

3. Otras disposiciones

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESOLUCIÓN de 4 de diciembre de 2013, 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 de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), correspondiente al 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 5 de noviembre de 2013,

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 de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), correspondiente al ejercicio 2011.

Sevilla, 4 de diciembre de 2013.- El Presidente, Antonio M. López Hernández.

FISCALIZACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN Y DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SUELO DE ANDALUCÍA (EPSA). EJERCICIO 2011

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el 5 de noviembre de 2013, ha acordado aprobar por unanimidad de los presentes, el informe de fiscalización de las Fuentes de Financiación y de la Gestión de Recursos Humanos de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), 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 EMPRESA PÚBLICA DE SUELO DE ANDALUCÍA.
 - 3.1. Fuentes de Financiación.
 - 3.2. Recursos procedentes de la «gestión propia» o «actividades productivas».
 - 3.2.1 Bienes cedidos por la Administración de la Junta de Andalucía.
 - 3.2.2 Recursos por actividades de producción.
 - 3.2.3 Recursos procedentes de operaciones de crédito.
 - 3.2.4 Recursos propios procedentes de los resultados.
 - 3.3. Recursos obtenidos por actividades de Gestión Delegada.
 - 3.3.1 Programas de Gestión Delegada realizados por EPSA. Consideraciones Generales.
 - 3.3.2 Recursos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - 3.3.3 Tratamiento contable y fiscal en la empresa de los fondos recibidos.
 - 3.3.4 Fondos destinados a la concesión de subvenciones.
 - 3.3.5 Suficiencia de crédito para la concesión de subvenciones.
 - 3.3.6 Consecuencias de la tramitación presupuestaria.
 - 3.4. Actuaciones realizadas por EPSA durante los ejercicios 2010 y 2011.
 - 3.5. Exceso de aplicaciones de fondos en las actuaciones de Gestión Delegada.
 - 3.6. Incidencias de las inversiones realizadas por EPSA en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC-95).
 - 3.7. Análisis de los márgenes obtenidos por EPSA en la realización de las actuaciones.
 - 3.8. Análisis de los flujos de efectivo.

4. PERSONAL AL SERVICIO DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SUELO.
 - 4.1. Análisis evolutivo de la plantilla.
 - 4.2. Revisión del cumplimiento de legalidad.
 - 4.3. Control interno.
 - 4.4. Eficiencia en la gestión de recursos humanos.
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
 - 5.1. Conclusiones en relación con las fuentes de financiación de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía.
 - 5.2. Conclusiones relativas a la gestión del personal al servicio de la Empresa Pública.
 - 5.3. Conclusión de carácter general.
6. HECHOS POSTERIORES AL ALCANCE DEL TRABAJO.
7. ANEXOS.
8. ALEGACIONES PRESENTADAS Y SU TRATAMIENTO EN LOS SUPUESTOS QUE NO HAYAN SIDO ADMITIDAS O SE ADMITAN PARCIALMENTE

A B R E V I A T U R A S

AFA	Agencia de Fomento de Alquiler
AGAPA	Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía
ARC	Áreas de Rehabilitación Concertada
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CFV	Consejería de Fomento y Vivienda
EDI	Estatuto del Directivo Intermedio
EFE	Estado de Flujo de Efectivo
EPSA	Empresa Pública de Suelo de Andalucía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGJA	Intervención General de la Junta de Andalucía
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LAJA	Ley de la Administración de la Junta de Andalucía
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LGS	Ley General de Subvenciones
OP	Documento Contable de Obligación y Pago
ORS	Obras de Rehabilitación Singular de Edificios
OTAU	Oficinas Territoriales de Asesoramiento Urbanístico
PAIF	Programa de Actuación, Inversiones y Financiación
PEC	Presupuesto de Explotación y Capital
PREP	Programa Regional de Espacios Públicos
RIB	Rehabilitación Integral de Barriadas

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 de la Cámara de Cuentas 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 este informe ha sido “Fiscalización de las fuentes de financiación y de la gestión de los recursos humanos en la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.”
- 4 EPSA se constituyó el 25 de enero de 1986 de acuerdo con el Decreto 262/1985, de 18 de diciembre, de la Consejería de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica independiente, con plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio propio y administración autónoma. Asimismo EPSA actúa en régimen de empresa mercantil con sujeción al Derecho Privado y tiene carácter de Entidad Urbanística Especial a los efectos previstos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- 5 Los estatutos que se anexaban al decreto de referencia fueron derogados posteriormente por el Decreto 113/1991, de 21 de mayo¹, por el que se aprobaron los nuevos estatutos que continúan vigentes a la fecha de elaboración de este documento.
- 6 Durante el periodo al que se refiere este informe de fiscalización la entidad estaba adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, según disponía el Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías². Actualmente, EPSA se configura como Agencia Pública Empresarial conforme al Decreto 217/2011 de 28 de junio y se adscribe a la Consejería de Fomento y Vivienda, en virtud del Decreto 150/2012, de 5 de junio, sobre reestructuración de Consejerías.
- 7 El objeto social de la empresa definido en el artículo 4 de sus estatutos sociales ha sido modificado y ampliado en sucesivas ocasiones. La Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, en su artículo 33, determina el objeto social de EPSA constituyendo la realización de las siguientes actividades:
 - Llevar a cabo en el territorio andaluz las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial en ejecución de los planes de urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma, mediante las actuaciones de promoción,

¹ Modificado por el Decreto 459/2004, de 20 de julio, de modificación del Decreto 113/1991 en relación con la composición del Consejo de Administración de la empresa.

² Punto modificado por alegación admitida.

preparación y desarrollo de suelo urbanizado para fines residenciales, industriales, de equipamiento y de servicios.

- La promoción de edificaciones en ejecución de actuaciones urbanísticas de la empresa.
 - La realización, como promotor público, de actuaciones protegidas en materia de vivienda³.
 - La administración y gestión del patrimonio que constituye el parque de viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los locales comerciales, los garajes vinculados o no de ellos y las edificaciones complementarias de la correspondiente promoción cuya titularidad le sea cedida por el Consejo de Gobierno⁴.
 - La ejecución de los programas que, referidos a las actividades que guarden relación con su objeto social, le sea encargada por la Administración Autonómica o por las entidades locales de Andalucía.
 - El ejercicio de las potestades administrativas que le sean atribuidas o delegadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes⁵ relacionadas con su objeto y, en particular, la potestad sancionadora, así como la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, actuando en estos casos con sujeción a las normas de derecho público.
- 8 Con el objeto de agilizar la tramitación, concesión y abono de las ayudas públicas, el Decreto 149/2003 por el que se aprobó el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2003-2007, atribuyó a EPSA las potestades administrativas en relación con la rehabilitación y la mejora de las dotaciones e instalaciones de los elementos comunes de los edificios plurifamiliares, actuando en estos casos con sujeción a las normas de Derecho Público⁶.
- 9 En los mismos términos se pronuncia el Decreto 395/2008, de 24 de junio de 2008 por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012⁷.
- 10 La empresa, 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, de reordenación del sector público de Andalucía. No

³ Ampliación del objeto social introducida mediante la Ley 5/1990, de 21 de mayo, por la que se otorgó a la Junta de Andalucía la condición de promotor público en materia de vivienda.

⁴ Ampliación del objeto social de la empresa introducida por la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades (...).

⁵ Denominación de la Consejería de adscripción en el momento de la publicación de la Ley 17/1999.

⁶ La Orden de 9 de agosto de 2005, por lo que se establece una línea de actuación para la empresa en relación con la rehabilitación de edificios residenciales y la mejora de sus dotaciones e instalaciones.

⁷ La Orden de Desarrollo del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2008-2012 (Orden de 10 de noviembre de 2008, BOJA nº 235, de 26/11/08), en su preámbulo 2º, establece que "Para la agilización en la tramitación, concesión y abono de las ayudas recogidas en las Secciones 2.ª, 3.ª y 4.ª del Capítulo II del Título I de esta Orden, se atribuye a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía el ejercicio de las potestades administrativas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas". A partir de este momento EPSA es una entidad subvencionadora.

obstante, a la fecha de finalización de los trabajos de campo la empresa no tiene adaptados sus estatutos a los efectos de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 24.6 de la LCSP⁸.

- 11 Los órganos de Gobierno de la empresa son el Consejo de Administración y el director.

El Consejo de Administración es el órgano superior de EPSA que gobierna y dirige la empresa y establece las directrices de actuación de conformidad con las emanadas de la Junta de Andalucía a través de la Consejería a la que se encuentra adscrita.

El director tiene a su cargo la gestión directa de las actividades de EPSA en ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración.

- 12 Según los estatutos actualmente en vigor, la estructura organizativa de EPSA se configura en dos niveles, los servicios centrales y las ocho gerencias provinciales (servicios periféricos) y cuenta en el ejercicio 2011 con una plantilla media de 723 personas.
- 13 La financiación de la empresa procede por un lado, de la gestión de su patrimonio y el resultado de sus actuaciones de mercado en suelo y vivienda, y por otro, de las transferencias de fondos recibidos de la Junta de Andalucía para la financiación de las órdenes de encargos y encomienda que se le realicen desde la administración autonómica. Estas actuaciones son denominadas por la empresa "Gestión Delegada".

2. OBJETIVOS Y ALCANCE

2.1. Objetivos

- 14 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 expedientes de gastos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y/o de otras Administraciones Públicas.

3.- Comprobar 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 empresa de la normativa contable y fiscal que le resulte de aplicación.

⁸ "La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas."

4.- Analizar la capacidad de autofinanciación de la entidad fiscalizada con recursos procedente 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.

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

3.-Analizar la eficiencia en la gestión de personal y realizar un análisis evolutivo de la composición de la plantilla de la entidad fiscalizada al objeto de evaluar su adaptación a las nuevas situaciones del mercado y limitaciones presupuestarias.

2.2 Alcance

- 15 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.
- 16 Para lograr los objetivos mencionados en el punto anterior, los procedimientos de auditoría se han dirigido, entre otros, a la verificación de los siguientes extremos:
 - La estructura organizativa, administrativa y de control interno existente.
 - La propiedad, valoración y correcta clasificación de los inmovilizados.
 - La razonabilidad de los activos circulantes, su cobrabilidad y correcta clasificación.
 - La razonabilidad de los saldos de tesorería.
 - El reflejo de los pasivos del ente en relación a su registro y clasificación.
 - La adecuada situación fiscal y laboral de la entidad.
 - Si los resultados del ejercicio responden a la realidad de los hechos económicos acaecidos en el ejercicio.
 - Si los criterios de valoración se han aplicado de conformidad con principios y normas de contabilidad generalmente aceptados.
 - La adecuada contabilización, formalización y fiscalización de los expedientes de gasto tramitados desde las distintas Consejerías a la empresa para la realización de actividades delegadas por la Administración de la Junta de Andalucía.

- Se han analizado los Presupuestos de Explotación y Capital (PEC) y el Programa de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF), elaborados por de la empresa y correspondientes al ejercicio objeto de fiscalización.
- 17 Si bien el ejercicio fiscalizado es el 2011, para una mejor comprensión de la situación económica y financiera de la empresa en ese ejercicio, ha sido preciso analizar y exponer la información correspondiente al ejercicio anterior.
 - 18 En relación con el análisis del personal, en el ejercicio 2012 han tenido lugar cambios significativos en relación con la evolución de la plantilla por lo que se ha considerado conveniente exponer la información correspondiente al ejercicio 2012.
 - 19 Los trabajos de campo se han realizado en la sede de la entidad analizada y concluyeron el 15 de mayo de 2013.
 - 20 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.

3. FINANCIACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SUELO DE ANDALUCÍA

3.1. Fuentes de financiación

- 21 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 2011, 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.
- 22 El análisis de las cuentas anuales, los PAIF y los presupuestos de explotación y capital (PEC) de la empresa, determina que las fuentes de financiación con las que ésta cuenta están constituidas principalmente por dos magnitudes:
 1. Recursos que EPSA obtiene del desarrollo de sus actividades ordinarias en el mercado de suelo y vivienda, es decir, las de promoción y urbanización de suelo residencial, terciario y productivo, la edificación de viviendas de nueva planta, y a la gestión del Parque Público de Viviendas.

2. Recursos procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para la ejecución de programas encomendados por la Administración de la Junta de Andalucía. Estas actuaciones son denominadas por la empresa "Gestión Delegada" y son consideradas como inversiones de la Comunidad Autónoma.

3.2. Recursos procedentes de la "gestión propia" o "actividades productivas"

3.2.1 Bienes cedidos por la Administración de la Junta de Andalucía

- 23 En el momento de su constitución como entidad pública empresarial y para el ejercicio de su actividad en el mercado, la Comunidad Autónoma de Andalucía cedió al patrimonio de la empresa la titularidad de determinados bienes y derechos pertenecientes, hasta ese momento, al Patrimonio Público de Suelo y Vivienda. La normativa reguladora de estas cesiones es la siguiente:
 - El Decreto 262/1985, de 18 de diciembre, de constitución de la empresa, establecía en su artículo 8 que el patrimonio de la entidad quedaba integrado por los bienes, derechos y obligaciones cuya titularidad le habían sido atribuidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía⁹, por los que la entidad adquiriera en el curso de su gestión y por los que derivaran de posteriores cesiones de la Administración Autonómica.
 - En los ejercicios 1999, 2002 y 2010 mediante sucesivos Decretos emitidos por la Consejería de Obras Públicas y Transportes (Consejería de Obras Públicas y Vivienda en 2010) y los Acuerdos del Consejo de Gobierno aprobados en los ejercicios 2004, 2006 y 2008, la Comunidad Autónoma cedió a la empresa la titularidad del Patrimonio Inmobiliario de Promoción Pública constituido por viviendas, locales y garajes y suelos, atribuyendo al director de la empresa el ejercicio de todas las competencias de gestión y administración referidas al patrimonio transferido¹⁰(§Anexo 5).
- 24 En los mismos decretos se establece que la gestión y contabilización del patrimonio cedido debe realizarse de forma separada e independiente del resto del patrimonio de la empresa, a través de cuentas específicas del Fondo Social. También determinan que, con carácter anual y previo acuerdo del Consejo de Administración, se deberá proceder a la reducción del Fondo Social por la variación que experimente el activo como consecuencia de la enajenación del Patrimonio de Viviendas de Promoción Pública cedido.
- 25 La valoración de los bienes cedidos es realizada por la Oficina de Gestión y Administración del Patrimonio, perteneciente a EPSA. La valoración inicial se compone de la suma de las estimaciones que ésta hace de los flujos de ingresos y gastos que ocasionarán en la empresa la gestión de los bienes cedidos.

⁹ Artículo 28.2 de la Ley 1/1985, de 11 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Los bienes que se ceden al patrimonio de la empresa se detallaban en la Disposición Adicional 3ª del Decreto de constitución.

¹⁰ Ampliación del objeto social de la empresa introducida mediante la Ley 5/1990, de 21 de mayo. (Nota al pie nº 2). La Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, establece: "La titularidad del Patrimonio Autonómico de Suelo corresponderá, a todos los efectos, a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía."

- 26 A partir de las actas de entrega formalizadas, a las que anexa el inventario y valoración de los bienes y derechos que se ceden, la empresa contabiliza los correspondientes aumentos en las partidas "Derechos de uso sobre bienes cedidos" y "Fondo Social", por el valor estimado de realización de los bienes. La comprobación sobre la razonabilidad de estos valores realizada por los auditores externos en el ejercicio 2008, último con movimientos en el Fondo Social por estos conceptos, no emitió salvedades al respecto.
- 27 Durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011 no se han producido variaciones significativas del Fondo Social, el cual presenta un saldo de 882.072 m€ al cierre de este último ejercicio. Las actas de entrega para la formalización de la cesión de la titularidad de los bienes incluidos en el Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, están en proceso de elaboración.

3.2.2 Recursos por actividades de producción

- 28 La cifra de negocios de la empresa ha ascendido en el ejercicio 2011 a un total de 164.479 m€. De esta cantidad, un total de 104.836 m€ corresponden a las actividades propias de la empresa, como son las de **venta de suelos urbanizados, ventas de viviendas y locales, arrendamientos y cánones y prestaciones de servicios a los ayuntamientos**. Los recursos procedentes de estas actividades se analizarán de forma conjunta en el epígrafe 3.7 de este informe, en el que se exponen los márgenes obtenidos por EPSA en la realización del conjunto de actuaciones de su competencia.
- 29 No obstante, y por su especial naturaleza, se exponen en este apartado las subvenciones recibidas por EPSA como promotor de suelo y vivienda pública y que proceden tanto del presupuesto de la Comunidad Autónoma, como del presupuesto del Estado.
- 30 Las subvenciones, donaciones y legados se contabilizan como ingresos y gastos reconocidos en patrimonio neto cuando se recibe la resolución y se han cumplido las condiciones para su concesión. Se pueden distinguir dos tipos:
- Las subvenciones de explotación destinadas a la adquisición de suelo para viviendas de promoción pública. La imputación a resultado se difiere hasta el momento en que se eleva a escritura pública su enajenación en cumplimiento de la finalidad prevista.
 - Las subvenciones de capital destinadas a financiar promociones de vivienda propias en régimen de alquiler. Éstas se imputan a resultados linealmente en función de la vida útil de las inversiones que financian. Al cierre del ejercicio fiscalizado, el saldo pendiente de cobro por estas subvenciones asciende a 25.810 m€
- 31 El movimiento de las subvenciones recibidas de carácter no reintegrable, durante los ejercicios 2009 a 2011, ha sido el siguiente:

	m€		
SUBVENCIONES RECIBIDAS DE CARÁCTER NO REINTEGRABLE	2009	2010	2011
Saldo a 1 de enero	76.810	87.593	100.778
Subvenciones de Capital recibidas en el ejercicio(+)	20.844	19.500	17.802
Subvenciones Incorporadas como ingresos a P y G.(-)	8.855	5.567	11.367
Imputación Subvenciones inmovilizado no financiero (-)	1.206	748	832
Saldo al 31 de diciembre	87.593	100.778	106.381

Fuente: Memoria Cuentas Anuales

Cuadro nº 1

3.2.3. Recursos procedentes de operaciones de crédito

- 32 La empresa acude al crédito bancario para financiar la inversión en promociones de viviendas (venta y alquiler) y los gastos de desarrollo urbanístico y gestión delegada. De forma marginal también se ha financiado con préstamos reintegrables del Ministerio de Industria.
- 33 El detalle del endeudamiento financiero entre los ejercicios 2010 y 2011 es el que se indica en el cuadro siguiente:

ENDEUDAMIENTO FINANCIERO							m€
Conceptos	Importe Límite 2010	Importe Límite 2011	Variación	Importe dispuesto 2010	Importe dispuesto 2011	Variación	
Operaciones subrogables	242.337	231.262	-5%	192.870	209.476	9%	
Préstamos hipotecarios	184.240	234.929	28%	132.034	181.766	38%	
Pólizas de Crédito	210.000	325.000	55%	139.125	200.403	44%	
Préstamos reintegrables (M ^o Industria)	8.295	8.976	8%	8.295	8.976	8%	
TOTAL	644.872	800.166	24%	472.325	600.621	27%	

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 2

Los importes dispuestos no recogen ni las amortizaciones de los préstamos hipotecarios no subrogables, ni las subrogaciones de terceros por ventas de inmuebles firmadas en el ejercicio.

- 34 Las operaciones subrogables son los préstamos hipotecarios suscritos para la promoción de viviendas destinadas a la venta y al que se subrogarán los futuros compradores en el momento en el que se eleve a escritura pública la venta.
- 35 La partida de préstamos hipotecarios corresponde al mismo concepto anterior pero en este caso se refiere a las viviendas promovidas destinadas al alquiler, por lo que la titularidad del préstamo hipotecario es para la empresa hasta el momento de su total amortización.
- 36 El origen de las pólizas de crédito que se exponen en el cuadro anterior se localiza en el Plan Financiero desarrollado y aprobado en diciembre de 2010 por el Consejo de

Administración de la empresa. El objeto de elaborar este Plan fue limitar y priorizar las líneas estratégicas de inversión y gasto que permitieran mantener dentro de un marco posible y viable su gestión. Se trataba de obtener nuevos recursos financieros que permitieran mantener el nivel de inversión en desarrollo de suelos y edificación propios de la empresa, así como los compromisos derivados de las políticas de gestión delegada marcadas por la Consejería de acuerdo con el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008/2012, además de los espacios públicos y parques metropolitanos (§epígrafe 3.3).

- 37 Por sendos Acuerdos del Consejo de Gobierno de 11 de julio y 18 de octubre de 2011, se autoriza la concesión de la garantía de la Junta de Andalucía a favor de la empresa, para afianzar dos pólizas de crédito, por importes máximos de 35.000 m€ y 50.000 m€ y un contrato de crédito mercantil, por un importe máximo de 60.000 m€.

- 38 Estas contrataciones de recursos financieros, que ascienden a un importe total máximo de 145.000 m€, supusieron un aumento del endeudamiento en pólizas de crédito del 55% respecto al ejercicio anterior.
- 39 El plan financiero contemplaba que el endeudamiento originado por las actuaciones de gestión delegada, debía de ser cubierto con transferencias de la Consejería a partir del ejercicio 2013, reintegrándose en diferentes anualidades las cantidades anticipadas por la empresa (§259).
- 40 En las cuentas anuales del ejercicio 2011 se ha contabilizado una deuda contra la Consejería correspondiente a la repercusión de los costes financieros soportados por la empresa como consecuencia de la financiación externa (§107).
- 41 El detalle del endeudamiento a corto y largo plazo en los ejercicios 2010 y 2011 es el siguiente:

TOTAL ENDEUDAMIENTO FINANCIERO Y COMERCIAL (PASIVO CORRIENTE) ¹¹							m€
Conceptos/Importes	Ejercicio 2010			Ejercicio 2011			
	Corto plazo	Largo plazo	Saldo 31/12/2010	Corto plazo	Largo plazo	Saldo 31/12/2011	
Operaciones subrogables	42.165	65.449	107.614	53.675	38.064	91.739	
Préstamos hipotecarios	1.560	127.033	128.593	-	175.246	175.246	
Pólizas de Crédito	127	139.125	139.252	-	200.403	200.403	
Ayudas reintegrables	-	8.295	8.295	-	8.976	8.976	
Confirming y otros	512	-	512	21.314	-	21.314	
Total Deudas Entidades Crédito	44.364	339.902	384.266	74.989	422.689	497.678	
Otros Pasivos Financieros	17.331	-	17.331	13.028	-	13.028	
Total Deudas C/P y L/P	61.695	339.902	401.597	88.017	422.689	510.706	

Fuente: Cuentas Anuales Cuadro nº 3

- 42 Los saldos de otros pasivos financieros a corto plazo, corresponden a aplazamientos de pago de facturas, retenciones por garantías efectuadas a contratistas y fianzas realizadas por clientes de suelo, antes de su adjudicación en oferta pública. En este epígrafe se registran también las entregas de efectivo realizadas por los propietarios de infravivienda, a cuenta de futuros gastos (un importe total de 1.782 m€ en 2011 y 3.444 m€ en 2010).

Conceptos	EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO			m€
	2010	2011	% VARIACIÓN	
Endeudamiento a L/P	339.902	422.689	24,36	
Endeudamiento a C/P	44.364	74.989	69,03	
Total	384.266	497.678	29,51	

Fuente: Cámara de Cuentas Cuadro nº 4

- 43 El aumento del endeudamiento bancario unido a una disminución en la actividad de la empresa (§96) es indicativo de la insuficiencia de recursos propios para hacer frente a las obligaciones contraídas por las actuaciones que ya están en curso y mantener el nivel de actividad exigido por los encargos de la Consejería, en cumplimiento de su objeto social.

¹¹ Cuadro modificado por alegación parcialmente admitida.

3.2.4. Recursos propios procedentes de los resultados

- 44 La aplicación de los resultados positivos obtenidos por la empresa en el ejercicio de su actividad se imputa a las reservas voluntarias. La evolución en los últimos ejercicios se detalla en el Anexo 3¹².
- 45 En el ejercicio 2011 se obtuvo un beneficio después de impuestos de 1.149 m€, un total de 6.139m€ menos que el alcanzado en el ejercicio anterior e inferior también a las previsiones del PAIF que lo cifraban en 2.939 m€. Esta disminución se ha debido principalmente al descenso de los ingresos por ventas de suelo y vivienda y al aumento de los costes financieros (§40).

Conceptos	PÉRDIDAS Y GANANCIAS		m€
	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011	Variación (%)
Resultado explotación	10.928	8.436	-23%
Resultado Financiero	-3.618	-7.283	-101%
Resultado antes Impuestos	7.310	1.152	-84%
Resultado proced. Oper continuadas	-22	-3	-86%
Resultado del ejercicio	7.288	1.149	-84%

Fuente: Cuentas Anuales Cuadro nº 5

- 46 Aunque la empresa obtenga resultados positivos, este hecho, por sí solo, podría no ser significativo de la su salud financiera y viabilidad futura, teniendo en cuenta además que la actividad que desarrolla, enmarcada en el mercado inmobiliario, se enfrenta actualmente a una situación de falta de liquidez de sus activos. De esta forma, el análisis de la capacidad de autofinanciación debe realizarse a partir de la información suministrada por el estado de flujos de efectivo, con el fin de conocer la capacidad de la empresa de generar recursos procedentes de sus operaciones de explotación.

