII	522	522	522	488	
21	Gestión de procesos y explotación de resultados	Capítulo VII	910	819	819	765	
22	Explotación agrícola y ganadera de fincas	Ingresos propios y Subvenciones agrarias (Fincas)	3.700	3.642	3.642	3.273	
23	Otros encargos de ejecución de la Consejería de Agricultura y Pesca	Encomendadas	5.101	11.071	11.071	10.530	
24	Otros encargos de ejecución del IARA	Encomendadas	2.850	3.020	3.020	2.934	
25	Otros encargos de ejecución del IFAPA	Encomendadas	755	1.522	1.522	1.439	
26	Otros encargos de ejecución de la Consejería de Medioambiente	Encomendadas	129	137	137	132	
27	Otros encargos o contratos con terceros	Encomendadas e Ingresos propios (Silos)	500	5.217	5.217	4.977	
28	Reposición del inmovilizado de la sociedad con financiación propia	Capítulo VII	1.410	1.483	-	-	
29	Actuaciones de gestión del agua para la CAP	Capítulo VII	68	68	68	64	
30	Conservación del medio natural	-	176	-	-	-	
31	Transferencias de financiación de caminos rurales	Capítulo VII	3.000	2.998	2.998	2.801	
32	Hacienda de Quintos	Capítulo VII	-	322	322	301	
34	Remanentes 2009 71Q	Capítulo VII	-	265	238	222	
35	Remanentes 2009 71E	Capítulo VII	-	734	734	686	
36	Remanentes 2009 71ª	Capítulo VII	-	225	225	210	
37	Remanentes 2009 71B	Capítulo VII	-	207	207	194	
38	Otras actuaciones	Capítulo VII	-	1.940	1.940	2.451	
39	Agroindustria y comercialización agroalimentaria	Capítulo VII	550	135	135	127	
-	Costes de estructura	Capítulos IV y VII	-	-	1.240	9.956	
			121.318	107.247	101.244	104.423	

ANEXO 8

COMPARACIÓN ORGANIGRAMAS DAPSA/AGAPA

DAPSA ANTES DE 2011	
Consejero delegado Dirección de administración y recursos Dirección de producción y tecnología Dirección de empresas e innovación Subdirección RRHH y corporativo Subdirección gestión económica y contratación Subdirección auditoria y sistemas Subdirección de apoyo técnico Subdirección gestión recursos agrarios Subdirección gestión recursos marinos Subdirección gestión de infraestructuras rurales Subdirección sistemas de información Subdirección empresa agroalimentaria Subdirección innovación y desarrollo	
AGAPA EJERCICIO 2011	
PROCEDENTE DE DAPSA	RPT CONSEJERIA
Dirección gerencia Secretaria general Dirección general económico-administrativa Dirección general de servicios técnicos Subdirección RRHH y corporativo Subdirección de gestión de recursos e infraestructura Subdirección sistemas de información Subdirección plan de sistemas y protocolo de Subvenciones	Dirección general de inspección, control y análisis Subdirección de inspección y control agroalimentario
AGAPA EJERCICIO 2012 (DECRETO 538/2012)	
PROCEDENTE DE DAPSA	RPT CONSEJERIA
Dirección gerencia Secretaria general Subdirección RRHH y corporativo Subdirección de gestión de recursos e infraestructura Subdirección sistemas de información Subdirección de coordinación, prospectiva y relaciones internacionales	Subdirección de inspección y control agroalimentario

ANEXO 9

DISTRIBUCIÓN POR LÍNEA DE ACTIVIDAD

CÓDIGO LÍNEA	DENOMINACIÓN	PLANTILLA DAPSA	FUNCIONARIOS	LABORALES J.A
1	Gestión de subvenciones y ayudas	223	239	41
2	Inspección, vigilancia y control	315	329	30
3	Laboratorios	210	83	207
4	Gestión de explotaciones agrarias	18	-	-
5	Servicios pesqueros y acuícolas	57	-	-
6	Regadíos e infraestructuras rurales y pesqueras	42	-	-
7	Formación en el ámbito agrario y pesquero	19	-	-
8	Investigación y transferencia del conocimiento	53	-	-
9	Sistemas y tecnologías de la información	240	-	-
10	Apoyo a la gestión	229	163	125
11	Calidad, promoción agroalimentaria y pesquera y comunicación	54	-	-
13	Desarrollo territorial, relaciones internacionales y cooperación	38	-	-
D	Dirección	7	77	-
13	Servicios horizontales	96	-	96
TOTAL		1.601	891	403
TOTAL GENERAL				2.895

7. ALEGACIONES PRESENTADAS Y TRATAMIENTO DE LAS MISMAS EN LOS SUPUESTOS QUE NO HAYAN SIDO ADMITIDAS O SE ADMITAN PARCIALMENTE

CUADRO ESTADÍSTICO

ALEGACIONES	ADMITIDAS		NO ADMITIDAS	TOTAL
Nº	Admitida	Parcialmente admitida	Justificación, evidencia, falta documentación, etc.	
AGAPA				
1	X			
2	X			
3		X		
4			X	
5			X	
6			X	
7			X	
8			X	
9		X		
10	X			
11			X	
12			X	
13			X	
14			X	
15			X	
16			X	
17		X		
18		X		
19			X	
CAPDR				
1			X	
2		X		
3			X	
4			X	
5			X	
6			X	
7			X	
8			X	
9			X	
IGJA				
1			X	
TOTAL	3	5	21	29

ENTE: Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía

ALEGACIÓN NÚMERO 1, AL PUNTO 9 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN NÚMERO 2, A LOS PUNTOS 27, 161 A 164, 167 Y 297 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN NÚMERO 3, A LOS PUNTOS 44 A 76 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Para aclarar esta cuestión es necesario analizarla desde la óptica del origen de los fondos (naturaleza del fondo económico de la operación para la Consejería) y de la aplicación/destino de los mismos (naturaleza del fondo económico de la operación para la mercantil / Agencia).

Para ello el análisis de estas cuestiones exige precisar el ámbito normativo aplicable en los ejercicios 2010 y 2011, que no son los mismos que los de finales de los años noventa ni de comienzos de los dos mil, con unos criterios que se han ido “perfilando” y “ajustando” hasta la publicación del Plan General Contable aplicable a las empresas públicas de la JA de 2009 (que sustituyó al de 2002) y la Consulta 8 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) publicada en su boletín nº 77/2009, a los que luego nos referiremos. Hasta entonces sí estuvo sometido a distintas interpretaciones, que debieran quedar de lado y despejarse desde ahora. Y, no puede ser de otra manera, cuando es público el reconocimiento de que *“ante la diversidad de formas de actuación, que evidentemente condicionan el reflejo contable de las transacciones, la adaptación (del plan contable de 2002 aplicable a las empresas públicas) no ofrecía un mecanismo de respuesta homogéneo. Esto ha supuesto una dificultad añadida en la aplicación de la norma contable, que cada entidad ha resuelto de una manera diferente*⁶⁵. En efecto, *la regulación relativa a la actividad económico-financiera de las empresas públicas, aunque ha tenido impulsos importantes en los últimos años, como la aprobación del Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable de las empresas de la JA y el Plan General de Contabilidad aplicable a las sociedades mercantiles y entidades de derecho público, aprobado por Resolución de 4 de marzo de 2002 de la IGJA, tiene todavía importantes lagunas que dificultan las tareas de fiscalización*⁶⁶.

De hecho, el nuevo PGC de 2007 *fija el destino de la ayuda como criterio básico para determinar la solución contable*⁶⁷ (aplicable también a la adaptación de 2009 para las empresas públicas de Andalucía). Y, como no puede ser menos, **la norma 21 del Plan General de Contabilidad** de las Sociedades Mercantiles **del Sector Público Andaluz**, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas, aprobado por Resolución de la Intervención General de la Junta de

⁶⁵ “Líneas directrices para la adaptación del PGC de las empresas públicas de la Junta de Andalucía”. Silvia Fresneda Fuentes (Profesora Titular de Universidad), Joaquina Laffarga Briones (Catedrática de Universidad) Inmaculada Lucuix García (Profesora Titular de Escuela Universitaria e Ignacio Ruiz Albert (Departamento de Contabilidad y Economía Financiera. Universidad de Sevilla). Publicado en Auditoría Pública nº 49 (2009) pp 111-120.

⁶⁶ Cámara de Cuentas. Contestación a la Consulta 02/2004, 28/01/2005. Apartado 7 Conclusiones.

⁶⁷ “Reforma Contable y Auditoría Pública”. Eloy Morán Méndez. Auditor del Consello de Contas de Galicia. Auditoría Pública nº 48 (2009). Págs. 71, 79 y 80.

Andalucía de 2 de octubre de 2009⁶⁸ nos recuerda que **para la adecuada contabilización deberemos atender al fondo económico y no sólo jurídico de las operaciones.**

Cuestión ésta que no es baladí, toda vez que aparece destacada en la introducción, contenidos del plan, con el siguiente tenor literal (pág. 116):

(...) La norma 21 es la que, dada su importancia, tiene un mayor desarrollo. Se redacta con el ánimo de resolver aquellas situaciones y operaciones propias de la actividad de las empresas públicas de la Junta de Andalucía que presentan un tratamiento no homogéneo por parte de éstas o inadecuado en ocasiones y pretende asegurar además, el respeto al espíritu que informa la nueva regulación contable española y comunitaria. Así la norma comienza diciendo que “en su contabilización deberá atenderse al fondo económico y no sólo jurídico de las operaciones”. (...)

Así se reclamaba doctrinalmente en la necesaria adaptación contable al PGC de 2007, para que partiendo de su solidez conceptual, se profundizara –entre otras- en la siguiente cuestión⁶⁹:

*(...) b) Para el tratamiento contable de los fondos recibidos de la JA, en el ejercicio de su doble papel de socio mayoritario (único en la mayoría de los casos) y principal financiador de la actividad de estas empresas, es necesario **dar una respuesta basada en la realidad económica de las operaciones y no exclusivamente en su origen presupuestario.** (...).*

O se constataba doctrinalmente, cuando al tiempo de referirse a las subvenciones otorgadas por socios o propietarios (caso de las empresas públicas) Morán Méndez, Eloy (2009) concluía que *(...) la excepción descrita vuelve a ser una manifestación de **la prevalencia del fondo económico sobre la forma jurídica de las operaciones** (...)*⁷⁰.

Resulta evidente, cuando menos, la necesaria concreción de los criterios contables aplicables reclamados desde la puesta en práctica de la regulación contable de 2002, y es por lo que **se invocará en las alegaciones siguientes la prevalencia del fondo económico de las operaciones; esto es, el respeto, y la decidida aplicación, de las normas contables aplicables en los ejercicios 2010 y 2011 y del principio de imagen fiel en las cuentas de la Administración que aporta los fondos y, de otro lado, en la destinataria de los mismos (la mercantil / Agencia),** atendiendo para ello a la naturaleza y finalidad económica de las dotaciones y de las aplicaciones de los fondos, y en el mismo plano –al menos- que su concepción jurídico-presupuestaria.

1) financiación genérica vs. específica.-

Se refiere en el informe que las transferencias de financiación no se han destinado a financiar la estructura básica de la empresa sino a actuaciones de explotación, y se refieren como citas el mencionado artículo 18.1 de la Ley 15/2001, la Instrucción Conjunta 2/2002, de 21 de marzo de la DG Presupuestos y de la Intervención General de la JA, en relación con el régimen de los

⁶⁸ BOJA núm. 6 de 12 de enero de 2010, pág. 116.

⁶⁹ Citado 1 anterior. Pág. 117.

⁷⁰ Citado 3 anterior. Pág. 79.

reintegros, y la norma de valoración 20.b) del PGC 2002 aplicables a las Sociedades Mercantiles y EDP de la JA.

El artº 18 de la referida Ley 15/2001, de 26 de diciembre, (vigente hasta su expresa derogación con la Ley de Presupuestos de 2014), literalmente nos dice:

“Artículo 18 Transferencias a las empresas de la Junta de Andalucía y a las fundaciones a que se refiere el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- 1. Las cantidades percibidas por las empresas de la Junta de Andalucía y, en su caso, por las fundaciones a que se refiere el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para financiar su presupuesto de explotación, tendrán la naturaleza de transferencia de financiación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio en que fueron otorgadas o para enjugar pérdidas de ejercicios anteriores.*
- 2. Las transferencias de capital deberán aplicarse en el ejercicio en el que fueron concedidas o en el inmediato siguiente, reintegrándose el sobrante a la Tesorería de la Junta de Andalucía.*

Hasta aquí nada relativo a la financiación genérica para la estructura básica de la empresa, como se menciona en su informe.

De otro lado, la Instrucción conjunta 2/2002 desarrolla el régimen de reintegro establecido en el artº 18.3 de la referida Ley 15/2001, pero nada más.

En tercer lugar, en cuanto a **la referida Norma de Valoración 20.b) del PGC** aplicable, todo parece indicar que se están refiriendo a la norma del **anterior plan de 2002**, aprobado por Resolución de la Intervención General de la JA, de fecha 4 de marzo de 2002 (BOJA núm 39 de 4 de abril de 2002), **pero dicho plan fue derogado por la disposición cuarta de la Resolución de 2 de octubre de 2009 del mismo órgano aprobando el nuevo PGC (BOJA núm. 6 de 12 de enero de 2010).**

Además, debe tenerse presente que la norma 20.b) del anterior PGC 2002, que versa sobre la contabilización de las transferencias y subvenciones, tampoco refiere carácter alguno de financiación genérica⁷¹:

b) Las transferencias corrientes concedidas a las empresas de la JA para financiar su presupuesto de explotación tendrán la naturaleza de transferencia de financiación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias, teniendo el carácter de reintegrable a la Tesorería de la JA la cuantía no aplicada en virtud de lo que se disponga en tal sentido en las leyes anuales de presupuestos de la CAA. El importe a reintegrar será registrado en la cuenta 4759 JA acreedora por diversos conceptos.

⁷¹ Resolución 4 de marzo de 2002, de la IGJA, PGC 2002. Boja 39 de 04.04.2002. pág. 5.170.

Decía lo que decía el artº 18 de la Ley 15/2001 ya referida, pero no otra cosa. Se querían referir, seguramente, al párrafo tercero de la NRV 20.

Con todos los respetos, el plan y la norma aplicable al ámbito temporal al que se refiere este informe es el PGC de 2009 y la norma que trata sobre esta cuestión es la Norma de Valoración 21ª - Fondos recibidos de la JA, en particular la 21.3.b), con el siguiente tenor literal:

“b.1.Reconocimiento.

Los fondos concedidos por la JA para financiar el presupuesto de explotación y cuyo destino sea la financiación de una actividad o un área de actividad concreta o la prestación de un determinado servicio que debe ser financiado de forma específica para garantizar su efectiva prestación y tengan la consideración de no reintegrables, se registran como ingresos del ejercicio en el que se concedan. A tal efecto, se consideran como tales los fondos recibidos mediante programas de actuación, inversión y financiación, contratos-programa, convenios u otros instrumentos jurídicos, siempre que en los mismos se especifiquen las distintas finalidades que puedan tener, así como los importes que financian cada una de las actividades específicas. Si se destinaran a financiar actividades de ejercicios futuros, se imputarán en la cuenta de pérdidas y ganancias en dichos ejercicios.

No obstante, los fondos concedidos por la JA con finalidad indeterminada que tengan carácter de no reintegrable se registrarán como un pasivo de la entidad con la JA⁷². (...).

Como puede observarse nada relativo al presunto carácter genérico, y sí al constatado carácter concreto o específico de las actuaciones que se contemplen en el PAIF (luego volveremos sobre ello).

Es importante señalar la concordancia que el fondo de esta norma 21 tiene con los pronunciamientos del ICAC ya desde 1992, cuando se refiere a las subvenciones (entonces) destinadas a fomentar la realización de determinadas actividades específicas que se concretaban mediante la suscripción de contratos-programas o sistemas similares⁷³.

Y, en este punto, debemos dejar claro que no se trata de interpretación alguna de quien alega; es la lógica adaptación contable de la norma de valoración 18 del PGC de 2007. Decimos lógica, porque recoge el criterio de la IGAE expresado por el ICAC en su boletín (BOICAC) nº 77/2009. Consulta 8 (Anexo II):

(...)

A este respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que el término subvención de la NRV. 18ª del PGC 2007 debe ser entendido de una forma más amplia que el que tiene en la legislación española que regula las subvenciones públicas, de forma que se incluyen, por ejemplo, las transferencias que pueden recibir las entidades y empresas públicas en las que la Administración es propietaria o socio mayoritario.

⁷² Boja 6, de 12 de enero de 2010, pág. 143.

⁷³ BOICAC 9, abril 1992. Consulta 3. Ver también BOICAC 17, julio 1994, Consulta 1, relativa a las subvenciones concedidas a las televisiones públicas.

En cuanto al sentido de la expresión actividades de interés general o público, el PGC 2007 no se está refiriendo de forma genérica a las actividades de las empresas públicas, sino a actividades específicas a cuya financiación la Administración concedente decide afectar unos determinados fondos. (...)

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, los criterios para delimitar el tratamiento contable de las subvenciones o transferencias recibidas por las empresas públicas son los siguientes:

(...)

2. Transferencias u otras entregas sin contraprestación de las Administraciones Públicas que son sus socios:

b) Transferencias a las empresas públicas para financiar actividades específicas.

*Constituyen ingresos, debiendo ser imputadas a resultados de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 1.3 de la NRV. 18ª del PGC 2007, las transferencias destinadas a financiar actividades específicas que hayan sido declaradas de interés general mediante una norma jurídica. Asimismo se **considerarán como tales las transferencias establecidas mediante contratos-programa, convenios u otros instrumentos jurídicos** cuya finalidad sea la realización de una determinada actividad o la prestación de un determinado servicio de interés público, siempre que en dichos instrumentos jurídicos se especifiquen las distintas finalidades que pueda tener la transferencia y los importes que financian cada una de las actividades específicas.*

*Es muy importante advertir que **tal criterio es dictado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**, que sirve de base al pronunciamiento del ICAC.*

*Finalmente, **la única referencia al tal carácter genérico** se encuentra en el Anexo IV – Clasificación económica del gasto público. Operaciones corrientes – Capítulo IV “Transferencias Corrientes”, de **la Orden de 4 de junio de 2003**, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004⁷⁴, que literalmente dice:*

*Créditos destinados a efectuar pagos, condicionados o no, sin contrapartida directa, tanto **para la financiación de operaciones genéricas o transferencias**, como para la financiación de operaciones corrientes con un fin concreto específico o subvenciones. (...).*

*Obsérvese que este Anexo IV ha estado vigente hasta su derogación por la Orden de 3 de julio de 2012, por la que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos. Además, **no ha sido hasta la publicación de la Ley 7/2013, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2014, en su disposición final segunda, cuando ha adquirido el pretendido carácter legal**, a través de la redacción de un artículo 58.bis al TR de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía.*

⁷⁴ Publicada en el Boja núm. 113, de 16 de junio de 2003. Pág. 13.165.

Recapitulando, y antes de seguir adelante, llegamos a **una primera conclusión** *-en relación con el ámbito temporal objeto del informe-* y es que **han coexistido en el tiempo dos ámbitos de normas con los siguientes alcances y características:**

- **La Orden de 4 de junio de 2003**, de elaboración del presupuesto, que en su **Anexo IV refiere el controvertido carácter genérico, no concreto ni específico, de las transferencias de financiación**⁷⁵.
- **El PGC español de 2007, su adaptación para las empresas públicas de la Junta de Andalucía realizado por Resolución de la Intervención General de la JA de 2 de octubre de 2009, y la consulta 8 del ICAC**⁷⁶ publicada en el BOICAC nº 77 de 2009 recogiendo el criterio de la IGAE, que aún hoy mantienen su vigencia. **Recogen el carácter específico de las actuaciones; considerando como tales los fondos recibidos mediante PAIFs (NRV 21.3.b.1).**

Debemos recordar que el ICAC tiene atribuidas *-entre otras-* las siguientes funciones y competencias: realización de los trabajos técnicos y propuesta del Plan General de Contabilidad adaptado a las Directivas de la Unión Europea y a las Leyes en que se regulen estas materias; la aprobación de las adaptaciones de este Plan a los distintos sectores de la actividad económica y el establecimiento de los criterios de desarrollo; y el perfeccionamiento y actualización permanentes de la planificación contable y de la actividad de auditoría de cuentas.

2) En cuanto a la imposibilidad de destinar las transferencias de financiación de capital a actividades distintas de elementos que la empresa incorpore a su inmovilizado.-

Esta cuestión fue centro de debate en los primeros años de los dos mil. En síntesis traía causa de lo que posteriormente fue la aplicación de la NRV 20 del Plan adaptado de 2002 (ya derogado), cuando decía que las transferencias de financiación de capital debían tener como destino en la entidad el establecimiento en su conjunto de su estructura básica.

Muchas y variadas fueron las alegaciones entonces formuladas⁷⁷ teniendo de fondo dos cuestiones: una, la posibilidad de que *-en función de la naturaleza de la actividad a llevar a cabo-* la operación pudiera ser de capital para la Consejería que financia y, al mismo tiempo, operación corriente para la instrumental que la realiza en el marco de su objeto social, por constituir actividad típica y habitual; y otra, sobre el registro y tratamiento contable en la instrumental como "aportaciones de los socios" de aquellas transferencias con finalidad indeterminada, no asociados con ninguna actividad o área de actividad concreta.

Buena prueba de ello es la iniciativa que **el Pleno de esa Institución tomó el 8 de mayo de 2003** cuando aprobó por unanimidad encomendar a la Comisión Técnica que realizara **un estudio en profundidad** sobre la forma de contabilizar las empresas públicas de la JA los fondos recibidos de la

⁷⁵ Concordante con la definición contenida en la Orden de 31 de enero de 1997, por la que se aprueba el PGC Pública de la Administración General de la JA y de sus Organismos Autónomos de carácter administrativo.

⁷⁶ Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) es un Organismo Autónomo del Ministerio de Hacienda que rige su actuación conforme a lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE, así como a lo establecido en la Ley de Auditorías de Cuentas (RDL 1/2011 de 1 de julio).

⁷⁷ véase Informe de la Cámara de Cuentas de Fiscalización de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, SA (DAPSA). Ejercicio 2001. Ordinales (49) a (52). Pág. 34. Alegación nº 14.

Administración Autónoma haciendo especial hincapié **sobre aquellos que la Junta de Andalucía clasifica en su presupuesto como transferencias de capital y que las empresas destinan a financiar actividades que se encuentran dentro del objeto que constituye su actividad típica y habitual (Anexo III).**

La contestación del estudio a esa **consulta, 02/2004**, de fecha 28 de enero de 2005, es meridianamente clara, entre otras, con las siguientes apreciaciones⁷⁸:

- **El presupuesto de gastos del ente concedente clasificará los fondos atendiendo a la finalidad que con los mismos se pretende conseguir.**
- **La contabilidad del ente receptor los clasificará atendiendo al destino que los fondos van a tener en función de la actividad de la empresa.**

Normalmente va a haber una coincidencia en la calificación de transferencia o subvención corriente o de capital en las entidades concedente y receptora de los fondos. Sin embargo, en atención a la actividad de determinadas empresas puede ser lógico que no se produzca dicha coincidencia. (...).

En conclusión, **es posible la contabilización de distinto modo en la JA y en sus empresas de los fondos que aquella remite a éstas en concepto de transferencias y subvenciones.** Habrá que atender en último extremo a cada operación en sí misma considerada de acuerdo con las características de cada una de las entidades (administración como entidad remitente y empresa como entidad receptora) para proceder a su contabilización de forma adecuada, **de tal modo que los estados financieros reflejen la imagen fiel de las operaciones realizadas.**

- **A la hora de fiscalizar la contabilización de las operaciones de las empresas públicas, se debe atender a la realidad económica de las operaciones realizadas por la misma.**

Reparemos que éste es precisamente el hilo conductor propuesto en esta alegación: la aplicación del principio de imagen fiel en el origen y en el destino de los fondos.

Por ello, se hace necesario volver sobre **el Anexo IV de la Orden de 4 de junio de 2003**, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2004 (Boja 113 de 16.06.13), donde detalla que las Transferencias de Capital son definidas y estructuradas de forma análoga al Cap. IV <Transferencias Corrientes> cuando los fondos provistos por la Consejería se destinan a Operaciones de Capital y Financieras. Y, entre las operaciones de capital se encuentran -además de los elementos integrantes del activo material- los gastos en inversiones de carácter inmaterial (concepto presupuestario 609). Del siguiente tenor literal:

609. Gastos en inversiones de carácter inmaterial.

(...)

Igualmente comprende otras inmovilizaciones inmateriales concretadas en actuaciones de carácter no inventariable relativas a **Estudios y Trabajos Técnicos y de Investigación**

⁷⁸ Págs 5, 6 y 12.-

aplicables a planes o proyectos de inversión; programas de empleo, campañas de promoción, exposiciones, etc.

Además, debemos reparar de nuevo en el tenor literal de **la NRV 21.3.b.1. del plan contable de 2009 ahora aplicable**, anteriormente reproducida, advirtiendo que cuando se refiere a la financiación del presupuesto de explotación, con fondos recibidos mediante PAIFs, **no se distingue sobre que éstos deban ser transferencias corrientes (IV) y no de capital (VII).**

En consecuencia, **una segunda conclusión: las transferencias de financiación de capital pueden atender a la financiación de actividades de fomento, específicas como las contempladas**, y no sólo para financiar la estructura básica de la empresa como aportación genérica.

Cuestión esta que venía siendo mantenida por esta entidad desde aquellas fechas.

En lo concerniente al otro elemento que también concitó no pocas controversias, las “aportaciones de socios para compensación de pérdidas”, que durante años mantuvo presencia en los informes de auditoría, lo consideramos superado vistas las aclaraciones que recoge el nuevo plan contable de 2009 en la ya referida NRV 21.3.a), en relación con la norma 10, de mismo.

3) De la previa determinación por el órgano gestor, la Consejería, de las actividades a realizar; y en ese sentido, la aplicación de la Orden de 25.10.06 de la CAP por la que se establecen “Instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía SA (DAPSA).

Conlleva la advertencia de que dicha orden es una norma de rango inferior a la regulación legal referida en el informe (artº 18 de la Ley 15/2001; interpretación ésta que ya ha sido puesta en cuestión mediante alegación en apartado 1) anterior).

La Orden de 25.10.06 referida tiene como antecedentes las sucesivas órdenes dictadas en 14 de febrero de 2000 (Anexo IV), sustituida posteriormente por la de 16 de febrero de 2001 y por la de 29 de diciembre de 2003.

Con ellas se persigue, desde el año 2000, el establecimiento de un seguimiento efectivo de las actuaciones realizadas por la Empresa (...) a pesar de que por la propia naturaleza de sus gastos estuvieran sometidos a la función interventora de control financiero permanente y, por tanto, no fueran objeto de justificación mediante la aportación de los documentos justificativos de los gastos realizados, pero sometidas en su planificación y seguimiento a las directrices establecidas en aquellas órdenes, dejando explícita su sujeción al régimen que dimana del Decreto 9/1999, de 19 de enero, por el que se aprueba el régimen presupuestario, financiero, de control y contable de las empresas públicas⁷⁹.

Debe tenerse en cuenta que al tiempo de dictarse la primera de las órdenes, la de 14 de febrero de 2000, la entonces Consejería de Agricultura y Pesca, por conducto de la Intervención Delegada en la misma, recabó el parecer de la Intervención General de la JA (Anexo V), donde dice:

⁷⁹ Exposición de motivos y cláusula cuarta.

(...)

Dicha Orden pretende articular el procedimiento para cuantificar, periodificar y enviar los fondos de transferencias de financiación correlativas al PAIF a la citada empresa pública, tratándose por tanto de una cuestión que afecta al régimen interno de las relaciones entre la misma y la Consejería y por ello ajena a las competencias de la función interventora de este Centro Directivo⁸⁰. (...)

En efecto, **la referida orden perseguía dar instrucciones que permitieran un eficaz seguimiento de los objetivos contemplados en el PAIF y, en consecuencia, servir al control de eficacia** que -efectivamente- corresponde competencialmente a la Consejería a la que estaba adscrita DAPSA, al objeto de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados⁸¹; todo ello en aplicación -en 2010 y 2011- de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, Administración de la Junta de Andalucía (**LAJA**) y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía a la Consejería competente en materia de Hacienda.

La correlación entre las transferencias de financiación (explotación y capital) se observa poniendo en relación las fichas del PAIF: PEC (presupuesto de explotación y capital), PAIF 1 (determinación de objetivos y previsiones plurianuales de objetivos a alcanzar. Costes y Gastos), PAIF 1-1 (determinación de los proyectos asociados a cada objetivo) y PAIF 2 (descripción de las transferencias de financiación, explotación o capital, con el destino específico de cada una de ellas, en relación con los objetivos detallados en PAIF 2)⁸².

Así, para 2011⁸³ nos encontramos que:

- **Ficha PEC 2011-1. 5c) Otros ingresos de explotación. Transferencias de financiación. Importe 62.675.001 euros.**
- **Ficha PEC 2011-2. 1.III. Adquisición de inmovilizado. Inversiones en Empresas del Grupo y asoc. L/P. Importe 325.000 euros.**
- **Ficha PAIF 2. Transferencias de financiación de Explotación. Importe 9.000.000 euros. Destino: a gastos incluidos en el objetivo 1 de la ficha PAIF 1.**
- **Ficha PAIF 2-2. Transferencias de financiación de capital. Importe 54.000.001 euros. Destino: a los objetivos corrientes 1 (apoyo a la pesca sostenible), 3 (incentivación del sector agroindustrial) y 7 (investigación, desarrollo y formación agraria y pesquera) de la ficha PAIF 1 (53.675.001 euros) y a objetivos de inversión incluidos en objetivo 3 de la ficha PAIF 1 (325.000 euros).**

⁸⁰ Párrafo segundo del escrito de la Intervención General de la JA de 22 de febrero de 2000 (dirigido al Secretario General Técnico de la Consejería).-

⁸¹ Segundo párrafo del artº 63 de la LAJA. Antes artículos 34.1 y 39.1 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.

⁸² Modelos incluidos en la Orden de 2003 de elaboración del presupuesto de la JA.-

⁸³ Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, 24 de enero de 2011, por la que se dispone la publicación de los Presupuestos de Explotación y de Capital y del PAIF de la EP Desarrollo Agrario y Pesquero, SA (Boja núm. 60 de 25 de marzo de 2011). Págs. 126 a 147.-

- **En consecuencia, se destinan 53.675.001 euros de transferencias de financiación de capital (aplicación 740 del estado de gastos de distintos programas presupuestarios de la Consejería) a financiar actividades de explotación, de su objeto social, contempladas en el PAIF aprobado.**

Pero además de todo ello, esa Orden de 2006, o mejor dicho su precedente, **la Orden de 29 de diciembre de 2003**, por la que se establecieron instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital, **respondió también a la necesidad de atender la recomendación formulada por la Intervención General de la JA**, Intervención Delegada para el Control Financiero Permanente de Sociedades Mercantiles, en sucesivos informes de Gestión de Programas, en los primeros años dos mil⁸⁴ (Anexo VI):

Salvedad IV.3 Directrices públicas marcadas.

No existe soporte documental acerca del proceso previo de planificación pública, a través del cual la Consejería de Agricultura y Pesca transmite a la empresa las políticas a desarrollar durante el ejercicio, no pudiendo por tanto entrar a valorar la misma.

Actuaciones.

Orden comunicada de 29 de diciembre de 2003, por la que se establecen instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la empresa.

Situación actual.

Persiste.

Para el PAIF de 2005 la empresa dispone de un soporte documental acerca del proceso de planificación pública.

La salvedad desapareció a partir del informe de 2004⁸⁵.

Finalmente, también la propia Cámara de Cuentas, en la ya mencionada consulta 02/2004⁸⁶, concluye con la misma idea:

“Ante esta situación, la Cámara de Cuentas debe, en sus tareas de fiscalización, atenerse a los siguientes criterios:

(...)

- **Se debe ser especialmente riguroso con la fiscalización de la planificación de la actividad de las empresas públicas, de tal modo que se obligue a la JA a concretar el destino de los fondos remitidos y se permita fiscalizar con criterios claros la actividad de las entidades, que constituyen una parte importante del sector público. Cuando se realicen fiscalizaciones de cuentas anuales de empresas públicas, debe considerarse los PAIF y los contratos-programa como área de fiscalización. (...)**

⁸⁴ IGJA, Informe Definitivo sobre Gestión de Programas. Ejercicios 2002 y 2003. Pág.30. (fecha del informe 20/04/2005).

⁸⁵ IGJA, Informe Definitivo sobre Gestión de Programas. Ejercicio 2004. Págs. 8 y 9. (fecha de informe 21/06/2006).

⁸⁶ Pág. 12.

De todo ello extraemos una tercera conclusión. La referida Orden de 2006 nunca respondió a la finalidad apuntada en su informe, consistente según ustedes en dar una regulación distinta a la prevista para las transferencias de financiación en el artículo 18 de la Ley 15/2001, que llega incluso a reprochar que la misma tenga un rango normativo claramente inferior a la misma. No hacía falta, pues el pretendido carácter genérico, indeterminado e inespecífico de las transferencias de financiación nunca ha tenido el rango legal por ustedes invocado. Respondió a lo siguiente:

- a) tenía como pretensión servir a la planificación de las actividades a desarrollar (dando cumplimiento a una recomendación formulada por la Intervención General de la JA) y, por ello, al control de eficacia que a la Consejería le corresponde por mandato de la LAJA (antes Ley de Gobierno y Administración),*
- b) que así lo entendió también la Intervención General de la JA, pues, además de servir a tal sugerencia, permitía el seguimiento de las actuaciones realizadas; lo que era congruente -además- con el criterio expresado por la Cámara de Cuentas, y*
- c) sirviendo -en el régimen interno de las relaciones entre Consejería y DAPSA- a la necesaria correlación entre lo previsto en el PAIF y sus fuentes financieras (conforme a lo exigido en la Consulta 8, BOICAC 77/2009 y la NRV 21.3.b.1 del PGC 2009 aplicable a las empresas públicas).*

Por eso se solicita expresamente la supresión de los ordinales (56, 57, 58, 59 y 60).

4) De que la previa singularización por el órgano gestor (Consejería) implique, en sí misma, su eventual concepción jurídico presupuestaria como encomienda de gestión.

El argumento expuesto en su informe lo tenemos en los ordinales (60), (61), (62) y (64): se propone pues, desde la propia Consejería de adscripción, y mediante una norma de rango inferior, una regulación distinta tanto a la prevista para las transferencias de financiación de capital establecida en el artículo 18 de la Ley 15/2001, como a la establecida para la figura de las encomiendas de gestión, reguladas estas últimas en el artículo 106 de la LAJA y el artículo correspondiente a la regulación temporal en las Leyes de Presupuestos Anuales. Señala nota 16 al pie, refiriendo la última regulación temporal, artº 30 de la Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuesto para el ejercicio 2011.

La orden de la Consejería de Agricultura establece para estas transferencias, el tratamiento correspondiente a los instrumentos de financiación de actuaciones concretas, específicas, propias del objeto social de la entidad y de competencia de la Consejería, desvirtuando así la naturaleza de esta fuente de financiación.

Se alude, además, a que los requisitos exigidos para la fiscalización por la intervención delegada de los expedientes administrativos de encomiendas de gestión son distintos a los exigidos a las transferencias de financiación. Señala nota 18 al pie, refiriendo las guías de fiscalización de la IGJA.

Como observamos el relato parte de un argumento ya aclarado: la función de la Orden de 2006 es la de contribuir a la planificación y al seguimiento de las actuaciones realizadas por DAPSA y servir al

control de eficacia que a la Consejería compete (finalidad compartida por la Intervención General de la JA); y no a un intrincado mecanismo, sin rango legal, que perseguiría la singularización de las actuaciones después con el ánimo de sortear antes el régimen de fiscalización aplicable.

La encomienda de gestión es un concepto jurídicamente determinado, antes en la Leyes anuales de Presupuestos, hoy en los artículos 105 y 106 de la LAJA. Por tanto una concreta y singular actividad a realizar por la instrumental será, o no, una encomienda de gestión si reúne los requisitos formales y materiales para ello; fundamentalmente uno: **la razón de competencia**. Esa, y no otra, circunstancia determinará cuando nos encontramos ante tal supuesto, y cuando no. En consecuencia, no se puede generalizar.

La cuarta conclusión sería: toda encomienda de gestión es singularizada por definición, por concretar las actuaciones a realizar, pero no toda actuación singularizada, concreta, que realice la instrumental será una encomienda; tal y como se quiere dar a entender al tratar de forzar el argumento para, a su vez, servir de diferenciación con respecto a las consideradas genéricas o indeterminadas que categóricamente afirman se corresponderían exclusivamente con las actuaciones financiadas por transferencias.

La concreción de la actividad a financiar o la forma específica de financiar la prestación de un determinado servicio no es una característica o atributo de la encomienda de gestión, es una exigencia de la NRV 21.3.b.1 ya comentada más atrás, que se plasma en el PAIF y tan válida para la financiación vía transferencias como para dichas encomiendas.

Tan es así, el requisito de concreción o singularización, que la propia Intervención General de la JA ya recomendó en su informe de control financiero permanente de Cuentas Anuales de 2008 que de cara a la aplicación del nuevo PGC de 2009 se describiera detalladamente en los futuros PAIFs la financiación destinada específicamente por áreas concretas de actividad. Lo que después consagró la NRV 21.3.b.1 del PGC de 2009.

Finalmente, en cuanto a los requisitos de fiscalización, si es que se quisiera dar a entender que hubiese existido un plus de acreditación y adveración formal en la justificación de su aplicación de haberse tratado como una encomienda, debe destacarse lo siguiente⁸⁷:

- El trámite de fiscalización, en **la intervención formal del pago, no exige con carácter imperativo la aportación de los documentos justificativos de los gastos contemplados en el estudio analítico de costes** al que se refiere el apartado B.1.2. **“El interventor podrá solicitarlo cuando lo estime oportuno” (es potestativo) (Anexo VII).**
- La disposición 10 de **la Orden de 2006** versa sobre la verificación de las actuaciones de los trabajos, señalando **la posibilidad, también, de que cada comisión técnica acuerde la verificación de la comprobación material del gasto realizado**, previa a que la memoria anual de seguimiento fuese aprobada por la comisión competente.

Además, debemos recordar que **las agencias sin distinción** también están sometidas al régimen de contabilidad pública en los términos previstos en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda

⁸⁷ Guía de fiscalización de la IGJA. III.5. Encargos de ejecución.

*Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artº 97), por lo que **quedan sometidas a verificación ordinaria o extraordinaria** a cargo de personal funcionario dependiente de la Intervención General de la JA, y del que, en su caso, designe el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Andalucía (artº 103). No puede tenerse duda de que **a la Intervención General de la JA, como centro directivo de la contabilidad pública, le corresponde inspeccionar la contabilidad de las agencias y dirigir sus auditorías** (artº 100.d).*

*Además, tengamos presente también que conforme a lo establecido en el artº 4.2 del Reglamento de Intervención de la JA (RIJA) **la fiscalización previa podrá ejercerse estableciendo técnicas de muestreo y comprobaciones periódicas**; técnicas que han sido aplicadas en no pocos ámbitos de justificación.*

En consecuencia, el procedimiento resulta distinto, pero la finalidad última de control atiende en uno y otro supuesto a la correcta aplicación de los recursos.

Esto nos llevaría a una quinta conclusión: atendiendo a la realidad de las operaciones en DAPSA (AGAPA en 2011), tiene el mismo carácter potestativo (a solicitud de parte) la eventual acreditación de los justificantes de gasto en el supuesto de encontrarnos ante una encomienda o la transferencia de financiación.

Por eso se solicita expresamente la supresión de los ordinales (62) y (63).-

5) De que la presunta previa singularización por el órgano gestor (Consejería) implique, en sí misma, su eventual concepción jurídico presupuestaria como subvención.

Se hace necesario acotar también que, ante la singularidad de las actuaciones financiadas, no nos encontramos ante supuesto alguno que tenga que ver con el eventual de una subvención, y ello porque como antes dijimos el ICAC consideró en su consulta 8 citada anteriormente:

(...)

*A este respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que **el término subvención de la NRV. 18ª del PGC 2007 debe ser entendido de una forma más amplia** que el que tiene en la legislación española que regula las subvenciones públicas, de forma que **se incluyen, por ejemplo, las transferencias que pueden recibir las entidades y empresas públicas en las que la Administración es propietaria o socio mayoritario.***

Lógicamente, esta consideración debe entenderse en exclusiva en el ámbito de su adecuado registro contable como ingreso de explotación, no desde el punto de vista jurídico.

Pues jurídicamente la transferencia de financiación no puede estar sometida directamente a las disposiciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), cuando se realiza entre los agentes (Consejería e instrumental) de una misma Administración a la que pertenecen, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad, como si lo hacen para la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas

(Soler Tappa, Eduardo –2010)⁸⁸ (*Dictamen de la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado 5/2009, de 6 de marzo de 2009 e Informe de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de 4 de mayo de 2007. Boletín informativo de la IGAE nº 93, año 2007*).

Esto queda debidamente reflejado además en el ya referido escrito de la Intervención General de la JA de 22 de febrero de 2000⁸⁹ cuando señala que el artº 38 del RIJA se encuentra en la Sección Segunda del Cap. V del mismo, aplicable exclusivamente a las subvenciones propiamente dichas y en el que no se ha contemplado la categoría de las transferencias de financiación.

Finalmente, en cuanto a la justificación de las subvenciones, resaltar que el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, regula en el Título II – **Procedimiento de gestión y de justificación de las subvenciones**, en su Capítulo II, distintas maneras de proceder a su justificación, no solo con la pretendida aportación detallada de justificantes de gasto, sino también **a través de determinados módulos, mediante la aportación de estados contables y, también, mediante informes de auditoría.**

Y, en ningún momento se desmerecen unas sobre otras. Es hora de recordar que **las empresas y agencias están sometidas a control financiero permanente desde el año 1999**. Trabajo de revisión que se concreta en 3 áreas, en todos los ejercicios económicos sin excepción:

- **Cumplimiento:** legislación general y particular aplicable a la entidad.
- **Cuentas anuales:** imagen fiel de la situación económica, financiera y patrimonial, de conformidad con criterios generalmente aceptados.
- **Gestión de programas y del Plan de Actuaciones, Inversión y Financiación de la entidad.**

6) De que en el trámite administrativo de fiscalización de los expedientes de las transferencias la Intervención Delegada no advirtió que el destino de los fondos eran actuaciones encomendadas por la Consejería y no a la financiación genérica de la empresa.

La ya mencionada Orden, de la entonces Consejería de Economía y Hacienda, de 4 de junio de 2003, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, determina en su disposición 4 la estructura presupuestaria, que deberá contener en los estados de gastos las obligaciones que, como máximo, se puedan reconocer y en los ingresos los derechos que se prevean liquidar. Continúa determinando la estructura específica de las Empresas:

4.3. Estructura específica de las Empresas.

Las Empresas de la JA elaborarán **un presupuesto de explotación y otro de capital**, en los que se detallarán los recursos y dotaciones anuales correspondientes.

⁸⁸ “Subvenciones nominativas y las llamadas transferencias verticales: distinción. Viabilidad de la figura del convenio de colaboración”. Eduardo Soler Tappa. Abogado del Estado. Actualidad Administrativa, nº 10, quincena 16 al 31 de mayo de 2010, Tomo 1, Editorial LA LEY.

⁸⁹ Párrafo tercero del escrito de la IGJA de 22 de febrero de 2000 (dirigido a SGT Consejería).

Además, las Empresas **elaborarán un programa de actuación, inversión y financiación**, con el contenido siguiente:

- a) Inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio
- b) Fuentes de financiación de las inversiones
- c) Objetivos a alcanzar y rentas que se esperan generar
- d) Memoria de la evaluación económica de las inversiones que vayan a iniciarse.

El programa responderá a las previsiones *plurianuales oportunamente elaboradas*.

Para ello, la disposición 6.2 dice:

6.2. Procedimiento para las Empresas.

(...)

En todo caso, deberán ser cumplimentadas y remitidas **las fichas EJA y las fichas PAIF**, que se recogen en el Anexo V de la presente Orden.

No ofrece duda que **dichos documentos forman parte de los presupuestos de la JA en cada anualidad**. Además, y como ya se ha dicho reiteradamente, no podría ser de otra forma, cuando explicábamos la correlación existente entre el PAIF y las corrientes financieras que lo financian.

Tampoco parece ofrecer dudas jurídicas a la vista de lo establecido en el **artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública** de la JA, referida a la especialidad cualitativa y cuantitativa de los créditos, que los gastos **serán destinados a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos** o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.

Y, tampoco que **los estados de gastos tienen naturaleza y fuerza de ley (vs STC 63/1986, de 21 de mayo y STC 13/1992)**. Debemos recordar que el Estado de autorización de Gastos, junto con el texto articulado de la ley de presupuestos de cada año, forma parte del trámite del debate y aprobación en el Parlamento de Andalucía⁹⁰, junto con el estudio de aquellos otros documentos que deban acompañarlo.

Además, como se ha dicho más atrás, **el PAIF de 2011** partía de los presupuestos anuales de la JA y **concretaba el destino de transferencias de financiación de capital a financiar proyectos y objetivos corrientes** (Ficha PAIF 2-2. Transferencias de financiación de capital. Importe 54.000.001 euros. Destino: a los objetivos corrientes 1 (apoyo a la pesca sostenible), 3 (incentivación del sector agroindustrial) y 7 (investigación, desarrollo y formación agraria y pesquera) de la ficha PAIF 1 (53.675.001 euros) y a objetivos de inversión incluidos en objetivo 3 de la ficha PAIF 1 (325.000 euros)).

Pero, es que, además, la propia Intervención General de la JA expresó en el **informe de Cuentas Anuales correspondiente al ejercicio 2008** una conclusión en relación con la contabilización de las

⁹⁰ Artículo 129.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

transferencias de financiación de capital, cuando recomendó que de cara a la futura aplicación del PGC 2009 que las fichas PAIF2 de los ejercicios venideros contuvieran una descripción detallada de las áreas de actividad concretas que fuesen financiadas en forma específica por la Consejería⁹¹. Y, así se hizo en ejercicios posteriores.

También, que la Norma de Valoración 21ª - Fondos recibidos de la JA, en particular la 21.3.b), exige dicho reflejo:

“b.1.Reconocimiento.

Los fondos concedidos por la JA para financiar el presupuesto de explotación y cuyo destino sea la financiación de una actividad o un área de actividad concreta o la prestación de un determinado servicio que debe ser financiado de forma específica para garantizar su efectiva prestación y tengan la consideración de no reintegrables, se registran como ingresos del ejercicio en el que se concedan. A tal efecto, se consideran como tales los fondos recibidos mediante programas de actuación, inversión y financiación, contratos-programa, convenios u otros instrumentos jurídicos, siempre que en los mismos se especifiquen las distintas finalidades que puedan tener, así como los importes que financian cada una de las actividades específicas.