El análisis de este estado financiero se expone en el epígrafe 3.8 de este informe, toda vez que para una mejor comprensión de las conclusiones que se puedan obtener, se entiende necesario exponer con carácter previo la actividad desarrollada por la empresa durante el ejercicio fiscalizado.

- 47 La empresa aplica sistemáticamente una bonificación del 99% sobre el importe total de la cuota íntegra resultante del cálculo del Impuesto de Sociedades.

Esta bonificación, establecida en el artículo 34.2 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, resulta de aplicación sobre la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de servicios comprendidos en el artículo 25.2 o en el artículo 36. 1 apartados a), b) y c), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y que se refieren a las competencias de las entidades locales, excepto cuando se exploten por el sistema de empresa mixta o de capital íntegramente privado. La bonificación también se aplicará cuando dichos servicios se presten por entidades íntegramente dependientes del Estado o de las Comunidades Autónomas.

¹² Punto modificado por alegación admitida.

Si bien parte de la cuota íntegra resultante del cálculo de impuesto de sociedades de la empresa pudiera ser susceptible de bonificación, pueden producirse interpretaciones divergentes de la Agencia Tributaria en cuanto a la aplicación de la bonificación sobre la totalidad de la cuota íntegra del impuesto. EPSA no tiene valorada esta posible contingencia fiscal, ni dotada provisión por la posible responsabilidad fiscal derivada.

3.3 Recursos obtenidos por actividades de Gestión Delegada

3.3.1 Programas de Gestión Delegada realizados por EPSA. Consideraciones generales

- 48 Además de los recursos obtenidos por la gestión de su propio patrimonio y los procedentes del endeudamiento financiero, EPSA, en su condición de ente instrumental de la Administración Autónoma de Andalucía¹³, recibe recursos financieros como contraprestación de los programas y actuaciones que le han sido encomendadas, principalmente y entre otras, por la Consejería a la que se encuentra adscrita¹⁴.
- 49 En general, las actuaciones encomendadas a la empresa proceden de programas diseñados en los distintos Planes Plurianuales de Vivienda y Suelo. La financiación de las actuaciones se realiza a través de transferencias y subvenciones clasificadas en los programas 43.A (Dirección General de Vivienda) y 43.B (Dirección General de Urbanismo) procedentes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

- 50 Los programas de gestión delegada más significativos desde el punto de vista económico que se vienen ejecutando son los siguientes: Áreas de Rehabilitación Concertada (ARC) y Rehabilitación Integral de Barriadas (RIB); Oficinas Territoriales de Asesoramiento

Urbanístico (OTAU); Gestión y Ejecución de Parques Metropolitanos; Programa Regional de Espacios Públicos (PREP); Reurbanización de Barriadas a través de convenios con Ayuntamientos y el Programa Actuaciones Conmemorativas de la Universidad Pablo de Olavide.

En el Anexo 7, se expone una breve definición de cada uno de estos programas, así como la normativa por la que se aprueban y regulan.

- 51 Además de los programas citados, EPSA ejecuta como gestión delegada la actuación denominada "Muelle de Málaga", aunque no dispone de la documentación correspondiente a los instrumentos jurídicos de colaboración interadministrativas en virtud de los cuales interviene en la ejecución de las obras correspondientes a esta actuación, por delegación o encargo de la Consejería de adscripción. En el Anexo 7 se describen todos los documentos disponibles en la empresa sobre esta actuación que han podido ser objeto de de análisis.
- 52 Todas las actuaciones realizadas por EPSA en nombre y por cuenta de la Comunidad Autónoma, se han convertido en líneas de actividad con carácter de permanencia. Durante el ejercicio 2013 se han iniciado estudios y análisis económicos con la finalidad de proceder a la liquidación del programa de las Áreas de Rehabilitación Concertada de Centros Históricos, (excluidas de las de Rehabilitación Integral de Barriadas), iniciado en el ejercicio 2002.

¹³ Aunque como se comentó en el epígrafe de introducción no tiene reconocida la condición de medio propio en sus estatutos.

¹⁴ En el Anexo 6 se describen los principales instrumentos de colaboración Inter-administrativa.

- 53 Por último, EPSA tiene atribuidas las competencias administrativas para la concesión de subvenciones y ayudas públicas destinadas a Fomentar el Alquiler de Viviendas (*Inquilinos y AFAs*) y ayudas para la Rehabilitación Singular de Edificios (*ORS*). (§§7,8 y9)
- 54 En las órdenes reguladoras de estas líneas de subvenciones *se atribuye a EPSA la competencia administrativa para la concesión y distribución de los fondos a los beneficiarios, es decir, la empresa es entidad subvencionadora.*
- 55 En relación con esta competencia, cabe señalar que EPSA no dispone en su estructura orgánica de ningún puesto de trabajo desempeñado por funcionarios a los que se les asigne el ejercicio de potestades administrativas (§178). De hecho, considera esta actuación como gestión delegada y no actividad propia.

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

- Procedimiento de elaboración y ejecución del presupuesto

- 56 Para financiar las actuaciones encomendadas por la Administración de la Junta de Andalucía, principalmente por la Consejería de adscripción, la empresa recibe fondos que proceden del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011 los fondos recibidos por la empresa para estas actuaciones han sido los siguientes:

PRESUPUESTO JUNTA DE ANDALUCÍA ¹⁵				m€
Ejercicio 2009	Crédito Dispuesto	Obligación	Pago	
Capítulo II. Encomiendas de Gestión	60	28	28	
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	25.545	25.545	22.552	
Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	10.903	1.862	1.017	
Capítulo VII. Transferencias financiación capital	129.836	129.836	127.116	
Capítulo VII Transferencias nominativas y subvenciones de capital	39.263	33.946	19.398	
TOTAL	205.608	191.218	170.111	
Ejercicio 2010				
Capítulo II. Encomiendas de Gestión	32	-	-	
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	14.000	14.000	14.000	
Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	9.583	6.894	662	
Capítulo VII. Transferencias de financiación Capital	13.790	13.790	13.790	
Capítulo VII. Transferencias nominativas y subvenciones de capital	55.806	55.806	55.806	
TOTAL	93.211	90.453	69.019	
Ejercicio 2011				
Capítulo IV. Subvenciones Corrientes	7.069	7.069	2.252	
Capítulo VI. Encomiendas de Gestión	5.927	5.927	2.281	
Capítulo VII. Transferencias nominativas y subvenciones de capital	62.004	61.151	30.445	
TOTAL	75.000	74.147	34.978	

Fuente: Programa Júpiter ejercicios 2009, 2010 y 2011

Cuadro nº 6

¹⁵ Cuadro modificado por alegación parcialmente admitida.

- 57 En el cuadro anterior se puede observar que hasta el ejercicio 2009, el 68% de los fondos destinados a la empresa para la realización de las actuaciones delegadas y procedentes del presupuesto de la Junta de Andalucía, principalmente de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, se correspondían con expedientes de transferencias de financiación de capital.¹⁶
- 58 Los importes transferidos a la empresa con cargo los capítulos II y VI del Presupuesto se corresponden con órdenes de encomienda para actuaciones específicas y de menor cuantía realizadas por las Consejerías de Justicia, Igualdad y Bienestar Social.
- 59 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 explotación) o para financiar de forma genérica la estructura básica de la empresa (transferencias de capital), no deben tener un destino específico previamente determinado¹⁷.
- 60 La Instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuestos, modificó las *“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”*. Entiende la Dirección General de Presupuestos que esta práctica *“ofrece una imagen distorsionada de la financiación de las empresas públicas.”*
- 61 A partir de la emisión de esta instrucción, en el ejercicio 2010, la Consejería de Obras Públicas y Transporte modificó los criterios para la presupuestación de todos los fondos destinados a la financiación de las actuaciones encomendadas a EPSA, y no sólo los destinados al pago de ayudas y subvenciones, tal como indicaba la citada instrucción.
- 62 Como se puede observar en el cuadro nº 6, durante el ejercicio 2010 el 75% de los fondos se clasificaron en el Presupuesto como subvenciones (explotación y capital) y el 15 % como transferencias de financiación. En el ejercicio 2011, el 92% de los fondos recibidos se registran en el presupuesto como subvenciones (explotación y capital).
- 63 De esta forma, determinados créditos destinados a financiar en la empresa actuaciones de gestión delegada por la Administración Autónoma (Áreas de Rehabilitación Concertada, Rehabilitación de Barriadas, etc.) han sido contabilizados en el presupuesto de la Junta de Andalucía, por la inadecuada interpretación de la instrucción 1/2009 anteriormente citada, como subvenciones para su entrega a los beneficiarios finales.

¹⁶ Punto modificado por alegación admitida.

¹⁷ Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social.

- **Formalización y fiscalización de los expedientes de gasto**

- 64 En la gestión de los programas presupuestarios 43.A y 43.B, hasta el ejercicio 2010, la Consejería de Obras Públicas y Transporte formalizó los expedientes administrativos de gasto como "Transferencias de Financiación de Capital" a favor de EPSA; por tanto, la fiscalización de estos expedientes por parte de la intervención delegada de esta Consejería se realizó de conformidad, de acuerdo a los criterios exigidos a este tipo de expedientes¹⁸.
- 65 Durante los ejercicios 2010 y 2011, los expedientes de gasto tramitados desde la Consejería a la empresa, aunque se han clasificado y codificado en el presupuesto de la Comunidad Autónoma como subvenciones destinadas a terceros beneficiarios, han sido formalizados por el órgano gestor del gasto y fiscalizados por la intervención delegada, en algunos casos, como transferencias nominativas¹⁹, y en otros, como transferencias de financiación de capital.
- 66 Los expedientes de gasto correspondientes a las subvenciones a promotor, de los que EPSA es beneficiaria, y los de encomienda de gestión de otras Consejerías (Justicia e Igualdad) han sido formalizados y fiscalizados de forma adecuada a su naturaleza.
- 67 Del análisis de los expedientes de gasto se ha podido comprobar que los fondos destinados a EPSA y clasificados en el Presupuesto como transferencias de financiación de capital primero, y subvenciones regladas (capital y explotación) después, han sido destinados por el órgano gestor del gasto, a las actuaciones previamente determinadas y encomendadas al ente instrumental a través de distintos instrumentos jurídicos (decretos, órdenes de encargo, resoluciones o convenios (§Anexo 7)).
- 68 Por su parte, en el PAIF que EPSA suscribe con la Consejería a la que se encuentra adscrita también establece como destino de las transferencias y subvenciones las distintas actuaciones encomendadas.

- **Destino de los fondos aprobados en el Presupuesto**

- 69 Los fondos clasificados en el presupuesto de capital de la Consejería no se destinan a financiar la estructura fija de la empresa, sino que se han aplicado a actuaciones de explotación acordes con su objeto social.
- 70 Se han analizado las resoluciones emitidas por la Consejería en los ejercicios 2010 y 2011. Estas resoluciones especificaban las actuaciones a las que debían destinarse los créditos aprobados en el presupuesto. El reparto de los fondos entre las distintas actuaciones y su importe era el siguiente:

¹⁸ La fiscalización de conformidad de dichos expedientes 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.

¹⁹ Siguiendo lo establecido en la Instrucción 1/2004, de 18 de febrero de la IGJA, los expedientes procedentes del servicio 18 (transferencias del Estado) y el servicio 17 (Fondos Europeos).

m€				
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS	2010		2011	
	Resoluciones	Distribución	Resoluciones	Distribución
Programas/Actuaciones				
Subvenciones para inquilinos y AFAs	14.000	14.000	7.069	7.069
Transf.financ para Rehab. Singular (ORS)	3.781	3.781	50.000	45.020
Transf.nominativas/Feder Esp. Públicos	2.430	2.430	2.523	2.923
Transferencias nominativas ARC y RIB	40.803	40.803	4.500	8.230
Parques Metropolitanos	2.500	2.500	-	-
Otros (encomiendas de gestión)	5.978	5.978	584	1.433
Subvenciones .promotor público	15.269	15.269	4.983	4.983
TOTAL	84.761	84.761	69.658	69.658

Fuente: Resoluciones Consejería y distribución según Estados financieros EPSA Cuadro nº 7

71 En relación con la transferencia de financiación de capital correspondiente al ejercicio 2011 por importe de 50.000 m€ y relacionada en el cuadro anterior, la tramitación ha sido la siguiente:

-El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en su reunión del día 22 de febrero de 2011, aprobó una transferencia de crédito a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda por la que se asigna una aportación de 50.000 m€ que tenía como finalidad incrementar las dotaciones de crédito para el programa de Rehabilitación singular de edificios.

-Mediante Orden de fecha 4 de abril de 2011 de la misma Consejería se resuelve "autorizar una transferencia de financiación a EPSA por importe de 50.000 m€", registrada con la siguiente codificación presupuestaria: 784.47.43A (Subvenciones de capital a familias e instituciones sin ánimo de lucro según la instrucción 2/2009):

APLICACIÓN	PROYECTO	EXPEDIENTE	IMPORTE (m€)
01.13.00.03.00.78447.43.A.	2009000361	2011/064593	50.0000

Fuente: Datos básicos de la transferencia aportados en la Orden de la COPV 4 de abril de 2011 Cuadro nº 8

-El expediente de gasto fue formalizado desde la Consejería y fiscalizado por la Intervención delegada como transferencia de financiación de capital.

-Por Resolución del Secretario General de Vivienda, de 7 de abril de 2011, se aprueba distribuir dicha transferencia de financiación entre distintas actuaciones gestionadas por EPSA. Con posterioridad, a lo largo del ejercicio 2011, se producen una serie de incidencias que supusieron una reasignación de los recursos, lo que se materializa en la Resolución del Viceconsejero de Obras Públicas y Vivienda de 21 de febrero de 2012.

72 En el cuadro siguiente se exponen las modificaciones y reasignación de los recursos entre las distintas actuaciones aprobadas por cada una de las citadas resoluciones:

REDISTRIBUCIÓN DE FONDOS DEL EXPEDIENTE 2011/064593 SEGÚN RESOLUCIONES			m€
ACTUACIONES	Resolución 7/04/2011	Resolución 21/02/2012	
Rehabilitación integral de barriadas (Alcosa) (RIB)	1.462	2.318	
Contratación 3 proyectos Plazas Alcosa (RIB)	313	64	
Actuaciones rehabilitación Polígono Sur (RIB)	635	785	
Actuaciones Reparación deslizamientos Córdoba	850	910	
Oratorio San Felipe Neri	1.161	1.648	
Actuaciones de espacios públicos en Priego de Córdoba (PREP)	400	110	
Actuaciones urgentes ascensores Sevilla (ORS) (*)	3.604	3.598	
Actuaciones urgentes ascensores Jerez de la Frontera (ORS) (*)	400	0	
Actuaciones urgentes rehabilitación de edificios en Andujar	160	173	
Actuaciones de rehabilitación de gestión delegada en obras (ORS) (*)	41.016	40.393	
TOTAL	50.000	50.000	
Fuente: Resoluciones Secretario General de la Vivienda 7/04/2011 y Viceconsejero Obras Públicas y Vivienda 21/02/2012		Cuadro nº 9	

(*) Total destinado a subvenciones de ORS 45.020 m€.

- 73 Según lo expuesto en los puntos anteriores, se considera que la naturaleza del negocio jurídico por el que se delegan las actuaciones competencia de la Consejería en la entidad instrumental corresponde a un expediente de "encomienda de gestión". No obstante, las resoluciones u órdenes dictadas no cumplen los requisitos exigidos para esta figura 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. (§Anexo 6)
- 74 Por su parte, los informes de control financiero permanente realizados a EPSA²⁰, 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 EPSA.
- 75 En el Anexo 8 se exponen los datos correspondientes a los expedientes administrativos aprobados en el presupuesto, el expediente de fiscalización de cada uno de ellos y el destino real de los fondos en la empresa.²¹

3.3.3. Tratamiento contable y fiscal de los fondos recibidos

- 76 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, el tratamiento contable y fiscal que realiza la empresa de los recursos procedentes del presupuesto para actuaciones delegadas, se corresponde con el previsto normativamente para los expedientes de encomienda de gestión:
- Facturación periódica de los costes incurridos en las actuaciones realizadas.
 - Imputación del 6% de los gastos generales y corporativos.
 - Repercusión del porcentaje de IVA aplicable a la prestación de servicios.
 - Imputación contable como ingreso de explotación.

²⁰ EPSA quedó sometida a control financiero permanente, a partir de la entrada en vigor del Decreto 9/1999 de 19 de enero. Desde de 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.

²¹ Punto modificado por alegación parcialmente admitida.

- 77 Las facturas emitidas por la empresa no son objeto de fiscalización previa al pago por parte de la Intervención delegada de la Consejería, ya que no se encuentran vinculadas a ningún expediente de gasto de encomienda de gestión (los expedientes se formalizan y fiscalizan como transferencias de financiación o transferencias nominativas).
- 78 En cuanto a la repercusión del porcentaje de IVA, podrían existir interpretaciones divergentes a la vista del artículo 13 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido²². El tratamiento respecto a este impuesto debía realizarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, y determinar si algunas de las actuaciones realizadas por gestión delegada cumplen los requisitos de no sujeción (ARC, PPV, etc.).
- 79 La revisión de esta circunstancia, entre otras, puede dar lugar a replantear la forma de financiación de los programas desde la Consejería y la adecuada formalización de los expedientes de gasto en función del destino real de los fondos.
- 80 Por tanto, para el adecuado tratamiento del IVA en las actuaciones delegadas, la empresa debe realizar las pertinentes consultas a la Dirección General de Tributos, a fin de asegurar el correcto tratamiento fiscal.
- 81 En los casos en los que se determine que la Junta de Andalucía esté soportando la repercusión de cuotas de IVA realizada por parte de sus entidades instrumentales, y que las prestaciones a las que se refieren puedan ser consideradas supuestos de no sujeción, deberían iniciarse las correspondientes solicitudes de devolución de pagos indebidos.

3.3.4 Fondos destinados a la concesión de subvenciones

- 82 Una consideración distinta tiene la tramitación de los fondos destinados a financiar las subvenciones concedidas por EPSA a terceros beneficiarios, en virtud de las competencias administrativas que le fueron otorgadas por la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 10 de marzo de 2006, las Órdenes de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 10 de noviembre de 2008 y de 26 de enero de 2010 y la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, de 9 de agosto de 2005. (§50)
- 83 En este caso, aunque la financiación proceda de los presupuestos de la Consejería de adscripción, se trata de una línea de actuación propia de la empresa, en la que ésta no actúa

²² "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,....".

Tratamiento respecto al IVA. consultas vinculantes: 644/2008 y 1.874/2012. La determinación de los supuestos de no sujeción al impuesto por los entes públicos ha de hacerse a la luz de la jurisprudencia del tribunal de justicia de las comunidades europeas (sentencias de 15/05/1990-asunto c-4/89 y de 17/10/1989-asuntos acumulados c-231/87 y 129/88) valorando los siguientes extremos:

- Las entregas de bienes o prestaciones de servicios han de ser realizadas por ente u organismos de derecho público.
- Las entregas de bienes y servicios han de realizarse en el ejercicio de una función pública.

- Si la función desarrollada por una administración se ejerce en competencia con los particulares y la no sujeción puede dar lugar a distorsiones significativas de la competencia, habría que concluir la sujeción de la misma.

- La actividad desarrollada debe ser distinta a las contenidas en el artículo 7.8 LIVA para cualquiera de ellas, el legislador ha decidido su sujeción en todo caso en atención a su marcado carácter económico.

El IVA es un impuesto armonizado y, por tanto, las legislaciones internas de los Estados Miembros tienen su origen y su límite en la Directiva 2006/112/CE, por lo que han de ser interpretadas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

como mera entidad colaboradora o intermediaria en la tramitación, sino que ejerce en toda su amplitud las potestades administrativas que le han sido debidamente atribuidas.

- 84 No obstante, se ha podido comprobar que la tramitación contable y fiscal que realiza la empresa en relación con estos fondos, recibidos y clasificados en el presupuesto como subvenciones a terceros, es la que correspondería a un expediente de encomienda de gestión.
- 85 En el cuadro siguiente se exponen los recursos destinados en los presupuestos de la Comunidad Autónoma durante los ejercicios 2008 a 2010, para la concesión de subvenciones por parte de EPSA y la aplicación que realiza la empresa de los fondos recibidos:

PROGRAMAS: INQUILINOS, AFAS Y REHABILITACIÓN SINGULAR							m€
CONCEPTOS	Ejercicio 2008 y 2009		EJERCICIO 2010		EJERCICIO 2011		TOTAL
	Rehabilitación Singular	Inquilinos/AFAS	Rehabilitación Singular	Inquilinos/AFAS	Rehabilitación Singular	Inquilinos/AFAS	
Transferencias reconocidas ²³	65.896	42.245	3.781	14.000	45.020	7.069	178.011
Subvenciones concedidas	220.298	39.805	6.255	42.169	293	13.947	322.767
Subvenciones pagadas	86.521	30.916	62.462	17.016	29.815	16.063	242.793
FACTURACIÓN A JA							
Costes Directos	20.593	2.148	12.587	3.455	5.835	3.134	47.752
Gastos Gestión (6%)	6.427	519	4.485	1.068	2.041	1.134	15.671
IVA Reperc.a J.A.	4.324	426	2.884	780	1.418	768	10.600
TOTAL	31.347	3.093	19.956	5.303	9.294	5.036	74.023

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº 10

- 86 EPSA emite una factura trimestral a la Consejería por la suma de los siguientes conceptos: el importe total de los recursos que aplica a esta línea de actividad (costes directos), el 6% de costes de estructura (gastos de gestión) y el porcentaje de IVA correspondiente a la facturación de la prestación del servicio.
- 87 Los importes facturados a la Consejería desglosados por cada una de estas actuaciones desde el ejercicio 2008 han sido los siguientes:

ACTURACIÓN CONSEJERÍA OBRAS PÚBLICAS					m€
REHABILITACION SINGULAR (ORS)					
	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Reperc. Gastos Directos	7.486	13.110	12.587	5.835	39.018
Gastos de Gestión (6%)	2.124	4.303	4.485	2.041	12.953
IVA Repercutido (A)	1.538	2.786	2.884	1.418	8.626
INQUILINOS-AFAs					
	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Reperc.Gastos Directos	-	2.148	3.455	3.134	8.737
Gastos de Gestión (6%)	390	129	1.068	1.134	2.721
IVA Repercutido (B)	62	364	780	768	1.975
Total IVA Repercutido (A+B)	1.600	3.150	3.665	2.186	10.600

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 11

²³ Durante el ejercicio 2008 y 2009, los fondos destinados desde la Consejería a la empresa, se transferían mediante un expediente de gasto de transferencia de financiación de capital, por lo que los datos que se exponen en el cuadro en relación a las transferencias destinadas a Rehabilitación Singular estos ejercicios, se ha obtenido de las resoluciones emitidas por el director de la empresa por las que se distribuían los recursos recibidos entre las distintas actuaciones realizadas por la empresa. Los fondos destinados a Inquilinos y AFAS se reciben mediante transferencias de explotación.

- 88 En cumplimiento de la normativa presupuestaria, y en particular del principio de especialidad de los créditos (art. 39.1 del TRLGHPJA), los fondos destinados a los terceros beneficiarios deberían recibirse a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma, formalizados en un expediente de gasto cuya tramitación sea coherente con el citado principio, como podría ser el de una transferencia de asignación nominativa²⁴.
- 89 Por otra parte, los fondos necesarios para el mantenimiento de la estructura administrativa y el desempeño de esta línea de actividad por la empresa, deben tramitarse desde la Consejería formalizando un expediente de transferencia de financiación de explotación (destinada a compensar la cuenta de pérdidas y ganancias).
- 90 En ningún caso procede facturación a la Consejería por las actividades realizadas como ente subvencionador, ni por tanto, la repercusión del porcentaje de IVA.
- 91 EPSA debe iniciar las acciones necesarias para solicitar ante la Administración Tributaria la devolución de los pagos indebidos, que en el periodo objeto de fiscalización asciende a 10.600 m€ (cuadro nº 11).

3.3.5 Suficiencia de crédito para la concesión de subvenciones

- 92 Como se puede observar en el cuadro nº 10, durante los ejercicios 2008 a 2011, EPSA ha concedido subvenciones por encima de los créditos disponibles en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para este fin, por un importe total de 144.756 m€ (diferencia entre el total de transferencias recibidas y subvenciones concedidas) hecho que contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones²⁵. Además se han imputado otros gastos con cargo a estos programas por importe de 74.023 m€.
- 93 La adecuación del gasto subvencional al crédito disponible es una condición necesaria para el otorgamiento de subvenciones, que sólo pueden concederse cuando exista "crédito adecuado y suficiente" (art. 9 LGS). Aunque EPSA no se encuentre sometida a un presupuesto limitativo, la concesión de subvenciones por encima de los créditos aprobados en el presupuesto para este fin, supone comprometer a la Administración para responder ante terceros de compromisos de gastos que han sido adquiridos sin la necesaria disponibilidad presupuestaria²⁶.

²⁴ Punto modificado por alegación parcialmente admitida.