Pues bien, **la sexta conclusión es que la Intervención Delegada no pudo advertir que eran actuaciones encomendadas por la Consejería ya que simplemente no se estaba en ese supuesto, tal y como ha quedado acreditado.**

¿Parece lógico o legal dar a entender que, a pesar de ser palmario que en el PAIF determinadas actividades / objetivos son financiados mediante transferencias de financiación de capital, esto es, que el destino no era financiar la estructura básica de la Empresa, que ello –además- no incomodaba la correcta aplicación de la orden de elaboración del presupuesto de 2003 ni la NRV 21 del PGC 2009 aplicable, y debería haberse opuesto la Intervención Delegada a la fiscalización de las mismas?

¿Es que acaso se reclama el incumplimiento de una ley de obligado cumplimiento, como es la ley de presupuestos de cada año?

Creemos a estas alturas que ya no existen dudas de que se ha presupuestado correctamente, como permitía y disponía la orden de 2003 de elaboración de los presupuestos anuales de la JA, que entendemos se fiscalizaron los expedientes teniendo en cuenta cuanto se ha plasmado en esta alegación y, desde luego, respetando lo que a tal efecto dice la guía de fiscalización aplicable y que se ha contabilizado siguiendo con rigor las disposiciones contables vigentes.

Por eso se solicita expresamente la supresión del ordinal (64).-

7) De que la mayor parte de estos expedientes incorporan compromisos de gasto de carácter plurianual, que no respetan las limitaciones para anualidades futuras que exige el TR Ley General de Hacienda Pública de la JA (65).

⁹¹ Informe de la IGJA de Cuentas Anuales de 2008. Pág. 21.

En cuanto a que la mayor parte de los expedientes incorporan compromisos de gasto de carácter plurianual es lógico, toda vez que la reiterada NRV 21.3.b.1) así contempla tal posibilidad:

“b.1.Reconocimiento.

Los fondos concedidos por la JA para financiar el presupuesto de explotación y cuyo destino sea la financiación de una actividad o un área de actividad concreta o la prestación de un determinado servicio que debe ser financiado de forma específica para garantizar su efectiva prestación y tengan la consideración de no reintegrables, se registran como ingresos del ejercicio en el que se concedan. A tal efecto, **se consideran como tales los fondos recibidos mediante programas de actuación, inversión y financiación**, contratos-programa, convenios u otros instrumentos jurídicos, siempre que en los mismos se especifiquen las distintas finalidades que puedan tener, así como los importes que financian cada una de las actividades específicas. **Si se destinaran a financiar actividades de ejercicios futuros, se imputarán en la cuenta de pérdidas y ganancias en dichos ejercicios.**

Y, que el propio PAIF así lo contempla. No hay más que acudir a las Fichas PAIF 1, 1-1 y 2-2 para observarlo. Así lo prevé el artículo 40.2.a) del TR de la Ley General de la Hacienda Pública de la JA.

Ahora bien, de ello no puede inferirse el incumplimiento de la limitación de anualidades futuras prevista en el artº 40.4.a) ya que:

- Dicho artículo se refiere a la adquisición de compromisos de gastos, para lo que habría que estar a aquellos expedientes que, estando prevista su ejecución en más de un ejercicio, superaran esa limitación.
- La información que reportan las Fichas PAIF 1 y 1-1 detalla el número de proyectos asociados a los objetivos y las correspondientes dotaciones para los ejercicios 2011, 2012 y 2013, pero no que necesariamente deban ser los mismos en cada anualidad.

La séptima conclusión:

- **sí es posible la plurianualidad en la financiación de las operaciones por transferencias de capital, y**
- **para poder alegar con mayor detalle se hace necesario conocer qué expedientes de gasto son los que han incorporado compromisos de anualidades futuras que infringirían el límite de lo establecido en el artículo 40.4.a) del TR de la Ley General de la Hacienda Pública de la JA.**

Por eso se solicita expresamente la supresión del ordinal (65)

8) De que estas mismas incidencias en relación con la inadecuada clasificación de los créditos en el Presupuesto se pusieron de manifiesto en el informe de la Cámara de Cuentas OE-03/2002 de Fiscalización de Regularidad de DAPSA correspondiente al ejercicio 2001.

Por resumir, debemos entender que se refieren a⁹²:

(46). DAP ha destinado las transferencias de capital a la ejecución de programas de actuación coincidentes con su actividad mercantil y habitual, y no al establecimiento o estructura básica de la empresa. La clasificación presupuestaria adecuada, dado el destino de los fondos, sería la de transferencia corriente, o bien la de inversión real para la formalización de encargos mediante créditos del capítulo VI del Presupuesto.

(47). En coherencia con lo expuesto en el punto anterior, la entidad sigue el criterio de contabilizar todas las transferencias como subvenciones de explotación, con independencia del capítulo presupuestario del que procedan. Se imputan a ingresos del ejercicio en función de los gastos que financian y se valoran **siguiendo la Orden de 16 de febrero de 2001 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece el criterio a seguir en las transferencias de financiación a DAP.**

Debemos llamar la atención de las siguientes cuestiones:

- **Se propone clasificar presupuestariamente incluso como transferencia corriente, dado el destino de los fondos.**
- La referencia a **la Orden de 2001**, predecesora de la de 2006 ahora invocada, lo fue en términos de expresar **la lógica coherencia con dicho destino de los fondos.**

Y, especialmente la primera, al recomendar que –dado el destino de los fondos– **la clasificación presupuestaria adecuada debió haber sido la de transferencia corriente.** Cuestión ésta que lejos de poder ser concebida como extemporánea (por mediar entre ambos informes una década) debe ser calificada de la máxima actualidad a la vista de los criterios profesionales que la propia Cámara ha aplicado en informes recientes, alguno incluso en fase provisional a la fecha de elaborar estas alegaciones, cual es **el Informe de fiscalización de la actividad publicitaria y de promoción de la JA⁹³:**

(...) teniendo en cuenta que las agencias públicas empresariales y las sociedades públicas mercantiles ejecutan la mayoría de los expedientes de gastos, se evalúa el registro contable de las transferencias de la Junta de Andalucía a estas entidades para la financiación del gasto⁹⁴. Y, después de analizar (en síntesis) buena parte de las cuestiones puestas de manifiesto hasta ahora, concluye⁹⁵:

62. Por otra parte, **determinadas transferencias de capital han sido registradas (...).** Sin embargo, han servido para el mismo fin que las reseñadas en los párrafos anteriores: gasto ordinario de la entidad que no se destina a financiar la estructura fija de la misma, sino que **se han aplicado a actuaciones ordinarias de explotación relacionadas con el objeto social de dichas entidades instrumentales.**

⁹² Pág. 10 del referido informe.

⁹³ Prov. (JA 08/2013).

⁹⁴ Ordinal 22, pág. 5 del Informe. Ordinal 50, pág. 14.

⁹⁵ Pág. 17 del Informe.

Por ello, y al igual que el supuesto anterior, la transferencia realizada por la Junta de Andalucía debería contabilizarse como una “transferencia corriente”, dentro del concepto 440, subconceptos 50 a 99.

63. En conclusión, el registro presupuestario de las transferencias a las agencias públicas empresariales y sociedades públicas mercantiles ha sido incorrecto, ya que no son transferencias de capital, sino transferencias corrientes.

En consecuencia, no se corresponde con las cuestiones ahora puestas de manifiesto en su informe, al menos en las dos referidas (las más importantes) pues si hubiese tal correspondencia deberíamos a estas alturas estar discutiendo, una vez aceptado que el concepto de la transferencia de financiación es correcto, como decían en 2001 (y dicen otros informes en 2013, como ha quedado patente), sobre si la misma debía ser corriente o de capital en relación al origen y al destino, y no otra cuestión.

Porque, efectivamente, no estaría en discusión el carácter y la finalidad que indubitadamente tiene la Orden de 2006, como las de sus predecesoras. O, el presunto menor rigor en la fiscalización (justificación) como quieren dar a entender, con una llamada de atención particular al presunto papel desarrollado por la Intervención Delegada.

Porque de admitirse que se trataría de transferencias corrientes, y no de capital, el régimen de justificación y control no se diferenciaría. La Guía III.1 de la Intervención General de la JA (Anexo VIII), aplicable a las transferencias de financiación, no las distingue. Y donde no distingue la norma no deberá distinguir quien la interprete.

Y, porque ha sido criterio admitido por esa Institución que la financiación de las actividades objeto de la mercantil fuese vía transferencias, solo que en lugar de ser calificadas presupuestariamente como de capital han considerado, y siguen considerando, que son corrientes. Ese, y no otro, es el fondo que debería estarse discutiendo.

Y no puede ser que visto el juicio que en 2001 les merecía este asunto, el de ahora sea todavía más alejado del expuesto, cuando en este tiempo han visto la luz: un plan general de contabilidad nuevo (el de 2007), una nueva adaptación a las empresas públicas en Andalucía (la de 2009) ampliamente reclamada, importantes debates doctrinales de fondo (algunos de los cuales han sido expuestos en estas alegaciones), resoluciones del ICAC sobre la base de criterios de la IGAE, etc ... que han ayudado a interpretar el reflejo contable de la realidad económica de las operaciones atendiendo al principio de imagen fiel. El máximo exponente de ello debe encontrarlo en el invocado informe que esa misma Institución encargó allá por 2004 y cuyas conclusiones han sido también ya comentadas.

*Con la misma lógica de la conclusión a la que debe llegarse, a la vista de los argumentos expuestos, los derivados de las conclusiones de la reiterada consulta 02/2004 de esa Institución (que se omite) y sobre los que serán apuntados en la siguiente alegación, **solicitamos expresamente la nueva redacción de ese ordinal (66)** con base en las conclusiones finales con las que más adelante finalizamos estas parte de las alegaciones.*

9) De que los informes de control financiero permanente realizados a la extinta DAPSA han venido poniendo de manifiesto las contradicciones entre los expedientes administrativos de gasto tramitados desde la Consejería y el destino real de los fondos en la empresa.

En las alegaciones nos vamos a referir a los informes de la Intervención General de la JA correspondientes a Cuentas Anuales y de Gestión de Programas – PAIF, realizados durante más de una década.

Pues bien, debemos extraer varias conclusiones:

- El informe de **Cuentas Anuales** de 2003 expresaba que las transferencias corrientes y de capital no se contabilizaron en la forma prevista en la NRV 20, en los apartados c), d) (reclamaban su contabilización como “Aportaciones de socios para compensación de pérdidas”) y e) (se reclamaba el registro de las transferencias de capital como corrientes)⁹⁶.

En 2003 no se concretó recomendación alguna, aunque sí se hicieron constar en 2004⁹⁷ y 2005⁹⁸.

Ya en 2006⁹⁹ pierde criterio profesional la recomendación de la contabilización como aportación de socios, **manteniéndose la del registro de las transferencias de capital como corrientes**; al igual que en 2007¹⁰⁰.

Sin embargo, ya en 2008¹⁰¹ desaparece también la recomendación del registro de las transferencias de financiación como corrientes, y **aparece por primera vez una conclusión interesante**:

Conclusión VI.1.2. Contabilización de la transferencia de financiación de capital.

No obstante, se recomienda de cara a la aplicación futura del PGC 2009¹⁰² que las Fichas PAIF 2 de los ejercicios venideros contengan una descripción detallada de las áreas de actividad concretas que son financiadas en forma específica por la Administración Pública¹⁰³.

Además, en ese ejercicio 2008, como en 2009 y 2010, se deja constancia de que el registro contable llevado por DAP se fundamenta en la naturaleza real del destino dado a los fondos y no en la figura administrativa mediante la cual recibe esta financiación, prevaleciendo, según la empresa, el fondo económico de las operaciones sobre la forma jurídica de éstas, tal y como se

⁹⁶ Informe definitivo de Cuentas Anuales 2003. Pág. 6.

⁹⁷ Informe definitivo de Cuentas Anuales 2004. Págs. 6 y 27.

⁹⁸ Informe definitivo de Cuentas Anuales 2005. Págs. 7 y 28.

⁹⁹ Informe definitivo de Cuentas Anuales 2006. Págs. 6, 7 y 26.

¹⁰⁰ Informe definitivo de Cuentas Anuales 2007. Pág. 31.

¹⁰¹ Informe definitivo de Cuentas Anuales 2008. Pág. 38.

¹⁰² Se está refiriendo al Plan de 2009 aplicable a las empresas públicas de la JA ya referido.

¹⁰³ Ello supuso un mayor detalle en las Fichas del PAIF 2011, en cuanto al destino de las transferencias de financiación, en las Fichas PAIF 2, 2-2, 2-3 y 2-4.

establece en el Plan General de Contabilidad aprobado por RD 1514/2007¹⁰⁴. **Observemos que son años ya sin que consten salvedades en ese sentido, ni recomendaciones al respecto.**

- En cuanto a los informes de Gestión de Programas – PAIF, en particular el informe de 2002-2003, en relación con el seguimiento de recomendaciones de ejercicios anteriores¹⁰⁵, consta lo siguiente:

Salvedad de ejercicios siguientes

No existe soporte documental acerca del proceso previo de planificación pública, a través del cual la Consejería de Agricultura y Pesca transmite a la empresa las políticas a desarrollar durante el ejercicio.

Actuaciones

Orden comunicada de 29 de diciembre de 2003, por la que se establecen instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la empresa.

Situación actual

Persiste.

Para el PAIF 2005 la empresa dispone de un soporte documental acerca del proceso de planificación pública.

Y, en 2004, ya no hay salvedad ni recomendación en ese sentido.

De lo que podemos extraer la siguiente conclusión: a lo largo de esta década los pronunciamientos de la Intervención General de la JA, a través de sus informes de auditoría, han ido evolucionando. Y por DAPSA / AGAPA se han seguido sus recomendaciones, como queda acreditado cuando ya en el PAIF para 2011 sus fichas contenían una descripción detallada de las áreas de actividad concretas que son financiadas en forma específica por la Consejería de Agricultura y Pesca, y que desde 2012 la actividad financiada mediante transferencias lo es de Cap. IV, en lugar de VII (Anexo IX).

En cuanto a la naturaleza, alcance y finalidad de la referida Orden de 2006 creemos que también queda acreditado que, además de servir de instrumento para el seguimiento de las actuaciones realizadas por DAPSA, cumplió su papel de servir de instrumento para documentar la planificación de las actividades que reclamaba la propia Intervención General de la JA allá por 2003, y nunca a lo indicado en su informe.

Con la misma lógica de la conclusión a la que debe llegarse, a la vista de los argumentos expuestos, y sobre los que serán apuntados en la siguiente alegación, **solicitamos expresamente la nueva redacción de ese ordinal (67)** con base en las conclusiones finales con las que más adelante finalizamos esta parte de las alegaciones.

¹⁰⁴ PGC sobre el que se realiza la adaptación del PGC 2009 aplicable a las empresas públicas de la JA.

¹⁰⁵ Acompañado como Anexo 6.

10) RESUMEN SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN.-

De los argumentos expuestos en su informe, en los ordinales 49 a 76, hemos expresado nuestra radical discrepancia con los siguientes y, por tanto, solicitamos expresamente la supresión de las correlativas conclusiones:

CUESTIÓN OBSERVADA	CONCLUSIONES QUE SE PROPONE SUPRIMIR
Ordinales 60, 61, 62 y 64. De que la previa singularización por el órgano gestor (Consejería) implique, en sí misma, su eventual concepción jurídico-presupuestaria como encomienda de gestión.	Supresión de las <u>conclusiones 257, 259, 260 y 278</u>
Ordinal 64. De que en el trámite administrativo de fiscalización de los expedientes de las transferencias de la Intervención Delegada no advirtió que el destino de los fondos eran actuaciones encomendadas por la Consejería y no a la financiación genérica de la empresa.	Supresión de la <u>conclusión 261</u>
Ordinal 65. De que la mayor parte de estos expedientes incorporan compromisos de gasto de carácter plurianual, que no respetan las limitaciones para anualidades futuras que exige el TR Ley General de Hacienda Pública de la JA.	Supresión de la <u>conclusión 262</u>

Además, hemos expresado nuestra radical discrepancia con cuanto se afirma en relación con la Orden de 25.10.06 de la CAP, por la que se establecieron Instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital, y por ello **solicitamos que se modifique la redacción de las conclusiones 258 y 270 en el sentido expuesto en nuestras alegaciones, o sean simplemente suprimidas en su informe final, junto con la conclusión 278.**

A continuación nos referimos a la presupuestación por la CAP y el destino por la empresa de las transferencias de financiación recibidas, esto es, singularizadas versus genéricas, de capital versus corrientes. Después de las alegaciones formuladas podemos concluir que **han coexistido en el tiempo dos ámbitos de normas con los siguientes alcances y características:**

- **En apoyo a la tesis contenida en su informe: la Orden de 4 de junio de 2003, de elaboración del presupuesto, que en su Anexo IV refiere el controvertido carácter genérico de las transferencias de financiación.**
- **En apoyo de la tesis sostenida en nuestras alegaciones:**

La contestación a la consulta 02/2004 de esa Cámara de Cuentas, sobre la forma de contabilizar las empresas de la JA los fondos recibidos y haciendo especial hincapié sobre aquellos que la JA clasifica en su presupuesto como transferencias de capital y que las empresas destinan a financiar actividades que se encuentran dentro del objeto que constituye su actividad típica y habitual,

El PGC español de 2007, y en particular su norma de valoración 18,

Su adaptación para las empresas públicas de la Junta de Andalucía realizado por Resolución de la Intervención General de la JA de 2 de octubre de 2009, y en particular la norma de valoración 21.3.b), y

La consulta 8 del ICAC publicada en el BOICAC nº 77 de 2009, que recoge el criterio de la IGAE, que aún hoy mantienen su vigencia.

Por ello, solicitamos que se modifique la redacción de la observación (63) y de la conclusión (256) en los términos expresados en nuestras alegaciones; esto es, que las transferencias de financiación de capital pueden atender a la financiación de actividades de fomento, específicas como las contempladas, y no sólo para financiar la estructura básica de la empresa como aportación genérica, y que en cualquier caso, como ya ha sido reconocido en informes de esa Cámara, no es inoportuno el mecanismo de la transferencia de financiación para tal finalidad caso de ser clasificada como corriente.

Finalmente, en relación con la conclusión 263, solicitamos que se modifique la redacción de la misma en los términos expresados en nuestras alegaciones; y, en particular, que esa Cámara (además de lo ya dicho en relación con la consulta 02/2004) recomendó la clasificación presupuestaria de los fondos como transferencias corrientes en su informe OE-03/2002 y sigue recomendándolo en informes actuales. Además, debe corregirse el sentido de lo apuntado en relación con los informes de control financiero permanente de la IGJA, toda vez que queda acreditado que la finalidad de la Orden de 2003, predecesora de la de 2006, fue también atender una recomendación de la Intervención General, que cubriera las necesidades de planificación de actividades a realizar por la empresa, que ya en 2012 se empezaron a contabilizar como transferencias corrientes una grandísima parte de las que hasta 2011 lo fueron como transferencias de capital, y que se siguió también la recomendación de 2008 de hacer detallada descripción de las áreas de actividad concretas que son financiadas de forma específica en las Fichas PAIF 2 (en concordancia también con las conclusiones de la propia Cámara en su consulta 02/2004).-

Correlativamente deben modificarse aquellos otros ordinales relacionados.

Por todo ello, consideramos interesante -y por ello solicitamos, además- que se proceda a la actualización de los criterios y las conclusiones contenidas en la tantas veces reiterada consulta 02/2004 a la luz de los criterios aplicables a la contabilización de tales operaciones, habida cuenta de los avances habidos tras el PGC 2007, la adaptación contable para las empresas públicas de 2009, los criterios técnicos expresados por el ICAC y la IGAE, etc.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

El análisis y revisión conjunta de la ejecución del presupuesto de gasto de la Administración de la Junta de Andalucía a través de las actuaciones realizadas por las entidades instrumentales, se realiza en atención al cumplimiento, entre otros, de los principios presupuestarios de eficiencia y economía, coordinación, transparencia y eficacia en la gestión, de contabilidad presupuestaria y de presupuesto anual. (Artículo 9.1 TRLGHP).

Se debe hacer constar que el contenido de los puntos del informe que son alegados por la Agencia, abarca determinadas problemáticas e incidencias que se encuentran fuera de la competencia de aquella.

En concreto, se puede observar que los argumentos de la alegación giran en torno al registro contable de los hechos económicos en la entidad instrumental, extremo éste que no se trata en todos y cada uno de los apartados del informe objeto de esta alegación.

Para mayor abundamiento, y como puede apreciarse en la lectura sistemática del informe, la fiscalización llevada a cabo realiza un análisis transversal de las distintas fuentes o instrumentos de financiación de la entidad DAPSA/AGAPA, instrumentos que anualmente vienen establecidos en la Ley de Presupuestos.

*Realiza la alegación una exposición conjunta de múltiples puntos que en el informe de fiscalización pertenecen a esferas de competencias totalmente distintas. Por un lado, **la presupuestación y formalización de los expedientes de gasto por parte de los distintos entes administrativos gestores** y por otro, **el registro contable en la empresa de los hechos económicos en función del destino real de los fondos.***

La trayectoria entre el origen y el destino de los fondos vincula a dos entidades con normativa contable diferenciada. Por un lado, en el caso de la Consejería, sometida a lo establecido en la normativa presupuestaria y la contabilidad pública, y por otro, la entidad instrumental sometida, hasta la configuración como Agencia de régimen especial, a lo establecido en las normas de contabilidad aplicable a las sociedades mercantiles públicas (la Resolución de 2 de octubre de 2009, de la intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas).

Los puntos del informe provisional 46 a 67, ambos inclusive, exponen los resultados del análisis de los expedientes administrativos de gasto, presupuestados, formalizados, fiscalizados y contabilizados en la Consejería de adscripción, y por tanto, fuera del ámbito competencial y de actuación de la entidad instrumental (salvo en el punto 50, pero que como se expone más adelante no se señala ninguna incidencia a la actuación de la Agencia).

No obstante, en los puntos siguientes se procede a analizar las distintas partes de la alegación presentada.

- Financiación genérica vs. específica

*Entre los puntos 44 a 48 el informe se limita a describir los fondos recibidos en la entidad procedentes del Presupuesto de la CAA y su reflejo en los PEC y PAIF. **Hasta aquí, nada sobre el registro contable en las cuentas anuales de la entidad.***

Punto 49. *En este punto el informe se limita a exponer el régimen jurídico previsto para las transferencias de financiación, establecido en el artículo 18 de la Ley 15/2001:*

“Cuando las Consejerías envían fondos al ente instrumental mediante la tramitación de un expediente administrativo de gasto de “transferencia de financiación”, se entiende que los fondos se destinan a equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias (transferencias de financiación de explotación) o para financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa (transferencias de financiación de capital), no deben tener un destino específico previamente determinado¹⁰⁶. En los puntos siguientes se analiza el destino de estos fondos en la entidad instrumentas fiscalizada.

.....
A juicio del equipo de fiscalización, y teniendo en cuenta la **definición de “Transferencias” en la normativa presupuestaria, cuando el centro gestor del gasto elige este instrumento de financiación respecto a las demás figuras previstas en la Ley de Presupuesto conoce e identifica perfectamente su concepto, naturaleza jurídica y la diferencia con otras figuras previstas en la normativa para financiar a las entidades dependientes.**

El concepto de transferencia de financiación y sus diferencias con otras figuras presupuestarias puede encontrarse, entre otras en los siguientes documentos: STC de 6 de febrero de 1992, STC de 12 de noviembre de 1993, PGCP de la Administración del Estado (Orden EHA 1037/2010), PGCP de la Administración de la Junta de Andalucía (Orden de 31 de enero de 1997), Instrucciones de la IGJA¹⁰⁷, Instrucción 2/2002 Conjunta de la IGJA y la Dirección General de Presupuesto de 21 de marzo, Orden de 4 de junio de 2003 (Única normativa referida en la alegación), Circular Dirección General de Presupuestos 1/2012, etc. En todos los documentos citados se define el carácter genérico de la transferencia de financiación.