²⁵ Texto normativo aplicable en su totalidad a las Agencias Públicas Empresariales cuando actúan en uso de potestades administrativas.

²⁶ El desfase financiero del programa subvencional procede de ejercicios anteriores. A este respecto, la empresa ha facilitado al equipo de trabajo un certificado, de fecha 31 de octubre de 2008, emitido por el Secretario General Técnico de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, en relación con la insuficiencia de recursos manifestada por la empresa para atender al programa de Rehabilitación Singular. En el citado certificado se expone: "Que la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio garantiza en el ámbito de sus disponibilidades presupuestarias la suficiencia de los recursos necesarios para ello durante la vigencia del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, asegurando un mínimo de 276.000.000€ como importe a transferir a la Empresa Pública de Suelo en el conjunto de dichas anualidades."

	m€
COSTE DE LOS PROGRAMAS REHABILITACIÓN SINGULAR, INQUILINOS Y AFAS	IMPORTES
Disponibilidades de Crédito en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma	178.011
Subvenciones concedidas a terceros	322.767
Facturación de gastos a la Consejería (IVA incluido)	74.023
Diferencia (déficit del programa)	- 218.779
Fuente: Cámara de Cuentas	Cuadro nº 12

- 94 En el epígrafe 3.5 de este informe se analizará la contabilización de los desfases financieros provocados en la empresa como consecuencia de actuaciones realizadas sin contar con la debida financiación en los presupuestos.

3.3.6 Consecuencias de la tramitación presupuestaria

- 95 Las consecuencias de la inadecuada tramitación de los expedientes de gasto han sido las siguientes:
- No se ha formalizado el expediente administrativo de gasto adecuado y concordante con el destino de los fondos: la financiación de actuaciones competencia de la Consejería de adscripción y encomendadas a la empresa. Esta situación tiene una primera consecuencia en el tipo de fiscalización previa del expediente, que no se corresponde con los requisitos exigidos a los expedientes de encomienda de gestión.
 - La financiación recibida y clasificada en el presupuesto de capital de la Consejería se destina a la financiación de actividades propias del objeto social de la empresa y no a la financiación genérica de su estructura fija.
 - Los fondos recibidos a través del presupuesto de la Consejería destinados a la concesión de subvenciones a terceros beneficiarios no se aplican en su totalidad a este destino.
 - Se han concedido subvenciones sin disponer de crédito suficiente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.
 - Se ha visto alterada la voluntad del legislador manifestada en la aprobación de la Ley de Presupuestos, dado que los fondos han sido aplicados a fines distintos y en cuantías superiores a las aprobadas.²⁷
 - 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.

²⁷ Punto modificado por alegación parcialmente admitida.

- Se han producido desfases entre los créditos aprobados y las actuaciones realmente realizadas por la empresa y que han dado lugar a un déficit acumulado a 31 de diciembre de 2011 que, según se recoge en las cuentas anuales, asciende a 256.625 m€ (§ Cuadro nº 21).

3.4 Actuaciones realizadas por EPSA durante los ejercicios 2010 y 2011

- 96 Todas las actuaciones realizadas por la empresa, son clasificadas en los distintos programas y subprogramas.
- 97 En el cuadro siguiente se exponen los datos correspondientes a las actuaciones acometidas por la empresa en los ejercicios 2010 y 2011, en los distintos programas de gestión propia y gestión delegada según la clasificación que realiza la empresa:

SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES EPSA					m€
PROGRAMAS ²⁸	Ejercicio 2010		Ejercicio 2011		
	Gestión Propia	Gestión Delegada	Gestión Propia	Gestión Delegada	
Promoción de Suelo	45.163	-	29.378	-	
Promoción Viviendas	93.600	3.197	36.047	-	
Rehabilitación Urbana	617	40.155	984	26.421	
Actuaciones Singulares Desarrollo Urbano	5.614	-	53	1.195	
Espacios Públicos y Equipamiento	-	24.811	-	11.603	
Administración y Gestión Patrimonial	520	3.362	318	2.879	
Participaciones en Junta de Compensación (*)	20.120	8.860	19.362	5.047	
Total	165.633	80.385	86.142	47.144	
Total actuaciones EPSA	246.018		133.287		
Pagos de Terceros	102.138		62.852		
Total gestionado por EPSA	348.158		196.139		

Fuente: Informes seguimiento PAIF 2010-2011

Cuadro nº 13

(*) Total Inversiones contratadas por EPSA en Junta de Compensación, la parte correspondiente a terceros se contabiliza en cuentas deudoras en el activo del balance.

- 98 El concepto de pagos de terceros se corresponde con los importes financiados por los distintos ayuntamientos o particulares (en los programas correspondientes a rehabilitación de barriadas, rehabilitación de vivienda, infravivienda u otros); y que se establecen en la regulación específica de cada actuación.
- 99 Los importes totales ejecutados, por 246.018 m€ en 2010 y 133.287 m€ en 2011, coinciden con la cifra de aprovisionamientos (consumo de mercaderías) de las respectivas Cuentas de Pérdidas y Ganancias de cada ejercicio. Estas cantidades recogen los costes directamente imputables (costes activables) a cada una de las actuaciones acometidas por EPSA.
- 100 El total gestionado en el 2011 ha resultado considerablemente inferior, tanto al importe presupuestado para este año, como al realizado en el ejercicio 2010.

²⁸ Puede observarse como determinados programas aparecen como gestión propia y delegada al mismo tiempo. A efectos de los cálculos y análisis realizados en este informe (ingresos, márgenes sobre ventas y beneficios, etc.) se han agrupado asimilando el tipo de gestión a la fórmula que presente mayor porcentaje de inversión.

- 101 Las causas de la caída de la actividad son principalmente el empeoramiento de la situación del mercado de suelo y vivienda, las restricciones de acceso a la financiación externa y las dificultades de tesorería de las Administraciones Públicas. (§epígrafe 4.4)

NÚMERO DE ACTUACIONES REALIZADAS POR EPSA					
GESTIÓN	2010	2011	Totales	% Gestión propia/Total	
				2010	2011
Gestión Propia	1.468	1.136	2.604	74%	58%
Gestión Delegada	515	817	1.332		
TOTAL	1.983	1.953	3.936		

Fuente: Elaboración Cámara de Cuentas

Cuadro nº14

- 102 Se puede observar como la proporción de inversión delegada respecto a la inversión propia se ha visto incrementada en el ejercicio 2011.

3.5. Exceso de aplicaciones de fondos en las actuaciones de Gestión Delegada

- 103 Las restricciones presupuestarias y tensiones de tesorería que han tenido lugar en la Administración Autonómica han provocado que la empresa realice inversiones y gastos por cuenta de aquella que no han contado con los recursos presupuestarios necesarios para su financiación. Una parte del problema se ha provocado por las tensiones de tesorería como consecuencia de obligaciones reconocidas y pendientes de pago material y otra, como se ha analizado en los puntos 92 y siguientes, por la realización de actuaciones sin contar con la necesaria cobertura presupuestaria.
- 104 Esta situación obligó a EPSA a recurrir al endeudamiento financiero (§36), con el fin de poder concluir las actuaciones y proyectos que ya habían sido iniciados por la empresa.
- 105 Para verificar los importes de derechos reconocidos por la empresa ante la Junta de Andalucía en los últimos ejercicios, se analizan las partidas contabilizadas en activo del balance de situación, concretamente en el epígrafe “relaciones con la Junta de Andalucía” integrado por los siguientes conceptos e importes:

RELACIONES CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA	2009	2010	2011	m€
Conceptos				
Operaciones específicas	74.518	210.861	230.926	
Subvenciones. Recibidas	2.712	8.572	2.541	
Operaciones de Intermediación	168.989	67.687	79.714	
TOTAL	246.219	287.120	313.181	

Fuente: Balance de Situación

Cuadro nº 15

- 106 En el concepto de “operaciones de intermediación” se han incluido principalmente los derechos de cobro que EPSA tiene frente a la Junta de Andalucía por los programas de Rehabilitación Singular y de Ayudas al Alquiler. En “operaciones específicas” se registran los derechos reconocidos correspondientes al resto de actuaciones y programas que la entidad realiza por delegación de la Junta de Andalucía.

- 107 Otra clasificación de este saldo deudor que se ofrece en la memoria de las cuentas anuales es la siguiente:

m€			
RELACIONES CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA	2009	2010	2011
Conceptos			
Deudores por actuaciones de gestión delegada	241.709	281.285	306.789
Otros (Vías pecuarias y otros programas)	4.510	5.835	6.392
TOTAL	246.219	287.120	313.181

Fuente: Memoria Cuentas Anuales Cuadro nº 16

- 108 El saldo de deudores por actuaciones de gestión delegada presenta la siguiente composición:

m€			
RELACIONES CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA	2009	2010	2011
Conceptos			
Exceso de aplicaciones	203.443	246.393	256.625
Repercusión costes financieros a la Consejería (§40)			3.819
Otros conceptos	42	42	323
Transferencias pendientes de recibir	38.224	34.850	46.022
TOTAL	241.709	281.285	306.789

Fuente: Estados financieros EPSA 2009, 2010 y 2011 Cuadro nº 17

- 109 El concepto de "Transferencias pendientes de recibir" registra los importes aprobados en los presupuestos con destino a las actuaciones delegadas. Atendiendo a la clasificación presupuestaria de estos créditos, la composición de los saldos es la siguiente:

m€			
TRANSFERENCIAS PENDIENTES JUNTA ANDALUCÍA	2009	2010	2011
Conceptos y Consejería Deudora			
Capítulo IV Consj.Obras Pbcas y Vivienda	2.994	2.000	4.817
Capítulo VII Consj.Obras Pbcas y Vivienda	23.898	16.513	32.736
Capítulo VII Consejería de Salud	120	-	-
Capítulo VI Consejería de Justicia	2.695	2.695	2.695
Capítulo VI Consejería de Igualdad y B. Social	8.517	13.642	5.774
TOTAL	38.224	34.850	46.022

Fuente: Memorias cuentas anuales y Sistema Júpiter Cuadro nº 18

- 110 Es decir, la diferencia entre el saldo deudor de la Junta de Andalucía (§cuadro nº 16) y las transferencias aprobadas en los presupuestos y pendientes de recibir, informa del total de actuaciones realizadas por la empresa por cuenta de la Administración Autónoma y que carece de cobertura presupuestaria:

m€			
ACTUACIONES JA SIN COBERTURA PRESUPUESTARIA	2009	2010	2011
Conceptos			
Saldo deudor Junta de Andalucía según Cuentas Anuales.	246.219	287.120	313.181
Derechos de cobro Junta Andalucía según Cuentas Anuales.	-38.224	-34.850	-46.022
DIFERENCIA	207.995	252.270	267.159

Fuente: Elaboración Cámara de Cuenta según datos de Cuentas Anuales Cuadro nº 19

- 111 La partida más significativa que forma parte del saldo deudor por actuaciones delegadas es la incluida en el concepto denominado "exceso de aplicaciones" (§cuadro nº 17) y que registra el saldo total de operaciones frente a recursos en las actuaciones de gestión delegada.

- 112 El saldo deudor de esta partida indica que las aplicaciones superan a los recursos recibidos por la empresa para las actuaciones encomendadas. Es decir, las actuaciones delegadas presentan un déficit de financiación.
- 113 Para conocer el origen del déficit de financiación contabilizado en el ejercicio 2011, resulta necesario conocer las transferencias de fondos procedentes de la Consejería en ejercicios anteriores y las asignaciones y aplicaciones contables realizadas por la empresa.

PROGRAMAS	ACTUACIONES DELEGADAS 2010				m€
	(1) Saldo 31/12/2009	(2) Reclasificaciones de saldos	(3) Transf.de fondos del ejercicio	(4) Aplicaciones del ejercicio	(5) Saldo 31/12/2010
Subvención Inquilinos-A.F.A	4.070	-	14.000	-22.413	-4.343
Rehabilitación singular (ORS)	-154.223	85.067	3.781	-12.303	-77.678
Pq.Metropolitanos-Pq.Alamillo	-5.243	603	2.500	-5.420	-7.560
A.R.C-R.I.B	-38.609	-84.850	40.803	-62.497	-145.153
O.T.A.U	-4.184	-	-	-3.148	-7.332
P.Olavides y actuac.servicio I	-1.185	279	-	-3.422	-4.328
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Espacios Públicos	12.999	-7.513	2.430	-3.111	4.805
Barriadas Vvdas Prom.Pública	11.123	-	-	-6.173	4.950
Muelle Málaga	27.483	6.910	-	-18.910	15.483
Centro Mayores El Zapillo	6.181	-	4.251	-4.245	6.187
Centro Social Pg.Sur	1.293	-	1.151	-1.297	1.147
Actuaciones Servicio II	279	-279	-	-	-
Otras	11.166	-217	15.845	-14.235	12.559
Actuaciones con exceso aplicaciones (saldo deudor)	-203.444				-246.394
Actuaciones con saldo pendiente de aplicar (saldo acreedor)	74.594				45.131
Fuente: Cámara de Cuentas					Cuadro nº 20

- (1) Saldo de recursos disponibles para cada actuación a esa fecha.
- (2) Reclasificaciones de saldos entre las distintas actuaciones
- (3) Recursos recibidos en el ejercicio
- (4) Importe ejecutado y facturado durante el ejercicio en cada actuación.
- (5) Saldo disponible al final del ejercicio para cada actuación. Los importes negativos reflejan el exceso de aplicaciones sobre los recursos disponibles.

- 114 Los fondos aprobados en el ejercicio 2009 mediante transferencias de financiación de capital por un importe total de 123.249 m€²⁹, fueron distribuidos entre las distintas actuaciones según la resolución del director de la empresa de 30 de diciembre de 2009. Posteriormente, con fecha de 1 de septiembre de 2010 se modifica la primera resolución y se ajustan los saldos contables en este ejercicio.
- 115 La columna de “reclasificaciones de saldos” refleja los ajustes contables que realiza la empresa de los fondos recibidos, de esta forma aunque en los expedientes y resoluciones firmadas por la Consejería matriz, indique el destino de los fondos a una actuación determinada, la dirección

²⁹ Resolución de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de fecha 13 de marzo de 2009, por la que se autoriza una transferencia de capital a EPSA según expediente instruido por la Dirección General de Vivienda y Arquitectura, así como la Resolución dictada por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de la misma Consejería por la que se autoriza el inicio del expediente, con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2009, sección 15, programa 43ª, por un importe de 123.248.721 €, con cargo a las aplicaciones presupuestarias siguientes:

01.13.00.03.00.74052.43.A por importe de 1.000.000 €
 01.13.00.03.00.74052.43.A por importe de 81.238.600 €
 01.13.00.07.00.74052.43.A por importe de 41.010.121 €

de EPSA distribuye la financiación recibida en función de las necesidades de financiación y la situación de ejecución de los distintos programas. Así, por ejemplo, parte de la financiación aprobada en el ejercicio 2010 para las Áreas de Rehabilitación Concertada se destina a compensar el déficit financiero del programa de Rehabilitación Singular (85.067 m€) y la autorizada para Espacios Públicos se destina a la financiación del Muelle II de Málaga (6.910 m€).

116 Al final del ejercicio, el exceso de aplicaciones correspondiente a las subvenciones para los programas de Rehabilitación Singular e Inquilinos y AFAS, asciende a 82.021 m€. Esto supone que, además de conceder subvenciones sin disponer de crédito presupuestario suficiente (§92), se han producido desequilibrios financieros en la empresa que la han obligado a acudir al endeudamiento mediante la contratación de pólizas de crédito (§36).

117 Con respecto al ejercicio 2011, los saldos registrados en los estados financieros son los siguientes:

PROGRAMAS	ACTUACIONES DELEGADAS 2011				m€
	Saldo 31/12/2010	Reclasificaciones de saldos	Transferencia del ejercicio	Aplicaciones del ejercicio	Saldo 31/12/2011
Subvencion Inquilinos-A.F.A	-4.343		7.069	-21.109	-18.383
Rehabilitación singular	-77.678		41.015	2.370	-34.293
Pq.Metropolitanos-Pq.Alamillo	-7.560			-3.290	-10.850
A.R.C-R.I.B	-145.153		2.551	-37.342	-179.944
O.T.A.U	-7.332			-241	-7.573
Programa Olavide	-2.247			-205	-2.452
Actuaciones Servicio	-2.081			-1.049	-3.130
Rehab. singular(act.específicas)	0		4.005	-130	3.875
Espacios Públicos	4.805		2.923	-2.170	5.558
A.R.C-R.I.B (act.específicas)	0		5.679	-1.284	4.395
Barriadas Vvdas Prom.Pública	4.950	- 24		-2.857	2.069
Muelle Málaga	15.483			-179	15.304
Centro Mayores El Zapillo	6.187			-5.897	290
Centro Social Pg.Sur	1.147		485	-1.632	0
Otros	12.559	24	5.953	-10.678	7.858
Actuaciones con exceso aplicaciones	-246.394	-			-256.625
Actuaciones con saldo pendiente de aplicar	45.131	-			39.349

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 21

118 El saldo total de exceso de aplicaciones al cierre de 2011 y que asciende a un importe de 256.625 m€ refleja los fondos destinados por la empresa a las actuaciones realizadas por cuenta de la Administración de la Junta de Andalucía y que carecen de la debida cobertura presupuestaria.

3.6. Incidencias de las inversiones realizadas por EPSA en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación en términos del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC-95)

- 119 La Empresa Pública de Suelo de Andalucía es una unidad institucional dependiente de la Comunidad Autónoma incluida en el sector sociedades no financieras y por lo tanto no consolida en el subsector Administraciones Públicas con la Comunidad Autónoma.

No obstante, y de acuerdo con la interpretación de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), EPSA realiza determinadas operaciones relacionadas como inversiones por cuenta de la Comunidad Autónoma. Estas operaciones se consideran como propias de la Administración Autónoma y se deben incluir en sus cuentas, afectando al déficit o superávit de la misma. Es decir, se trata de "operaciones vinculadas."

- 120 Se ha solicitado a la Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA) información sobre los ajustes incluidos en el cálculo del déficit Comunidad Autónoma por las actuaciones de gestión delegada realizadas por EPSA. A este respecto la información recibida ha sido la siguiente:

"Para la consolidación de estas operaciones en las cuentas nacionales se ha venido solicitando a la Entidad determinada información relacionada con las actuaciones de gestión delegada, financiación y tratamiento contable de las mismas que se remite a la IGAE y que una vez incorporado al resto de información de la Comunidad provoca un ajuste en términos de capacidad o necesidad de financiación.

Según la información remitida por la IGAE para los ejercicios 2011 y 2010 correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, los ajustes incluidos en el déficit de la Comunidad por inversiones realizadas por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía por cuenta de la Comunidad Autónoma ascendieron a 73 y 100 millones de euros, respectivamente."

3.7. Análisis de los márgenes obtenidos por EPSA en la realización de las actuaciones

- 121 Se han analizado los márgenes de las distintas actuaciones correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011, a partir de la información analítica facilitada por la empresa.
- 122 La empresa no dispone de una aplicación analítica específica, sino que ha optado por adaptar el sistema de gestión integrado (PRINEX) a la determinación de los costes y los márgenes. Este sistema emplea las unidades hipotecarias (o producto final) y las actuaciones como objetos de coste.
- 123 Se entiende por unidades hipotecarias, las unidades individuales que van a ser ejecutadas en la actuación y que figuran en el Proyecto Básico o en el Plan Parcial (actuaciones de ejecución de unidades). Se utiliza el concepto de producto final cuando las actuaciones consisten en prestaciones de servicios para su facturación.

- 124 Se entiende por actuación al conjunto de actividades llevadas a cabo por EPSA en desarrollo de su objeto social, singularizadas y posteriormente aprobadas por sus órganos de gobierno (Consejo de Administración, Comisiones Delegadas del mismo o Dirección), dotadas de un presupuesto (de costes e ingresos) y con una imputación directa de los gastos a unidades “hipotecarias” o al “producto final” realizado.
- 125 Una vez aprobada la actuación se le imputarán los gastos en los que se haya podido incurrir previo a la aprobación (con carácter previo a la singularización, las actuaciones en el sistema se denominan “asuntos”).
- 126 Los criterios analíticos aplicados por EPSA para el cálculo de márgenes distinguen los costes directamente imputables a cada una de las actuaciones pero no se repercuten los gastos generales de la estructura de la empresa.
- 127 Los ingresos de explotación de la empresa se distribuyen en los siguientes conceptos, según información de las cuentas anuales a 31/12/2011:

INGRESOS POR ACTIVIDADES			m€
Conceptos	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011	Variación
Ventas de suelos urbanizados	37.504	4.773	-87%
Ventas de viviendas y locales	63.596	61.220	-4%
Venta y Prest. Servicio JA (Gestión delegada)	87.085	59.643	-32%
Facturación a Juntas de Compensación (*)	1.827	551	-70%
Facturación a Ayuntamientos(*)	22.666	16.772	-26%
Arrendamientos y cánones (*)	18.354	21.520	17%
Otros ingresos de explotación	9.220	12.188	32%
TOTAL	240.252	176.667	-26%

Fuente: Cuentas Anuales EPSA 2010 y 2011

Cuadro nº 22

- 128 Por otra parte, la información sobre los costes incurridos para obtener los ingresos son los siguientes³⁰:

COSTE DE VENTA			m€
CONCEPTOS	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011	Variación
Coste de ventas suelos urbanizados	21.744	13.535	-38%
Coste de ventas viviendas y locales	60.633	56.865	-6%
Coste de venta y Prest. Servicio JA (Gest. Delegada)	78.973	47.491	-40%
Coste resto prestaciones de servicio (*)	19.500	18.581	-5%
TOTAL	180.849	136.473	-25%

Fuente: Información analítica EPSA 2010 y 2011

Cuadro nº 23

- 129 El descenso más acusado en las ventas durante el ejercicio 2011 ha sido el correspondiente a las actuaciones de suelos urbanizados, como consecuencia de la disminución de actividad en sector inmobiliario. Por otra parte, el descenso de los ingresos se ha visto compensado con los menores costes de venta.
- 130 Los recursos de actividades propias son principalmente los de suelo y vivienda, aunque también tienen una incidencia importante las facturaciones realizadas a los ayuntamientos por las inversiones gestionadas por EPSA en los distintos municipios (rehabilitación de barriadas, urbanización de suelos, etc.).

³⁰ Los costes de venta incluyen las partidas de variación de existencia y productos terminados y en curso, trabajos realizados para el inmovilizado y la cifra de aprovisionamiento.

- 131 Por diferencia de las cantidades incluidas en los dos cuadros anteriores (ingresos/costes³¹), y después de los ajustes pertinentes, se obtienen los márgenes sobre ventas correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011.

CÁLCULO DEL MARGEN BRUTO				
	Margen bruto		% Sobre ventas	
Conceptos	2010	2011	2010	2011
Suelos Urbanizados	15.760	-2.150	42%	-45%
Viviendas y locales	2.963	4.355	5%	7%
Gestión Delegada	8.112	8.333	9%	15%
Resto prestaciones de servicios(*)	23.347	20.262	54%	52%
TOTAL	50.182	30.800	22%	19%

Fuente: Información analítica EPSA

Cuadro nº 24

(*) No se incluyen para el cálculo de estos márgenes la imputación de "otros ingresos de explotación", ya que corresponden principalmente a la aplicación de las subvenciones que no llevan aparejados costes de venta.

- 132 Los ajustes realizados sobre las cifras que arroja el sistema empleado por la empresa han sido los siguientes:

- Se ha deducido de la cifra de negocios por gestión delegada, el importe correspondiente a la facturación a la Consejería por vez primera de los gastos financieros devengados por las pólizas de crédito en el ejercicio 2011, un total de 8.333 m€ que no tiene coste analítico asignado.
- Se ha deducido del coste imputado a venta de suelo, un importe de 6.612 m€, correspondiente a una regularización en la actuación del Polígono Aeropuerto de Sevilla, por desfase temporal en la imputación de los ingresos.

- 133 Como se observa en el cuadro nº 24, el margen sobre ventas correspondiente a suelo ha sufrido una importante disminución en el ejercicio 2011 respecto al 2010. Los motivos que explican esta importante caída porcentual son los siguientes:

- La venta en Chiclana (La Cucarela) con un margen negativo del 45%.
- Pérdidas por una regularización de ventas de suelo industrial en Nerva (Huelva), por importe de 1.385 m€.

- 134 En relación con la actividad de viviendas, el margen se incrementa pasando del 5%, en el ejercicio 2010, al 7% en el ejercicio 2011. Las causas principales de esta subida han sido las siguientes:

- Aumento del margen de ventas en las viviendas de régimen general desde un 17% al 20,5%, principalmente por las actuaciones "Jaén 79 VPO, parcela RC-6DF" y "Camas 72 VPO El Muro M-16", representando ambas el 31% del total de ventas.

³¹ Sólo costes directos e indirectos de la actuación, no los costes generales ni de estructura.

- El aumento anterior se ve compensado por un menor margen e viviendas del Parque Público (PPV), debido a que el precio de ventas ha sido inferior al establecido en el Decreto por el que fueron adscritas (Decreto de 10 de octubre de 2006).
- 135 La gestión delegada aporta un margen bruto sobre ventas del 15%.
- 136 El porcentaje calculado para "Resto de prestaciones de servicio" resulta tan elevado al no llevar costes directos asociados una parte sustancial de los ingresos imputados (subvenciones al promotor).
- 137 En cualquier caso, la información analítica de la empresa no responde a un sistema de costes completos ya que no se incluye en el cálculo el reparto de todos los costes generales y corporativos. En el caso de la gestión delegada imputa un 6% por estos conceptos aplicando el criterio previsto en la normativa para las encomiendas de gestión con independencia del montante real de dichas operaciones.
- 138 Al margen de la limitación descrita y que afecta a la imputación de los costes, resulta evidente que la situación de crisis económica general y, en particular, sus efectos sobre el sector inmobiliario y de la construcción, han provocado un descenso generalizado de la actividad que se venía desarrollando en el conjunto de la empresa, con un fuerte impacto negativo en su situación económico financiera.

3.8. Análisis de los flujos de efectivo

- 139 Para completar el análisis de la situación financiera de la empresa y su capacidad de autofinanciación se realiza un análisis del Estado de Flujos de Efectivo (EFE) y su evolución en los dos últimos ejercicios.
- 140 El análisis de este estado correspondiente al ejercicio 2011 permite conocer la capacidad de ésta 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 de las actividades relacionadas con el desarrollo del objeto social de la empresa, 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 de la empresa 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 empresa por inversiones en inmovilizado (inversiones inmobiliarias).

Flujos de efectivo por actividades de financiación: Comprenden los cobros por la adquisición de recursos para la empresa (procedentes de entidades financieras o de terceros), así como los pagos realizados por su devolución y/o amortización. Figurarían también en este apartado los pagos a favor de los accionistas.

- 141 En el cuadro siguiente, puede observarse como los únicos flujos de efectivo positivos son los que se generan a través de las operaciones de financiación, principalmente endeudamiento financiero.

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVOS	m€	
	Ejercicio 2010	Ejercicio 2011
A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (I)		
1. Resultado del ejercicio antes de impuestos	7.310	1.152
2. Ajustes del resultado:	(20.578)	(20.033)
3. Cambios en el capital corriente	(64.441)	(51.091)
4. Otros flujos de efectivo de las actividades de explotación (*)	(68.472)	(35.352)
5. Flujos de efectivo de las actividades de explotación (1+2+3+4)	(146.181)	(105.324)
B) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN		
6. Pagos por inversiones	(45.671)	(22.964)
7. Cobros por desinversiones (+)	427	486
8. Flujos de efectivo de las actividades de inversión (6+7)	(45.244)	(22.478)
C) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN (III)		
9. Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	19.500	17.802
10. Cobros y pagos por instrumentos de pasivo financiero	154.939	107.631
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)	174.439	125.433
D) EFECTO DE LAS VARIACIONES DE LOS TIPOS DE CAMBIO	-	-
E) AUMENTO /DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO O EQUIVALENTES (5+8+12+D)	(16.986)	(2.369)

Fuente: Cuentas Anuales 2011

Cuadro nº25

- 142 Los flujos de efectivo procedentes de las actividades realizadas para la Junta de Andalucía (facturación por gestión delegada y gestión de subvenciones) 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.
- 143 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.

OTROS FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (Relaciones con la J.A.) m€				
AJUSTES	2008	2009	2010	2011
Cobros de actividades de explotación financiadas JA	211.602	197.050	69.351	26.381
Pagos de actividades de explotación financiadas J.A.	-179.167	-159.268	-100.988	-26.098
Flujo de efectivo procedente de la gestión delegada	32.435	37.782	-31.637	283
Cobros por la intermediación en subvenciones (1)	48.351	51.024	18.775	32.030
Pagos por la intermediación en subvenciones (1)	-71.631	-178.473	-49.359	-57.247
Flujo de efectivo procedente de intermediación subvenc.	-23.280	-127.449	-30.584	-25.217

Fuente: EFE EPSA 2008 a 2011

Cuadro nº26

- (1) Cobros/pagos por intermediación en la entrega de subvenciones (Inquilinos, AFAS y ORS). Estos importes están netos de los gastos de gestión imputados.

- 144 Aunque la empresa registre en este estado la denominación de "flujo procedente de la intermediación de subvenciones", se debe tener en cuenta que no se trata realmente de una intermediación, porque EPSA ostenta la competencia administrativa para resolver la concesión, es decir, la empresa es "ente subvencionador" (§51).

- 145 Una vez identificados los movimientos de efectivo procedentes de las actividades realizadas para la Junta de Andalucía, el cálculo del resto de la generación de liquidez, por diferencia, se entiende que procede de las actividades de explotación propias de la empresa, es decir, las relacionadas con la gestión y venta de vivienda y suelo y las prestaciones de servicio a terceros:

A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (I)					m€
CONCEPTOS	2008	2009	2010	2011	
Flujo de efectivo de las actividades de explotación	-49.222	-91.194	-146.181	-105.324	
Flujo de efectivo procedente de la gestión delegada	32.435	37.782	-31.637	283	
Flujo de efectivo procedente de las intermediación subvenc.	-23.280	-127.449	-30.584	-25.217	
Flujo de efectivo procedente del resto de actividades	-58.377	-1.527	-83.960	-80.390	
Fuente: EFE EPSA 2008 a 2011					Cuadro nº27

- 146 Puede observarse como la crisis de liquidez en la empresa ha venido provocada por distintas circunstancias que se encuentran interrelacionadas:
- La caída de las ventas, con el consiguiente alargamiento del plazo de la salida de existencias, y el deterioro del margen de las operaciones de suelo, que se traducen en una crisis de liquidez para la empresa.
 - La minoración de los créditos procedentes de la Junta de Andalucía para la realización de actividades encomendadas.
 - La concesión y pago de subvenciones por parte de la empresa muy por encima de los créditos aprobados en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para este fin.
- 147 Aunque al cierre de los trabajos de campo las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2012 no habían sido aún formuladas, se ha podido comprobar que el flujo de efectivo procedente de actividades propias cambia su tendencia negativa y asciende a un importe de 11.107 m€.
- 148 No obstante, la viabilidad futura de la empresa dependerá de su capacidad para contener y disminuir el endeudamiento financiero e incrementar los recursos procedentes del desarrollo de su actividad productiva.

4. PERSONAL AL SERVICIO DE LA EMPRESA PÚBLICA DE SUELO

4.1 Análisis evolutivo de la plantilla

- 149 EPSA se distribuye territorialmente entre los servicios centrales y las 8 delegaciones provinciales de la empresa. El número medio de empleados durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012 distribuidos por categorías ha sido el siguiente:

Categoría	PLANTILLA MEDIA			Variación % 2010/2011	Variación % 2011/2012
	2010	2011	2012		
Director	1	1	1	-	-
Directivos y Mandos	154	131	111	-15%	-18%
Titulados Superiores	139	132	136	-5%	3%
Titulados Medios	147	147	148	-	0,7%
Otros	312	312	301	-	-4%
TOTAL	753	723	697	-4%	-4%
Fuente: Memoria Cuenta Anuales					Cuadro nº 28

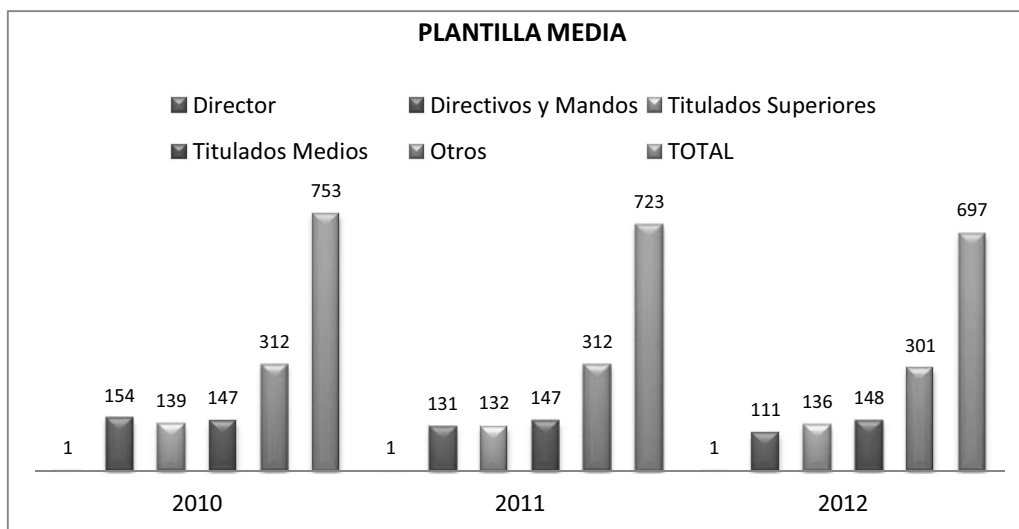


Gráfico nº 1

- 150 Según establecen los estatutos actualmente vigentes³², el Consejo de Administración es el órgano superior que gobierna y dirige la empresa y establece las directrices de actuación de la misma de conformidad con las emanadas de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería que tenga adscritas las competencias en vivienda y suelo.
- 151 Dependiente de este órgano superior y designado por orden de la Consejería, se encuentra el puesto del director de la empresa, el cual tiene a su cargo la gestión directa de las actividades de EPSA en ejecución de los acuerdos y directrices del Consejo de Administración.
- 152 La plantilla de la empresa se divide en los siguientes grupos profesionales: Personal de Alta Dirección, Personal Directivo Intermedio; Personal de Convenio.
- 153 En el organigrama correspondiente al ejercicio 2010 la empresa contaba en sus servicios centrales con 11 áreas de dirección, 15 subdirecciones y 39 departamentos.
- 154 En 2011, a la vista de la necesidad de reestructuración administrativa interna y adecuación a la realidad de la situación económica, se inicia un proceso de racionalización de la estructura directiva de primer nivel de la empresa. Este proceso culmina con la resolución del director de 9 de julio de 2012, ratificada por el Consejo de Administración de la empresa celebrado el 27 de julio, que aprueba una nueva estructura administrativa.
- 155 Durante el ejercicio 2011 se producen los ceses correspondientes de todos los titulares de las direcciones y los nombramientos de los actuales responsables en función del nuevo diseño de la estructura orgánica. Del total de las 41 bajas por extinción de contratos producidas en el ejercicio, un total de 30 corresponden a directivos intermedios.

³² Decreto 113/1991, de 21 de mayo.

- 156 El comparativo del organigrama de dirección de la empresa antes y después del proceso de reestructuración es el siguiente:

ESTRUCTURA 2010/2011	ESTRUCTURA DESPUÉS JULIO 2012
DIRECCIÓN	DIRECCIÓN
	Unidades Adjuntas: - Coordinación Técnica y Comunicación. - Control interno y auditoría. - Gabinete de estudio y programación
SUBDIRECCIÓN	SUBDIRECCIÓN
Unidades Adjuntas: - Auditor interno - Letrado asesor y Secretaría C.Adm. - Coordinación técnica y Comunicación	
Subdirección de Planificación y Control	Área de Producción: Funciones de Suelo, vivienda, Rehabilitación y Renovación urbana.
Dirección de Suelo	Área de Administración General: Funciones de asesoría jurídica, contratación y recursos humanos
Dirección de Edificación	Área de Gestión Financiera y Patrimonial
Dirección de Gestión Patrimonial	Área de Parque Público de Viviendas
Dirección de Rehabilitación y Renovación Urbana	
Secretaría General	
Dirección de Asesoría Jurídica	
Dirección Económico Financiera	
Dirección de Recursos Humanos	

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 29

- 157 Así, la nueva estructura administrativa de la empresa se constituye en los servicios centrales por la Dirección, Unidades Adjuntas a la dirección, Subdirección y las Áreas de Producción, Administración General, Gestión Financiera y Patrimonial y Parque Público de Viviendas.
- 158 A la fecha de finalización del trabajo de campo sólo se había iniciado la reestructuración correspondiente al primer nivel de dirección en los servicios centrales de la empresa y gerencias provinciales, motivo por el cual la categoría de directivos y mandos es la que ha experimentado el mayor descenso desde 2010.
- 159 El personal directivo destituido que formaba parte de la plantilla de EPSA con carácter previo a su nombramiento, se reincorporó a sus funciones anteriores. En los casos en los que se trataba de personal sin puesto de trabajo en la empresa la extinción ha supuesto su salida definitiva de la empresa (un total de 9 trabajadores en el ejercicio 2011).
- 160 La evolución de la plantilla por grupos profesionales desde el ejercicio 2010 al 2011 ha sido la siguiente:

PLANTILLA TOTAL POR CATEGORIA/GRUPO	EVOLUCIÓN				
	CATEGORIA/GRUPO	2010	2011	2012	2010/2011
AD I (DIRECTOR, SUBDIRECTOR Y COMISIONADO) (*)	3	3	3	-	--
AD II (DIRECTOR ÁREA Y LETRADO CONSEJO ADM.) (*)	10	8	9	-20%	12%
EDI 0.1 (GERENTES Y COORDINAR GENERAL REAHAB.) (**)	17	11	0	-35%	-100%
EDI 0.2 (SUBDIRC. ÁREA Y COORD. TERRITORIAL REHAB.) (**)	26	20	15	-23%	-25%
EDI 0.3 (JEFES DEPART.Y DIRECT. OFICINA REHAB.) (**)	96	78	62	-19%	-20%
EDI 0.4 (SECRETARIO/A DIRECCIÓN) (**)	2	2	-	-	-100%
TÉCNICO SUPERIOR GRUPO A	136	132	141	-3%	7%
TÉCNICO MEDIO GRUPO B	147	148	148	1%	-
ADMINISTRATIVO GRUPO C	244	238	234	-3%	-7%
AUXILIAR ADMINISTRATIVO GRUPO D	57	57	58	-	2%
ORDENANZA GRUPO E	11	11	10	-	-9%
TOTAL	749	708	680	-5%	-4%

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 30

(*) ADI y ADII: Directivos con contrato de alta dirección.

(**) EDI 01, EDI 02, EDI 03 Y EDI 04: Personal perteneciente al grupo de directivos intermedios.

- 161 En el cuadro anterior se puede observar como la estructura directiva de segundo nivel se ha visto reducida en los últimos ejercicios.
- 162 En relación con el personal de convenio, los Estatutos clasifican la plantilla en funcional, orgánica e interinos. La plantilla orgánica se corresponde con la actividad propia de la empresa. La funcional, con las encomiendas de gestión dictada por la Consejería. Atendiendo a esto criterios, la empresa facilita los siguientes datos:

DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE CONVENIO				
CATEGORIA	FUNCIONAL	ORGÁNICA	INTERINO	TOTAL
PERSONAL DE CONVENIO 2010	393	111	91	597
%	66%	18%	15%	100%
PERSONAL DE CONVENIO 2011	389	114	84	589
%	66%	19%	14%	100 %

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 31

- 163 Se puede ver como el personal adscrito a las áreas funcionales de la empresa es considerablemente superior al personal vinculado a las áreas relacionadas con la gestión propia. Es decir, la empresa ha ido cambiando progresivamente su dimensión creciendo en aquellas funciones que nacieron como provisionales, hasta que en el momento actual el personal adscrito resulta considerablemente superior en las áreas funcionales.
- 164 A fin de comprobar los datos de clasificación del personal de convenio se ha solicitado a la empresa la plantilla media asignada a centros de coste de gestión delegada. Los datos facilitados han sido los siguientes:

DISTRIBUCIÓN DE PLANTILLA MEDIA POR TIPO DE GESTIÓN	
PLANTILLA G.D. MEDIA EJERCICIO 2010	332
Plantilla media gestión programas de ayudas en 2010	86
PLANTILLA G.D. MEDIA EJERCICIO 2011	333
Plantilla media gestión programas de ayudas en 2011	119
Fuente: EPSA	Cuadro nº 32

- 165 La diferencia con respecto a los datos ofrecidos por la clasificación de funcional y orgánico no varía sustancialmente, por lo que mantenemos ésta al disponer de mayor detalle e información en cuanto a la composición del personal asignado.
- 166 La distribución por grupos según titulación del personal no ha tenido variación sustancial del ejercicio 2010 a 2011. En el cuadro nº 33 se exponen los datos correspondientes al ejercicio 2011 y se puede observar como entre los grupos A y B (Técnicos superiores y medios) se reparte la mitad de la plantilla, perteneciendo 75% de estos grupos a la parte funcional de la empresa:

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL DE CONVENIO POR GRUPOS EJERCICIO 2011					
CATEGORIA	FUNCIONAL	ORGÁNICO	INTERINO	TOTAL	%
T. S. Grupo A	88	39	5	133	23%
T. M. Grupo B	107	28	11	147	25%
Administ. Grupo C	164	41	31	237	40%
Resto de personal	30	6	37	73	12%
TOTAL	389	114	84	589	100%

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 33

- 167 No obstante, según los datos obtenidos del seguimiento de actuaciones en los últimos ejercicios, aunque la gestión delegada ha ido creciendo anualmente, tanto en número de actuaciones, como en importe, siempre ha resultado inferior a la gestión propia.

DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE GESTIÓN					m€
CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	
Gestión Propia	193.297	243.230	165.633	86.142	
Gestión Delegada	96.671	190.054	80.385	47.144	
TOTAL	289.968	433.284	246.018	133.286	

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 34

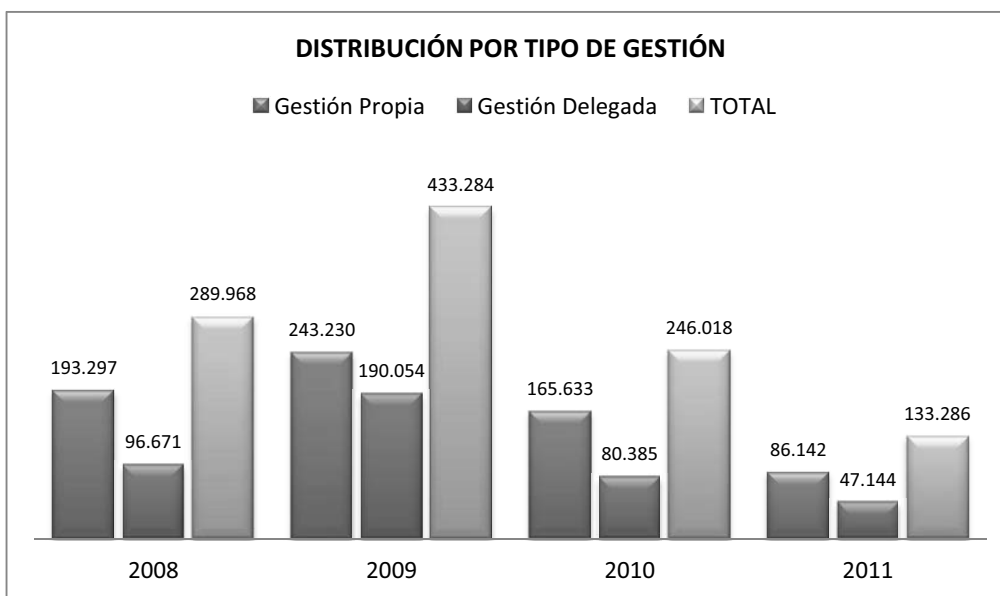


Grafico nº 2

- 168 En este caso, resulta se podría interpretar que la división o distribución de la plantilla entre funcional y orgánico no responde a las funciones realmente desempeñadas por el personal, ni a la realidad actual de la empresa

4.2 Revisión del cumplimiento de legalidad

- 169 El personal de EPSA 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.
- 170 El convenio colectivo de regulación de las condiciones laborales del personal de la empresa se inscribe y publica por Resolución de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, de 20 de julio de 2006. Aunque su vigencia finalizaba en el ejercicio 2009, a la fecha de finalización de los trabajos de campo se encuentra en situación de prórroga provisional, habiéndose promovido su denuncia por parte de la dirección de la empresa con fecha 22 de abril de 2013.
- 171 La estructura administrativa de la empresa viene regulada en el Reglamento de Régimen Interior, aprobado por la Orden de 31 de julio de 1991. Por otra parte, mediante Acuerdo del Consejo de Administración de 28 de mayo de 2007, se aprobó el Estatuto del Directivo Intermedio (EDI).
- 172 El artículo 13 de los estatutos, atribuye al director la jefatura del personal de la Empresa y la competencia para la contratación del mismo.
- 173 Para la realización de este informe se han analizado los procedimientos de control interno, y el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de personal.

La selección de las muestra se ha realizado sobre un total de 80 expedientes, que representan el 11% del total de la plantilla en el ejercicio 2011.

- 174 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.

- **Análisis de los Expedientes de Personal**

Personal directivo y mandos intermedios

La totalidad de los contratos de alta dirección se celebran en los términos regulados por el art. 2.1 del Estatuto de los Trabajadores y Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección.

El nombramiento del director se realiza mediante Orden de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Los nombramientos del resto del personal directivo se realizan por Resolución de director de la empresa, de acuerdo con lo establecido en los estatutos de EPSA.

- 175 Según establece el Reglamento de Régimen Interior³³, el director elevará, para su aprobación por el Consejo de Administración, los criterios relativos a la retribución del personal y de sus variaciones, así como los relativos al procedimiento de selección y promoción del mismo bajo los principios de capacidad y mérito.
- 176 Se ha podido comprobar que tanto en los expedientes de personal de alta dirección, como en los de directivos intermedios, no consta que su selección se haya realizado mediante procedimiento que garanticen la publicidad y concurrencia, tal como establece el artículo 13 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público y 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.
- 177 Con el fin de adaptar los procedimientos de selección de los puestos de directivos y de personal de confianza de libre designación³⁴ a las exigencias de la normativa vigente, con fecha de 12 de abril de 2013, el Consejo de Administración de la empresa aprobó un acuerdo en el que se recoge que, para la provisión de estos puestos, se tendrán en cuenta criterios de igualdad, libre concurrencia, mérito, capacidad, idoneidad y publicidad a través del medio adecuado.
- 178 Se informa por parte de la dirección de la empresa de que el plazo de cuatro meses a contar desde la adopción del acuerdo, los puestos correspondientes a la estructura administrativa aprobada y que hayan sido objeto de cobertura por procedimientos de libre designación, conforme a criterios anteriores a los establecidos en el presente acuerdo, se someterán a su provisión mediante este nuevo procedimiento de selección.

³³ Artículo 15.1 Orden de 31 de julio de 1991.

³⁴ Los puestos de dirección y libre designación según el acuerdo son: Subdirector, Gerentes Provinciales, Coordinadores de Dirección, Gabinete de Estudios y Programación, Direcciones de Áreas, Jefatura de Asesoría Jurídica, Subdirecciones y Jefaturas de departamentos.

Personal de convenio

179 En relación con los expedientes analizados correspondientes al personal con contrato indefinido ordinario, que provienen de la aplicación del acuerdo de estabilidad de 22 de mayo de 2009³⁵ (§190), se ha podido comprobar que, para la conversión de los contratos en indefinidos, no consta la realización de los procesos de selección que garanticen los principios establecidos en el artículo 55.2 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el 70.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

180 El resto de expedientes de personal analizado no han puesto de manifiesto incumplimientos significativos de la normativa aplicable.

- Desempeño de potestades administrativas

181 La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 9.2 y el artículo 69 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, establecen que las funciones que supongan el ejercicio de potestades administrativas sólo pueden ser realizadas por funcionarios públicos.

182 EPSA tiene atribuidas las potestades administrativas relacionadas con la concesión de las subvenciones destinadas a Rehabilitación Singular, Inquilinos y AFAS (§51). No obstante, no tiene diseñado en su estructura orgánica ningún puesto de trabajo ocupado por funcionarios. La plantilla media que EPSA tiene destinada a la gestión de estos programas de subvenciones y ayudas ha sido de 86 personas en el ejercicio 2010 y 119 en 2011 (§Cuadro nº 34).

183 Durante los meses de abril y mayo de 2013, se han publicado en el BOJA las resoluciones de las distintas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio por las que se delegan en la persona titular de la dirección de EPSA las competencias en materia de ayudas en alquiler (única línea de subvención con efectos durante este ejercicio). En el apartado primero de las resoluciones publicadas se señala la reserva funcional, correspondiendo la propuesta de adopción de resolución en el personal funcionario designado por la Dirección General de Vivienda.

- Retribuciones de altos cargos

184 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.

185 El citado artículo establece además que el 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 68.981,88 €. En el análisis realizado se ha

³⁵ Contratos temporales por obra y servicios correspondientes a personal vinculado a las Áreas de Rehabilitación Singular y que han sido convertidos en indefinidos en virtud del Acuerdo de 22 de mayo de 2009.

comprobado que 6 de los puestos directivos de la empresa superan dicha cifra en el ejercicio 2011. La horquilla de retribuciones de este personal varía entre 71.530,34 € y 69.248,20 €.