En su alegación, **pretende explicar la entidad auditada el concepto presupuestario de la transferencia desde el punto de vista de la contabilidad financiera**, se entiende que por eso recurre a los pronunciamientos del ICAC. No obstante, la decisión de elegir una determinada figura presupuestaria **sólo depende del órgano gestor del gasto**, que debe hacerlo en función del destino que deban tener los fondos públicos que gestiona y cumplir con los requisitos exigidos en la presupuestación¹⁰⁸, tramitación, fiscalización y ejecución de los créditos presupuestarios. Nada que ver con los principios y normas de la contabilidad financiera, ni los pronunciamientos del ICAC.

En el **punto 50** del informe se describe el registro contable en la entidad de los fondos transferidos con la codificación presupuestaria de transferencia de financiación. **No se expone ninguna incidencia, ni discrepancia con el proceder de la Agencia.**

En los **puntos 51 a 67** se analiza y valora el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería, la formalización por parte del **órgano gestor** de los expedientes de gasto y la fiscalización de los mismos por parte de la Intervención delegada de la Consejería. Todo ello externo a la competencia y capacidad de decisión del ente instrumental.

¹⁰⁶ Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social.

¹⁰⁷ Instrucción 1/2003 de 10 de enero de 2003 y Instrucción 1/2004 de 18 de febrero.

¹⁰⁸ Artículo 39 TRLGHP Especialidad cualitativa y cuantitativa de los créditos

“1. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley del Presupuesto o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.

2. Los créditos autorizados en los estados de gastos del Presupuesto de la Junta de Andalucía tienen carácter limitativo y vinculante, de acuerdo con su clasificación orgánica, por programas y económica a nivel de artículo. Por tanto, no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan esta norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

- **Sobre la contabilización**

Hasta el punto 68 no se realiza en el informe provisional ningún comentario al respecto del criterio contable utilizado por la empresa para registrar los fondos que han sido transferidos mediante los expedientes de gasto de **“Transferencias de financiación de capital y transferencias de capital con asignación nominativa”**

Con independencia del prolijo argumentario incluido a modo de introducción, el ente que alega realiza una exposición de las dificultades a las que se han visto abocadas las empresas públicas de la Junta de Andalucía por la falta de precisión de la normativa contable; concluye con la referencia al PGC de 2007 y a la norma 21 de la Resolución de 2 de octubre de 2009.

En efecto, es la norma 21 en su punto 3 b)¹⁰⁹ la que determina la forma de registrar el debido reconocimiento y valoración de los fondos recibidos de la Junta de Andalucía y destinados a **financiar el presupuesto de explotación de la entidad instrumental**.

Atendiendo, para la adecuada contabilización, al fondo económico y no solo al jurídico, la citada norma establece que **“los fondos concedidos por la Junta de Andalucía para financiar el presupuesto de explotación y cuyo destino sea la financiación de una actividad o área específica.....se registrarán como ingresos del ejercicio en el que se concedan.....”** La singularización de los proyectos a los que se refiere la norma es la debida desagregación de los distintos objetivos y actuaciones a realizar y que deben estar contenidos en los PAIF, estados financieros que sí son competencia de la entidad instrumental.

En el punto 68 del informe provisional se expone: **“La memoria de las cuentas anuales de la Agencia informa que las transferencias de capital recibidas¹¹⁰ de la Junta de Andalucía con objeto de financiar las actuaciones de la Agencia se valoran por el importe concedido y se imputan a resultados en proporción al grado de ejecución de las diferentes actuaciones según los costes incurridos, valorándose siguiendo la Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Agricultura y Pesca”**.

Reconoce la instrumental en su alegación que la norma contable que le resulta de aplicación es la precitada norma 21.3 b) de la resolución de 2 de octubre de 2009, dictada por la Intervención General de la Junta de Andalucía, **único centro directivo de la Administración que ostenta las competencias en contabilidad¹¹¹**. No obstante, las actuaciones se valoran y registran en la contabilidad de la entidad instrumental conforme a lo establecido en la Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Agricultura y Pesca. Esta Consejería, aunque es a la que se encuentra adscrita la entidad, **no dispone de competencias en la contabilidad pública de la Comunidad Autónoma, ni es a la que le corresponde aprobar o establecer planes parciales o especiales de contabilidad, ni siquiera instrucciones en esta materia. Máxime si el criterio contable que se establece por la Consejería discrepa con lo determinado por las normas que le son de aplicación a la instrumental**.

¹⁰⁹ Por error se hizo referencia a la norma 20 de la Resolución.

¹¹⁰ Se refiere esta norma de valoración tanto a las transferencias de financiación de capital, como a las de asignación nominativa.

¹¹¹ Artículo 86 de la LGHPCAA

*Nada se objeta en el informe provisional sobre la imputación de los fondos a las actuaciones que se financian, operaciones de prestación de servicios o entregas de bienes propias del objeto social (no destinados al establecimiento de la estructura básica en su conjunto). No obstante, y en cumplimiento de la norma presupuestaria por un lado (artículo 18 de la Ley 15/2001) y contable por otro (norma 21.3 b)), los fondos recibidos para financiar el presupuesto de explotación **se imputarán como ingresos (equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias) en el ejercicio en el que se concedan.***

Por todo lo anterior, no pueden aceptarse los argumentos de la alegación a estos puntos del informe.

- En cuanto a la imposibilidad de destinar las transferencias de financiación de capital a actividades distintas de elementos que la empresa incorpore a su inmovilizado

Acude la alegación a la consulta 02/2004, de fecha 28 de enero de 2005, estudio encomendado por el Pleno de la Cámara de Cuentas con fecha 8 de mayo de 2003 a la comisión técnica de la institución. A este respecto, se debe tener en cuenta que el informe de fiscalización se limita a concluir tal y como se establece en las apreciaciones de la consulta. En el esquema siguiente se exponen los puntos del informe provisional afectados en relación con el contenido de la consulta:

Consulta 02/2004	INFORME DE FISCALIZACIÓN OE 02.2/2011
<p><i>En conclusión, es posible la contabilización de distinto modo en la JA y en sus empresas de los fondos que aquella remite a éstas en concepto de transferencias y subvenciones. Habrá que atender en último extremo a cada operación en sí misma considerada de acuerdo con las características de cada una de las entidades (administración como entidad remitente y empresa como entidad receptora) para proceder a su contabilización de forma adecuada, de tal modo que los estados financieros reflejen la imagen fiel de las operaciones realizadas.</i></p> <p><i>- A la hora de fiscalizar la contabilización de las operaciones de las empresas públicas, <u>se debe atender a la realidad económica de las operaciones realizadas por la misma.</u></i></p>	<p><i>Transferencias de financiación de capital</i></p> <p><i>53.</i> <i>Del análisis de los expedientes de gasto se ha podido comprobar que los fondos clasificados en el Presupuesto como transferencia de capital (de financiación y nominativas) <u>no han sido destinados a financiar la estructura básica de la empresa.</u> Por el contrario, el destino previamente determinado por el órgano gestor, ha sido las distintas <u>actuaciones de explotación encomendadas por la Consejería.</u></i></p> <p><i>63.</i> <i>En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación de capital” y “transferencias de asignación nominativas de capital”, lo que en realidad eran créditos destinados a financiar actividades de explotación específicas de la CAP.</i></p> <p><i>Encomiendas de gestión</i></p> <p><i>99.</i> <i>No se han detectado incidencias de carácter material en cuanto a su tramitación, ejecución, justificación y pago, no obstante, <u>dada la naturaleza de los gastos que financian, al menos en un 59% de los expedientes analizados y que han sido formalizados como encomiendas de capital, debieron tramitarse a través del capítulo de gastos corrientes del presupuesto de gasto de la Consejería.</u></i></p>

*Es decir, las conclusiones obtenidas tienen base en un **análisis pormenorizado de los expedientes y de las de las actuaciones realizadas por la entidad instrumental, atendiendo a la realidad económica de las operaciones, y se concluye en atención a que los estados financieros reflejen la imagen fiel de las operaciones realizadas.***

Respecto a las controversias de por las “aportaciones de socios para compensación de pérdidas” se considera que no procede pronunciarnos en esta fase procedimental pues no forma parte de las incidencias puestas de manifiesto en el informe provisional.

- ***De la previa determinación por el órgano gestor, la Consejería, de las actividades a realizar; y en ese sentido, la aplicación de la Orden de 25.10.06 de la CAP por la que se establecen “Instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía SA (DAPSA).***

La entidad instrumental, como bien se reconoce en la alegación, ha contabilizado los fondos según establece la Orden de 25 de octubre de 2006, comunicada pero no PUBLICADA, y como se ha puesto de manifiesto, la Consejería de Agricultura y Pesca no es competente para dictar normas de registro contable en sus entidades instrumentales, ni en el ejercicio 2006, ni en los anteriores (orden de 14 de febrero de 2000 y orden de 16 de febrero de 2001). Y ello a pesar de la pretendida intención de establecer el seguimiento efectivo de las actuaciones realizadas por la empresa.

Respecto a la conclusión del informe objeto de alegación: “Se propone pues, desde la propia Consejería de adscripción, y mediante una norma de rango inferior, una regulación distinta tanto a la prevista para las transferencias de financiación de capital establecida en el artículo 18 de la Ley 15/2001, como a la establecida para la figura de las encomiendas de gestión, reguladas estas últimas en el artículo 106 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, de 22 de octubre de 2007 y el artículo correspondiente a la regulación temporal en las Leyes de Presupuestos Anuales¹¹²”; se limita el equipo de fiscalización en esta respuesta a exponer el literal de la mencionada orden, resaltando los puntos concretos en los que se fundamenta la opinión expuesta en el informe:

“En la línea seguida en años anteriores, las Leyes de Presupuesto de esta Comunidad Autónoma prevén las figuras básicas de financiación de la actividad de las empresas de la Junta de Andalucía con cargo a aportaciones del Presupuesto. En concreto prevén la figura de la transferencia de financiación de explotación o de capital.

El régimen jurídico básico de estas transferencias se encuentra en las Leyes del Presupuesto, y con carácter indefinido, en el artículo 18 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sin perjuicio de la normativa de carácter económico, presupuestario y financiero que resulta de aplicación y de las instrucciones dictadas por los órganos competentes en la materia (básicamente cabe destacar la Instrucción 1/2003, de 10 de enero, de la Intervención General, por la que se dictan criterios para la fiscalización de las transferencias de financiación y otros gastos a favor de las empresas públicas....., y en la

¹¹² Última regulación temporal, artículo 30 de la Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuesto para el ejercicio 2011.

Instrucción conjunta 2/2002, de 21 de marzo, de la Dirección General de Presupuestos y de la Intervención General, por la que se desarrolla el artículo 18 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre)
.....

No obstante, ya desde el año 2000, se consideró necesario contar con unas directrices relativas al procedimiento a seguir en relación a dichas aportaciones, con la finalidad de facilitar el seguimiento de las actuaciones desarrolladas por la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía SA, con cargo a las transferencias y el conocimiento de los órganos directivos de la Consejería de la ejecución de las mismas.....

Con ello no se pretende establecer un sistema de control o fiscalización paralelo o desplazar la aplicación de la normativa aplicable, sino tan sólo un seguimiento efectivo de las actuaciones realizadas (.....) en su consideración de medio propio de esta Consejería y de su adscripción a la misma, con independencia del mecanismo de financiación empleado.
.....

Hay que partir de la base de que la presente Orden no pretende desplazar la aplicación de la normativa aplicable, y que la figura de las transferencias de financiación se conceptúan como toda entrega dineraria sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinadas a cubrir las necesidades de financiación de los mismos y, en consecuencia, a sufragar operaciones o actividades no singularizadas, y por tanto a las que no les resulta de aplicable las normas de los encargos de ejecución contenidas en las sucesivas leyes de Presupuesto. Es por ello que, si bien se sigue manteniendo en relación con la cuantificación de las transferencias cierto paralelismo con los encargos, se ha considerado conveniente introducir una actualización del porcentaje máximo inicialmente previsto en la citada Orden de 29 de diciembre de 2003, hasta un 7%, así como la posibilidad de su valoración mediante tarifas.....”

Es decir, es la propia Orden la que en el preámbulo o introducción expone las incidencias manifestadas en el informe de fiscalización.

Entiende el equipo de fiscalización que, para la planificación y seguimiento de las actuaciones a realizar por la entidad instrumental, se debía haber empezado por elegir el instrumento de financiación adecuado según se establecen y describen en las distintas Leyes de Presupuesto anuales y normas de desarrollo.

- De que la previa singularización por el órgano gestor (Consejería) implique, en sí misma, su eventual concepción jurídico-presupuestaria como encomienda de gestión.

Reitera la alegación en este punto los mismos argumentos expuestos en los anteriores. La conclusión que se expone en el informe de fiscalización está basada en el análisis de la adecuada presupuestación de los créditos y la adecuada formalización de los expedientes de gasto.

En este sentido, las conclusiones del informe se refieren a actuaciones concretas, específicas, propias del objeto social de la entidad y de competencia de la Consejería. Constituyen mandatos obligatorios del poder adjudicador a su medio propio a cambio de una contraprestación. Se ha podido comprobar que en su presupuestación y tramitación se ha desvirtuado la naturaleza de la

fuerza de financiación. Además, se propone la imputación de un porcentaje de gastos generales y corporativos superior al establecido en las sucesivas leyes de presupuestos para las encomiendas de gestión (6%).

Se insiste en que nada tienen que ver las observaciones y conclusiones del informe con el registro contable en la empresa y la norma de valoración 21.3.b) del PGC de 2009.

En cuanto a los **pronunciamientos de la intervención General** respecto a la contabilización de las encomiendas de gestión, en el informe de cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2010 (último definitivo durante el desarrollo de los trabajos de campo):

“DAP realiza encomiendas de gestión mediante la utilización de dos tipos de instrumentos de financiación con cargo al Presupuesto de la Junta de Andalucía:

1. Encomiendas de gestión por actuaciones encargadas por las distintas consejerías y agencias, en el ámbito de sus competencias, con cargo a los capítulos II y VI del Presupuesto de la Junta de Andalucía, actuaciones basadas en lo dispuesto en el artículo 28 y 29 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre de Presupuesto para el 2010.
2. Encomiendas de gestión por actuaciones encargadas mediante la orden de la Consejería de Agricultura y pesca con cargo a transferencias de financiación (capítulos IV y VII del Presupuesto)¹¹³

Por otra parte, la salvedad manifestada en el informe definitivo de cumplimiento correspondiente al ejercicio 2011¹¹⁴, en relación con los contratos de publicidad institucional:

“.....Por otra parte, estas actuaciones se instrumentalizan a través de encomiendas de gestión, llevadas a cabo de forma plenamente instrumental de la Consejería de adscripción, la cual conserva en todo momento las facultades de planificación, programación, ejecución y control de las correspondientes acciones. Se trata de actuaciones financiadas con cargo a transferencias de capital, en virtud de la Orden de 25 de octubre de 2006 de la CAP. En este sentido, tenemos que dejar constancia de que el coste de las actuaciones encargadas, a excepción del porcentaje de repercusión a la Consejería de Agricultura y pesca por la compensación de los gastos generales y corporativos de la empresa (7%) coincide con el expediente promovido por la empresa para poder dar cumplimiento al objeto de la encomienda materializada por dicha Consejería. Además debe significarse que el citado porcentaje supera en un punto porcentual al establecido el artículo 29.6 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.”

Por todo lo anterior, el equipo de fiscalización se reitera en los argumentos expuesto en el informe provisional (puntos 60, 61, 62 y 64): “se propone pues, desde la propia Consejería de adscripción, y mediante una norma de rango inferior, una regulación distinta tanto a la prevista para las transferencias de financiación de capital establecida en el artículo 18 de la Ley 15/2001, como a la establecida para la figura de las encomiendas de gestión, reguladas estas últimas en el artículo 106 de la LAJA”.

¹¹³ Durante el ejercicio 2011 sólo se corresponden con el capítulo VII del Presupuesto.

¹¹⁴ Idéntica redacción a la realizada en ejercicios anteriores

Se consideran justificaciones a los hechos manifestados en el informe todas las argumentaciones realizadas por la entidad respecto a este extremo.

Respecto al punto de la alegación referido bajo el epígrafe: **5) De que la presunta previa singularización por el órgano gestor (Consejería) implique, en sí misma, su eventual concepción jurídico presupuestaria como subvención**

No se identifica ningún punto del informe provisional en el que se refiera tal aseveración, por lo que no se pueden considerar los argumentos aportados como alegación al informe.

- De que en el trámite administrativo de fiscalización de los expedientes de las transferencias la Intervención Delegada no advirtió que el destino de los fondos eran actuaciones encomendadas por la Consejería y no a la financiación genérica de la empresa.

No corresponde a la entidad instrumental competencia alguna respecto a la fiscalización de los expedientes de gasto, por lo que no le corresponde tampoco alegar a este apartado del informe que deberá estar a los potenciales argumentos que pueda presentar la IGJA en sus alegaciones al informe provisional.

En cuanto a la observación **¿Es que acaso se reclama el incumplimiento de una ley de obligado cumplimiento, como es la ley de presupuestos de cada año? Debemos considerar:**

El artículo 18 de la tan citada Ley 15/2001 de 26 de diciembre establece:

“Las cantidades percibidas por las empresas de la Junta de Andalucía (.....) con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para financiar su presupuesto de explotación, tendrán la naturaleza de transferencias de financiación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio en que fueron otorgadas o para enjugar pérdidas de ejercicios anteriores.

2. Las transferencias de capital deberán aplicarse en el ejercicio en el que fueron concedidas o en el inmediato siguiente, reintegrándose el sobrante a la Tesorería de la Junta de Andalucía.

3. La Consejería de Economía y Hacienda dictar las normas necesarias para articular el procedimiento de reintegro a la Tesorería de la Junta de Andalucía del importe de las transferencias no aplicadas.

(.....)

La Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía de los años 2002 a 2012 contemplan en sus artículos 20, 22, 24, 25, 28 o 29, según los casos, el uso de las Transferencias de financiación en los siguientes términos: “La financiación de la actividad de las empresas de la junta de Andalucía (...) podrá realizarse a través de los siguientes instrumentos: a) Transferencias de financiación, de explotación o de capital, b) Transferencias con asignación nominativa, financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas. c) Subvenciones. d) Encomiendas de gestión de actuaciones de competencia de las Consejerías o sus Agencias

administrativas. e) Ejecución de contratos de los que puedan resultar adjudicatarias. f) Ingresos que puedan percibir por cualquier otro medio.”

Es decir, de la regulación emanada del Parlamento de Andalucía y con vigencia en los ejercicios de alcance del informe de fiscalización, se evidencia que:

- a) Las diferentes Leyes dictadas han mantenido invariables la naturaleza y contenido de la partida presupuestaria de Transferencia de Financiación.
- b) El Parlamento, al aprobar los créditos de “Transferencia de financiación de explotación y capital a la empresa pública DAP/AGAPA, aprobó la partida para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias, cubrir las pérdidas que tuviera la entidad instrumental o para financiar de forma genérica su estructura fija.

No se trata pues de incumplir la Ley de Presupuesto, al contrario, se propone el debido cumplimiento de la Ley y se censura la alteración de la citada regulación mediante una ORDEN NO PUBLICADA.

Para mayor abundamiento, ver los artículos 58 y ss del TRLGHP en su nueva redacción incorporada por la Ley de Presupuestos de 2014.

- **De que la mayor parte de estos expedientes incorporan compromisos de gasto de carácter plurianual, que no respetan las limitaciones para anualidades futuras que exige el TR Ley General de Hacienda Pública de la JA.**

Refiere de nuevo la alegación referencia a los estados financieros de la empresa, circunstancia ajena a la incidencia señalada.

Los expedientes de gasto examinados son conocidos por los distintos servicios de la Consejería donde han sido objeto de análisis específico. La Agencia no tiene competencia, como ya se ha advertido anteriormente, en relación con la formalización de los expedientes de gasto.

- **De que estas mismas incidencias en relación con la inadecuada clasificación de los créditos en el Presupuesto se pusieron de manifiesto en el informe de la Cámara de Cuentas OE-03/2002 de Fiscalización de Regularidad de DAPSA correspondiente al ejercicio 2001.**

De la lectura de la contestación a la alegación puede determinarse que las incidencias detectadas tienen una clara correlación con las conclusiones vertidas en el informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2003; aunque en cada caso, con atención a la normativa vigente en el alcance temporal de la fiscalización.

- **De que los informes de control financiero permanente realizados a la extinta DAPSA han venido poniendo de manifiesto las contradicciones entre los expedientes administrativos de gasto tramitados desde la Consejería y el destino real de los fondos en la empresa.**

A pesar de que en la alegación se expone la modificación de los criterios de la IGJA en los sucesivos informes de control financiero desde 2003, el hecho es que en el correspondiente a las cuentas anuales y PAIF de 2010 se expone literalmente:

*“Las transferencias de capital, por su naturaleza, deberían destinarse al establecimiento de la estructura básica de la empresa. Sin embargo, la Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Agricultura y Pesca establece las instrucciones para la planificación y seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la empresa (nota 4.1 de la Memoria), dándoles el tratamiento de financiadoras de actuaciones concretas, específicas y propias del objeto social de la empresa y de **competencia de dicha Consejería**, desvirtuando así la naturaleza de esta fuente de financiación.”*

ALEGACIÓN NÚMERO 4, A LOS PUNTOS 51 Y 52 (NO ADMITIDA)

*Se hace una **identificación inadecuada entre transferencias de financiación de capital y transferencias de financiación con asignación nominativa.***

Ambas tipologías de transferencias de financiación están diferenciadas en las letras a) y b), respectivamente, del artículo 29.1 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, y el apartado 4 de ese mismo artículo literalmente dice:

- 1. Las transferencias a que se refiere la letra b del apartado 1 de este artículo, que deberán ir dirigidas a financiar actuaciones contempladas en los programas de actuación, inversión y financiación de las agencias públicas empresariales, entidades de derecho público del artículo 6.1.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sociedades mercantiles del sector público andaluz y entidades asimiladas a que se refiere dicho apartado 1, quedaran fuera del ámbito de aplicación del Título VIII de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, rigiéndose por la normativa específica que le sea de aplicación a la fuente de financiación de que se trate y por las condiciones fijadas en la resolución administrativa o convenio que las establezca. Supletoriamente, se regirán por las normas reguladoras de las transferencias de financiación, sin que le sea de aplicación lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo.***

Por lo tanto, son transferencias finalistas, con predeterminado destino, con exigencia legal de existencia de un instrumento, resolución o convenio, que concrete cómo y para qué se va a realizar y nada de ello cambia su naturaleza a la de encomienda de gestión. Esto es conocido en el trabajo de campo, ya que se cita en nota al pie la Instrucción conjunta 2/2002 y esta señala expresamente el contenido mínimo de esa resolución (apartado 2.c).

Por todo ello, solicitamos que se modifique la redacción del ordinal (51) en el sentido expuesto.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En el informe de fiscalización no se realiza ninguna identificación entre ambos tipos de transferencias, se expone el hecho comprobado de que ambos tipos de expedientes se aplican a las mismas finalidades.

La observación del informe no supone ninguna incidencia, explica a qué motivo responde la diferencia en la clasificación presupuestaria y por tanto, en el "tipo" de expediente de gasto formalizado.

Estos hechos afectan de nuevo a la esfera del órgano gestor del gasto, no es competencia de la Agencia.