- 186 El departamento de auditoría interna de EPSA elaboró durante el ejercicio 2012 un informe en relación con el origen legal, soporte contractual y justificación documental, de los importes que aparecían en la nómina de determinados trabajadores de EPSA, como complemento o indemnización por traslado (indemnización por alquiler de vivienda e indemnización por traslado)³⁶. El alcance temporal del informe abarca desde la creación de la empresa hasta agosto de 2012.
- 187 Según las conclusiones del informe, un total de 8 trabajadores con contrato de alta dirección y/o directivo intermedio, habían percibido esta indemnización entre octubre de 2003 y noviembre de 2012.
- 188 De la revisión realizada se concluyó que se habían retribuido dos formas de indemnización en función de la relación contractual del directivo con la empresa:
- Personal directivo con contrato de alta dirección: Ambos tipos de indemnizaciones, que en la mayoría de los casos se perciben de forma conjunta, tienen un requisito común que no se cumple en ninguno de los casos cual es el nombramiento por Decreto del cargo indemnizado. Tampoco se ha cumplido el requisito del plazo límite temporal desde su devengo.
 - Personal directivo intermedio, con contrato laboral indefinido sujeto al estatuto del directivo intermedio (EDI), al que se le reconoce principalmente el concepto de indemnización por traslado de residencia. No obstante, el EDI no regula el abono de este tipo de indemnizaciones.
- 189 Excepto en un caso³⁷, se ha verificado el soporte contractual de estos complementos o indemnizaciones en la documentación del expediente del trabajador.
- 190 Todos los trabajadores afectados por esta incidencia habían causado baja en la empresa a la fecha de realización de los trabajos de campo y se ha comprobado el inicio de los procedimientos de reclamación de las cantidades indebidamente abonadas que no se encuentran prescritas.
- **Retribuciones del personal laboral**
- 191 Las retribuciones del personal laboral no han experimentado crecimiento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010, por lo que se cumple lo establecido en el artículo 10.2 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre.

³⁶ Indemnización por alquiler de vivienda, regulada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 31/10/2000; Indemnización por traslado de residencia, regulada por el artículo 23 y siguientes del Decreto 54/1989, de 21 de marzo.

³⁷ Los importes abonados y no prescritos han sido objeto de reclamación al trabajador mediante reconvencción formalizada por la empresa frente a la papeleta de conciliación interpuesta por el trabajador en el centro de arbitraje y conciliación.

- **Procesos de estabilidad en el empleo y conflictividad laboral**

- 192 Según los estatutos de la empresa, en la plantilla se distinguen dos ámbitos de adscripción: la correspondiente al ámbito orgánico, asociado a las funciones habituales y permanentes de la empresa (gestión propia), y vinculada al ámbito funcional, que se corresponde con unidades de gestión que se generan como consecuencia de las atribuciones y encomiendas de actuación que se realicen a la entidad (gestión delegada).
- 193 La estabilidad en el empleo, regulada en el artículo 21 del convenio colectivo, establece que se podrá transformar en indefinidos contratos temporales siempre que cumplan los siguientes requisitos:
1. Que el área de actuación en que se inserten los correspondientes puestos de trabajo tenga perspectivas de consolidación dentro del objeto social de la Empresa y no estén asociadas a la realización de programas concretos de actuación. Es decir, estén vinculados al ámbito orgánico o de estructura de la empresa.
 2. Que el trabajador cuente con una antigüedad de al menos tres años.
 3. Que la Comisión de Interpretación y Vigilancia del Convenio emita informe favorable.
- 194 Por otra parte, con fecha 22 de mayo de 2009, se firma el Acuerdo para la estabilidad del personal de Áreas de Rehabilitación Concertada, Rehabilitación Integral de Barriadas, Oficina para el Comisionado y Oficina de Rehabilitación de Polígono Sur, firmado por la dirección de la empresa y la comisión permanente del comité intercentros. Dicho acuerdo estipuló que se convertirían en indefinidos los contratos temporales de obra o servicio determinado de los trabajadores vinculados a los programas precitados, considerando su antigüedad en la empresa con independencia de la adscripción para el desarrollo de su trabajo (ámbito orgánico o funcional), con la única modificación del aumento de la antigüedad a 5 años.
- 195 El acuerdo llevaba asociado un calendario en el que se programaba la incorporación como indefinidos de los trabajadores adscritos a áreas funcionales a medida que fueran cumpliendo los requisitos de antigüedad en la empresa. De esta forma en el ejercicio 2009 se integraron como indefinidos 54 trabajadores de las Áreas de Rehabilitación Concertada.
- 196 No obstante, en relación con la conversión a indefinidos de los 10 trabajadores que cumplían los requisitos de antigüedad en el ejercicio 2010 (según el artículo 21 del convenio y el Acuerdo de 22 de mayo de 2009), la dirección de la empresa, a la vista de los correspondientes informes negativos emitidos por la Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Función Pública de la Junta de Andalucía³⁸, no autoriza la conversión de los contratos en indefinidos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2010, sobre el aumento del número de plazas en el sector público.

³⁸ El artículo 11.2 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2010, requiere, por primera vez, autorización de la Consejería de Hacienda, previo informe de la Consejería de Justicia y Administración Pública para la contratación de personal fijo o indefinido por las agencias públicas empresariales y otras entidades.

- 197 Esta decisión provocó el recurso de los dos sindicatos mayoritarios de la empresa, ante la sala de lo social del TSJA, por incumplimiento del artículo 21 del convenio y del Acuerdo de estabilidad firmado de 22 de mayo de 2009.
- 198 El litigio iniciado en el ejercicio 2010 culmina con la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 18 de diciembre de 2012, la cual se pronuncia a favor de la parte demandante y obliga a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y a EPSA, a la conversión de los contratos de los 10 trabajadores afectados en indefinidos, en cumplimiento del artículo 21 del convenio colectivo. La sentencia no se pronuncia en relación con el incumplimiento del Acuerdo de 22 de mayo de 2009.
- 199 Según la información facilitada por el departamento de recursos humanos, durante los ejercicios 2012 y 2013, han crecido de forma exponencial las reclamaciones previas a la vía judicial, interpuestas ante la dirección de la empresa por el personal titular de contratos temporales de obra y servicio. Las reclamaciones se fundamentan principalmente en dos premisas³⁹:
- La gestión de las áreas de rehabilitación forma parte del objeto social de EPSA como funciones habituales y permanentes.
 - Los contratos no especifican con claridad y precisión la obra o servicio que constituye su objeto, por lo que es frecuente que los trabajadores, por indicación de sus superiores, realicen otras funciones y servicios en actuaciones diferentes (§164).
- 200 Se han analizado 10 expedientes de personal con contrato temporal por obra y servicio determinado anteriores al ejercicio 2011. En seis de los diez casos, los trabajadores han planteado reclamación previa ante la dirección de la empresa solicitando le sea concedida la condición de personal indefinido. Mediante Resoluciones de la Subdirección de la empresa⁴⁰, se ha venido estimado el reconocimiento de la condición *laboral de indefinido no fijo* de estos trabajadores, *“hasta que el puesto de trabajo sea cubierto, de forma definitiva, mediante un proceso de selección en el que concurran los principios legales de igualdad, merito, capacidad y publicidad, o bien sea amortizado”*.
- **Impacto de género**
- 201 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.”*⁴¹

³⁹ Fundamentos basados en las Actas levantadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación a contratos por obras y servicios de trabajadores adscritos al Área de Rehabilitación Concertada de Granada.

⁴⁰ Resoluciones dictadas durante el ejercicio 2012 y 2013.

⁴¹ 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

- 202 Con fecha de 22 de diciembre de 2009, la empresa aprobó el “Plan de Igualdad” para establecer las medidas tendentes a mantener el uso del lenguaje no sexista en las convocatorias de selección de personal, considerar como experiencia profesional los periodos de excedencias motivadas por los cuidados de familia de primer grado de consanguinidad o afinidad y que en caso de igualdad de la baremación en los apartados de experiencia profesional, formación y competencia se incorporará la candidatura del género menos representado.
- 203 En referencia a la implantación de una política de igualdad en materia de selección y promoción de personal, los responsables de recursos humanos de la empresa manifiestan que *“Sí existe una política de igualdad en materia de personal en EPSA, consistente en garantizar durante todo el proceso de selección que no exista discriminación alguna (directa, indirecta, positiva o negativa) por razón de género. Sino que en todo momento la contratación del personal respete los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad, que tiene como consecuencia la contratación del mejor candidato de acuerdo con los requerimientos propios del perfil del puesto de trabajo, y de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de convenio colectivo de EPSA y con los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española”.*
- 204 La distribución por género sobre el total de la empresa y en los distintos niveles de responsabilidad de la dirección se detalla a continuación:

DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO		2010	2011	2012
TOTALES		749	708	680
Nº total de hombres		301	273	250
Nº total de mujeres en la empresa		448	435	430
% Hombres s/ Mujeres		67%	63%	58%
Puestos de responsabilidad con retribuciones superior a 60.000 (*)		55	34	3
HOMBRES		44	32	3
MUJERES		11	2	0
MIEMBROS CONSEJO ADMINISTRACIÓN		16	16	17
HOMBRES		7	8	9
MUJERES		9	8	8

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 35

(*) Los datos correspondientes al ejercicio 2012 en relación con las retribuciones no son representativos al producirse a mediados del ejercicio la reestructuración del nivel directivo de la empresa, con los consiguientes nombramientos y ceses de los titulares de los puestos.

- 205 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. Frente a una mayoría de mujeres que prestan su servicio en EPSA, los puestos de nivel directivo están, en su práctica totalidad, ocupados por hombres.

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.

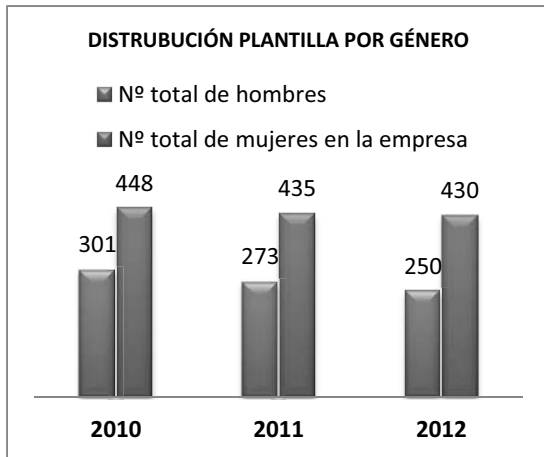


Gráfico nº 3



Gráfico nº 4

- 206 La paridad entre hombres y mujeres si 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.
- 207 En relación a la participación en los órganos de representación legal de los trabajadores se ha comprobado que sobre un total de 36 representantes el 44% son mujeres.⁴²
- 208 El gráfico representa 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.

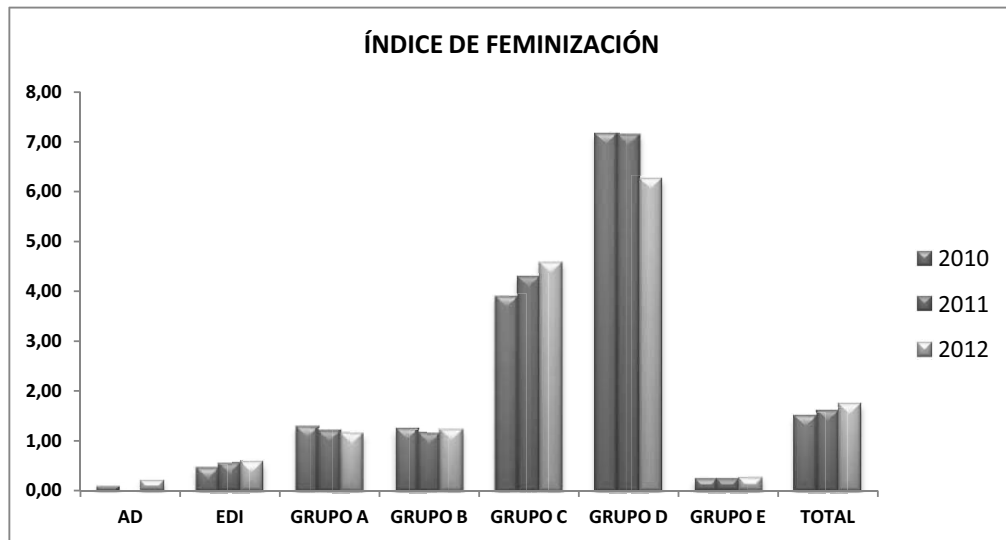


Gráfico nº 5

⁴² Fuente de datos: Actas electorales oficiales a 31 de diciembre de 2011.

- 209 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.

De los datos se desprende que:

- El índice de feminización del empleo en EPSA ha ido creciendo de 1,49 a 1,72 entre 2010 y 2012. Se trata de una empresa donde predomina el empleo femenino.
 - Sin embargo, en las categorías laborales no amparadas por el Convenio Colectivo, que ocupan los niveles superiores de la empresa, las mujeres están infra-representadas de manera importante
 - En las categorías amparadas en el Convenio correspondientes a los titulados superiores y medios (grupos A y B), el número de mujeres es superior al de hombres, si bien el índice de feminización es inferior a la media de la empresa
 - En las categorías siguientes (grupos C y D), por el contrario, el índice de feminización es mucho más elevado que el promedio de la empresa
 - Por último, en la categoría correspondiente al grupo E, las mujeres están infra-representadas.
- 210 De la información presentada se desprende que a pesar de contar con un plan de igualdad, se produce una acusada segregación vertical derivada de la concentración del empleo femenino en los niveles inferiores de la empresa, a excepción del grupo E, cuantitativamente el más reducido.

4.3 Control interno

- 211 Se ha podido comprobar el cumplimiento generalizado de los procedimientos de control interno establecidos por la empresa en relación con recursos humanos: Sistemas de gestión de nómina, productividad, horas extraordinarias, absentismo, control de presencia y el establecimiento de la adecuada segregación de funciones. La custodia de los documentos y expedientes de personal cumple los requisitos exigidos para una adecuada salvaguarda.

4.4. Eficiencia en la gestión de recursos humanos

- 212 Por último, para la evaluación de la eficiencia en la del personal en los últimos ejercicios se ponen en relación los recursos utilizados (input) y los resultados obtenidos (output).
- 213 Se consideran, por un lado, los resultados obtenidos en términos de actividad (según denominación utilizada por la empresa la actividad es el importe de inversión total en euros gestionada cada ejercicio), y por otro, la cifra total de negocios alcanzada por la empresa en cada uno de los ejercicios. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

	m€			
CONCEPTOS/RATIO	EJERCICIO 2008	EJERCICIO 2009	EJERCICIO 2010	EJERCICIO 2011
GASTO DE PERSONAL	34.076	36.972	37.642	35.425
INVERSIÓN GESTIONADA	289.969	433.285	348.158	196.139
CIFRA DE NEGOCIOS	228.638	241.054	231.032	164.479
PLANTILLA MEDIA	680	755	753	723
Gasto /plantilla media	50	49	50	49
Inversión/plantilla media	426	574	462	271
Cifra Negocio/plantilla media	336	319	307	227

Fuente: Cámara de Cuentas

Cuadro nº 36

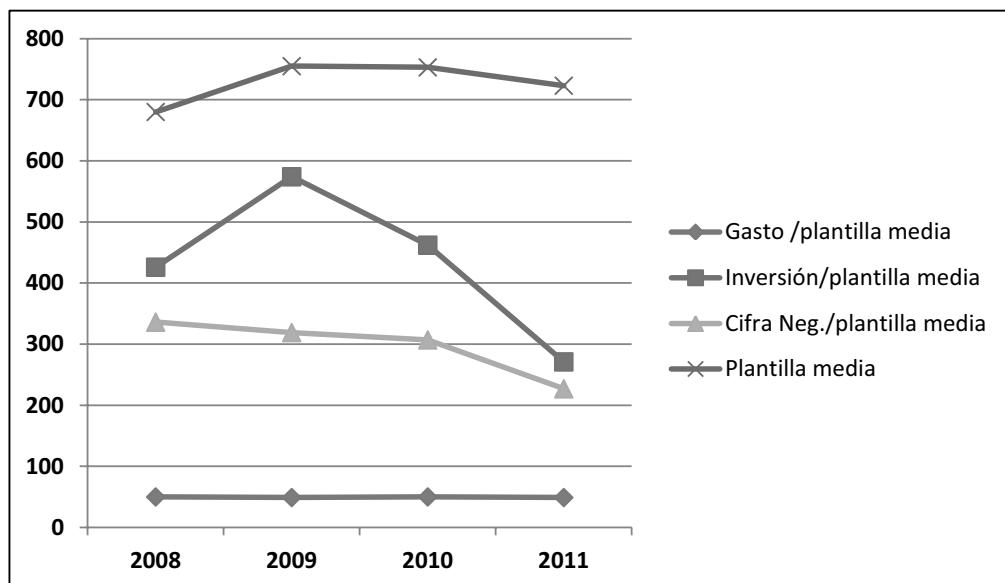


Gráfico nº 6

- 214 La relación entre inversión gestionada y plantilla se ha mantenido similar hasta el ejercicio 2011, en el que se observa una caída importante con respecto a la alcanzada en los ejercicios anteriores.
- 215 Respecto a la cifra de negocios, el ratio ha ido decreciendo año a año, hasta el mínimo de 227 m€ por persona alcanzado en el ejercicio 2011. El gasto medio por persona no ha presenta variación en los últimos cuatro ejercicio.
- 216 Estos resultados podrían indicar que la empresa presenta un grado de subactividad en relación con la capacidad disponible de recursos humanos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 217 Las conclusiones obtenidas sobre el trabajo realizado en la Empresa de Suelo de Andalucía y las recomendaciones que se proponen son las siguientes:

5.1 Conclusiones en relación con las Fuentes de Financiación de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía

- 218 La empresa, 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, de reordenación del Sector Público de Andalucía. No obstante, a la fecha del trabajo de campo, la empresa no tiene adaptados sus estatutos a los efectos de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 24.6 de la LCSP. (§10)
- 219 EPSA obtiene parte de sus recursos de financiación del desarrollo de sus actividades ordinarias en el mercado de suelo y vivienda, es decir, las de promoción y urbanización de suelo residencial, terciario y productivo, la edificación de viviendas de nueva planta, y a la gestión del Parque Público de Viviendas.(§22)
- 220 La empresa se ha visto obligada a contraer deuda bancaria para poder mantener su funcionamiento. El fuerte incremento de los gastos financieros devengados por dicha deuda han minorado el resultado obtenido por las actividades de explotación, situación que se viene repitiendo desde el ejercicio 2010. (§36 a 45)
- 221 La empresa aplica sistemáticamente una bonificación del 99% sobre el importe total de la cuota íntegra resultante del cálculo del Impuesto de Sociedades. Si bien parte de de la cuota íntegra del impuesto de sociedades de la empresa pudiera ser susceptible de bonificación, pueden producirse interpretaciones divergentes de la Agencia Tributaria en cuanto a la aplicación de la bonificación sobre la totalidad de la cuota. EPSA no tiene valorada esta posible contingencia fiscal, ni dotada provisión por la posible responsabilidad fiscal derivada. (§47)

En cumplimiento de la normativa aplicable y a fin de evitar posibles contingencias fiscales, EPSA debe revisar el cálculo del impuesto sobre sociedades, diferenciando los resultados procedentes de actividades bonificadas de aquellas que no lo son.

- 222 Además de los recursos obtenidos por la gestión de su propio patrimonio y los procedentes del endeudamiento financiero, EPSA, en su condición de ente instrumental de la Administración Autónoma de Andalucía recibe recursos financieros como contraprestación de los programas y actuaciones que le han sido encomendadas, principalmente y entre otras, por la Consejería a la que se encuentra adscrita. Todas las actuaciones realizadas por EPSA en nombre y por cuenta de la Comunidad Autónoma, se han convertido en líneas de actividad con carácter de permanencia. (§48 a 52)
- 223 Además, EPSA tiene atribuidas las competencias administrativas para la concesión de subvenciones y ayudas públicas destinadas a Fomentar el Alquiler de Viviendas (*Inquilinos y AFAs*) y ayudas para la Rehabilitación Singular de Edificios (*ORS*). (§53)

- **Cumplimiento de la normativa presupuestaria contable y aplicación de los fondos a su finalidad**

- 224 Para financiar las actuaciones encomendadas por la Administración de la Junta de Andalucía, principalmente de por Consejería de adscripción, la empresa recibe fondos que proceden del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.(§56)
- 225 Los expedientes de gasto tramitados desde la Consejería a la empresa durante el ejercicio 2011 para la financiación de las actuaciones encomendadas, aunque se han clasificado y contabilizado en el presupuesto de la Comunidad Autónoma como subvenciones de capital destinadas a terceros beneficiarios⁴³, han sido formalizados por el órgano gestor del gasto, en algunos casos, como transferencias de capital nominativas, y en otros, como transferencias de financiación de capital. El tipo de fiscalización previa realizada sobre los expedientes administrativos de gasto no se corresponde con los requisitos exigidos a los expedientes de encomiendas de gestión.⁴⁴ (§§63-65 y 91)
- 226 No se ha formalizado el expediente administrativo de gasto adecuado y concordante con el destino de los fondos, que consiste en la financiación de actuaciones competencia de la Consejería de adscripción y encomendadas a la empresa. La figura de la encomienda de gestión viene regulada en el artículo 106 de la LAJA y, para el ejercicio 2011, en el artículo 30 de la Ley 12/2010, de 28 de diciembre.(§§67-75)
- 227 La mayor parte de estos expedientes, pese a incorporar compromisos de gasto de carácter plurianual, se han formalizado incumpliendo lo establecido en la Ley General de Hacienda Pública de la C.A. y el Decreto 44/1993, de 20 de abril, por el que se regulan los gastos de anualidades futuras.(§95).

Desde la Consejería de adscripción de la empresa debe formalizarse el expediente de gasto acorde con el instrumento de financiación adecuado y concordante con la actividad a realizar por el ente instrumental, a tenor de lo dispuesto en la normativa presupuestaria y contable aplicable a las Entidades Públicas Empresariales de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se insta a la Consejería a que revise el procedimiento de asignación de los códigos de clasificación presupuestaria, aplicando debidamente las instrucciones emanadas de la Dirección General de Presupuestos.

- **Tratamiento contable y fiscal de los fondos recibidos**

- 228 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, el tratamiento contable y fiscal que realiza la empresa de los recursos procedentes del presupuesto para actuaciones delegadas, se corresponde con el previsto normativamente para los expedientes de encomienda de gestión. (§76)

⁴³ Por interpretación inadecuada de la Instrucción 2/2009, de 16 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos.

⁴⁴ Ver guías de fiscalización publicadas por la IGJA:

http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/servicios/fiscalizacion/guias_fiscalizacion/guia31.html.

- 229 En cuanto a la repercusión del porcentaje de IVA, podrían existir interpretaciones divergentes a la vista del artículo 13 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido. El tratamiento respecto a este impuesto debía realizarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, y determinar si algunas de las actuaciones realizadas por gestión delegada cumplen los requisitos de no sujeción (ARC, PPV, etc.). (§78)

Para el adecuado tratamiento del IVA de las actuaciones realizadas por EPSA como gestión delegada (Áreas de Rehabilitación Concertada, Rehabilitación Integral de Barriadas, Parque Público de Viviendas, etc.) y teniendo en cuenta la normativa y jurisprudencia europea en relación a los supuestos de no sujeción al impuesto, la empresa debería realizar las pertinentes consultas a la Dirección General de Tributos, a fin de asegurar el correcto tratamiento fiscal en sus prestaciones de Servicio a la Administración de la Junta de Andalucía.

En los casos en los que se determine que la Administración Andaluza esté soportando la repercusión de cuotas de IVA realizada por parte de sus entidades instrumentales, y que las prestaciones a las que se refieren puedan ser consideradas supuestos de no sujeción, deben iniciarse las correspondientes solicitudes de devolución de pagos indebidos.

- **Fondos destinados a la concesión de Subvenciones**

- 230 EPSA tiene atribuidas las competencias administrativas para la concesión de subvenciones y ayudas públicas destinadas a Fomentar el Alquiler de Viviendas (*Inquilinos y AFAs*) y ayudas para la Rehabilitación Singular de Edificios (ORS). (§82)
- 231 EPSA considera estas funciones como una actuación delegada y trimestralmente la empresa emite una factura a la Consejería por la suma de los siguientes conceptos: el importe total de los recursos que aplica a esta línea de actividad, el 6% de costes de estructura y el porcentaje de IVA correspondiente a la facturación de la prestación del servicio. (§84-86)
- 232 Por tratarse de una actuación propia, no procede emitir factura alguna a la Consejería. El importe repercutido a la Consejería en concepto de IVA entre los ejercicios 2008 a 2011 ha ascendido a 10.600 m€.(§90)

EPSA debe iniciar las acciones necesarias para solicitar ante la Administración Tributaria la devolución de los pagos indebidos.

- 233 EPSA ha concedido subvenciones, por encima de los créditos disponibles en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para este fin, por un importe total de 144.756 m€ hecho que contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Además se han imputado gastos directos y corporativos de la empresa con cargo a estos programas por importe de 74.023 m€. (§92)
- 234 La adecuación del gasto subvencional al crédito disponible es una condición necesaria para el otorgamiento de subvenciones, que sólo pueden concederse cuando exista "crédito adecuado y suficiente" (art. 9.4º b) LGS). La concesión de subvenciones por encima de los créditos aprobados en el presupuesto para este fin, supone comprometer a la Administración para responder ante terceros de compromisos de gastos que han sido adquiridos sin la necesaria disponibilidad presupuestaria.(§93)

De los hechos descritos se desprende, a juicio de la Cámara de Cuentas, un incumplimiento del artículo 9.4º b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y del artículo 109 c) del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (Decreto Legislativo 1/2010, de 2 marzo), del que podrían derivarse indicios de responsabilidad administrativa y contable.