ALEGACIÓN NÚMERO 5, A LOS PUNTOS 74 Y 281 (NO ADMITIDA)

Se refiere a lo indicado en la pág. 4 de aquel informe:

19. La Disposición Adicional Segunda, de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la JA, establece que **las transferencias corrientes concedidas a las empresas de la JA para financiar su presupuesto de explotación tendrán la naturaleza de subvención de explotación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio en que fueron otorgadas. La cuantía no aplicada de las subvenciones de explotación de cada ejercicio, serán reintegradas a la Tesorería de la JA.**

La norma aplicable al ámbito temporal de este informe de fiscalización es el tan comentado **artículo 18 de la Ley 15/2001, y en su apartado 2 establece que las transferencias de capital deben aplicarse en el ejercicio en que se dotan o en el inmediato siguiente, reintegrándose el sobrante, en su caso.**

Pero es que, como ya ha sido sobradamente expuesto, estamos ante dotaciones presupuestarias para atender actividades de fomento, a través de Cap. VII, y **los remanentes declarados en los informes de control financiero permanente han sido aplicados en el ejercicio inmediato siguiente, por lo que no procedería reintegro alguno.** Estos remanente son:

- Ejercicio 2008: 9.341.569,66 euros. Aplicado en 2009¹¹⁵
- Ejercicio 2009: 5.107.864,72 euros. Aplicado en 2010¹¹⁶
- Ejercicio 2010: 11.641.426 euros. Aplicado en 2011.

Por todo ello, solicitamos que se modifique la redacción del ordinal (74) en relación con la conclusión (281) en el sentido expuesto.

¹¹⁵ Informe CFP Cuentas Anuales y PAIF 2009. pág. 21.

¹¹⁶ Informe CFP Cuentas Anuales y PAIF 2010. pág. 21

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En el informe se expone de forma clara y precisa como la sistemática de redistribución de los remanentes de ejercicios anteriores por parte de la entidad instrumental impide conocer los remanentes que deben ser objeto de reintegro a la Tesorería. De hecho se ha comprobado que en ningún caso se produce tales reintegros. (Puntos 68 a 71 del informe provisional)

Se ha comprobado que los remanentes de un ejercicio al siguiente no figuran en los PEC publicados como previsión de ingresos ni vinculado a ningún objetivo de PAIF, por lo tanto, debieron ser reintegrados a la Tesorería. Todo ello sin abundar de nuevo en el hecho de que resulta inadecuado la aplicación de las Transferencias de Financiación de Capital a lo que la Agencia denomina "financiación de actividades de fomento específicas"

Los informes de control financiero, tanto de cuentas anuales como de PAIF, se indica:

"La empresa debe suministrar información sobre los remanentes de las transferencias de financiación, tanto en cuanto a su importe como al destino de los mismos. Así mismo, debería disponer las medidas oportunas para reintegrar las cantidades que se consideren afectadas por la Ley 15/2001, de 26 de diciembre."

Respecto al seguimiento de recomendaciones de ejercicios anteriores, en este mismo informe de control financiero se establece: "Generación de remanentes procedentes de transferencias de capital susceptibles de reintegro: —————> Medida no implementada."

ALEGACIÓN NÚMERO 6, A LOS PUNTOS 82 A 83 Y 266 (NO ADMITIDA)

La cuestión sobre la que versa esta alegación trae causa de la pretendida asimilación del ingreso por devolución del IVA con la naturaleza del origen presupuestario que, en aquellos años, financió la actividad desarrollada.

Al respecto debe tenerse presente que tal criterio así expuesto ahora por la Cámara de Cuentas, como cuando fue expresado por la Intervención General de la JA en marzo de 2012, con ocasión de dictamen del Informe de Cuentas Anuales y PAIF de 2010, hace necesario cuestionar qué precepto jurídico-presupuestario ha sido infringido, ni siquiera la Instrucción Conjunta 2/2002, de 21 de marzo, de la DG de Presupuestos y de la Intervención General de la JA, por la que se desarrolla el artículo 18 de la Ley 15/2001, en lo relativo al reintegro, ya que también **podría invocarse su asimilación a otros ingresos que pudiera haber recibido DAPSA de cualquier otro medio distinto a los previstos en las letras a) a e) del régimen de financiación de su actividad** señalados en los artículos 25 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009, y el 28 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto para 2010.

Esa pudiera ser la interpretación más plausible¹¹⁷ (su clasificación como resultado extraordinario, Anexos X- I, II y III), toda vez que la propia Intervención General de la JA, en sus informes de control financiero permanente de 2007, 2008 y 2009, habiéndose practicado a finales de 2007 el ingreso en cuenta de DAPSA de la cuantía correspondiente a la devolución del IVA del ejercicio 2002 (5.384 m€), **no advirtió nada sobre la procedencia de dicho reintegro o de incumplimiento de precepto alguno.**

Y, a mayor abundamiento por su importancia, es que **tampoco se refiere tal cuestión en el Informe de Seguimiento de DAPSA sometida a control financiero permanente, referido al cuarto trimestre de 2007, realizado conforme al acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de mayo de 2007, máxime si se tiene cuenta el detallado conocimiento que la Intervención General de la JA tenía de las solicitudes de devolución cursadas a la administración tributaria por parte de DAPSA¹¹⁸.** Obsérvese que para entonces era conocido, no solo el ingreso de 2007 de los 5.384.249 euros, sino también el de 4.787.425 euros correspondientes a 2003 (Anexo X-IV).

En relación con este asunto, debe traerse ahora a colación el interés manifestado por la Intervención General en relación con el IVA de las encomiendas, mediante su escrito de 29 de marzo de 2010, indicando trámites a seguir, señalando que por tratarse de un tributo indebidamente repercutido a la JA la devolución se debiera realizar directamente a la JA (señala cuenta a tal efecto) y solicitando se les informe sobre las gestiones realizadas para solicitar la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas en las autoliquidaciones practicadas (Anexo X-V). Con fecha 28 de abril siguiente DAPSA informa de los procedimientos en curso, pero no solo de las encomiendas sino también de las actividades financiadas mediante transferencias de financiación de Cap. VII, correspondientes a los ejercicios 2004, 2005 y 2006, por un total de 7.747.728,95 euros (toda vez que los de 2002 y 2003 eran ya sobradamente conocidos por la Intervención General) y se solicitaba también instrucciones a seguir en adelante, sobre la procedencia, o no, de repercutir el IVA o la consideración del IVA soportado como mayor gasto en las actuaciones realizadas (Anexo X-VI). Se notifica a la administración tributaria el nuevo beneficiario del derecho a la devolución –la Junta de Andalucía-. No es hasta el 29 de septiembre de 2010 cuando se contesta por aquel centro directivo, declinando una vez más el dictado de las instrucciones solicitadas, pero reiterando que la eventual devolución debería efectuarse en cuenta a favor de la JA (Anexo X-VII).

El cambio de beneficiario del derecho a devolución se fundamenta en el artículo 14 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.

Ese artículo 14 trata de la legitimación para instar el procedimiento de devolución y de los beneficiarios del derecho a la devolución. Concretamente, el apartado 2 trata de quienes tienen derecho a obtener la devolución de ingresos declarados indebidos, que son tanto los obligados tributarios como las entidades que legalmente han soportado la repercusión del impuesto.

¹¹⁷ Ver Informe IGJA Cuentas Anuales 2007. Sin salvedad en el dictamen. pág. 7 de la cuenta de pérdidas y ganancias y pág. 33 de la Memoria de Cuentas Anuales. Clasificación contable como Resultado Extraordinario.

¹¹⁸ Ver pág. 10 y 26 de informe.

Nada distinto de quienes tienen derecho a solicitar la devolución, apartado 1 del mismo artículo, esto es, tanto los obligados tributarios (DAPSA) como la entidad que soportó la repercusión (Junta de Andalucía). También podría haberse adoptado el criterio de instar la devolución la JA, pero al no ser así era lógico que DAPSA insistiera en tener unos criterios claros para continuar con el ejercicio de la solicitud del derecho, no solo del IVA de las encomiendas sino también la incidencia de la consideración del IVA soportado como mayor gasto en las actuaciones financiadas mediante transferencias.

Y, decimos insistiera, porque tal problemática fiscal fue consultada en 2006 a la Intervención General, que se limitó a anticipar que, del trabajo de campo llevado a cabo por los funcionarios de la misma y según el alcance establecido en los correspondientes Acuerdos del Consejo de Gobierno, no detectaron contingencias fiscales significativas. Y se decía más, que no era competencia de ese centro directivo disciplinar comportamientos o estrategias sobre el tratamiento fiscal más aconsejable en los diferentes aspectos que afectan a la tributación de las empresas públicas (Anexo X-VIII).

Además, debemos recordar -como ya se ha dicho- que la primera vez que a tal efecto la Intervención General declara la procedencia de su reintegro es marzo de 2012. Como ha quedado expuesto han sido diversos los momentos y los mecanismos para haberse pronunciado sobre tal cuestión, instando los procesos de devolución o, al menos, ejerciendo la necesaria coordinación de aquellas actuaciones y guiando el curso de los procedimientos entonces iniciados.

Recordemos también que para marzo de 2012 entonces estaba ya vigente la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, la Agencia ya constituida y la sociedad mercantil extinguida.

Pues bien, tampoco se contempla tal incidencia en el Protocolo de actuaciones contables a realizar para la integración de los saldos contables de DAPSA en la Agencia de Régimen Especial AGAPA, suscrito el 30 de diciembre de 2011 entre dicha Intervención y AGAPA, y adendado posteriormente con fecha 4 de abril de 2013.-

Por todo ello, solicitamos que se modifique la redacción de los ordinales (83), (84) y la conclusión (266) en el sentido de no haberse infringido precepto alguno y que estamos ante una cuestión interpretativa, pues el beneficiario del derecho a la devolución podía ser AGAPA o la JA, y de ello no puede extraerse salvedad o incumplimiento alguno.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación no aporta argumentos que permitan modificar el informe. La incidencia señalada por la CCA coincide también con el posicionamiento de la intervención general en sus informes de control financiero permanente.

La entidad plantea la cuestión de cara a la Agencia Tributaria. Nada que objetar a este respecto, puesto que efectivamente el beneficiario del derecho a la devolución es la entidad instrumental.

Distinto tratamiento refiere el informe de fiscalización respecto a las obligaciones de la instrumental frente a la Consejería de adscripción, de cuyo presupuesto procedían los mayores importes de fondos que ahora han sido devueltas por la AEAT.

Los argumentos que como justificación se exponen en esta alegación parecen dirigirse en su mayor parte a la IGJA, más que a la Cámara de Cuentas.

ALEGACIÓN NÚMERO 7, A LOS PUNTOS 111 Y 112 (NO ADMITIDA)

Estas actuaciones fueron realizadas en el marco del acuerdo de colaboración entre las Consejerías de Agricultura y Pesca, de Educación y de Medio Ambiente (entonces) de 24/11/2005, para la incorporación de menús ecológicos en comedores escolares, y plasmadas en las Instrucciones conjuntas de los centros directivos competentes las Consejerías de Agricultura y de Educación, de fechas 25/03/2009 (DG Producción Ecológica y la DG Innovación Educativa), 27/07/2009 (DG Ordenación y Evaluación Educativa y la SG Medio Rural y Producción Ecológica) y 10/02/2010 (DG Planificación y Centros y la SG Medio Rural y Producción Ecológica). Las actuaciones de DAPSA se realizaron al amparo de las comunicaciones recibidas de la SG Medio Rural y Producción Ecológica de 16/10/2009, 22/01/2010, 28/07/2010, 13/09/2010, 25/10/2010, 23/03/2010, 13/06/2011, 01/08/2011 y 07/12/2011 (Anexo XI).

En relación con la presunta infracción del principio constitucional de seguridad jurídica cabe entender que se estarían refiriendo a la que devendría por su eventual consideración presupuestaria como encomienda, y no como actividades financiables mediante transferencias de financiación. En definitiva, que la clasificación presupuestaria no se correspondería con el propio en la Agencia de intermediación en el pago de dichas ayudas.

Al respecto debemos decir, como ha quedado acreditado, que el destino dado por la Agencia a los referidos fondos ha sido atender el interés público del programa habiéndose desarrollado el mismo en centros escolares dependientes de la JA, por lo que consideramos necesario despejar dudas de que pudiera existir responsabilidad contable y que no se dan otros supuestos de responsabilidad por comisión de otros ilícitos al respecto.

Por todo ello, solicitamos que se modifique la redacción de los ordinales (111) y (112) y las conclusiones (275) a (277) en el sentido expuesto.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Los argumentos de la alegación se limitan a justificar los hechos manifestados en el informe de fiscalización sin que se aporten nuevos datos que permitan variar el contenido del mismo.

ALEGACIÓN NÚMERO 8, A LOS PUNTOS 123, 124, 129, 130, 287 y 288 (NO ADMITIDA)

DAPSA (AGAPA) sí dispone de una contabilidad analítica específica, diferenciada de la financiera, que clasifica los costes conforme a lo establecido en la Orden de 25/10/2006¹¹⁹ en costes directos de ejecución, otros gastos de gestión, ejecución y seguimiento directamente relacionados con la actuación conforme a la planificación técnico-económica (departamentales directos) y los costes generales y corporativos (administración general y dirección). Se adjunta “Listado de gastos de contabilidad general. Grupo 6” (fuente: SAP(S_ALR-87012301-lista totales y saldos), de contabilidad financiera y, “Resumen listado analítico de Costes por PEPs Departamentales” (fuente: SAP(CJ13-Proyectos Costes Reales PI), así como “Listado analítico Costes por PEPs (fuente: SAP(ZPS_0001) (Anexo XII).

La información ahí contenida permite clasificar los gastos, con arreglo a dichos criterios, en los consignados en el siguiente cuadro, que deberá compararse con el cuadro nº 12 de su informe incorporado el ordinal (124):

COSTES DE LAS ACTUACIONES Y PROYECTOS m€				
CONCEPTO (*)	2010		2011	
	GASTOS		GASTOS	
costes directos	94.467		84.968	
departamentales directos (**)	3.027	9.956	4.199	12.648
(otros gastos de gestión, ejecución y seguimiento directamente relacionados con las actuaciones)				
generales y corporativos Admin. Recursos y DG	6.643		5.663	
%	6,36		5,80	
para el cálculo en términos homogéneos (***)	286		2.786	
TOTALES	104.423		97.616	
(*) clasificación de los costes Disposición 5 Orden 25.10.2006				
(**) la diferencia fundamentalmente se debe a que los costes de personal del Dpto Técnico no están descargados en expdtes en 2011; sí lo están en 2010 (1.220 m€).				
(***) AJUSTES PARA CÁLCULO EN TÉRMINOS HOMOGÉNEOS				
	2010		2011	
amortizaciones	1.710.447		1.424.694	
			285.753	
Ajustes valores participadas (pérdidas)	133.203		1.465.728	
Ajustes por deterioro Inmoviliz.	3.418		1.221.910	
Prov. Operaciones comerciales	162.792		398.365	
	2.786.590			

Para que la información analítica permita extraer conclusiones debemos depurar la información económica realizando determinados ajustes, fundamentalmente aquellos que se derivan de la valoración de nuestros activos en entidades participadas y ajustes por deterioro de inmovilizados, entre otros. Estos ajustes fueron necesarios realizarlos dado que 2011 era el último ejercicio al que le resultaba de aplicación el PGC 2009, aplicable a las sociedades mercantiles, con formato de

¹¹⁹ Disposición quinta, pág. 3.

cuentas anuales, puesto que 2012 ya arranca con formato de contabilidad presupuestaria y resultaba necesario “depurar” la valoración de determinadas partidas de cara al traspaso de saldos protocolizado con la Intervención General (referido más atrás).

Como consecuencia de lo anterior podemos concluir que los entendidos como costes generales y corporativos en 2010 y 2011 se han movido alrededor del 6% de los costes totales, y en 2011 ligeramente a la baja en relación con 2010.

Y, por ello, debemos dejar constancia de nuestra discrepancia con lo señalado en el ordinal (130) y la conclusión (288) toda vez que de esa información no puede desprenderse que la estructura de DAPSA estuviese sobredimensionada y, menos aún, incumplimiento alguno.

Por todo ello, solicitamos que se modifique la redacción de los ordinales (124) y (129), se supriman los ordinales (123) y (130) y correlativamente se actúe sobre las conclusiones (287) y (288) en el sentido expuesto.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Se puede observar la coincidencia en cuanto a los costes directos que se presentan en la alegación para los ejercicios 2010 y 2011 (94.467 m€ en 2010 y 84.968 m€ en 2011) y los indicados en el informe provisional. Las diferencias que se plantean afectan sólo al criterio de reparto de los gastos de gestión directos y los gastos generales y corporativos (cuyos importes globales ascienden a 9.056 m€ en 2010 y 12.648 m€ en 2011).

La distribución que realiza la Agencia entre los gastos generales y corporativos varía en función de la del importe de transferencias de financiación de capital que resulte necesario aplicar como ingresos para presentar equilibrada la cuenta de pérdidas y ganancias. El procedimiento consiste en aplicar las transferencias de financiación de explotación y el resto de ingresos en su totalidad y las transferencias de financiación de capital sólo en la cantidad necesaria hasta alcanzar resultado cero.

	2011		2010	
Total gastos	-97.616		-104.423	
Coste directo actuaciones	-84.968	87,04%	-94.467	90,47%
Gastos estructura	-12.648	12,96%	-9.956	9,53%
Ingresos TFCo y otros ingresos	11.210		4.418	
TFCorrientes	8.857		3.179	
Otros ingresos	2.353		1.239	
Importe facturación necesaria para equilibrar la cuenta de resultados				
Diferencia (Total gasto-ingresos)	86.406		100.005	
Conocido los costes directos:	-84.968		-94.467	
Se calcula los gastos de estructura imputables a las actuaciones:	-1.438	1,47%	-5.538	5,30%
El resto quedan como gastos generales. y corporativos financiados con TFCo y otros ingresos	-11.210	11,48%	-4.418	4,23%
	-97.616		-104.423	

*Es decir, con independencia de la distribución que se realice, el gasto de estructura fija que ha sido necesario para realizar las actuaciones por la entidad instrumental ha supuesto un **9,53%** del total de gastos en 2010 y un **12,96%** en 2011, muy por encima en ambos ejercicios al porcentaje estimado como máximo, tanto en las leyes de presupuesto (6%), como en la orden de la Consejería (7%).*

No se comparte el argumento de la Agencia respecto a los ajustes de la información económica. La amortización, depreciación o deterioro de los activos se recogen como gastos corrientes en la cuenta de resultado, y por otra parte, los ajustes que fueron necesarios en el último ejercicio para adaptar la información al formato de contabilidad presupuestaria fueron realizados en el ejercicio 2012, fuera del alcance temporal de la fiscalización.

ALEGACIÓN NÚMERO 9, A LOS PUNTOS 167 Y 291 (ADMITIDA PARCIALMENTE)

...

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Los puntos del informe se han modificado como consecuencia del hecho posterior a la emisión del informe provisional: Sentencia dictada por la Séptima de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 11 de febrero de 2014.

ALEGACIÓN NÚMERO 10, A LOS PUNTOS 171 Y 292 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN NÚMERO 11,12 Y 13, A LOS PUNTOS 172 A 174 Y 293 A 295 (NO ADMITIDA)

Se sugiere se concrete los términos **fragmentación o reparto**, pues se generaliza observación y conclusión dificultando la tarea de alegar. Además, consideramos que se incurre en valoraciones sin fundamento claro en datos objetivos para concluir aquellas disfunciones o conflicto de competencias. Y, es difícil comprender cómo se llega a tal conclusión en relación con lo expresado en el ordinal (39), pues la Agencia cuenta con 122 centros de trabajo repartidos por toda Andalucía y el trabajo de campo ha sido realizado en la sede de la entidad, lo que lleva a concluir que dicha observación y conclusión ha sido obtenida faltando a la concordancia con el trabajo realizado o está basada en argumentaciones no explicitadas que materialmente imposibilitaría las alegaciones por esta parte con el lógico rigor.

La implantación de este novedoso y complejo modelo institucional de agencia de régimen especial puede generar en ocasiones dificultades iniciales de acomodación, **pero muy raramente “conflictos de competencias y atribuciones”**, y a las naturales e inevitables dificultades de adaptación, de existir, se les ha dado solución inmediata. Esta expresión probablemente haya sido extraída de algún cambio de impresiones con algunas personas no suficientemente informadas, por carecer de conocimiento detallado y preciso del cambio complejo de modelo de gestión experimentado.

Por el contrario, la experiencia de estos dos años y medio de gestión de la Agencia ha sido globalmente satisfactoria. **No existe una indefinición de tareas en el personal procedente de DAPSA**, al menos no distintas de las que serían predicables también de un gran número de personas que ostenten la condición de personal funcionario o laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, en adaptación permanente a las actuales situaciones de cambio para -entre todos- ser más eficientes y contribuir a paliar las dificultades que a todos nos impone la imposibilidad de reponer la pérdida de efectivos a lo largo de estos años. La Agencia está empeñada en atender con sus propios medios la gran demanda de servicio a prestar por nuestros centros periféricos (oficinas comarcales y laboratorios) mediante los recursos que ofrece el convenio colectivo vigente.

Por ello, solicitamos expresamente la supresión del ordinal (172) y la conclusión (293) en el sentido expuesto en esta alegación.

Las condiciones laborales por la coexistencia de colectivos de diversa procedencia tienen que ser forzosamente desiguales dado que el régimen jurídico del personal funcionario, laboral de la Administración de la Junta de Andalucía y del procedente de DAPSA, es también distinto. **Esta Agencia no tiene constancia de que exista dispersión de responsabilidades** en materia de archivo de expedientes, gestión de nóminas y otras tareas relacionadas con los procedimientos administrativos de personal, ya que éstos, en relación con el personal laboral propio de la Agencia, se gestiona centralizadamente en sus oficinas centrales; en tanto que el del personal funcionario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía su gestión y custodia está encomendada a los Secretarios/as Provinciales.

Como en la alegación anterior, y como lo será en la siguiente, es necesario reiterar que se está ante juicios de valor desconociendo los datos objetivos, la base del trabajo de campo realizado, de la que se concluya tal presunta dispersión de responsabilidades, apuntadas en las observaciones y conclusiones.

Por eso se solicita expresamente la supresión del ordinal (173) y la conclusión (294).

Reiteramos una vez más que las cuestiones observadas de problemas organizativos y debilidad de control interno se atiene a juicios de valor desconociendo los datos objetivos, la base del trabajo de campo realizado, de la que se concluya tal presunta debilidad de control interno.

Una vez se tiene la STS comentada al principio el catálogo de puestos de trabajo se realizará sobre la plena integración del personal laboral propio de la Agencia, procedente de DAPSA.

Por eso se solicita expresamente la supresión del ordinal (174) y la conclusión (295).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En primer lugar se debe hacer constar que: "Los trabajos de fiscalización se han desarrollado de acuerdo con los principios y normas de auditoría aplicables al sector público y se han efectuado todas aquellas pruebas y aplicado los procedimientos de auditoría necesarios para soportar las conclusiones de este informe." (Punto 29 del informe)

Los hechos manifestados en el informe proceden del análisis realizado en las sedes de las delegaciones provinciales de la Consejería de CAP en Sevilla, Cádiz, Málaga y Granada, de los informes emitidos por distintos responsables de las direcciones provinciales y jefaturas de servicio de las delegaciones, así como, de las entrevistas mantenidas con los responsables tanto de la gestión de personal como de los representantes de los trabajadores de la Agencia y de la Consejería en las distintas provincias visitadas. (Ver puntos 36, 37 y 38 del Informe provisional en el que se determina el alcance del análisis realizado en relación al área de personal)

Los mismos hechos descritos en el informe fueron puestos de manifiesto y han sido tratados y contrastados con la subdirección de Recursos Humanos de la Agencia durante el desarrollo de los trabajos de campo en la sede de los SSCC.

Las visitas se realizaron previa comunicación a la Secretaría General y la Subdirección de Recursos Humanos de la Agencia; así como con la intermediación de la Coordinadora de la Secretaría General Técnica y del Jefe de Servicio de Personal de la CAP. De esta forma, el equipo de auditoría pudo realizar los trabajos de campo para la revisión de los expedientes de personal, análisis de procedimientos, análisis de reclamaciones de personal, entrevistas con los representantes de personal en la agencia y en las delegaciones provinciales de la Consejería.