En cumplimiento de la normativa presupuestaria, los fondos destinados a los terceros beneficiarios deberían recibirse a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma, formalizados en un expediente de gasto de transferencia de asignación nominativa, ya que deben destinarse a un programa concreto consignado en el PAIF de la empresa. Asimismo, las resoluciones de concesión de las subvenciones deben quedar limitadas a las disponibilidades presupuestarias anuales.

- **Capacidad de autofinanciación de la empresa**

- 235 Se han producido desfases entre los créditos aprobados y las inversiones realmente realizadas por la empresa y que han dado lugar a un desfase financiero acumulado a 31 de diciembre de 2011 que, según se recoge en las cuentas anuales, asciende a 256.625 m€.(§118)
- 236 La situación de crisis económica general y, en particular, sobre el sector inmobiliario y de la construcción, ha provocado un descenso generalizado de la actividad que se venía desarrollando en el conjunto de la empresa y de los márgenes sobre ventas obtenidos por ésta en los ejercicios anteriores. Esto ha supuesto un fuerte impacto negativo en su situación económico-financiera. La empresa se ha visto obligada a contraer deuda bancaria para poder mantener su funcionamiento (§138).
- 237 La crisis de liquidez en la empresa, ha venido provocada por distintas circunstancias que se encuentran interrelacionadas:
- La caída de las ventas de suelo y vivienda, con el consiguiente alargamiento del plazo de salida de existencias, que se traduce de inmediato en falta de liquidez operativa.
 - La minoración de los créditos procedentes de la Junta de Andalucía para la realización de actividades encomendadas.
 - La concesión y pago de subvenciones por parte de la empresa muy por encima de los créditos aprobados en los Presupuesto de la Comunidad Autónoma para este fin. (§146)

5.2 Conclusiones relativas a la gestión del personal al servicio de la Empresa Pública

- **Cumplimiento de Legalidad**

- 238 El personal de EPSA 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.(§169)

- 239 Se ha podido comprobar que tanto en los expedientes de personal de alta dirección, como en los de directivos intermedios, no consta que su designación se haya realizado mediante procedimiento que garanticen la publicidad y concurrencia, tal como establece el artículo 13 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público y 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 designación se ha realizado atendiendo a los principios de mérito, capacidad e idoneidad. con fecha de 12 de abril de 2013, el Consejo de Administración de la empresa aprobó un acuerdo en el que se recoge que, para la provisión de estos puestos, se tendrán en cuenta criterios de igualdad, libre concurrencia, mérito, capacidad, idoneidad y publicidad a través del medio adecuado. (§§176-177)
- 240 En relación con los expedientes analizados correspondientes al personal con contrato indefinido ordinario, que provienen de la aplicación del acuerdo de estabilidad de 22 de mayo de 2009⁴⁵, se ha podido comprobar que, para la conversión de los contratos en indefinidos, no consta la realización de los procesos de selección que garanticen los principios constitucionales según se establece en el artículo 55.2 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público y en el 70.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía. (§179)
- 241 El resto de expedientes de personal analizados no han puesto de manifiesto incumplimientos significativos de la normativa aplicable. (§180)
- 242 EPSA tiene atribuidas las potestades administrativas relacionadas con la concesión de las subvenciones destinadas a Rehabilitación Singular, Inquilinos y AFAS. No obstante, no tiene diseñado en su estructura orgánica ningún puesto de trabajo ocupado por funcionarios.

Dado que a lo largo del periodo fiscalizado EPSA ha tramitado y concedido subvenciones con cargo a los programas citados, a juicio de la Cámara de Cuentas se han incumplido el artículo 9.2 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, y el artículo 69.3 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, de lo que podrían derivarse indicios de responsabilidad administrativa.

Entre los meses de abril y mayo de 2013 se han publicado en el BOJA las Resoluciones de delegación de competencias para la concesión de ayudas al alquiler en las que se realiza la debida reserva funcionarial para la propuesta de resolución. (§§182 y 183)

- 243 En el análisis realizado se ha comprobado que las retribuciones integras anuales de 6 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. La horquilla de retribuciones de este personal varía entre 71.530,34 € y 69.248,20 €. (§185)

De lo establecido en los puntos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 12/2010 y en el Estatuto del Directivo Intermedio de EPSA se deduce que los puestos directivos en cuestión están afectados

⁴⁵ Contratos temporales por obra y servicios correspondientes a personal vinculado a las Áreas de Rehabilitación Singular y que han sido convertidos en indefinidos en virtud del Acuerdo de 22 de mayo de 2009.

por la limitación reseñada, por lo que los hechos descritos constituyen un incumplimiento legal del que podrían derivarse indicios de responsabilidad administrativa y contable.

- 244 Un total de 8 trabajadores con contrato de alta dirección y/o directivo intermedio, habían percibido conceptos retributivos de indemnización por traslado entre octubre de 2003 y noviembre de 2012 que no les resulta de aplicación según la normativa aplicable. Todos los trabajadores afectados por este hecho habían causado baja en la empresa a la fecha de realización de los trabajos de campo. Se ha comprobado el inicio de reclamación de las cantidades abonadas que no se encuentran prescritas. (§187)
- 245 Las retribuciones del personal laboral no han experimentado crecimiento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011. (§191)
- 246 La suspensión por parte de la empresa, de los acuerdos de estabilidad del personal temporal, en vista de los informes preceptivos emitidos en contra por parte de las Direcciones Generales de Presupuesto y Función Pública, ha dado lugar a la presentación de recursos por los sindicatos mayoritarios ante la sala de lo Social del TSJA. (§§192 y 193)
- 247 El litigio iniciado en el ejercicio 2010 culmina con la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 18 de diciembre de 2012, la cual se pronuncia a favor de la parte demandante y obliga a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y a EPSA, a la conversión de los contratos de los trabajadores afectados en indefinidos. (§198)
- 248 La empresa cuenta con un plan de igualdad de género aprobado en el ejercicio 2009. 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. (§202)
- 249 Frente a una mayoría de mujeres que prestan su servicio en EPSA (435 mujeres frente a 273 hombres en 2011), los puestos de nivel directivo están, en su práctica totalidad, ocupados por hombres (32 directivos hombres y 2 directivos mujeres). (§205)
- 250 A pesar de contar con un plan de igualdad, se produce una acusada segregación vertical derivada de la concentración del empleo femenino en los niveles inferiores de la plantilla de la empresa. (§206)
- 251 La paridad entre hombres y mujeres sí 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. (§210)

- **Control Interno**

- 252 Se ha podido comprobar el cumplimiento generalizado de los procedimientos de control interno establecidos por la empresa en relación con recursos humanos: Sistemas de gestión de

nómina, productividad, horas extraordinarias, absentismo, control de presencia y el establecimiento de la adecuada segregación de funciones. La custodia de los documentos y expedientes de personal cumple los requisitos exigidos para una adecuada salvaguarda. (§211)

- **Evolución de la Plantilla y Eficiencia en la gestión de recursos humanos**

- 253 Consciente de la necesidad de reestructuración administrativa interna y adecuación a la realidad de la situación económica, en 2011 se inicia un proceso de racionalización de la estructura directiva de primer nivel de la empresa. Este proceso culmina con la resolución del director de 9 de julio de 2012, ratificada por el Consejo de Administración de la empresa celebrado el 27 de julio, que aprueba una nueva estructura administrativa.(§150)
- 254 Durante el ejercicio 2011 se producen los ceses correspondientes de todos los titulares de las direcciones y los nombramientos de los actuales responsables en función del nuevo diseño de la estructura orgánica. Del total de las 41 bajas por extinción de contratos producidas en el ejercicio, un total de 30 corresponden a directivos intermedios. (§154)
- 255 El personal adscrito a las áreas funcionales de la empresa, aquellas relacionadas con las encomiendas de gestión dictadas por la Consejería, son considerablemente superiores a las áreas estructurales o relacionadas con la gestión propia de la empresa. Es decir, la empresa ha ido cambiando progresivamente su dimensión creciendo en aquellas funciones que nacieron como provisionales, hasta que en el momento actual el personal adscrito resulta considerablemente superior en las áreas funcionales. (§163)
- 256 No obstante, según los datos obtenidos del seguimiento de inversiones en los últimos ejercicios, aunque la inversión delegada ha ido creciendo anualmente, tanto en número de actuaciones, como en importe, siempre ha resultado inferior a la inversión propia. Por tanto, resulta posible pensar que la división o distribución del personal entre funcional y orgánico no responde a las funciones realmente desempeñadas por el personal, ni a la realidad actual de la empresa. (§§167 y 168)
- 257 La caída de la actividad de la empresa y de la cifra de negocios durante los últimos ejercicios, contrasta con el mantenimiento del mismo número de empleados, según los datos de plantilla media facilitados por la empresa. La eficiencia medida en términos de gestión en euros por persona ha venido disminuyendo sustancialmente desde el ejercicio 2008. (§216)

5.3 Conclusión de carácter general

- 258 La viabilidad futura de la empresa depende de su capacidad para contener y disminuir el endeudamiento financiero, aumentar los recursos procedentes del desarrollo de su actividad productiva y adecuar a las necesidades de ésta la plantilla de personal. (§§146 y 216)

6. HECHOS POSTERIORES AL ALCANCE DEL TRABAJO

- 259 Se ha podido comprobar que en el presupuesto de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio 2013, se ha aprobado un crédito por importe de 50.000 m€, clasificado en la

aplicación 784.48.43A "Subvenciones de capital destinadas a familias e instituciones sin fines de lucro".

El reflejo contable de estos créditos en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y por tanto, el destino aprobado en la Ley de Presupuesto, no se corresponde con el destino real de los mismos.

- 260 Estas transferencias se han destinado al pago de intereses de la deuda financiera que mantiene la empresa por actuaciones delegadas y a cumplir otros compromisos y obligaciones de pago por proyectos ya iniciados⁴⁶ (§37).
- 261 A la fecha de cierre de los trabajos de campo, 15 de mayo de 2013, no se habían formulado las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2012, contraviniendo el artículo 253 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital⁴⁷.
- 262 Con fecha 2 de junio de 2013, el Consejo de Administración de la empresa formula y aprueba las cuentas anuales y el informe de auditoría de cuentas correspondientes al ejercicio 2013.
- 263 El informe emitido por los auditores expresa una opinión sin salvedades, no obstante se incluye el siguiente párrafo de énfasis:

"Sin que afecte a nuestra opinión de auditoría, llamamos la atención respecto a lo indicado a la Nota 18, según la cual a 31 de diciembre de 2012 la Empresa Pública de Suelo de Andalucía mantiene registrado en el epígrafe "Relaciones con la Junta de Andalucía" del balance de situación adjunto, derechos de cobro por importe de 350 millones de euros, de los cuales 306 millones de euros corresponden a actuaciones de gestión delegada que se encuentran facturadas a la Consejería de Fomento pero que están pendientes de formalización mediante la correspondiente consignación presupuestaria. En consecuencia, no es posible concluir acerca del plazo en se produzca la asignación de partida presupuestaria y el cobro de este importe. En este sentido, una demora significativa en el plazo de cobro que no viniera acompañada de un aplazamiento en los vencimientos de las deudas con entidades de crédito, podría tener impacto en la capacidad de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía de atender los pasivos exigibles en los plazos previstos."

7. ANEXOS

⁴⁶ Punto modificado por alegación parcialmente admitida.

⁴⁷ Artículo 253.1: "Los administradores de la sociedad están obligados a formular, en el plazo máximo de tres meses contados a partir del cierre del ejercicio social, las cuentas anuales, el informe de gestión y la propuesta de aplicación del resultado, así como, en su caso, las cuentas y el informe de gestión consolidados."

		BALANCES DE SITUACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y 2010		ANEXO 1	
		m €			
	ACTIVO	Ejercicio 2011	Ejercicio 2010	PATRIMONIO NETO Y PASIVO	
		Ejercicio 2011	Ejercicio 2010		Ejercicio 2011
					Ejercicio 2010
	ACTIVO NO CORRIENTE			PATRIMONIO NETO	
	Immovilizado intangible	101	152	FONDOS PROPIOS-	1.004.163
	Aplicaciones informáticas	101	152	Capital	882.072
	Immovilizado Material	178.617	178.842	Fondo Social	882.072
	Terrenos y construcciones	12.860	13.029	Reservas	120.942
	Instalaciones técnicas, maquinaria, utillaje mobiliario y otro inmovilizado material	844	1.147	Otras reservas	120.942
	Inmovilizado en curso y anticipos	164.913	164.666	Resultado del Ejercicio	1.149
	Inversiones Inmobiliarias	158.553	140.980	Resultados de ejercicios anteriores	7.288
	Terrenos	12.405	10.336	Subvenciones, Transferencias, Donaciones y Legados Recibidos	106.381
	Construcciones	146.148	130.644	PASIVO NO CORRIENTE	1.110.544
	Inversiones en Empresas del Grupo y Asociadas a Largo Plazo	16.901	16.901	Provisiones a Largo Plazo	41.722
	Instrumentos de Patrimonio	283	284	Otras provisiones	41.722
	Inversiones Financieras a Largo Plazo	283	284	Deudas a Largo Plazo	41.722
	Otros Activos Financieros	354.455	337.159	Otros pasivos financieros	23.226
				Pasivos por impuesto diferido	23.226
	ACTIVO CORRIENTE	1.090.220	1.100.363	Total Pasivos No Corrientes	65.132
	Existencias	447.351	403.608		
	Productos en curso	84.986	157.496	PASIVO CORRIENTE	4.357
	Productos terminados	535.257	497.306	Provisiones a Corto Plazo	4.357
	Anticipos a proveedores	22.626	21.953	Otras Provisiones	8.926
	Relaciones con la Junta de Andalucía	313.181	287.120	Deudas a largo plazo	422.689
	Operaciones Especificadas	230.926	210.861	Deudas con entidades de crédito	422.689
	Subvenciones Recibidas	2.541	8.572	Deudas a corto plazo	61.695
	Operaciones de Intermediación	79.714	67.687	Deudas con entidades de crédito	74.989
	Deudores Comerciales y Otras Cuentas a Cobrar	162.057	167.875	Otros pasivos financieros	13.028
	Cientes por ventas y prestaciones de servicios largo plazo	970	765	Relaciones con la Junta de Andalucía	60.461
	Cientes por ventas y prestaciones de servicios a corto plazo	88.288	81.861	Operaciones de Intermediación	59.334
	Cientes, empresas del grupo y asociadas corto plazo	14.075	14.655	Otros conceptos	15.008
	Deudores varios	52.382	57.164	Acreedores Comerciales y Otras Cuentas a Pagar	45.453
	Personal	26	34	Proveedores a corto plazo	188.310
	Activos por Impuesto Corriente	49	54	Proveedores, empresas de grupo y asociadas a corto plazo	72.026
	Otros créditos con las Administraciones Públicas	6.267	13.342	Acreedores varios	7.913
	Inversiones Financieras a Corto Plazo	2.002	2.466	Personal (remuneraciones pendientes de pago)	84.336
	Otros activos financieros	2.002	2.466	Pasivos por impuesto corriente	862
	Periodificaciones a Corto Plazo	949	678	Otros deudas con las Administraciones Públicas	1.131
	Effectivo y Otros Activos Líquidos Equivalentes	16.732	19.101	Anticipos de clientes	3
	Tesorería	16.732	19.101	Periodificaciones a corto plazo	1.686
	Total Activos Corrientes	1.585.141	1.577.603	Total Pasivos Corrientes	21.484
	TOTAL ACTIVO	1.939.596	1.914.762	TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	1.939.596
					1.914.762

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	164.479	231.032
Ventas y prestaciones de servicios a la Junta de Andalucía	59.643	87.085
Ventas	65.993	101.100
Prestación de servicios	38.834	42.847
Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	(34.562)	(16.150)
Trabajos realizados por la empresa para su activo	22.912	44.821
Aprovisionamientos	(69.294)	(172.838)
Consumo de materias primas y otros aprovisionamientos	(73.535)	(153.178)
Deterioro de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos	4.241	(19.660)
Otros ingresos de explotación	12.188	9.220
Ingresos accesorios y otros de gestión corriente	821	3.653
Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio	11.367	5.567
Procedentes de la Junta de Andalucía	11.367	5.567
Gastos de personal	(33.415)	(35.632)
Sueldos, salarios y asimilados	(26.642)	(28.357)
Cargas sociales	(6.773)	(7.275)
Otros gastos de explotación	(51.430)	(47.971)
Servicios exteriores	(34.056)	(51.162)
Tributos	(16.945)	(16.581)
Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales	(429)	19.772
Amortización del inmovilizado	(3.275)	(1.899)
Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	832	748
Excesos de provisiones	--	1.447
Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	--	(1.850)
Deterioros y pérdidas	--	(1.850)
A.1 RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	8.435	10.928
Ingresos financieros	5.087	4.510
De participaciones en instrumentos de patrimonio	200	167
En empresas del grupo y asociadas	200	167
De valores negociables y otros instrumentos financieros	1.727	1.684
De terceros	1.727	1.684
Incorporación al activo de gastos financieros	3.160	2.659
Gastos financieros	(12.328)	(8.048)
Por deudas con terceros	(12.328)	(8.048)
Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros	(42)	(80)
Deterioros y pérdidas	(42)	(80)
A.2 RESULTADO FINANCIERO	(7.283)	(3.618)
A.3 RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	1.152	7.310
Impuestos sobre beneficios	(3)	(22)
A. 4 RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS	1.149	7.288
A.5 RESULTADO DEL EJERCICIO	1.149	7.288

ANEXO 3

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

	m€	
	2011	2010
Resultado de la cuenta de pérdidas y ganancias	1.149	7.288
Ingresos y gastos imputados directamente al patrimonio neto		
Subvenciones , transferencias donaciones y legados	17.802	19.500
1. Procedentes de la Junta de Andalucía	17.802	19.500
Total ingresos y gastos imputados directamente al patrimonio neto	17.802	19.500
Transferencias a la cuenta de pérdidas y ganancias, subvenciones , donaciones y legados	12.199	6.315
1. Procedentes de la Junta de Andalucía	12.199	6.315
Total transferencias a la cuenta de pérdidas y ganancias	12.199	3.315
Total de ingresos y gastos reconocidos	6.752	20.473

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

	m€				
	Fondo Social	Reservas Voluntarias	Resultado	Subvenciones, donaciones y legados recibidos	Total Patrimonio
Saldos ajustados al 31 de diciembre de 2009	882.858	106.331	7.323	87.593	1.084.105
Total Ingresos y gastos reconocidos	-	-	7.288	13.185	20.473
Aplicación del resultado 2009	-	7.323	(7.323)	-	-
Regularizaciones	(345)	-	-	-	(345)
Saldos al 31 de diciembre de 2010	882.513	113.654	7.288	100.778	1.104.233
Total Ingresos y gastos reconocidos	-	-	1.149	5.603	6.752
Aplicación del resultado 2010	-	7.288	(7.288)	-	-
Regularizaciones	(441)	-	-	-	(441)
Saldos al 31 de diciembre de 2011	882.072	120.942	1.149	106.381	1.110.544

ANEXO 4

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO DEL EJERCICIO 2011 Y 2010

	<i>m €</i>	
	Ejercicio 2011	Ejercicio 2010
A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN (I)		
1.Resultado del ejercicio antes de impuestos	1.152	7.310
2. Ajustes del resultado:	(20.033)	(20.578)
3. Cambios en el capital corriente	(51.091)	(64.441)
4. Otros flujos de efectivo de las actividades de explotación	(35.352)	(68.472)
5. Flujos de efectivo de las actividades de explotación (1+2+3+4)	(105.324)	(146.181)
B) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN		
6. Pagos por inversiones	(22.964)	(45.671)
7. Cobros por desinversiones (+)	486	427
8. Flujos de efectivo de las actividades de inversión (6+7)	(22.478)	(45.244)
C) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN (III)		
9. Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio	17.802	19.500
10. Cobros y pagos por instrumentos de pasivo financiero	107.631	154.939
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)	125.433	174.439
D) Efecto de las variaciones de los tipos de cambio		
E) AUMENTO /DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO O EQUIVALENTES (5+8+12+D)	(2.369)	(16.986)

ANEXO 5

DECRETOS Y ACUERDOS DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR LOS QUE SE CEDE A LA EMPRESA PÚBLICA DE SUELO LA TITULARIDAD DE DETERMINADOS BIENES PROPIEDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

DECRETO 100/1995, de 18 de abril, por el que se regula el acceso a la propiedad de las viviendas de promoción pública cuyo régimen de tenencia sea el arrendamiento.

Decretos 210/1999, de 5 de octubre, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por el que se cede a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía la titularidad de determinadas promociones de viviendas, locales y garajes, vinculados o no, propiedad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se modifica el Decreto 100/1995, de 18 de abril.

Decreto 258/2002, de 15 de octubre, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por el que se cede a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía la titularidad de determinadas promociones de viviendas, locales y garajes, vinculados o no, y suelos, propiedad de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Decreto 448/2010, de 21 de diciembre, de la Consejería de Obras Públicas y Viviendas, por el que se cede a EPSA la titularidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a determinadas promociones públicas de viviendas, locales, trasteros, garajes y otras edificaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de septiembre de 2004, la Consejería de Obras Públicas y Transportes se transfiere a EPSA la titularidad, gestión, administración y conservación de 9.789 viviendas, 358 Locales y determinados suelos, localizados en distintas provincias de la Comunidad Autónoma; los bienes fueron entregado con la formalización de las correspondientes actas de entrega de fecha 31 de marzo de 2005 y 28 de octubre de 2005.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 2006, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, cedió a EPSA la titularidad de 5.480 viviendas en régimen de arrendamiento que fueron entregados mediante sus correspondientes actas durante los ejercicios 2007 y 2008

Adicionalmente, la misma Consejería y por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2008, cede a la empresa la titularidad de determinado patrimonio de promoción pública constituido por 1.270 viviendas en régimen de arrendamiento, 968 vivienda en acceso diferido, junto con determinados suelos y 84 locales comerciales en arrendamiento, así como los derechos de cobro de 3.793 viviendas y 168 locales comerciales en régimen de compraventa aplazada. Las actas de formalización de entrega tienen fecha de 11 de marzo y 29 de abril de 2008.

ANEXO 6

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COLABORACIÓN INTRA-ADMINISTRATIVA

Los convenios constituyen la típica fórmula en la que se plasma la colaboración y cooperación entre los entes públicos. Los convenios son un instrumento en virtud del cual dos o más entes públicos, actuando en el marco de sus respectivas competencias, se ponen de acuerdo para alcanzar un fin común, comprometiéndose para ello a realizar determinadas actuaciones. A través de los convenios se asocian diversos entes públicos que, por ser complementarios entre sí, posibilitan lograr objetivos que de forma individual serán difícilmente realizables.

Las encomiendas de gestión reguladas en el artículo 15 de la Ley 30/1992, se presentan como mecanismos de colaboración entre órganos de la misma o distinta Administración para la realización de actividades materiales, técnicas o de servicio, una regulación prácticamente idéntica se recoge en el artículo 105 de la LAJA.

Por su parte, los encargos de ejecución/encomiendas de gestión estaban regulados desde el ejercicio 1999 en las correspondientes leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se encuadran entre las fuentes de financiación de las entidades instrumentales. También la LAJA los regula de forma permanente en su artículo 106.

A diferencia de lo que sucede en la encomienda de gestión, en la que hay una parte activa (encomendante) y una pasiva (encomendada), en los convenios las partes participan de forma activa estructurados en torno a un interés común. Esta es otra diferencia entre ambas figuras, pues en la encomienda de gestión no hay ningún interés común, ya que el fin que se persigue, y al que ayuda a alcanzar el ente encomendado mediante la realización de una determinada actividad material, es propio del encomendante.

ENCOMINEDA ARTÍCULO 105 LAJA Encomienda de gestión por la Administración de la Junta de Andalucía	ENCOMINEDA ARTÍCULO 106 LAJA Encomienda de gestión a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz ⁴⁸
<p>a) <i>Figura jurídico-pública tradicional, de carácter bilateral, que se constituye entre órganos administrativos o entidades de derecho público, ya sea de la misma o de otra Administración, y que permite que los actos materiales inherentes al ejercicio de una competencia puedan ser realizados por un órgano o entidad distinto al órgano competente.</i></p> <p>b) <i>Se suelen instrumentalizar a través de convenios.</i></p> <p>c) <i>La relación jurídica bilateral que se constituye es de carácter voluntario entre órganos administrativos y/o entes de derecho público.</i></p> <p>d) <i>Una vez entrada en vigor la nueva LCSP, la aplicación tanto de este artículo, como del artículo 15 de la LRJ-PAC, debería quedar circunscrito a materias o actividades no estrictamente contractuales, es decir, que su objeto no podría incluir prestaciones propias de los contratos administrativos a cambio de una contraprestación dineraria equivalente al valor de la prestación.</i></p> <p>e) <i>El acuerdo de la encomienda debe publicarse en el BOJA y tal publicación tiene efectos constitutivos. También requiere acuerdo del Consejo de Gobierno, cuando nos se trata de una "...encomienda de gestión a órganos o a entes públicos pertenecientes o dependientes de diferente Consejería o de distinta Administración Pública..."</i></p>	<p>a) <i>Constituyen mandatos obligatorios desde un determinado poder adjudicador a las entidades instrumentales que son medios propios de aquél. Son negocios jurídicos "unilaterales" de una regulación y reconocimiento legal más reciente, como consecuencia de la doctrina "in house providing" del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de Reformas Urgentes para el impulso de la productividad, y para la mejora de la contratación pública).</i></p> <p>b) <i>Se deben instrumentalizar a través de resoluciones unilaterales del poder adjudicador.</i></p> <p>c) <i>Las entidades receptoras de esta encomienda carecen de autonomía de la voluntad respecto a las entidades que la "ordenan".</i></p> <p>d) <i>Al constituir negocios jurídicos previstos en la LCSP para constituir una excepción a su regulación, se debe asociar esta figura a aquellas actuaciones que constituyen el objeto de los contratos administrativos, en virtud de la cual el poder adjudicador recibe las prestaciones o trabajos encomendados a su entidad instrumental, a cambio de una contraprestación.</i></p> <p>e) <i>No requieren publicación oficial, ni autorización del Consejo de Gobierno, salvo que su importe exceda del previsto en las Leyes del Presupuesto.</i></p>

⁴⁸ Título del artículo modificado por la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

ANEXO 7

PRINCIPALES PROGRAMAS DE GESTIÓN DELEGADA EJECUTADOS POR EPSA

- **Áreas de Rehabilitación Concertada y Rehabilitación Integral de Barriadas (ARC-RIB):** Este programa comienza con el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002⁴⁹. La intervención de la empresa en las ARC, se regulan en el Decreto 128/2002, de 17 de abril. Este decreto reserva a la Consejería la competencia para la determinación de las ARC. Ésta emitirá las correspondientes Órdenes de Declaración del Área y es la competente para la elaboración del "Programa de Actuación", instrumento necesario en cada uno de los casos.

El artículo 3 del Decreto 128/2002, determina que el programa de actuación debe contener como mínimo la definición y justificación del ámbito del Área, los criterios de actuación, prioridades, estudio económico-financiero y compromisos a asumir por los agentes intervinientes en cada actuación.

Tal como establece el citado decreto, le corresponde a EPSA la gestión de los programas y actuaciones que se desarrollen en cada una de las ARC previamente determinada.

La financiación de las actuaciones en las ARC procederá de los recursos generados por el patrimonio cedido a EPSA, los aportados por los beneficiarios de las actuaciones, las partidas que se destinen en los Presupuestos y fondos procedentes de operaciones de crédito, entre otros⁵⁰.

La orden de 18 de julio de 2002, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, sobre desarrollo y tramitación de los distintos programas de vivienda y suelo que se ejecuten en el ámbito territorial de las áreas de rehabilitación concertada, establece la designación de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía como Órgano de Gestión de las Áreas de Rehabilitación Concertada, en colaboración con las Corporaciones Locales.

Al margen de la normativa reguladora definida en los puntos anteriores, no se ha publicado por parte de la Consejería (en sus distintas denominaciones desde el ejercicio 2002) ninguna orden o resolución de encomienda, en la que se establezcan todas las condiciones, trámites y requisitos establecidos en la normativa reguladora de este instrumento jurídico⁵¹.

- **Oficinas Territoriales de Asesoramiento Urbanístico (OTAU):** Por Resoluciones, de 27 de diciembre de 2007 y 22 de julio de 2008, del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio, se encomienda a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía la gestión de la actuación destinada a la implantación y seguimientos de las Oficinas Territoriales. Con posterioridad, mediante Resolución,

⁴⁹ Decreto 153/1999, de 29 de junio. Posteriormente el Decreto 149/2003, de 10 de junio, aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo.

⁵⁰ Artículo 4 Decreto 128/2002.

⁵¹ Regulación permanente en el artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía y anualmente, en la Ley de Presupuestos. (artículo 30 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011).

de 15 de octubre de 2008, del mismo Consejero, se amplió la encomienda incluyendo la dotación de los medios personales o servicios profesionales necesarios en el desarrollo de la labor a realizar por estas Oficinas. No se dispone de ninguna otra regulación en relación con estas actuaciones.

- **Gestión y Ejecución de Parques Metropolitanos:** El programa comenzó con el Parque del Alamillo en virtud de la Orden de la Consejería de 22 de Abril de 1998, por la que se aprueba el Programa, se adscribe a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo su desarrollo, financiación y control, y se encomienda a EPSA su ejecución. Posteriormente, se le han encomendado a la empresa la gestión de otros parques metropolitanos.

No se dispone de orden o resolución de encomienda en relación con estas actuaciones delegadas a la empresa.

- **Programa Regional de Espacios Públicos (PREP):** Programa aprobado por Orden de la COPV de 17 de Junio de 1998⁵². En él se encuadran actuaciones específicas correspondientes al Programa Regional de Espacios Públicos, Equipamientos Públicos, Equipamientos Singulares, Construcción de Apeaderos, etc., adscritos a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, órgano encargado de su desarrollo, financiación y control, así como del establecimiento de las bases de cooperación con los Ayuntamientos y otras instituciones públicas. En el texto de la citada orden se encomienda a EPSA la gestión y la ejecución de las actuaciones. No se dispone de ninguna regulación jurídica en la que se concreten por parte de la Consejería las actuaciones a realizar por la empresa.

- **Muelle II de Málaga:** La empresa no dispone de los instrumentos jurídicos de colaboración interadministrativas en virtud de los cuales interviene en la ejecución de las obras correspondientes a esta actuación, denominada "*edificación y ordenación del espacio portuario*", por encargo de la Consejería de la que depende.

Se ha podido comprobar que la financiación de esta actividad, realizada por EPSA como gestión delegada, no tiene una consignación específica, ni en los presupuestos de la Consejería, ni en los PAIF del ente instrumental. Los fondos que se aplican a estas inversiones se detraen de los importes destinados al programa de Espacios Públicos.

Los documentos que se han facilitado para su análisis y la cronología de los hechos económicos es la siguiente:

- Convenio de colaboración entre EPSA y la Autoridad Portuaria de Málaga, de fecha 20/01/2005. Este Convenio está firmado por la entonces Consejera de Obras Públicas y Transportes como Presidenta del Consejo de Administración de EPSA. En los antecedentes se hace referencia al Protocolo General suscrito el 10 de julio de 2002, entre la Junta de Andalucía y la Autoridad Portuaria de Málaga "*para la ejecución de las actuaciones concertadas en el puerto de Málaga en materia de Transportes, Puestos, Ordenación del Territorio y Urbanismo, y en concreto, de ordenación del espacio portuario y solución de la conexión intermodal entre los Sistemas de Transporte*". Esta última actuación es la definida como objeto del convenio. En el texto no se hace mención a los instrumentos de financiación de la actuación a realizar por parte de EPSA.

⁵² Orden de 17 de junio de 1998, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por la que se aprueba el Programa Regional de Espacios Públicos y se dictan normas para su desarrollo.

- El 28 de marzo de 2005 el Consejo de Administración de EPSA singulariza la actuación aprobando su inicio y autoriza el gasto de inversión total prevista de 23.581.777 euros (IVA incluido). En el correspondiente acuerdo del Consejo de Administración de EPSA, se indica que también se autoriza la *"tramitación de solicitud a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de un Plan de Financiación para la obtención de dichos recursos"*. No se dispone de dicho Plan financiero.
- Con fecha 25/04/2006, se modifica la singularización de la actuación por parte del Consejo de Administración de EPSA con un nuevo importe previsto de inversión de 30.618.944 euros (IVA incluido). En relación con ello, se dispone de un escrito por el que el Director de EPSA *"solicita que por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se realice la correspondiente transferencia para las actuaciones a realizar en el Muelle nº2 de Málaga, por importe de 30.618.944 euros, incluidos IVA y 6% de gastos generales y corporativos"*.
- Posteriormente, durante el desarrollo de la actuación, se consideró oportuno por parte de EPSA solicitar la inclusión de determinados gastos de esta actuación para ser financiados por Fondos FEDER, dentro de la categoría de "Otras ayudas para mejorar los servicios turísticos", habiéndose certificado mediante este Programa el importe de 7.268.194,59 euros. Respecto a esta certificación, se ha recibido con fecha 27/02/2013, "Informe de Verificación in situ de operaciones cofinanciadas por Fondos Europeos. Periodo de programación 2007-2013", cuyo resultado ha sido de carácter favorable.
- **Reurbanización de Barriadas a través de convenios con Ayuntamientos:** Según lo establecido en el PAVS 2008-2012, la reparación del patrimonio que constituye el parque de viviendas de protección oficial de promoción pública de la CAA se puede llevar a cabo mediante la formalización de convenios con los respectivos Ayuntamientos en los que se ubiquen las viviendas afectadas y en los que deben fijarse las condiciones de cada actuación. En los distintos convenios marco firmados entre la Consejería y los Ayuntamientos afectados, se designa a EPSA como responsable de la ejecución del programa. Es en los convenios específicos de ejecución firmados entre la empresa y los Ayuntamientos en los que se establecen las actuaciones concretas a realizar y las obligaciones económicas y contractuales de cada una de las partes. El porcentaje de financiación autonómica de cada una de las actuaciones se tramita por la Consejería de Fomento y Vivienda con cargo a expedientes de transferencias de financiación.
- **Programa Actuaciones Conmemorativas de la universidad Pablo Olavide:** Este programa se crea por Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 24 de Febrero de 2005 que encomienda su ejecución a EPSA.

ANEXO 8

2011						
Capítulo	Consajerías	Aplicac. pptaria.	Expte de gasto	Tipo fiscalización	Créditos	Obligaciones Pagos Destino dado por EPSA
Cap.IV	O.P.y.V.	03...47347.43A	Transf. Financiación	Transf.Asig.Nom.	2.000	2.000 Subvenciones a AFAS
	O.P.y.V.	18...48347.43A	Transf. Asig. Nom..	Transf.Asig.Nom.	5.069	5.069 Subvenciones a Inquilinos
Cap.VI	Varias		Encom. de Gestion	Encom. de Gestion	5.927	2.281 Encomienda de Gestión
Cap.VII	O.P.y.V.	03...78447.43A	Transf. Finac. capital	Transf. Financiación	50.000	27.778 Subvenciones ORS y otros
	O.P.y.V.	18...78447.43A	Transf. Asig. Nom.	Transf.Asign.Nom.	4.500	0 ARC-RIB
	O.P.y.V.	17...74020.43A	Transferencia capital	Transf.Asign.Nom.	2.523	0 PREP
	O.P.y.V.	03...74013.43B	Transferencia capital	Subv.regladas	1.085	880 Subv.explot.promotor suelo
	O.P.y.V.	03...74300.43A	Transferencia capital	Subv.regladas	144	144 Transferencia capital PPV
	O.P.y.V.	18...74021.43B	Transferencia capital	Subv.regladas	889	0 Subv.explot.promotor suelo
	O.P.y.V.	18...74400.43A	Transferencia capital	Subv.regladas	2.864	2.011 1.643 Transferencia capital PPV
			TOTAL		75.000	74.147 34.978

2010						
Capítulo	Consajerías	Aplicac. pptaria.	Expte de gasto	Tipo fiscalización	Créditos	Obligaciones Pagos Destino dado por EPSA
Cap.II	C.V.y O.T.	01...226 08.43C	Encom. de Gestión.	Encom. de Gestión	32	0 0
Cap.IV	C.V.y O.T.	03...47347.43A	Transf. Financ.	T. Financiación	2.000	2.000 Subvenciones a AFAS
	C.V.y O.T.	18...483 47.43A	Transf. Asig. Nom.	Transf.asign.nom.	12.000	12.000 Subvenciones. a Inquilinos
Cap.VI	Varias		Encom. de Gestion	Encom. de Gestion	9.583	662 Encomienda de Gestión
Cap.VII	C.V.y O.T.	07...78447.43A	Transf. Financ.	T. Financiación	16.333	16.333 ARC-RIB
	C.V.y O.T.	18...78447.43A	Transf. Financ.	Transf.asign.Nom	17.000	17.000 ARC-RIB-ORS
	C.V.y O.T.	03...74052.43B	Transf.financ.capital	T. Financiación	2.500	2.500 Parques Metropolitanos
	S.A.S.	06...74052.41C	Transf.financ.capital	T. Financiación	40	40 Construcción .C.Salud
	C.V.y O.T.	07...74052.43A	Transf.financ.capital	T. Financiación	11.250	11.250 ARC-RIB
	C.V.y O.T.	03...74013.43B	Transferencia capital	Subvenciónreglada	3.794	3.758 1.156 Subv.explot.promotor suelo
	C.V.y O.T.	03...74300.43A	Transferencia capital	Subvenciónreglada	451	212 Transferencia capital PPV
	C.V.y O.T.	17...74020.43B	Transferencia capital	Transf.asign.Nom.	6.910	0 Actuaciones PREP
	C.V.y O.T.	18...74021.43B	Transferencia capital	Subvención reglada	4.809	1.305 Subv.explot.promotor suelo
	C.V.y O.T.	18...74000.43A	Transferencia capital	Subvención reglada	6.115	4.269 Transferencia capital PPV
	C.V.y O.T.	18...74400.43A	Transferencia capital	Subvención reglada	393	292 Transferencia capital PPV
			TOTAL		93.211	90.453 69.019

2009								
Capítulo	Consajerías	Aplicac. pptaria.	Expte de gasto	Tipo fiscalización	Créditos	Obligaciones	Pagos	Destino dado por EPSA
Cap.II	C.V.y O.T.	01...22608.43C	Encom. de Gestión	Encom.de Gestión	60	28	28	Encomienda de Gestión
Cap.IV	C.V.y O.T.	03...44021.43A	Transf.corrientes	T.Financiación	3.500	3.500	506	Subvenciones a AFAS
	C.V.y O.T.	18...44023.43A	Transf.corrientes	Transf.asig.Nom.	22.045	22.045	22.045	Subvenciones a Inquilinos
Cap.VI	Varias		Encom. de Gestión	Encom.de Gestión	10.903	1.862	1.017	Encomienda. de Gestión
Cap.VII	C.V.y O.T.	03...74013.43B	Transferencia capital	Subv.reglada	1.219	949	907	Subv.explot.promotor suelo
	C.V.y O.T.	17...74020.43B	Transferencia capital	Transf.asign.Nom.	8.500	4.020	3.419	Actuaciones PREP
	C.V.y O.T.	18...74021.43B	Transferencia capital	subv.reglada	2.143	1.708	1.455	Subv.explot.promotor suelo
	C.V.y O.T.	03...74052.43A	Transf.financ.capital	T.Financiación	126.509	126.509	123.909	(*)
	C.V.y O.T.	03...74052.43B	Transf.financ.capital	T.Financiación	3.208	3.208	3.208	(*)
	C.V.y O.T.	03...74300.43A	Transferencia capital	Subvención reglada	993	861	861	Transferencia capital PPV
	C.V.y O.T.	18...74400.43A	Transferencia capital	Subvención.reglada	2.862	2.862	984	Transferencia capital PPV
	C.V.y O.T.	18...78447.43A	Transferencia capital	Transf.Asign.Nom.	23.546	23.546	11.773	G.D. (ORS) ⁵³
	S.A.S.	06...74052.41C	Transf.financ.capital	Transf.financ.capital	120	120	0	Construcción .C. Salud
TOTAL					205.608	191.218	170.111	

(*) Dentro de estos créditos existen tratamientos contables diferenciados según el destino dado a los fondos. Si bien, inicialmente son registrados en "acreedores por transferencias", una vez invertida la financiación se registran en cuentas de fondo social, subvenciones o ingresos según la Resolución de destino.

⁵³ Cuadro modificado por alegación parcialmente admitida.

ANEXO 9

AÑO	MODALIDAD DE CONTRATOS Y GÉNERO					
	MODALIDAD CONTRATOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	%HOMBRES	%MUJERES
2010	Contrato de Interinidad-Modelo 410	80	20	60	25,00	75,00
	Contrato en Prácticas- Modelo 420	2	0	2	0,00	100,00
	Contrato Obra o Servicio- Modelo 401	172	54	118	31,40	68,60
	Contrato Indefinido- Modelo 100	489	224	265	45,81	54,19
	Contrato de Relevo- Modelo 441	3	1	2	33,33	66,67
	Contrato Jubilación Parcial- Modelo 540	3	2	1	66,67	33,33
	TOTAL	749	301	448	40,19	59,81
2011	Contrato de Interinidad- Modelo 410	76	18	58	23,68	76,32
	Contrato Obra o Servicio- Modelo 401	165	51	114	30,91	69,09
	Contrato Indefinido- Modelo 100	457	199	258	43,54	56,46
	Contrato de Relevo- Modelo 441	5	2	3	40,00	60,00
	Contrato Jubilación Parcial- Modelo 540	5	3	2	60,00	40,00
		TOTAL	708	273	435	38,56
2012	Contratos de Alta Dirección	8	5	3	62,50	37,50
	Contrato Indefinido	429	174	255	40,55	59,45
	Contrato Indefinido no Fijo	34	13	21	38,24	61,76
	Contrato de Interinidad	70	16	54	22,86	77,14
	Contrato Obra o Servicio	127	35	92	27,56	72,44
	Contrato de Relevo	6	3	3	50,00	50,00
	Contrato Jubilación Parcial	6	4	2	66,66	33,33
	TOTAL	680	250	430	36,76	63,24

ANEXO 10

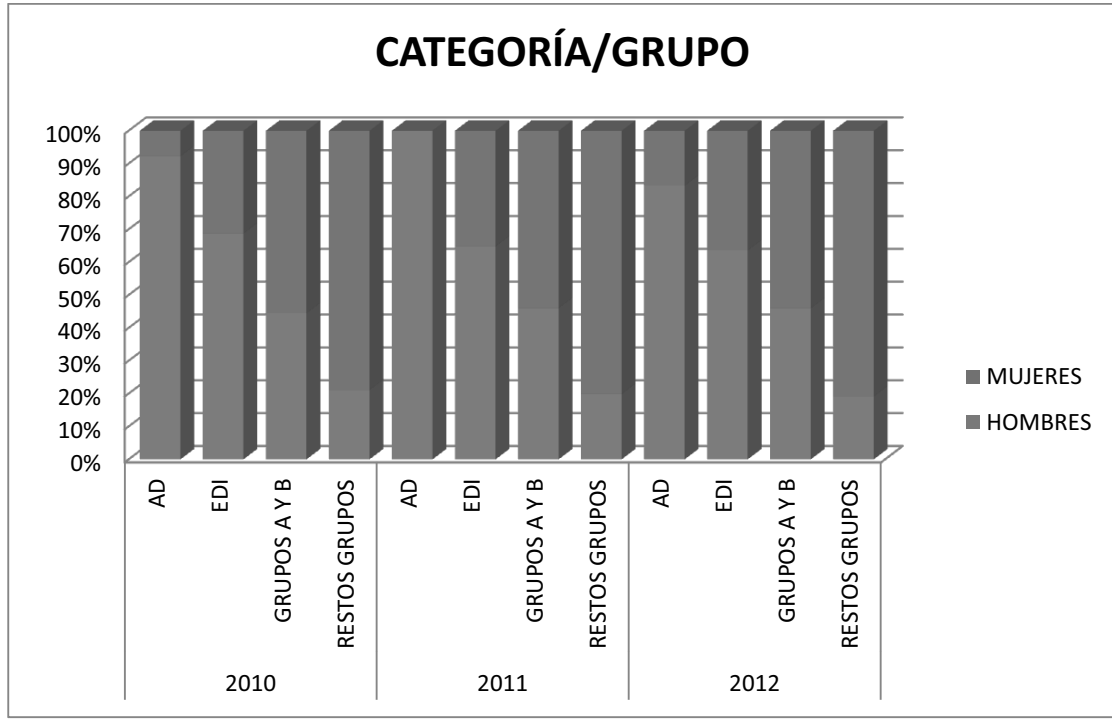
DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍA Y GÉNERO

AÑO 2010	CATEGORIA/GRUPO	TOTALES	HOMBRES	MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES
	AD I	3	3	0	100,00	0,00
	AD II	10	9	1	90,00	10,00
	EDI 0.1	17	14	3	82,35	17,65
	EDI 0.2	26	17	9	65,38	34,62
	EDI 0.3	96	66	30	68,75	31,25
	EDI 0.4	2	0	2	0,00	100,00
	TECNICO SUPERIOR – GRUPO A	136	60	76	44,12	55,88
	TECNICO MEDIO –GRUPO B	147	66	81	44,90	55,10
	ADMINISTRATIVO – GRUPO C	244	50	194	20,49	79,51
AUXILIAR ADMVO – GRUPO D	57	7	50	12,28	87,72	
ORDENANZA – GRUPO E	11	9	2	81,82	18,18	
TOTALES	749	301	448	40,19	59,81	

AÑO 2011	CATEGORIA/GRUPO	TOTALES	HOMBRES	MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES
	AD I	3	3	0	100,00	0,00
	AD II	8	8	0	100,00	0,00
	EDI 0.1	11	9	2	81,82	18,18
	EDI 0.2	20	15	5	75,00	25,00
	EDI 0.3	78	48	30	61,54	38,46
	EDI 0.4	2	0	2	0,00	100,00
	TECNICO SUPERIOR – GRUPO A	132	60	72	45,45	54,55
	TECNICO MEDIO –GRUPO B	148	69	79	46,62	53,38
	ADMINISTRATIVO – GRUPO C	238	45	193	18,91	81,09
AUXILIAR ADMVO – GRUPO D	57	7	50	12,28	87,72	
ORDENANZA – GRUPO E	11	9	2	81,82	18,18	
TOTALES	708	273	435	38,56	61,44	

AÑO 2012	CATEGORIA/GRUPO	TOTALES	HOMBRES	MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES
	AD I	3	3	0	100,00	0,00
	AD II	9	7	2	77,77	22,22
	EDI 0.2	15	10	5	66,66	33,33
	EDI 0.3	62	39	23	62,91	37,09
	TECNICO SUPERIOR – GRUPO A	141	66	75	46,81	53,19
	TECNICO MEDIO –GRUPO B	148	67	81	45,27	54,73
	ADMINISTRATIVO – GRUPO C	234	42	192	17,95	82,05
	AUXILIAR ADMVO – GRUPO D	58	8	50	13,79	86,21
	ORDENANZA – GRUPO E	10	8	2	80,00	20,00
TOTALES	680	250	430	36,76	63,24	

ANEXO 11



8. ALEGACIONES PRESENTADAS Y SU TRATAMIENTO EN LOS SUPUESTOS QUE NO HAYAN SIDO ADMITIDAS O SE ADMITAN PARCIALMENTE

ALEGACIONES		ADMITIDAS		NO ADMITIDAS	TOTAL
		<i>No consideración alegación</i>	<i>Admitida</i>	<i>Parcialmente admitida</i>	
EPSA	5	3	1	16	25
CFV	1	2	5	6	14
IGJA		-	1	1	2
TOTAL	6	5	7	23	41

Con base en lo establecido en el punto 76 del Manual de Procedimientos de la Cámara de Cuentas, no han sido consideradas alegaciones los argumentos presentados por la Consejería de Fomento y Vivienda a los puntos 76 y 77 del informe provisional, así como los presentados por la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) a los puntos 63, 65, 69, 73,74, 75, 77 y 95 del referido informe.

ENTE: Consejería de Fomento y Vivienda

ALEGACIÓN Nº1, AL PUNTO 6 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN Nº 2, A LOS PUNTOS A LOS 50 Y 52. (NO ADMITIDA)

A este respecto, hay que precisar que las denominaciones Áreas de Rehabilitación Concertada (ARC) y Rehabilitación Integral de Barriadas (RIB) se corresponden con lo previsto en el IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, mientras que en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, vigente durante el periodo objeto de fiscalización al que se refiere el citado informe, esto es, el ejercicio 2011 ampliado según lo expuesto en el punto 17 al ejercicio 2010, la denominación exacta de estos instrumentos de gestión era "Áreas de Rehabilitación de Barrios y Centro Históricos".

Hechas las precisiones anteriores, y al margen de las distintas denominaciones empleadas por los sucesivos Planes de Vivienda y Suelo, creemos conveniente, de cara a sustentar lo que se expone en los apartados siguientes, profundizar en la definición de las Áreas de Rehabilitación (como las denominaremos en lo que sigue) y en la normativa por la que se aprueban y regulan, ampliando así lo expresado al respecto en el Anexo 7 del informe de la Cámara de Cuentas al que se hace referencia en el párrafo segundo del punto 50.

Según lo establecido en el artículo 93 del texto integrado del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, publicado mediante Orden de 7 de julio de 2009, las Áreas de Rehabilitación de Barrios y Centros Históricos (en adelante, Áreas de Rehabilitación) se definen como un instrumento global para la rehabilitación integral de ámbitos urbanos, centrales o periféricos, afectados por problemas habitacionales, con el objetivo de mejorar las condiciones de alojamiento de la población y otros aspectos de carácter urbanístico, social y económico, mediante la integración, la coordinación y el fomento de las distintas actuaciones que los agentes públicos y privados puedan desarrollar en dichos ámbitos urbanos.