Es decir, los trabajos de campo no se han limitado a los SSCC de la Agencia y se dispone de evidencia en papeles de trabajo de las comprobaciones y revisiones realizadas en los servicios periféricos.

ALEGACIÓN NÚMERO 14, A LOS PUNTOS 208 A 201 Y 299 (NO ADMITIDA)

Este personal contratado como asesor **nunca ha dependido funcionalmente de los órganos directivos de la Consejería**. La prestación de los servicios, de este como de otro personal de la Agencia, está prevista entre las funciones para las que está habilitada la entidad por el apartado 5 del artículo 5 del Decreto 99/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, que establece:

“La Agencia queda habilitada, para realizar funciones complementarias y de investigación y auxilio, de las potestades administrativas que le han sido atribuidas en el apartado 2, con sus propios medios materiales y personales, garantizando en todo caso que las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas queden reservadas a personal funcionario”.

Asistencia que también está prevista en la letra i) del apartado 4 del artículo 7 de dichos Estatutos:

“i) Asimismo, la Agencia podrá realizar funciones técnicas, complementarias y de auxilio en el ejercicio de las competencias de la Consejería a la que queda adscrita.

El desempeño de sus tareas y funciones lo ha sido en el seno de una organización propia como la agencia, sin dependencia funcional de centro directivo alguno distinto de ella, en el marco de dichas funciones de asistencia y apoyo técnico, con autonomía y sustantividad propia, manteniendo a

dichos trabajadores/as en el ámbito de la dirección de la misma, que era quien determinaba el régimen de cumplimiento de su jornada laboral, dictaba las órdenes para el cumplimiento de sus funciones y vigilaba el cumplimiento de sus obligaciones laborales. La Agencia era quien autorizaba sus vacaciones, permisos y licencias, quien -en su caso- hubiera debido aplicar el régimen disciplinario y quien retribuía la relación laboral.

En definitiva, **estos trabajadores se encontraron siempre dentro círculo organizativo, rector y disciplinario de la Agencia**. Y, también el retributivo, pues **no se corresponde con la realidad que estos trabajadores fueran en momento alguno retribuidos con cargo a créditos de la Consejería**, como se afirma en el ordinal (210).

Por otra parte, la afirmación contenida en el ordinal (209) del informe en el que se hace alusión al artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público entendemos que no es de aplicación a este supuesto. En efecto el mencionado artículo hace referencia al personal eventual, pero ha de considerarse que este personal es de naturaleza funcionarial, y no laboral. Así el artículo citado prescribe:

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.
3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.
4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.
5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Como puede verse, tanto de su redacción literal como del contexto, el precepto está haciendo clara referencia al personal eventual de las normas reguladoras del personal funcionario. Concretamente, en la Administración de la Junta de Andalucía la regulación de este personal eventual se encuentra en el artículo 28 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, que establece:

“1. Los eventuales ocuparán los puestos de trabajo a ellos reservados por su carácter de confianza o asesoramiento especial. Serán nombrados y cesados libremente por el Presidente de la Junta de Andalucía o por el Consejero en cuyo Departamento se encuentre integrado el puesto. Cesarán automáticamente, en todo caso, cuando cese la autoridad que los haya nombrado.”

Es así que **queda acreditado que este personal no reúne las condiciones para ser catalogado como eventual**; más bien de aquel otro personal de la agencia que manteniendo una **relación laboral asimilada a la alta dirección basada en la recíproca confianza de las partes**, que no se encuentra incluida en el ámbito del convenio colectivo atendiendo a la especial responsabilidad, competencia

técnica y relevancia de las tareas asignadas, encuentra su acomodo en el apartado 4 del artículo 1 del RD 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, en relación con el apartado 4 del artículo 13 del EBEP; siendo refrendada interpretación en la previsión normativa que a partir de 2013 incorpora la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 17.

Por eso se solicita expresamente la supresión de los ordinales (208), (209), (210) y la conclusión (299).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Como se pone de manifiesto en el informe de fiscalización, el personal con contrato de alta dirección y calificados como “asesores técnicos”, dependían funcionalmente y en todos los casos de órganos de la CAP.

No se diseñaban en los organigramas ni de DAPSA, ni de AGAPA, ningún puesto de trabajo staff de los niveles directivos (ver punto 204 del informe de fiscalización). La entidad instrumental no disponía de concreción y desarrollo de los trabajos desarrollados por este personal, los cuales fueron requeridos a los distintos órganos de la Consejería donde prestaban sus servicios estos asesores. En todos los casos las materias pertenecían al ámbito de competencias de la Consejería y no de la Agencia. Caso específico y más clarificador, corresponde al puesto de asesor ubicado en Bruselas, dónde DAPSA/AGAPA, no dispone de ningún centro de trabajo, ni desarrolla ninguna actividad de su competencia.

Respecto al carácter funcional del personal eventual. Ni en la Ley 7/2007 por la que se aprueba el EBEP, ni en la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, se establece relación o vinculación alguna al personal eventual con la naturaleza funcional.

Por último, se debe hacer constar que la transcripción del punto 210 del informe provisional que se realiza en la alegación es errónea. En el literal del informe no se dice que las retribuciones se hayan realizado con cargo a créditos de la Consejería, por el contrario se hace referencia a que han sido abonadas en todo momento con cargo a la entidad instrumental.

ALEGACIÓN NÚMERO 15, A LOS PUNTOS 213 Y 300 (NO ADMITIDA)

En los procesos de selección de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (subrogada en ella la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A), el Convenio Colectivo es la norma que regula el proceso, estableciendo la participación de la representación de los trabajadores y trabajadoras. En este sentido DAPSA, en el año 2010, en los procedimientos de selección para las contrataciones de personal se ajusta en todo momento a las **normas reguladoras del procedimiento de selección de personal y provisión de puestos de trabajos establecidas en el Anexo III del V Convenio Colectivo** Interprovincial de la “Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A”. y sus trabajadores/as 2009/2012.

Los Principios de Publicidad, Igualdad, Merito y Capacidad, con la existencia del control de la representación de los trabajadores y trabajadoras en los procesos de selección, es un garantía añadida para el adecuado desarrollo del proceso selectivo con la objetividad que exigen los principios enunciados.

Para velar por el cumplimiento y respeto de los indicados principios la Dirección de la Empresa, a través de la persona facultada de Recursos Humanos, y tres representantes de los trabajadores/as designados/as por el Comité Intercentros, coadyuvarán al cumplimiento de dichos principios, velando en todo momento por su aplicación práctica. Los/as representantes de los trabajadores/as están facultados para formular ante Recursos Humanos, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, las reclamaciones que consideren oportunas, cuando estimen que pudiere haberse infringido cualquiera de los principios a los que debe atenderse el procedimiento, o las normas por las que se rige la Bolsa de Empleo.

A lo largo de todo el procedimiento de selección de personal, la Subdirección de Recursos Humanos y Corporativos mantiene informada a la Representación Sindical mediante los Anexos de comunicación A, B y C referidos en el Anexo III del Convenio:

- Anexo A comunicación de convocatoria de puesto de trabajo en la que se refleja, perfil solicitado, condiciones laborales ofertadas, pruebas selectivas en el caso de proceder;
- Anexo B comunicación de candidato/s preseleccionados tendiendo acceso a los expedientes; si bien, dicho acceso está limitado a aquellos datos que no tengan la condición de personales o reservados, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/92 y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- Anexo C comunicación de candidato/s seleccionado/s y con el/los que finaliza el proceso de selección de personal.

La totalidad de los procesos realizados en el ejercicio 2010 cumplen con el procedimiento de comunicación a los Representantes de lo trabajadores y trabajadoras.

El sistema establecido de acceso a la Bolsa de Empleo, garantiza los principios de igualdad y publicidad al poder inscribirse en la misma todos los interesados e interesadas en formar parte de ella por medio del formulario que se encontraba disponible en la página web de la Empresa durante todo el año y pudiendo actualizar su currículum a través de la página web en cualquier momento. <https://www.dap.es>.

La publicidad de la convocatoria se articula a través de la propia oferta genérica mediante el correspondiente anuncio:

La norma 6ª "Procedimiento de selección" del Anexo III del V Convenio, desarrolla el procedimiento de selección y deja constancia que "la Empresa se compromete a publicar el 100% de los procesos de selección que se lleven a cabo para la cobertura de los puestos de trabajo de una duración mínima anual, que no sean continuidad de ejercicios anteriores ni se trate de cobertura de plazas vacantes generadas por el propio procedimiento. Al objeto de facilitar al personal el conocimiento de la existencia de estos procesos de selección, la Empresa hará público los mismos, a través de la publicación en Zaguán de las solicitudes de selección con las que se inicia el proceso en cuestión".

Durante el ejercicio 2010 en la totalidad de los procesos de selección se ha cumplido con lo preceptuado en la norma sexta. Los medios de publicación que se han utilizado y en los que se insertan las convocatorias para la selección de personal de E.P. Desarrollo Agrario y Pesquero, son el portal corporativo "Zaguán" y/o la página web de la entidad. Como se refleja y a efectos de muestra, se adjunta huella de publicación en ambos medios (Anexo XIII).

En el ejercicio 2010, de un total de 120 contrataciones con el correspondiente origen en procesos de selección, en 94 de ellos, los candidatos/as seleccionados/as acreditaban experiencia en los mismos o similares proyectos objeto de proceso y habían prestado previamente servicio en la entidad, y 26 atendían a nuevas incorporaciones.

Es en la convocatoria/oferta de puesto de trabajo en la que se refleja, perfil solicitado, condiciones laborales ofertadas, pruebas selectivas en el caso de proceder. Esta información tal como se ha indicado es trasladada y se pone en conocimiento mediante Anexo A, a la Representación Sindical, como trámite adicional a la garantía del cumplimiento de los principios de Publicidad, Igualdad, Merito y Capacidad. La valoración de la formación académica de las candidaturas y de la experiencia profesional, con relación a las exigencias del puesto, tales como experiencia en los proyectos objeto de los mismos, junto con la evaluación de competencias técnicas y conductuales de las candidaturas, a través de pruebas grupales e individuales: tests psicotécnicos, pruebas profesionales y entrevistas derivan finalmente en la selección de la candidatura más idónea.

DAPSA asume un compromiso con la responsabilidad social por lo que formaba parte de una red de empresas solidarias que colaboran de forma directa con entidades cuyo objeto es la inserción laboral ayudando a las personas que lo tienen más difícil a encontrar un empleo adecuado a sus habilidades y expectativas, por lo que, en consecuencia las ofertas de empleo también han podido aparecer en los medios de las entidades precitadas. Del mismo modo, la empresa presentó durante el año 2010 ofertas de empleo a través del SAE, siendo los medios de comunicación de ofertas los de éste último.

Por eso se solicita expresamente la supresión del ordinal (213) y la conclusión (300)

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

*En el punto del informe objeto de la alegación se concluye que en los **expedientes de personal contratado no consta documentación suficiente** para garantizar que se hayan respetado los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Como se expone en el informe provisional, las conclusiones del informe de cumplimiento correspondiente al control financiero permanente del ejercicio 2010, coinciden con las corroboradas por el equipo de trabajo de la cámara de cuentas.*

No consta en los expedientes examinados documentación correspondiente a los méritos de los candidatos de los procesos de selección. En los listados facilitados sólo se deja constancia de la valoración asignada a los distintos candidatos.

La publicación en la intranet de la empresa (página Zaguán) se considera insuficiente para garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.

La alegación reproduce las normas contenida en el convenio de la empresa pero no se aporta información o documentación que permita modificar las conclusiones del informe.

ALEGACIÓN NÚMERO 16, A LOS PUNTOS 214, 215, 301 y 302 (NO ADMITIDA)

Es una generalización difícil de argumentar por no referir casos concretos.

En cuanto al requerimiento a los candidatos de experiencia en el mismo proyecto, no podemos entender que quede restringido el acceso de personal con experiencia en otras campañas o instituciones, tal como se indica, dado que en la descripción de la oferta se está atendiendo a aspectos necesarios para el adecuado desempeño del puesto de trabajo junto a la titulación específica, formación adicional y otros conocimientos. Como se indica en apartado anterior la descripción del perfil solicitado es comunicada a la representación sindical mediante Anexo A, como trámite adicional a la garantía del cumplimiento de los principios de Publicidad, Igualdad, Merito y Capacidad.

Por eso se solicita expresamente la supresión de los ordinales (214) y (215) y las conclusiones (301) y (302).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Las conclusiones del informe se realizan con base en los procedimientos y pruebas de auditoría realizadas. La alegación de la entidad expresa un juicio de valor y una diferencia de criterio con la valoración de los principios de publicidad, concurrencia y transparencia que son exigibles en la contratación del personal.

ALEGACIÓN NÚMERO 17, A LOS PUNTOS 218 Y 303 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Por las cuantías reseñadas, y según los datos facilitados a esa Cámara de Cuentas, estas retribuciones (72.305 €) **corresponden al Director de Producción y Tecnología y un Asesor Ejecutivo** DAPSA (75.506 €) que prestó temporalmente sus servicios en la Oficina de la JA en Bruselas.

Respecto del primero de ellos, al tiempo de redactar las presentes alegaciones, y por haberlo así ordenado la persona titular de la Dirección Gerencia de AGAPA, por resolución de 17/01/2014, **la Secretaría General**, en uso de las atribuciones que le confiere la letra a) del apdo 4 del artículo 18 del Decreto 99/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la agencia, modificado por el Decreto 538/2012, de 28 de diciembre, **ha incoado diligencias previas**, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el TR de la Ley General de la Hacienda Pública de la JA, conducentes a la determinación de presuntas responsabilidades en la acreditación y percepción de las retribuciones, correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011 (Anexo XIV). **Al tiempo de redactar estas alegaciones el procedimiento ha culminado con el reintegro por el interesado.**

Respecto del Asesor Ejecutivo, la cantidad total de 75.506,38€ **incluye la indemnización de nivel de vida**, que asciende a 28.337,17 euros brutos anuales. Si las detraemos de la retribución total anual quedarían reducidas a 47.169,22 euros brutos anuales, que no superarían las autorizadas para el Presidente o Presidenta de la JA. **Dicho complemento de nivel de vida se explica en la alegación a la conclusión (307).**

Por ello, solicitamos que se modifique la redacción del ordinal (218) y la conclusión (303) en el sentido expuesto en esta alegación.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación admite los hechos manifestados en el informe provisional e informa de las acciones realizadas a partir de la comunicación de los hechos por parte del equipo de auditoría durante el desarrollo de los trabajos de campo.

ALEGACIÓN NÚMERO 18, A LOS PUNTOS 219 A 224 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Al no encontrarse documentación justificativa suficiente en su expediente personal se ha procedido a instruir por esta Agencia **diligencias previas** de acuerdo con lo establecido en los artículos 108 y siguientes de 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, **remitidas seguidamente a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, quien ha entablado la correspondiente comunicación al Tribunal de Cuentas (Se adjunta acuse de recibo de la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento, de fecha 10/01/14 (Anexo XV).**

Por ello, solicitamos que se modifique la redacción de los ordinales (219), (220), (221), (222), (223) y (224) y las conclusiones (304), (305) y (306) en el sentido expuesto en esta alegación.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación admite los hechos manifestados en el informe e informa de las acciones realizadas a partir de la comunicación de los hechos por parte del equipo de auditoría durante el desarrollo de los trabajos de campo

ALEGACIÓN NÚMERO 19, A LOS PUNTOS 225 A 234 (NO ADMITIDA)

La observación relativa a estos dos trabajadores son de distinta índole y quedan justificadas de la siguiente manera:

En el primer caso, el de **“indemnización por traslado” fue expresamente autorizada en el informe emitido al respecto por la DG Presupuestos** de fecha 18 de septiembre de 2009, en que textualmente se dice: “Por último, en relación con el complemento por residencia solicitado este centro directivo le traslada que el citado complemento salarial por analogía con lo establecido para altos cargos de la Administración General de la Junta de Andalucía, no podrá superar el 10% de las retribuciones básicas previstas en el presente contrato. Asimismo, al tratarse de un complemento

ad personam no tendrá carácter consolidable ni podrá extenderse a otros contratos sin el concurso de las circunstancias concretas que determinan su aplicación” (Anexo XVI).

Además, el Consejo de Administración de DAPSA, en su sesión del 29 de enero de 2010, abordó la cuestión de la reestructuración retributiva de su personal directivo y asimilado para su adaptación a lo previsto en la Ley de presupuestos para ese año, incluyéndose ese complemento o indemnización por vivienda pero adaptado a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2000 para los altos cargos de la Administración de la JA. Dicha propuesta es dada a conocer a la DG de Presupuestos, en base al que emite informe posterior de fecha 9 de marzo de 2010 que no opone nada al respecto, y de cuyo contenido cabe destacar el conocimiento de la propuesta de reestructuración retributiva referida (Anexo XVII).

La propuesta de adaptarlo al Acuerdo del Consejo de Gobierno traería causa de la interpretación consistente en que el artículo 17.4 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regula la aplicación al personal directivo del régimen de indemnizaciones por razón del servicio vigente para los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas.

El Acuerdo establece el derecho a la percepción por los titulares de cargos nombrados por Decreto de una indemnización específica por los gastos de alquiler de una vivienda o alojamiento, pero se entendió que resultaba también aplicable al personal directivo regulado en el artículo 17.1 y 2 de la referida ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010.

Como puede observarse por el documento que se adjunta, la interpretación que realiza entonces DAPSA es la que posteriormente queda ratificada visto el informe HPPI00550/12 del letrado de la JA, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 8 de febrero de 2013, pues no ofrece duda la aplicabilidad al caso de lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2000 (Anexo XVIII).

Por eso se solicita expresamente la modificación de los ordinales (225) a (229) y la modificación de la redacción de la conclusión (307) en los términos aquí expuestos, y particularmente la no existencia de responsabilidad contable por alcance al no contravenir ninguna ley, fueron autorizadas por la entonces empresa y compensaban un gasto efectivo que no debiera ser soportado por la trabajadora.

En el segundo, se trata de un **complemento de “nivel de vida”** de un trabajador en el que concurría la condición de funcionario de carrera. Se le requirió, dada su cualificación profesional, para que prestara temporalmente sus servicios en la Oficina de la Junta de Andalucía en Bruselas (Bélgica) dadas las delicadas cuestiones que se trataban ante la Comisión Europea en materia agraria en esa circunstancia. Sus retribuciones básicas fueron expresamente autorizadas por la Dirección General de Presupuestos, con fecha 2 de noviembre de 2010. Estas son las siguientes: - Salario base: 1.833,46 euros brutos mensuales y Complemento de puesto: 1.535,77 euros brutos mensuales, que en conjunto suman: 3.369,23 euros brutos, corriendo a su cargo el importe del pago de la vivienda. El complemento de nivel de vida se le asignó por la dirección de la empresa en consonancia con las indemnizaciones que habitualmente se otorgan a los servidores públicos que prestan sus servicios en el extranjero. En este caso, el complemento asignado fue de 2.361,43 euros brutos mensuales, excluido de las pagas extras.

A estas indemnizaciones por desempeñar funciones en el extranjero tienen derecho los empleados públicos en todas las Administraciones Públicas y así lo han aplicado las restantes comunidades Autónomas, en consideración a los niveles de vida existentes en cada país. Para el ámbito de la Administración General del Estado esta materia se encuentra regulada en los Reales Decretos 6/1995 con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 3450/2000, de 22 de diciembre, desarrollados por la Orden Comunicada del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 3 de febrero de 2012, por la que se actualizan los módulos previstos en el Real Decreto 6/1995, de 13 de enero, de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero. Además, debemos tener en cuenta lo establecido en **el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, que en su disposición adicional primera dispone el carácter supletorio para todo el personal no incluido en su ámbito de aplicación.**

El apartado 4 del artículo 4 del Real Decreto 6/1995 antes citado establece la fórmula de cálculo de dichas indemnizaciones que, en síntesis, consisten en multiplicar al sueldo, complemento de destino y complemento específico por los módulos de “equiparación del poder adquisitivo” y “de calidad de vida” “disminuido en una unidad”, distinguiendo a su vez, en este último caso, si el funcionario soporta a su cargo el pago de la vivienda. Concretamente para Bélgica estos módulos son: respectivamente: 1.950; 1.516 (con vivienda a su cargo) y 1.248 (sin vivienda a su cargo)

Si se aplicara a este trabajador la fórmula regulada para los funcionarios, el complemento de nivel de vida duplicaría o triplicaría al que se asignó a dicho trabajador.

Como ha sido dicho, las razones por la que se determina el abono de dicho complemento tienen que ver con el convencimiento no solo de la legalidad de su abono sino de ser una indemnización aplicable a cualquier empleado público que desplaza temporalmente sus servicios al extranjero en atención exclusiva del interés de quien se lo ordena, por lo que habiendo cumplido aquellas tareas y funciones no podrá ser invocado enriquecimiento sin causa aplicable en los términos establecidos en el artículo 1184 del Código Civil y la jurisprudencia aplicable.

Por lo que en ninguno de estos dos casos puede aceptarse que hayan incurrido en alcance contable, toda vez que para la existencia de responsabilidad contable se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos, que en estos supuestos no se dan; estos requisitos son:

1ª.- Acción u omisión contraria a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad aplicable a las entidades del sector público (ilícito contable).

2ª.- Efectuada con dolo, culpa o negligencia grave.

3ª.- Debe desprenderse de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales, efectos públicos, incluidos los perceptores de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del sector público.

4ª.- Que se haya producido un daño o menoscabo en los caudales o efectos públicos. Conforme señala el art.59.6 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas los daños deben ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos.

5ª.- Que exista una relación de causa- efecto entre la acción u omisión antijurídica y culpable y el daño producido.

Por eso se solicita la modificación de los ordinales (230) a (233) y la modificación de la redacción de la conclusión (307) en los términos aquí expuestos y particularmente la no existencia de responsabilidad contable por alcance al no contravenir ninguna ley, fueron autorizadas por la entonces empresa y compensaban un gasto efectivo que no debiera ser soportado por el trabajador.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En relación con la “indemnización por traslado” el informe de fiscalización plantea dos cuestiones diferentes:

1. La aplicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno al directivo no incluido en el ámbito de aplicación del mismo.
2. El hecho constatado de que la persona a la que se refiere ha percibido por este concepto un importe de 9.465,72 € por encima del previsto en su contrato y del que fue informado a la Consejería de Hacienda.

Respecto a la primera cuestión se aporta informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Consejería de Hacienda emitido con fecha 8 de febrero de 2013, en el que se concluye que: “el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2000 resulta aplicable no sólo a los cargos nombrados por Decreto a los que se refiera el apartado 1, sino también, y de conformidad con el artículo 17.4 de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, al personal que ejerce funciones de alta dirección de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, con independencia que su nombramiento se haya o no efectuado por Decreto del Consejo de Gobierno.”

Durante el desarrollo de los trabajos de campo, se solicitó informe al Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas sobre esta cuestión y las conclusiones que se expusieron discrepan en relación con las expuestas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda.

El dictamen del Gabinete Jurídico de la CCA, concluye que el Acuerdo del Consejo de Gobierno no sería aplicable al directivo en cuestión por encontrarse este cargo fuera del ámbito de aplicación del citado Acuerdo. No obstante como el cobro del mismo tuvo lugar durante el ejercicio 2010 en el que DAPSA todavía tenía actividad como sociedad anónima de titularidad pública y operaba sometida al derecho privado, en virtud de la libertad de pactos podrían haber incluido el citado complemento.

Teniendo en cuenta las conclusiones del informe del Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas, en el informe de fiscalización sólo se incluyeron estos hechos sin señalar ninguna responsabilidad al respecto.

Puntos 230 a 234

Respecto a la segunda cuestión -el cobro de cantidades por encima de las autorizadas sin documentación que las justifique-, la alegación no aporta ninguna explicación ni argumento; tampoco se aporta documentación adicional.

En relación con el complemento de "**Nivel de Vida**", también se incluye en la petición realizada al Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas. El informe jurídico concluye que no se observa en los Estatutos de la entidad mención alguna a la existencia de delegación física o puestos de ésta a desempeñar en Bruselas, a pesar de que en el anexo al contrato del trabajador dice " el trabajador prestará sus servicios en Bruselas.....". Tampoco, ni del contrato, ni de la documentación aportada se desprende justificación ni autorización del cobro de este complemento.

Con independencia de lo forzado del argumento planteado en la alegación a este punto, al querer justificar el abono del complemento acudiendo a la **normativa estatal aplicable a los funcionarios**¹²⁰, y que en ningún caso sería aplicable a un **contrato laboral de alta dirección en un ente instrumental autonómico**, tenemos que hacer constar que en el informe se refiere LA FALTA DE AUTORIZACIÓN DEL ABONO DEL CITADO COMPLEMENTO, sin entrar en la cuestión de que pudiera ser abonado, en caso de estar adecuadamente autorizado.

ENTE: Consejería de Agricultura Pesca y Desarrollo Rural

ALEGACIÓN NÚMERO 1, A LOS PUNTOS 49, 53, 54 Y 257 (NO ADMITIDA)

Cada año, la ley de Presupuestos establece el régimen de financiación de la actividad de este tipo de entidades, siendo para el ejercicio 2011 la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, la que en su artículo 29 apartado 1 recoge como instrumentos:

- a) Transferencias de financiación, de explotación o de capital.
- b) Transferencias con asignación nominativa, financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas.
- c) Subvenciones.
- d) Encomiendas de gestión de actuaciones de competencia de las Consejerías o sus agencias administrativas, conforme a lo establecido en el siguiente artículo.
- e) Ejecución de contratos de los que puedan resultar adjudicatarias.
- f) Ingresos que puedan percibir por cualquier otro medio.

Se trata de una enumeración que no precisa el régimen aplicable a las transferencias de financiación pero que sí quedó determinado en el artículo 18 de la ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas. En el mismo se dice literalmente:

1.Las cantidades percibidas por las empresas de la Junta de Andalucía y, en su caso, por las fundaciones a que se refiere el artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma para

¹²⁰ Reales Decretos 6/1995, de 13 de enero, de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 3450/2000, de 22 de diciembre, desarrollados por la Orden Comunicada al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 3 de febrero de 2012, por la que se autorizan los módulos previstos en el RD 6/1995.

financiar su presupuesto de explotación, tendrán la naturaleza de transferencia de financiación sólo en la cuantía necesaria para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio en que fueron otorgadas o para enjugar pérdidas de ejercicios anteriores.

2. Las transferencias de capital deberán aplicarse en el ejercicio en el que fueron concedidas o en el inmediato siguiente, reintegrándose el sobrante a la Tesorería de la Junta de Andalucía.

Tras la lectura del régimen legalmente previsto para las transferencias de financiación, se aprecia que no hay fundamento legal del destino que atribuye la Cámara de Cuentas a las transferencias de financiación de capital, no se menciona en ninguna norma legal la necesidad de financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa ni la imposibilidad de tener un destino específico previamente determinado. Este destino pretendido por la Cámara de Cuentas no existe pues ni en la Ley 15/2001 ni en la Ley 12/2010, de Presupuestos para el año 2011, se hace preciso acudir a meras instrucciones para que se empiece a hablar de esa figura que financia la estructura básica de la empresa y que no tiene un destino específico previamente determinado.

El carácter genérico y no singularizado aparece en la Instrucción 1/2003, de 10 de enero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan criterios para la fiscalización de las transferencias de financiación y otros gastos a favor de las empresas públicas y de determinadas fundaciones. Esta regulación establece unas consideraciones generales en las que conceptúa las transferencias de financiación como “toda entrega dineraria, sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios, destinada a cubrir las necesidades de financiación de los mismos y, en consecuencia, a sufragar operaciones o actividades no singularizadas.” Esta Instrucción recoge un régimen presupuestario en el que todas las transferencias de financiación, tanto las de capital como las de explotación, deben contar con una específica codificación en la clasificación económica del Presupuesto. A tal efecto existen los conceptos 440 y 740, con su correspondiente subconcepto (59 para las Transferencias de financiación a la Empresa para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.).

En este mismo año, la Orden de 4 de junio de 2003, por la que se dicta normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004, y vigente aún en el periodo objeto de fiscalización por parte de la Cámara, equipara transferencias a operaciones genéricas en su anexo IV, explicativo de la clasificación económica del gasto público.

Pero esta misma Orden explica la clasificación funcional por programas del gasto público en su anexo III, y en ella se recogen los programas propios de las competencias de esta Consejería en materia de Investigación, Desarrollo y Formación Agraria (54D), Dirección y Servicios Generales de Agricultura y Pesca (71A), Ordenación y mejora de la producción agraria (71B), Reforma y mejora de las estructuras agrarias (71D), Ordenación y fomento de las estructuras industriales y comerciales agrarias (71E), Modernización de las estructuras productivas y mejora de rentas agrarias (71G), Desarrollo rural (71H), Ayudas del Fondo de Garantía Agraria (71K) y Ordenación y fomento de las actividades pesqueras (71P), posteriormente existió también el programa Agricultura ecológica (71Q).

A partir del año 2010 los programas se adaptan desapareciendo el 71B, el 71D, 71G, 71K y el 71Q, creándose el 71C Bases para el desarrollo sostenible del sector agrario, y el 71F Apoyo al sector

productor agrícola y ganadero, y modificándose las denominaciones de los programas 71E Incentivación del sector agroindustrial, 71H Desarrollo rural, y 71P Pesca sostenible. Son programas de la Consejería, pero, también en parte, son programas correlativos con las funciones propias de la empresa. En base a esa clasificación, y en base a las áreas de actividad a desarrollar por la empresa, la Consejería distribuye en 2010 las partidas presupuestarias correspondientes a las transferencias de financiación en 1 aplicación de gastos corrientes y en 7 aplicaciones de gastos de capital. Pero ello no debe considerarse como una singularización o falta de generalización, o como una determinación previa del destino de los fondos a las actuaciones de explotación encomendadas por la Consejería. Se trata simplemente de una mayor explicación del gasto que es perfectamente coherente con las normas de elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía. No añade ninguna condicionalidad a la financiación de la empresa, sino que es el reflejo a nivel funcional en el presupuesto de la Consejería de la planificación que la empresa realiza en sus programas de actuación, inversión y financiación.

El Informe de la Intervención General de la Administración del Estado (SGAE) de fecha 4 de mayo de 2007 (Boletín informativo de la SGAE nº 93, año 2007) señala que el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, tiene por objeto delimitar el concepto de subvención a efectos de la citada Ley, realizando dicha delimitación en un doble sentido. Así, el apartado 2 de este artículo establece dos tipos de figuras que no tienen la consideración jurídica de subvención pública: las aportaciones entre Administraciones Públicas y las aportaciones entre agentes de una misma Administración. El segundo de ellos, las aportaciones entre distintos agentes de una misma Administración cuyos presupuestos estén integrados en los Presupuestos Generales de la Administración que se trate, distingue a su vez dos situaciones, que las aportaciones se destinen a financiar globalmente la actividad del destinatario o a una actuación concreta, siempre que no resulten de convocatoria pública. Establece este informe que “ambos conceptos, financiación global y financiación concreta, se encuentran definidos en la propia normativa de subvenciones. Así, por financiación global ha de entenderse lo ya señalado, esto es, que las aportaciones vayan destinadas a financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la actividad de una Administración.” Por financiación concreta ha de entenderse lo establecido en el artículo 2.1 b) de la Ley General de Subvenciones, esto es “Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación...”. La entrega que la Consejería realiza con cargo a las transferencias de financiación a la Empresa no está en ningún caso sujeta a ningún cumplimiento de objetivo, ni a ninguna condición, cuyo incumplimiento tenga consecuencias resolutorias. En cambio, se puede entender estas transferencias como la entrega para la financiación global de un sector de la actividad de la Administración.

En cuanto a la forma de materialización de esas transferencias en acuerdos y resoluciones, cabe señalar que resulta, cuanto menos curioso, que se afirme que los acuerdos por los que se autorizan las transferencias de capital indican los distintos proyectos de gasto y las correspondientes cuantías, cuando en el ejercicio objeto principal de fiscalización (2011) sólo existe un acuerdo con una sola aplicación presupuestaria y un solo proyecto “Transferencia de financiación estructura DAPSA”.

Por último, añadir que es con la ley de Presupuestos para el ejercicio 2014 cuando, al incorporarse a la Ley General de Hacienda Pública la regulación del régimen de las transferencias de financiación, clarificando los diferentes aspectos de esta modalidad de gasto, se le da carácter de ley a precisiones como la financiación genérica, o la imposibilidad de concreción o singularización, extremos que, como ya se ha señalado, no forman parte del cuerpo jurídico aplicable al ejercicio que nos ocupa. Ello no puede ser incompatible con la obligatoriedad presupuestaria y contable de definir proyectos en las operaciones de capital, a los efectos de conformar el Anexo de Inversiones del Presupuesto. También en esta nueva regulación se incorpora la obligatoriedad del destino de las transferencias de capital a la adquisición de elementos del inmovilizado que se incorporen a su estructura fija. No obstante, esta nueva regulación no afectaría ya a la Agencia puesto que su contabilidad es, desde su creación como agencia de régimen especial, una contabilidad presupuestaria, habiendo sido el año objeto de análisis un ejercicio económico de transición, último en el que se mantuvo la contabilidad privada con la que nació.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación de la Consejería obvia la definición del concepto de “Transferencias” en la normativa presupuestaria.

El concepto de transferencia y sus diferencias con otras figuras presupuestarias puede encontrarse, entre otras en los siguientes documentos: STC de 6 de febrero de 1992, STC de 12 de noviembre de 1993, PGCP de la Administración del Estado (Orden EHA 1037/2010), PGCP de la Administración de la Junta de Andalucía (Orden de 31 de enero de 1997), Instrucciones de la IGJA¹²¹, Instrucción 2/2002 Conjunta de la IGJA y la Dirección General de Presupuesto de 21 de marzo, Orden de 4 de junio de 2003, Circular Dirección General de Presupuestos 1/2012, etc.

El concepto de transferencias de capital como “fondos o bienes de capital recibidos por la entidad para el establecimiento de la estructura básica, en su conjunto”.

El carácter genérico y no singularizado de esta figura se encuentra definido y reiterado en toda la normativa presupuestaria que le resulta de aplicación a la Consejería en el ejercicio objeto de fiscalización.

No se entiende la argumentación en la alegación de la Consejería en relación con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, ya que en ningún caso el informe cuestiona que las transferencias de fondos recibidas por la Agencia como “transferencias de financiación de capital” puedan ser consideradas como subvenciones.

En relación con los acuerdos y resoluciones a los que se refiere el punto 53 del informe provisional, se dispone de evidencia en los papeles de trabajo de los documentos por los que se aprueban los distintos proyectos a los que la entidad instrumental debe aplicar las transferencias aprobadas en los presupuestos.

¹²¹ Instrucción 1/2003 de 10 de enero de 2003; Instrucción 1/2004 de 18 de febrero; Instrucción 1/2009 de 15 de junio, entre otras.

El último punto de la alegación se refiere a la interpretación que realiza la Consejería en relación con la nueva regulación de las transferencias de financiación a partir de la Ley de Presupuestos de 2014, por lo que se encuentra fuera del ámbito de la fiscalización

ALEGACIÓN NÚMERO 2 AL PUNTO 51 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Las transferencias con asignación nominativa coinciden con las transferencias de capital en que deben ir dirigidas a financiar actuaciones contempladas en los programas de actuación, inversión y financiación o presupuestos, como establece el artículo 29 de la Ley 12/2010. Pero no se destinan a los mismos programas y actuaciones sino que estos vienen definidos en la normativa de programación específica aplicable a la fuente de financiación.

En la Consejería, las resoluciones por las que se autorizan estas transferencias con financiación afectada recogen esa programación y se dictaron de conformidad con su regulación propia e independiente establecida en la Instrucción 1/2004, de 18 de febrero de 2004, por la que se dictan criterios para la fiscalización de las transferencias con asignación nominativa financiadas

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

El punto del informe se limita a describir el destino de los fondos recibidos procedentes de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. No se señala incidencia respecto a las resoluciones que autorizan las transferencias con asignación nominativa.

Como se observa en el cuadro número 4 del informe, los programas 71C, 71F y 71H desarrollados por la entidad, han sido financiados tanto por fondos codificados por transferencias de financiación de capital (en este caso coincide con financiación propia), como por transferencias con asignación nominativa (correspondiente a los recursos procedentes del Estado, Fondos Europeos u otras transferencias finalistas).

Con independencia de lo anterior, se modifica el punto del informe para matizar y completar las diferentes procedencias que pueden tener los fondos que financian las transferencias con asignación nominativas: recursos procedentes del Estado, fondos Europeos u otras transferencias finalistas:

ALEGACIÓN NÚMERO 3, A LOS PUNTOS 63, 99, 260 y 272 (NO ADMITIDA)

Sobre la inadecuada clasificación económica de los créditos en el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería, es necesario decir que este proceso se realiza todos los años siguiendo las instrucciones de la Consejería de Hacienda. En ese conjunto de instrucciones se incluyen desde la orden anual de elaboración del presupuesto, hasta los módulos y sistemas informáticos aplicables al proceso. La identificación presupuestaria de las transferencias, la justificación de gastos, las fichas elaboradas tanto por la Consejería como por la Empresa, son documentos objeto de análisis y corrección, en su caso, por parte de la Consejería de Hacienda.

Por lo que debemos poner de manifiesto que, si se presupuestó de esa forma, fue porque era lo que se validaba por la Consejería competente en esta materia.

El resultado de todo el proceso de elaboración es el conjunto de información que se presenta al Parlamento de Andalucía como proyecto de Ley de Presupuesto y documentación anexa para su examen, enmienda y aprobación, de conformidad con el artículo 36 de la Ley General de Hacienda Pública. Una vez que el proyecto se ha convertido en Ley, en el año de su ejecución se tramitan los expedientes de conformidad a la clasificación económica aprobada en el Parlamento, esto es, los gastos de capital como transferencias y encomiendas de capital y los gastos de explotación como transferencias y encomiendas de corrientes.

Por otra parte, en cuanto a la naturaleza de gasto corriente ejecutado en la Empresa de lo que en la Consejería se consideró gasto de capital, consideramos adecuadas las alegaciones realizadas por la Agencia respecto al distinto carácter que pueden tener los fondos en uno y otro ente.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

El régimen jurídico básico de las transferencias de financiación a favor de las empresas de la Junta de Andalucía, se establecía con carácter indefinido y hasta su derogación por la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2014, en el artículo 18 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas. Con carácter temporal esta figura presupuestaria se ha venido regulando anualmente en las distintas Leyes de Presupuesto.

*La orden de 20 de mayo de 2010, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2011, hace referencia a las clasificaciones económicas contenidas en la Orden de 4 de junio de 2003 de elaboración del presupuesto del 2004. Esta última define las **transferencias de explotación** como pagos destinados a la financiación de operaciones genéricas y corrientes y las **transferencias de capital** como los fondos de carácter genérico destinados a la financiación de operaciones de capital y financieras.*

Teniendo en cuenta la normas mencionadas y las distintas instrucciones emanadas de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Presupuesto, cuando las Consejerías envían fondos al ente instrumental mediante la tramitación de un expediente administrativo de gasto de "transferencia de financiación", se entiende que los fondos se destinan a equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias (transferencias de financiación de explotación) o para financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa (transferencias de financiación de capital), no deben tener un destino específico previamente determinado.

Tal como se expone en el punto 53 del informe provisional, se ha podido comprobar que los fondos clasificados como transferencias de capital (de financiación y nominativas) no se han destinado a la estructura básica, ni a financiar operaciones de capital o financieras de la entidad instrumental. Su destino ha sido las distintas actuaciones de explotación encomendadas por la Consejería.

La Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía de los años 2002 a 2012 contemplan en sus artículos 20, 22, 24, 25, 28 o 29, según los casos, el uso de las Transferencias de financiación en los siguientes términos: “La financiación de la actividad de las empresas de la junta de Andalucía (...) podrá realizarse a través de los siguientes instrumentos: a) Transferencias de financiación, de explotación o de capital, b) Transferencias con asignación nominativa, financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas. c) Subvenciones. d) Encomiendas de gestión de actuaciones de competencia de las Consejerías o sus Agencias administrativas. e) Ejecución de contratos de los que puedan resultar adjudicatarias. f) Ingresos que puedan percibir por cualquier otro medio.”

Es decir, de la regulación emanada del Parlamento de Andalucía y con vigencia en los ejercicios de alcance del informe de fiscalización, se evidencia que:

c) Las diferentes Leyes dictadas han mantenido invariables la naturaleza y contenido de la partida presupuestaria de Transferencia de Financiación.

d) El Parlamento, al aprobar los créditos de “Transferencia de financiación de explotación y capital a la empresa pública DAP/ AGAPA, aprobó la partida para equilibrar la cuenta de pérdidas y ganancias, cubrir las pérdidas que tuviera la entidad instrumental procedentes de ejercicios anteriores o para financiar de forma genérica su estructura fija.

En relación a la consideración de la naturaleza de gasto corriente ejecutado en la empresa de los expedientes clasificados como capital, la Consejería se adhiere a las alegaciones presentadas por la Agencia por lo que se reiteran en este apartado los argumentos de la Cámara de Cuentas en relación a la alegación presentada (alegación AGAPA 3/19):

- **En cuanto a la imposibilidad de destinar las transferencias de financiación de capital a actividades distintas de elementos que la empresa incorpore a su inmovilizado**

Acude la alegación a la consulta 02/2004, de fecha 28 de enero de 2005, estudio encomendado por el Pleno de la Cámara de Cuentas con fecha 8 de mayo de 2003 a la comisión técnica de la institución. A este respecto debemos indicar que el informe de fiscalización se limita a concluir tal y como se establece en las apreciaciones de la consulta:

Consulta 02/2004	INFORME DE FISCALIZACIÓN OE-02.2/2011
<p>En conclusión, es posible la contabilización de distinto modo en la JA y en sus empresas de los fondos que aquella remite a éstas en concepto de transferencias y subvenciones. Habrá que atender en último extremo a cada operación en sí misma considerada de acuerdo con las características de cada una de las entidades (administración como entidad remitente y empresa como entidad receptora) para proceder a su contabilización de forma adecuada, de tal modo que los estados financieros reflejen la imagen fiel de las operaciones realizadas.</p>	<p>Transferencias de financiación de capital</p> <p>53. Del análisis de los expedientes de gasto se ha podido comprobar que los fondos clasificados en el Presupuesto como transferencia de capital (de financiación y nominativas) <u>no han sido destinados a financiar la estructura básica de la empresa.</u> Por el contrario, el destino previamente determinado por el órgano gestor, ha sido las distintas actuaciones de explotación encomendadas por la <u>Consejería.</u></p>

<p>- A la hora de fiscalizar la contabilización de las operaciones de las empresas públicas, <u>se debe atender a la realidad económica de las operaciones realizadas por la misma.</u></p>	<p>63. En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación de capital” y “transferencias de asignación nominativas de capital”, <u>lo que en realidad eran créditos destinados a financiar actividades de explotación específicas de la CAP.</u></p> <p>Encomiendas de gestión</p> <p>99. No se han detectado incidencias de carácter material en cuanto a su tramitación, ejecución, justificación y pago, no obstante, <u>dada la naturaleza de los gastos que financian, al menos en un 59% de los expedientes analizados y que han sido formalizados como encomiendas de capital, debieron tramitarse a través del capítulo de gastos corrientes del presupuesto de gasto de la Consejería.</u></p>
---	---

Es decir, las conclusiones obtenidas tienen base en un análisis pormenorizado de los expedientes y de las de las actuaciones realizadas por la entidad instrumental, atendiendo a la realidad económica de las operaciones, y se concluye en atención a que los estados financieros reflejen la imagen fiel de las operaciones realizadas.

ALEGACIÓN NÚMERO 4, A LOS PUNTOS 60 Y 258 (NO ADMITIDA)

La Cámara sostiene que la Orden de 25 de octubre de 2006, por la que se establecen instrucciones en relación con la planificación y el seguimiento de las actuaciones a realizar con cargo a las transferencias de financiación de capital a favor de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía S.A., vulnera la regulación de las transferencias de financiación de capital pero sin argumentación con base legal. Asimismo, añade la vulneración del régimen jurídico establecido para las encomiendas de gestión cuando lo que se está tramitando son las transferencias de financiación.

Situándonos en el ejercicio económico analizado, la normativa general aplicable a las transferencias de financiación eran ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas y Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011. A su vez, en el Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía, se concretaba el régimen presupuestario, financiero, contable y de control.

La Orden de 25 de octubre de 2006, como su propio preámbulo indica, no pretende establecer un sistema de control y fiscalización paralelo o desplazar la aplicación de la normativa aplicable, sino

tan sólo un seguimiento efectivo de las actuaciones realizadas por la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A., en su consideración de medio propio de esta Consejería y de su adscripción a la misma.

La Orden que ahora se cuestiona tiene su origen en la orden dictada el 14 de febrero de 2000, que fue conocida por la Intervención General quien la consideró como una cuestión que afecta al régimen interno de las relaciones de la empresa con la Consejería y ajena por ello a las competencias de la función interventora. No obstante, hizo algunas observaciones en algunos aspectos que pudieran estar relacionados con la fiscalización de las transferencias, referidos al abono de las mismas y a su justificación. Luego la orden siempre ha tenido una apariencia de bondad y legalidad que se ha mantenido como una realidad por no interferir con ninguna norma de rango superior.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La base legal que vulnera la Orden de la Consejería se expone de forma reiterada en el informe de fiscalización: Ley 15/2001, de 26 de diciembre, artículo 29 y 30 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011, artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Se trata de normas cuyos destinatarios directos son los poderes públicos encargados de la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, cuya finalidad no es otra que dotar de transparencia y seguridad jurídica al sistema.

Si bien la Orden de 25 de octubre del 2006, exponía en su preámbulo que no pretende establecer un sistema de control paralelo o desplazar la aplicación de la normativa aplicable, es expresamente eso lo que hace, dando instrucciones a la entidad instrumental para ejecutar los créditos tramitados con expedientes de gasto de transferencias de financiación de capital, según las normas previstas para los expedientes de gasto correspondientes a las encomiendas de gestión. En el punto 7.1 de la mencionada Orden se dice expresamente: "Las actuaciones o trabajos a desarrollar con cargo a las transferencias de financiación de capital se concretarán por cada Centro Directivo mediante una Planificación Técnico-Económica. La Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía S.A. se ajustará en su desarrollo y ejecución a esa planificación."

Es decir, el órgano gestor del gasto incumplió, por un lado, la normativa aplicable en la fase de elaboración del presupuesto, al consignar como transferencias de financiación lo que en realidad eran encomiendas de gestión; y por otro, la normativa aplicable en la fase de ejecución del presupuesto, al tramitar como transferencias los expedientes que realmente financiaban encomiendas.

ALEGACIÓN NÚMERO 5, A LOS PUNTOS 61, 62, 64, 259 y 261 (NO ADMITIDA)

La Cámara presupone que se ha tramitado como transferencia de financiación lo que en realidad era una encomienda de gestión, vistas las instrucciones en relación con la planificación y el

seguimiento de las actuaciones que se realizaban con cargo a las transferencias de financiación en la Orden. Pero las encomiendas de gestión tienen una regulación distinta a la orden. Las encomiendas de gestión a las que la Cámara las asimila se regulan en el artículo 106 de la ley de Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 30 de la Ley anual de Presupuestos para el 2011.

En la encomienda de gestión, el pago del importe de los trabajos realizados se efectuará con la periodicidad establecida en la resolución por la que se ordene la encomienda y conforme a la actuación efectivamente realizada. En la orden de 2006 se recoge el sistema general de abono de las transferencias conforme al calendario de pagos que establezca el órgano competente, la Dirección General de Tesorería. Nada tiene este sistema con la previa certificación de trabajos.

El control y el seguimiento que se lleva a cabo en base a la Orden se emplea para planificar adecuadamente en el futuro la distribución y cuantificación de las transferencias de financiación a la empresa; pero no llevan una condición resolutoria implícita que permita a la Consejería la modificación de la cadencia de pagos de acuerdo con el calendario, ni la reducción de las transferencias acordadas.

Posiblemente, introducir en la orden algunos elementos de seguimiento próximos a la supervisión de las encomiendas, haya llevado a la confusión de asignarle a la orden una finalidad nunca pretendida. La Consejería entonces, adaptó los medios de control y seguimiento conocidos sin ninguna intencionalidad distinta a lo expresado en el preámbulo de la norma, y es lo que se ha venido aplicando desde el 2006. Por ello, la Intervención Delegada nunca pudo advertir lo que tampoco había apreciado la Intervención General en su comunicación de 22 de febrero de 2000, a saber, "que el destino de los fondos eran actuaciones encomendadas por la Consejería", simplemente porque eso no era real, no existía. Tampoco observó la Intervención Delegada que los fondos no financiaban genéricamente la estructura fija de la empresa, porque no era un elemento a considerar en la fiscalización del gasto. Asimismo, no puede la Orden de 2006 vulnerar el régimen de las encomiendas de gestión porque nunca fueron su objeto de regulación.

En todo caso, el cambio de naturaleza jurídica de la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, de sociedad mercantil a Agencia de Régimen Especial, operado en el transcurso del mismo año objeto de fiscalización por parte de la Cámara de Cuentas, de conformidad con el artículo 11.1 de la Ley 1/2001, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, y el Decreto 99/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, hace inaplicable a la misma la Orden de 25 de octubre de 2006.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

En el informe de fiscalización no se produce confusión entre las figuras presupuestarias de Transferencia de financiación y Encomienda de Gestión. Es la Consejería la que codifica de forma inadecuada como Transferencias de Financiación los expedientes de gasto destinados a financiar actuaciones previamente determinadas y de su titularidad. Actuaciones que están definidas y reguladas en el artículo 106 de la LAJA.

ALEGACIÓN NÚMERO 6, A LOS PUNTOS 65 Y 262 (NO ADMITIDA)

Si estamos analizando las transferencias de financiación o las transferencias con asignación nominativa, como se entiende al estar incluida la observación en ese apartado del Informe de la Cámara, la plurianualidad de los gastos no tiene cabida. Tanto las transferencias de financiación como las transferencias con asignación nominativa se ejecutan, de conformidad con la normativa que las regula, en el transcurso de una sola anualidad. La Ley 15/2001, la Ley 12/2010, y la Instrucción 1/2004 prevén una ejecución anual, y de acuerdo a ellas fueron fiscalizados los expedientes de gasto en la Consejería. Por esta razón, entendemos que esta observación se está utilizando como un argumento más para calificar las transferencias de financiación tramitadas en la Consejería como encomiendas de gestión. ¿Se le atribuye a cada expediente administrativo de transferencia tramitado por la Consejería un “espíritu” de encomienda de gestión, y se concluye por ello que se ha incumplido una regulación que le sería aplicable si fuera un gasto distinto al tramitado?

En todo caso, tampoco especifica la Cámara en qué consiste el incumplimiento de la normativa que regula los gastos plurianuales. Si se hubiera hecho quizás se comprendería mejor qué quiere decir.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación reitera la intención de la Consejería de mantener la forma del expediente sobre el fondo real de los gastos que se financian.

Las actuaciones financiadas con cargo a transferencias de capital, responden a la naturaleza de Encomiendas de gestión, llevadas a cabo por la entidad de forma plenamente instrumental de la Consejería de adscripción, la cual conserva en todo momento la titularidad y las facultades de planificación, programación, ejecución y control de las correspondientes acciones.

Anualmente la entidad instrumental redistribuía los remanentes de transferencias de financiación de ejercicios anteriores, lo que impide conocer la parte que debe ser objeto de reintegro a la Tesorería de la Junta de Andalucía.

ALEGACIÓN NÚMERO 7, A LOS PUNTOS 95, 96, 270 y 271 (NO ADMITIDA)

No queda claro si estas observaciones se refieren a los expedientes tramitados por la Consejería o por la Empresa. Si se está refiriendo a los expedientes de la Consejería, la diferencia entre las transferencias de financiación y las transferencias con asignación nominativa respecto a las encomiendas de gestión es sustantiva. La tramitación de los expedientes se ha llevado a cabo conforme a los requisitos que se exigen en las guías de fiscalización para cada tipo de expediente, reflejo de la regulación aplicable a cada caso.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

Estos puntos del informe se refieren a la tramitación desde la Consejería de los expedientes de gasto para la financiación de las distintas actuaciones.

Se analizan en estos puntos del informe de fiscalización las actuaciones financiadas con expedientes de encomiendas de gestión y se pone de manifiesto que las actuaciones y proyectos ejecutados no presentan diferencias con los financiados mediante expedientes de transferencias de financiación. En todos los casos se trata de actuaciones competencia de la Consejería, en las que la entidad instrumental actúa como poder adjudicador y el objeto del negocio jurídico coincide con los previstos en la LCSP, siendo el servicio prestado por la instrumental susceptible de contraprestación.

No se aporta por parte de la Consejería ningún argumento en contradicción con los hechos manifestados en el informe

ALEGACIÓN NÚMERO 8, A LOS PUNTOS 103, 105, 108 y 274 (NO ADMITIDA)

Las ayudas a la jubilación anticipada de los pescadores, contempladas en el Reglamento comunitario (CE) Nº 1198/2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca, fueron incorporadas a la normativa autonómica en la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 16 de mayo de 2008. Los principales aspectos de la gestión y control de estas ayudas fueron:

- Se requiere una solicitud individualizada del pescador y un proyecto de convenio de jubilación anticipada a suscribir entre el pescador y la Seguridad Social, para que al término del periodo de jubilación anticipada el pescador pase a la situación de jubilación ordinaria.
- Las ayudas se tramitan y conceden, y se ordena y se propone su pago de forma individualizada por la Consejería, siguiendo los pasos previstos en la citada Orden, y en todo caso, con la fiscalización previa de la Intervención de la Junta de Andalucía, tanto para la concesión de la ayuda (documento contable AD), como para el pago al pescador (documento contable OP).
- La Orden de 16 de mayo de 2008 en su artículo 52.2, ha previsto que el pago material Individualizado al pescador ordenado por la Consejería y fiscalizado previamente por la Intervención, se efectuase a través de la Empresa Pública DAP, actuando como sustituto legal del pescador, que por su importancias se transcribe textualmente:

2. A fin de garantizar la adecuada ejecución, el seguimiento y control de la jubilación anticipada del pescador, el pago de las ayudas correspondiente a esta modalidad, así como las cuotas a abonar por los beneficiarios a la Tesorería General de la Seguridad Social, en virtud de los Convenios firmados con la Seguridad Social, se realizará a través de la Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero S.A.

- En aplicación de esta previsión legal, el documento OP registraba como "Tercero" al beneficiario de las ayudas (el pescador) y la domiciliación del pago en la Empresa Pública, al ser el sustituto legal. Todo ello fiscalizado previamente por la Intervención de la Junta de Andalucía.

- El anterior procedimiento reglado de concesión y pago de las ayudas a la jubilación anticipada de los pescadores se complementa con la Orden de 18 de enero de 2008 de la Consejería de Agricultura y Pesca por la que se aprueba encomendar a la Empresa Pública DAPSA el “apoyo técnico en la gestión y control de ayudas al sector pesquero cofinanciadas con fondos europeos 2008-2010”. El pliego de prescripciones técnicas que rige esta encomienda contemplaba, entre otros trabajos, y siempre bajo la dirección facultativa de la Dirección General de Pesca y Acuicultura:

En el caso particular de las ayudas que implican una salida anticipada del sector pesquero, a través de la jubilación anticipada, ayudas contempladas dentro del eje prioritario 1, letra d) del apartado primero del artículo 27, del Reglamento (CE) 1198/2006, derivarán en un plan de prejubilaciones que implicará el desarrollo de las actuaciones necesarias para su seguimiento y pago mensual.

- Al tratarse de una ayuda concedida al pescador y ordenado el pago por la Consejería, tanto el compromiso AD como el pago OP va con cargo a los créditos dispuestos en la aplicación 78, subvenciones a familias e instituciones sin ánimo de lucro, conforme a los criterios de gestión de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la participación de un sustituto legal.
- En conclusión se estima que en la gestión y pago de las ayudas a la jubilación anticipada de los pescadores aprobadas y ordenadas por la Consejería y contando con la fiscalización de la Intervención en los documentos AD y OP y la posterior justificación J del pago materializado al pescador se han cumplido con las exigencias de legalidad.
- El 5 de marzo de 2012 fue publicada en el BOJA la orden de 22 de febrero de 2012, por la que se hace pública la finalización de la encomienda de gestión en relación al pago de las ayudas de la modalidad de jubilación anticipada, realizada a favor de la Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A., prevista en el artículo 52.2 de la Orden de 16 de mayo de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la mejora estructural y la modernización del sector pesquero andaluz, en el marco del Programa Operativo par 2007-2013.
- Desde ese momento, al dar por finalizada esa encomienda tras la desaparición de DAPSA, la Dirección General de Pesca y Acuicultura realiza los pagos a las ayudas a la jubilación anticipada mediante OP mensuales, fiscalizados de conformidad por la Intervención Delegada.

Por otra parte, la referencia que se hace a la Orden de 13 de enero de 2005 se considera que es una errata por cuanto la normativa vigente para esas ayudas es la Orden de 16 de mayo de 2008 y la Orden de 18 de enero de 2008.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación no expone ningún argumento en contra de lo manifestado en el informe de fiscalización:

1. *La aplicación presupuestaria no refleja que son abonadas a través de una entidad instrumental del sector público. Se incumple la instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuesto.*

2. *No se dispone de documentación acreditativa de la encomienda de gestión o cualquier otro instrumento de colaboración interadministrativa por la cual la Agencia realiza las funciones de intermediación en el pago por delegación o encargo de la Consejería de adscripción.*

La referencia a la Orden de 13 de enero de 2005 se expone en el informe por indicación de los responsables de esa Consejería ante la petición de documentación justificativa del encargo realizada por el equipo de fiscalización. No se dispone de la orden de encomienda de 18 de enero de 2008 referida en las alegaciones, pero en cualquier caso, la orden por la que se regulan las ayudas analizadas tiene fecha posterior (16 de mayo de 2008).

La Consejería no aporta documentación adicional que permita reconsiderar el contenido de los puntos del informe objeto de alegación. Por otro lado, la Agencia no ha presentado alegación al punto 105 del informe provisional en el que se expone la falta de documentación acreditativa de la encomienda de gestión.

ALEGACIÓN NÚMERO 9, A LOS PUNTOS 111, 112, 276 y 277 (NO ADMITIDA)

El programa “Ecoalimentación, Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía” surge como iniciativa de la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP), en el año **2005**, con el propósito de fomentar el consumo interno de productos ecológicos y fortalecer la organización de los productores a nivel andaluz. Paralelamente, colaboran las Consejerías de Educación, Medio Ambiente e Igualdad y Bienestar Social, y apoyan el proyecto favoreciendo una educación ambiental y nutricional. Para ello se firman **acuerdos de colaboración interadministrativos**, sin dotación presupuestaria, en 2005 y 2007.

- Acuerdo de colaboración entre las Consejerías de Educación, Agricultura y Pesca y Medio Ambiente, para la incorporación de menús ecológicos en comedores escolares, de 24 de noviembre de 2005. **Objeto:** “Incorporación de menús ecológicos, con carácter experimental, en determinados comedores escolares de centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación...”
- Protocolo de colaboración entre las Consejerías de Igualdad y Bienestar Social y Agricultura y Pesca, para la puesta en marcha de un programa de consumo social mediante la incorporación de menús ecológicos en los Centros de Atención Socioeducativa a niños y niñas menores de 3 años, de 6 de noviembre de 2007. **Objeto:** “Incorporación de menús ecológicos, con carácter experimental, en determinados Centros de Atención Socio Educativas (CASE) dependientes de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social...”

Los **objetivos** en los que se fundamenta el programa, en cumplimiento de la Medida 6 del II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica, son potenciar el consumo interno acercando a la población andaluza la calidad y los beneficios de los alimentos ecológicos y con ello conseguir el fortalecimiento y garantía de futuro de este sector.

En virtud del Acuerdo de Colaboración, correspondía a:

a) **Consejería de Educación:**

- Proponer a la Comisión de Seguimiento los centros educativos a participar en estas actividades.
- Aportar la disponibilidad del servicio de comedor de los centros, así como de los espacios y equipamientos necesarios para las distintas acciones englobadas en el desarrollo de la actividad.
- Incentivar la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa del centro -alumnos y alumnas, profesorado, madres y padres, personal de administración y servicios- en todas las actividades que se programen.
- Participar en las actividades de difusión e información que se lleven a cabo en los centros docentes.

b) **Consejería de Agricultura y Pesca:**

- La organización, con la colaboración de los servicios de cocina o empresas de catering, del proceso de incorporación de los productos ecológicos en los menús que se preparan actualmente en los comedores escolares.
- Programar y realizar las propuestas de formación específica que requieran las personas encargadas de los servicios de cocina y comedor de los centros.
- Asumir la preparación de los menús al incorporar productos ecológicos, así como participar en las actividades de información y difusión que se lleven a cabo en cada centro docente.
- La programación y realización de las actividades a realizar en el centro escolar, encaminadas a la consecución de los objetivos planteados, y dirigidas a toda la comunidad educativa y entorno social del centro. Estas actividades tienen como objetivo:
 - La información y divulgación de los productos ecológicos.
 - La promoción del consumo de los productos ecológicos.
 - Para ello se organizarán:
 - 1) Actividades informativas y jornadas divulgativas.
 - 2) Visitas a explotaciones ecológicas.
 - 3) Actividades de degustación y jornadas gastronómicas.

c) **Consejería de Medio Ambiente:**

- La elaboración y el diseño de los materiales divulgativos destinados a la sensibilización inicial de los miembros de la comunidad educativa acerca de la necesidad de introducir los productos ecológicos en nuestra dieta diaria.
- La elaboración y el diseño de los materiales educativos, que vayan a ser utilizados en las actividades que se programen en el marco del presente Acuerdo de colaboración.
- Participar en las actividades de difusión e información que se lleven a cabo en cada centro docente.

El **incentivo económico a los centros públicos dependientes de la Consejería de Educación**, es una dotación económica que la CAP destina para fomentar el consumo en alimentos ecológicos en dietas equilibradas en los menús ofertados por los centros educativos que prestan un servicio de comedor escolar bajo la modalidad de gestión directa.

Durante el curso 2010/2011 y el curso 2011/2012, las condiciones quedan establecidas en **Dossieres que se envían a todos los centros públicos educativos y escuelas públicas infantiles andaluzas dependientes de la Consejería de Educación**, siendo admitidos todos los que cumplen los requisitos y adjudicando el incentivo por concurrencia competitiva a la totalidad de centros públicos y escuelas públicas de la disponibilidad presupuestaria.

El cómputo del consumo ecológico y correspondiente abono se realiza con **periodicidad trimestral, atendiendo al anexo que presentan a la Consejería de Educación**.

Los **requisitos** básicos para percibir el **incentivo económico** son:

- Obtener una valoración positiva de la dieta tras la evaluación de los menús.
- Cumplir los requisitos básicos de pertenencia al Programa para el curso escolar correspondiente.
- Alcanzar el porcentaje mínimo de consumo trimestral de productos ecológicos para cada tipo de alimento, en base a las cantidades de compra establecidas en la siguiente tabla:

40% en el caso de los centros en su primer año en el Programa.

60% en el caso de los centros en su segundo o posterior año en el Programa.

- Alcanzar un % de consumo mínimo en alimentos ecológicos, según año de incorporación al programa.
- Obtener una valoración positiva de la dieta.
- Tener un gasto por menú y día de al menos 1,70 euros.

El **programa se complementa con una serie de actividades**: asesoramiento a los centros (reuniones informativas para los equipos directivos de los centros y visitas a los centros), asesoramiento nutricional (visita a los centros y jornadas de capacitación a cocineros), actividades didácticas, desarrollo de publicaciones y actividades de difusión.

La **gestión** del programa se ha realizado, a través de AGAPA, que se ha encargado de:

- a. Gestión del Programa de consumo social en Andalucía.
- b. Realización de actividades para niños, padres, profesores, cocineros, etc. de los centros participantes en el programa, edición de material divulgativo e informativo: ecoboletines, ecorecetarios, folletos, etc.
- c. Promoción del consumo ecológico en centros no pertenecientes al programa: colegios, CASE, etc.
- d. Control de la calidad de los productos mediante toma de muestras y analíticas.
- e. Evaluación del programa de consumo social en cuanto a consumos, calidad, servicio, etc.

Se trata de una colaboración entre varias Consejerías (en el caso de centros escolares, entre las Consejerías de Agricultura y Educación), que no supone subvenciones a terceros sino que, en el caso señalado, la Consejería de Educación, gestora de los colegios, colabora con la de Agricultura para la implantación de esta medida en los colegios públicos, asumiendo esta última la financiación de la misma.

Además en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la operación, el artículo segundo, párrafo dos de la Ley General de Subvenciones establece:

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

La intermediación de la empresa en el procedimiento de abono a los colegios para la incorporación de menús ecológicos en los comedores escolares no supone la colaboración en la entrega de ayudas por cuanto esa transferencia dineraria no tiene esa calificación jurídica. La ley de subvenciones excluye en su artículo 2.2. las aportaciones dinerarias 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.

En el informe de la Intervención General de la Administración del Estado, citado anteriormente, se constata el carácter delimitador del concepto de subvención del artículo 2.2 de la LGS, excluyendo aquellas aportaciones dinerarias entre agentes de una misma Administración. Esta exclusión es perfectamente aplicable a la actividad intermediada de la Empresa, agente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que hace entrega a los colegios, agentes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de unas aportaciones dinerarias a recibir de la Consejería de Agricultura y Pesca, agente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por tanto, deviene inaplicable la observación de que se han abonado ayudas con cargo a transferencias de financiación.

En cuanto a la documentación jurídica justificativa de la actuación de la empresa, nos remitimos a lo aportado por la Agencia en sus alegaciones de 11 de marzo.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

El “II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica 2007-2013”, desarrollado por la Consejería de Agricultura y Pesca, incluía entre sus programas de actuación el “Programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía”. Dicho programa, involucra a otras Consejerías de la Junta de Andalucía como es el caso de la Consejería de Educación, donde a través de dos de sus Direcciones

Generales, se promueve y coordina igualmente este programa, y tiene como objetivo fundamental introducir alimentos ecológicos en los menús de los comedores escolares.

Es precisamente en cumplimiento de dicho programa, que la Secretaría General del Medio Rural y Producción Ecológica de la Consejería de Agricultura y Pesca, se dirige a la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, por oficio de 13 de junio de 2011, para que por dicha Agencia “se proceda al pago del incentivo económico” concedido por dicha Consejería a los centros educativos. A tales efectos facilita a la Agencia un listado de centros escolares a los que debe abonar determinadas cantidades, al tiempo que le indica que:

“Se considera que esta actividad es financiable a través del capítulo de transferencias de capital (Capítulo VII) para el año 2011 de esta Secretaría General, para lo cual se adjunta listado de centros con las cantidades a abonar a cada uno, que suman un total de 53.783,70 euros.”

En cumplimiento de las instrucciones recibidas, la entidad procedió a abonar dichas ayudas con cargo a las transferencias de financiación de capital recibidas, constatando las correspondientes justificaciones contables de los pagos realizados a los centros escolares.

En la contabilidad de la Agencia, tales pagos se hacen constar como “Derechos de cobro frente a la Junta de Andalucía. Intermediación en la entrega de subvenciones”

De los hechos expuestos en el informe y reiterados en los puntos anteriores, se desprende que se trata de un pago realizado por un tercero (la Agencia) respecto de una actividad amparada en un programa propio de la Consejería de Agricultura y Pesca. Al tiempo, no consta como objetivo, actividad o programa propio en el PAIF de la Agencia. Tales pagos no constituyen ni actividad propia, ni gasto propio de la Agencia.

Se produce, por tanto, una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignado como transferencias de financiación de capital, lo que en realidad es un gasto propio de la Consejería de Agricultura y Pesca.

ENTE: Intervención General de la Junta de Andalucía

ALEGACIÓN NÚMERO 1, AL PUNTO 67 (NO ADMITIDA)

I) Apartado 3.2. Recursos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

3.2.1. Transferencias y Subvenciones

- Formalización de los expedientes de gasto y destino de los fondos aprobados en el Presupuesto**

Parágrafos Números 63 a 67**Especialmente el 64:**

“Los expedientes administrativos de gasto formalizados como transferencias de financiación de capital han sido fiscalizados de conformidad a los criterios exigidos a este tipo de expedientes¹²². No se advirtió por parte de la intervención delegada que el destino de los fondos eran actuaciones encomendadas por la Consejería y no la financiación genérica de la estructura fija de la empresa.¹²³”

Observación

La Intervención Delegada fiscalizó de conformidad con base en la catalogación previa del gasto propuesto por parte del órgano gestor y de acuerdo con la codificación del crédito, aprobado por el mismo Parlamento de Andalucía, es decir como “transferencia de financiación”. Por tanto no era competencia/obligación suya el cuestionamiento de esa propuesta si no el examen de legalidad del gasto en la catalogación propuesta.

II) 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**5.1. Conclusiones en relación a las fuentes de financiación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía**

Transferencias de financiación corrientes y de capital

Parágrafos Número 256 a 263.**Especialmente el 257, 261 y el 263.****Observación**

Nos remitimos a lo observado para el punto I.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN

La alegación de la Intervención General justifica que los expedientes se fiscalizaron de conformidad con base en la catalogación previa del gasto propuesto y de acuerdo con la codificación del crédito.

¹²² La fiscalización de conformidad de los expedientes de transferencias de financiación sólo ha requerido, junto con la propuesta de resolución del órgano competente autorizándola, que se verifique su inclusión en los Presupuestos así como la existencia de crédito, y, para su pago, el calendario aprobado por la Consejería competente en materia de Hacienda. Las transferencias finalistas se fiscalizan de acuerdo con los criterios establecidos en la Instrucción 1/2004, de 18 de febrero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

¹²³ Los requisitos exigidos en la fiscalización previa de los expedientes administrativos de encomienda de gestión son distintos a los exigidos a las transferencias de financiación. Ver guías de fiscalización de la IGJA:
http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/servicios/fiscalizacion/guias_fiscalizacion/guia31.html.

En el artículo 7.1 del Reglamento de la Intervención General de la Junta de Andalucía (Decreto 149/1988 de 5 de abril) se establece que "En el acto de la fiscalización previa, la Intervención comprobará los siguientes extremos:

- a)
- b) Que el crédito al que se pretende imputar el gasto u obligación es el adecuado a su naturaleza.
....."

Llama la atención, que en los informes de control financiero permanente realizados por parte de la IGJA al ente instrumental, se hayan puesto de manifiesto de forma reiterada los incumplimientos de la normativa presupuestaria en relación con los expedientes de transferencias de financiación de capital, y estas deficiencias no hayan sido advertidas por la Intervención Delegada, una vez emitidos los informes definitivos por la propia Intervención General.