Aunque ya contempladas en el II y III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, las Áreas de Rehabilitación se definieron con precisión, tal como han pervivido hasta la fecha, en la normativa reguladora del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 y se impulsaron de manera definitiva a partir del inicio de la vigencia de dicho Plan.

No obstante, fue en 2002 cuando se atribuyó a EPSA la gestión de las actuaciones a desarrollar en las Áreas de Rehabilitación, a través de la modificación del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002 mediante el Decreto 127/2002, de 17 de abril, y la aprobación simultánea del Decreto 128/2002, de 17 de abril, por el que se regula la intervención de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía en las áreas de rehabilitación concertada. En este último decreto, aún vigente, se establece que corresponde a EPSA la gestión de los Programas que desarrolle la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda y suelo en las Áreas de Rehabilitación. A este respecto, en su exposición de motivos se aclara lo siguiente: "Con la intención de asegurar la integración de las acciones diversas mediante una gestión adecuada a la complejidad y finalidades del mencionado Programa, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en el Decreto 127/2002, de 17 de abril, por el que se modifica la normativa del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002 y se establecen medidas específicas en relación con los programas regulados en el mismo, ha designado a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía como Órgano de Gestión de las citadas Áreas de Rehabilitación Concertada, en colaboración con las Corporaciones Locales. Esta designación se ha efectuado considerando que dicha Empresa, adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, es un instrumento básico en la ejecución de la política de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por su condición de promotor público y tras la ampliación de su objeto social operada por la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En este sentido recordar que dicha Ley, en su artículo 33, establece como una de las actividades constitutivas del objeto de EPSA "El ejercicio de las potestades administrativas que le sean atribuidas o delegadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes relacionadas con su objeto y, en particular, la potestad sancionadora, así como la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, actuando en estos casos con sujeción a las normas de Derecho Público". Aspecto este último que resulta de especial relevancia, ya que una de las principales actividades desarrolladas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación, ha sido la tramitación y abono de ayudas en materia de rehabilitación, de acuerdo a lo regulado en los distintos Planes Andaluces de Vivienda y Suelo.

A su vez, el Decreto 127/2002, de 17 de abril, establece que la financiación de los Programas de vivienda y suelo a desarrollar por EPSA en el ámbito de las Áreas de Rehabilitación se efectuará con:

- *Los recursos económicos generados por el patrimonio inmobiliario cedido o que se ceda a EPSA.*
- *Los recursos que, al efecto, aporte EPSA.*
- *Los fondos que aporten los beneficiarios de las actuaciones.*
- *Financiación procedente de operaciones de crédito con garantía hipotecaria.*
- *Las partidas que se destinen a tal efecto en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*
- *Las aportaciones de otras Administraciones.*
- *Otras aportaciones.*

Precisando a su vez que los fondos aplicados por EPSA en la ejecución de estos Programas tendrán la consideración de inversiones de la Comunidad Autónoma.

Además, el Decreto 128/2002 facultó al Consejo de Administración de la EPSA para crear en su seno una Comisión Delegada del mismo para las Áreas de Rehabilitación.

Durante el periodo objeto de fiscalización al que se refiere el informe de la Cámara de Cuentas, las Áreas de Rehabilitación, además de por lo establecido en el Decreto 128/2002, de 17 de abril, han estado reguladas por la normativa del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, esto es:

- *Sección 1ª del Capítulo IX del Texto Integrado del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 266/2009, de 9 de junio, publicado mediante la Orden de 7 de julio de 2009.*
- *Sección 1ª del Capítulo V de la Orden de 26 de enero de 2010, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. Esta Orden fue modificada posteriormente por la Orden de 9 de noviembre de 2011.*

El Texto Integrado del Plan Concertado reconoce, de acuerdo a lo previsto en el Decreto 128/2002, la gestión a través de EPSA de los Programas que desarrolle la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda y suelo en las Áreas de Rehabilitación declaradas. A su vez, establece la posibilidad de que EPSA gestione actuaciones en ámbitos urbanos delimitados, en tanto se redacta el correspondiente Programa de Actuación y se produce su declaración como Área de Rehabilitación. Circunstancia ésta de especial relevancia, ya que de los más de cuarenta ámbitos urbanos objeto de actuaciones a través de las Áreas de Rehabilitación, sólo 17 han alcanzado la fase de declaración tras la aprobación del correspondiente Programa de Actuación.

La Orden de 26 de enero de 2010, regula, entre otros aspectos, la constitución de Oficinas Técnicas de Gestión por parte de EPSA. A este respecto hay que señalar que la Orden de 9 de noviembre de 2011, que modifica la anterior, ha venido a dotar a las mismas de carácter provincial, eliminando la necesidad de constituir una oficina para cada una de las Áreas de rehabilitación.

La Orden de 26 de enero de 2010, también regula el Informe Anual de Evaluación y Gestión, que EPSA ha de presentar a la Consejería, en el primer trimestre de cada año y referido a la gestión de las Áreas de Rehabilitación en el año inmediatamente anterior.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar como principales tipos de actuaciones desarrolladas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación, los siguientes:

- Promoción de viviendas protegidas, ya sea mediante actuaciones de nueva planta o rehabilitación.*
- Reparación y rehabilitación de viviendas del parque público residencial de la Junta de Andalucía, en su mayor parte titularidad de EPSA.*
- Tramitación y abono de ayudas de diversos Programas de rehabilitación incluidos en los Planes Andaluces de Vivienda y Suelo.*

Respecto a estas últimas, la referida Orden dedica una subsección (artículo 109 y siguientes) a la regulación pormenorizada de la gestión por parte de EPSA de los distintos Programas en las Áreas de Rehabilitación. Con carácter general, en su artículo 110, la citada Orden establece que corresponde a EPSA la comprobación del cumplimiento de requisitos por parte de los solicitantes de las ayudas y la propuesta al Delegado Provincial de la Consejería de la denegación o concesión de la ayudas, previa certificación, en este caso, del cumplimiento de requisitos y existencia de disponibilidad presupuestaria. Para el caso de ayudas acogidas al Programa de Transformación de Infravivienda, la resolución de concesión requiere además la previa aprobación de la actuación por parte de la Comisión Delegada del Consejo de Administración de EPSA para las Áreas de Rehabilitación. En todos los Programas corresponde a EPSA el abono de las ayudas a los beneficiarios.

De forma similar fue regulada la tramitación de ayudas en las Áreas de Rehabilitación en el IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2008. Es decir, desde la aprobación del Decreto 128/2002, de 17 de abril, salvo la expresa resolución de concesión, ha correspondido a EPSA la tramitación administrativa y posterior abono de las ayudas concedidas en las Áreas de Rehabilitación con cargo a los distintos Planes Andaluces de Vivienda y Suelo.

Por último, comentar que la forma de gestión de las Áreas de Rehabilitación tiene como antecedente la gestión desarrollada por EPSA en el Centro Histórico de Cádiz a partir de la publicación del Decreto 78/1999, de 30 de marzo, por el que se establecen normas especiales de intervención de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el recinto histórico de Cádiz en materia de Vivienda y Suelo, desarrollado por la Orden de 25 de mayo de 1999, por la que se desarrolla el Programa de Rehabilitación Autonómica regulado en el Decreto que se cita, y la Orden de 28 de diciembre de 2000, por la que se desarrollan los Programas de Adquisición y Preparación de Suelos e Inmuebles, de Promoción Pública de Viviendas en Alquiler y en Compraventa y de Transformación de Infravivienda, regulados en el Decreto que se cita. Las actuaciones reguladas en esta normativa, así como la actuación de EPSA en la gestión de las mismas tienen similar naturaleza a la desarrollada en las Áreas de Rehabilitación a partir del Decreto 128/2002, de 17 de abril. En coherencia con lo anterior, la Disposición Adicional Décima del Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 posibilitó el ajuste de las actuaciones en

el Centro Histórico de Cádiz a lo regulado con carácter general en dicho Plan para las Áreas de Rehabilitación

TRATAMIENTO DE ALEGACIÓN:

En el punto 50, así como en el resto del texto del informe provisional, se hace referencia a los programas y actuaciones realizadas por la empresa tal y como ésta los denomina e identifica en sus sistemas de gestión e información, con independencia a las denominaciones empleadas por los sucesivos planes de vivienda y suelo.

El resto del argumento presentado en la alegación se limita a ampliar la información contenida en el anexo 7 del informe

ALEGACIÓN Nº 3, AL PUNTO 56 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Los datos consignados en este punto respecto a los fondos recibidos por EPSA, procedentes de los presupuestos de la Junta de Andalucía durante los ejercicios presupuestarios 2009, 2010 y 2011, no resultan coincidentes con los datos presupuestarios y expedientes de gasto existentes en la Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura para el Programa presupuestario 43.A, correspondientes a estos mismos ejercicios. En el cuadro siguiente se relacionan los importes de las transferencias tramitadas a favor de EPSA con cargo a dicho Programa presupuestario, agrupados por ejercicios, capítulos, conceptos presupuestarios y modalidad de expediente de gasto utilizado en su tramitación:

TRANSFERENCIAS DE FINANCIACIÓN Y CON ASIGNACIÓN NOMINATIVA A EPSA

PROGRAMA

43.A

EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010			AD	OP
	Capítulo	Concepto		
Transferencias de Financiación	IV	03 47347	2.000.000,00	2.000.000,00
Tipo 6, subtipo 3	VII	07 74052	11.250.000,00	11.250.000,00
	VII	07 78447	16.333.330,00	16.333.330,00
Transferencias con Asignación Nominativa	IV	18 48347	12.000.000,00	12.000.000,00
Tipo 6, subtipo 23	VII	18 78447	17.000.001,29	17.000.001,29
	VII	17 74020	2.429.984,00	2.429.984,00
TOTAL 2010			61.013.315,29	61.013.315,29

EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2011			AD	OP
	Capítulo	Concepto		
Transferencias de Financiación	Cap. IV	03 47347	2.000.000,00	2.000.000,00
Tipo 6, subtipo 3	Cap.VII	03 78447	50.000.000,00	50.000.000,00
Transferencias con Asignación Nominativa	Cap. IV	18 48347	5.068.740,00	5.068.740,00
Tipo 6, subtipo 23	Cap.VII	18 78447	4.500.000,00	4.500.000,00
	Cap.VII	17 74020	2.522.556,00	2.522.556,00
TOTAL 2011			64.091.296,00	64.091.296,00

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Se procede a desglosar los importes correspondientes a los conceptos "Transferencias de financiación de capital" y "Transferencias nominativas y subvenciones de capital", que por error se han agrupado en el ejercicio 2009.

Los argumentos del resto de la alegación no pueden ser admitidos. Los datos presentados por la Consejería sólo hacen referencia a los créditos remitidos a EPSA por la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura para el programa 43.A en los ejercicios 2009,2010 y 2011. Sin embargo, en el informe provisional se incluyen "los fondos que proceden del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.....". Es decir, se han incluido los fondos procedentes de todas las Consejerías y Direcciones Generales, y no sólo la responsable del programa 43.A, para las que EPSA ha realizado actuaciones durante los ejercicios mencionados (Programa 43.B gestionado por la Dirección General de Urbanismo y encomiendas de gestión realizadas por las consejerías de Justicia, Igualdad y Bienestar Social)

ALEGACIÓN Nº 4 AL PUNTO 57 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN Nº 5 AL PUNTO 63 (NO ADMITIDA)

Efectivamente, desde el ejercicio 2010, los créditos destinados a financiar la gestión atribuida a EPSA en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo han venido consignados en los "artículos correspondientes a los destinatarios últimos de los fondos públicos que hayan de realizar la actividad...", tal como se expresa de manera literal en la citada instrucción, con independencia del tipo de expediente de gasto empleado para su transferencia a EPSA. Respecto a lo expresado por la Cámara de Cuentas respecto a la correcta interpretación de la citada Instrucción, hay que señalar que los expedientes de gasto tramitados con cargo a créditos consignados en el presupuesto de acuerdo a lo anteriormente expresado han sido fiscalizados de conformidad, sin que fuesen objeto de reparo alguno por la Intervención Delegada en relación a la correcta consignación de los créditos utilizados.

No obstante, vistos los contenidos del informe provisional de la Cámara de Cuentas, esta Consejería ha elevado consulta a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a la Intervención General, en relación a la correcta presupuestación de los créditos destinados a financiar, entre otras, las actuaciones gestionadas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación y a través del programa de Rehabilitación Singular (ORS) para el próximo ejercicio (Anexo 2).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

En el argumento de la alegación se admite en su totalidad el hecho manifestado en el informe en relación con la consignación en el presupuesto de los créditos destinados a financiar la gestión atribuida a EPSA, y señala el hecho, expuesto también en el informe, de la fiscalización de conformidad de los expedientes de gasto.

En la segunda parte de la alegación la Consejería informa de la consulta elevada a la Dirección General de Presupuestos y a la Intervención General de la Junta de Andalucía en relación a la correcta presupuestación de los créditos.

ALEGACIÓN Nº6 A LOS PUNTOS 64 A 68 (NO ADMITIDA)

Nos remitimos al comentario/alegación expresado en la cuestión observada nº 56 relativo a que en el ejercicio 2009 fueron tramitadas también transferencias con asignación nominativa a favor de EPSA, entre ellas una destinada a la financiación de actuaciones de Rehabilitación Singular (ORS).

En relación a la tramitación de expedientes de gasto de transferencias de financiación cuyos importes han sido aplicados por EPSA a la financiación de actuaciones previamente encomendadas y determinadas en su PAIF, parece oportuno comentar algunos antecedentes que, entendemos, han determinado la aplicación de este tipo de procedimiento a la financiación de actuaciones de Áreas de Rehabilitación y Rehabilitación Singular (ORS):

- En primer lugar, tenemos que remitirnos al procedimiento acordado en su día con la Intervención General para la financiación de las actuaciones gestionadas por EPSA en el Centro Histórico de Cádiz, a partir de la publicación del Decreto 78/1999, de 30 de marzo, que, como hemos comentado en el apartado Segundo de estas observaciones, guardan total similitud con la naturaleza de las actuaciones gestionadas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación a partir de la publicación del Decreto 128/2002, de 17 de abril. La financiación de las actuaciones gestionadas por EPSA en el Centro Histórico se inició con la tramitación de sendas encomiendas de gestión en 1999 y 2000, de los cuales sólo llegó a fiscalizarse la primera. Con objeto de analizar las dificultades de tramitación para la fiscalización de la segunda de ellas, tuvo lugar el 18 de octubre de 2000 una reunión entre representantes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y la Intervención General, en cuya acta se recoge la necesidad de dejar sin efecto la encomienda de gestión en tramitación y que el gasto correspondiente se tramitara mediante una transferencia de financiación de capital (Anexo 1). Consultado el expediente, ha podido comprobarse que en 2001 se solicitó la anulación de los trámites realizados en relación al segundo encargo en tramitación, se tramitó y fue fiscalizada la correspondiente transferencia de financiación y se procedió a fiscalizar el barrado de la primera encomienda de gestión. En los años sucesivos, hasta el ejercicio 2007, se tramitaron y fiscalizaron abonos de la citada transferencia mediante el procedimiento de pagos en formalización.

- En segundo lugar, cabe destacar que la Orden de 9 de agosto de 2005, por la se establece una línea de actuación para la rehabilitación de edificios residenciales y la mejora de sus dotaciones e instalaciones, y se encomienda su ejecución a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, es decir la orden que regula el Programa de Rehabilitación Singular (ORS), establece en su artículo 5, titulado "Transferencia de financiación", que "La Consejería de Obras Públicas y Transportes transferirá a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, a través de la aplicación presupuestaria 01.13.00.03.00.740.52.43A.0 los fondos necesarios para la ejecución y gestión de la línea de actuación que establece la presente Orden, incluyendo los derivados del personal que se adscriba a la ejecución de la misma".

- Por último, señalar que desde el ejercicio 2003 se han consignado en el presupuesto de la Consejería competente en materia de vivienda créditos en aplicaciones presupuestarias identificadas con la denominación "TRANSFERENCIA DE FINANCIACIÓN CAPITAL EPSA" y concepto

74052. Estos créditos han venido desagregados en códigos de proyecto cuyas denominaciones hacen referencia a "ACTUACIONES DELEGADAS EPSA", "ÁREAS DE REHABILITACIÓN EPSA" o "ÁREAS DE REHABILITACIÓN, ACCESIBILIDAD Y HABITABILIDAD" entre otras.

En coherencia con lo anterior, y al margen de valoración sobre la idoneidad del procedimiento utilizado, desde la Consejería se han tramitado expedientes de gasto de transferencias de financiación a EPSA, fiscalizados por la Intervención Delegada, cuyos fondos han sido aplicados en su totalidad o en parte, de acuerdo a lo establecido en el PAIF de la propia Empresa, a la financiación de las actuaciones gestionadas en las Áreas de Rehabilitación (desde 2003) o al Programa de Rehabilitación Singular (desde 2005). Como ya se ha comentado en la alegación del punto 56, desde el ejercicio 2009 estas actuaciones se han cofinanciado con fondos procedentes del Estado mediante transferencias con asignación nominativa con cargo al servicio 18 del Presupuesto.

Por último, en relación a lo expresado en el punto 64 respecto a que "la fiscalización de estos expedientes (refiriéndose a las transferencias de financiación) por parte de la intervención delegada de esta Consejería se realizó de conformidad, de acuerdo a los criterios exigidos a este tipo de expedientes" y que, según expone en la nota 13 a pie de página, "La fiscalización de dichos expedientes 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", cabe puntualizar lo siguiente:

- Las Guías de Fiscalización y Control de la Intervención General establecen en la nota previa de su ficha 2.3.1 que las transferencias de financiación tendrán por destino "financiar globalmente la actividad del ente receptor de la transferencia, sin contrapartida directa de éste...".
- En los expedientes de transferencias remitidos a la Intervención Delegada para su fiscalización se incluyeron, en todo caso, los borradores de Resolución de la Consejería autorizando las correspondientes transferencias, las Resoluciones de la Viceconsejería autorizando el inicio de los expedientes de transferencia y las Propuestas emitidas por la correspondiente Dirección General. Dichas Propuestas fueron motivadas en que, tal como consta en el expediente tramitado en 2011, "El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 2 de julio, designa a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) como órgano de gestión de diversos programas contemplados en el mismo, considerando que dicha Empresa, adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, es un instrumento básico en la ejecución de la política de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta actividad de EPSA se encuentra recogida en el Programa de Actuación y Financiación para el ejercicio 2011. Estas actuaciones se desarrollan por EPSA en el ejercicio de las facultades que tiene atribuidas en materia de vivienda y suelo y de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 113/1991, de 21 de mayo, por el que se aprueban sus Estatutos".

Esta vinculación entre transferencias de financiación y gestión de Programas del Plan Concertado por parte de EPSA, así como la idoneidad del tipo de expediente de gasto aplicado nunca ha sido objeto de reparo u observación por parte de la Intervención Delegada.

No obstante, vistos los contenidos del informe provisional de la Cámara de Cuentas, se han iniciado los trámites oportunos para elevar consulta a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a la Intervención General, en relación al instrumento jurídico

(tipo de expediente de gasto) adecuado para la transferencia de créditos destinados a financiar, entre otras, las actuaciones gestionadas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación y a través del programa de Rehabilitación Singular (ORS), para el próximo ejercicio (Anexo 2).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

El primer párrafo de la alegación se refiere a los argumentos ya admitidos en las alegaciones anteriores. El resto de las observaciones se limitan a exponer los antecedentes que, a juicio de la consejería, **justifican** el modo de proceder en la presupuestación, fiscalización y tramitación de los expedientes de gasto para la financiación de actuaciones encomendadas a EPSA.

La documentación y antecedentes están fechados en el ejercicio 2000, anterior a la regulación jurídica de las transferencias de financiación en la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de orden Social; a la Instrucción 1/2003 de la IGJA, en la que se establece el régimen presupuestario de esta figura y la Instrucción 1/2009, de 15 de junio, de la Dirección General de Presupuestos

ALEGACIÓN Nº 7, A LOS PUNTOS 70, 71 Y 73 (NO ADMITIDA)

Cabe señalar que, como se ha comentado en la observación anterior, las resoluciones autorizando transferencias se remiten a las propuestas emitidas por la correspondiente Dirección General, y que éstas se motivan en que "El Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado por el Decreto 395/2008, de 2 de julio, designa a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) como órgano de gestión de diversos programas contemplados en el mismo...", sin especificar la aplicación de los fondos transferidos a Programas concretos. Es el PAIF de la Empresa el documento en el que se establece el destino de los mismos y en los informes económicos de liquidación de ejercicios vencidos donde EPSA especifica el destino definitivo de los fondos transferidos. En algunos casos, como sucedió entre los ejercicios 2009 y 2010, EPSA ha revisado la aplicación de recursos reconocidos en liquidaciones anteriores, trasladándolos en el ejercicio siguiente a otros programas cuya gestión tiene atribuida.

Otro caso es el de las transferencias con asignación nominativa de créditos procedentes del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 en base a acuerdos suscritos con el Ministerio de Vivienda para la cofinanciación de actuaciones específicas gestionadas por EPSA en el ámbito de las Áreas de Rehabilitación o acogidas al Programa de Rehabilitación Singular. En coherencia con el carácter finalista de estos fondos y lo requerido para la tramitación de este tipo de expedientes de gasto en la Instrucción 1/2004, de 18 de febrero, de la Intervención General, las correspondientes resoluciones sí especifican el Programa de destino de los fondos transferidos, así como los plazos de ejecución de las actuaciones y de justificación de la aplicación de los fondos transferidos.

Respecto a la distribución de los fondos transferidos a EPSA durante los ejercicios presupuestarios 2010 y 2011, reflejados en el Cuadro nº7 del Informe Provisional, cabe señalar que no resultan coincidentes con los consignados en los expedientes de gasto existentes en la Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura para el Programa presupuestario 43.A, correspondientes a estos mismos ejercicios y relacionados con las actuaciones en Áreas de Rehabilitación y con el Programa de Rehabilitación Singular (ORS). En el cuadro siguiente se relacionan los importes transferidos, según tipo de transferencias tramitadas a favor de EPSA y agrupados por ejercicios

presupuestarios, así como el destino aplicado por EPSA a dichos importes, tal como se recoge en los informes económicos de liquidación anual emitidos por EPSA:

TIPO DE EXPEDIENTE DE GASTO (Programa)	2010		2011	
	Resoluciones	Destino EPSA	Resoluciones	Destino EPSA
Transf. Financ.	27.583.330,00	27.583.330,00 (Áreas Rehab.)	50.000.000,00	4.815.420,00 (Áreas Rehab.) 43.991.393,00 (Rehab. Singular)
Trans. Asign. Nominativa (Rehab. Singular)	3.780.813,81	3.780.813,81 (Rehab. Singular)		
Trans. Asign. Nominativa (Áreas Rehab)	13.219.187,48	13.219.187,48 (Áreas Rehab.)	4.500.000,00	4.500.000,00 (Áreas Rehab.)

Una salvedad a lo indicado al principio de este comentario/alegación respecto al contenido de las Resoluciones que aprueban las transferencias, constituyen las Resoluciones de 7 abril de 2011, de la Secretaría General de Vivienda, y la de 21 de febrero de 2012, de la Viceconsejería de Obras Públicas, que se mencionan en el punto 71 del informe provisional. No obstante, dichas Resoluciones no forman parte del expediente de gasto y fueron emitidas con posterioridad a la aprobación de la transferencia de financiación a la que se refieren y podrían interpretarse como una instrucción de priorización de las actuaciones en base a la distribución del crédito transferido, ya que la gestión de la mayor parte de las actuaciones relacionadas en ellas no se "encomienda" a través de estas Resoluciones, como se concluye en el punto 73 del informe, sino que su gestión ya estaba atribuida a EPSA de manera genérica a través del Programa de Rehabilitación Singular (ORS) o de las Áreas de Rehabilitación y se encontraban en distintas fases de ejecución, la mayor parte de ellas en ejecución de obras.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Se dispone de evidencia sobre toda la tramitación, autorización y documentación a la que se refieren estos puntos del informe provisional: Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 22 de febrero de 2011, Orden de 4 de abril de 2011 de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y Resolución del Secretario General de Vivienda de 7 de abril de 2011, en la que se aprueba la redistribución de la transferencia entre las distintas actuaciones gestionadas por EPSA.

En cumplimiento de la normativa presupuestaria, si los fondos tienen carácter finalista, el expediente de gasto que debe tramitarse desde la consejería debe ser el de transferencia finalista, y no transferencia de financiación capital. En el caso de actuaciones encomendadas, el expediente tramitado debe ser el de encomienda de gestión.

La incoherencia a la que se refiere la consejería en la alegación entre el destino de los fondos y los expedientes de gasto tramitados (cuadro nº 7), es precisamente la que se manifiesta en el informe provisional.

En el último párrafo de la alegación se admiten los hechos manifestados en el informe

ALEGACIÓN Nº 8, AL PUNTO 75 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Entendemos que se refiere al anexo 8. Señalar que de la comparación de los datos consignados en el mismo, respecto a los informes anuales económicos de liquidación emitidos por EPSA para las Áreas de Rehabilitación y el Programa de Rehabilitación Singular (ORS), se detectan diversos desajustes en el ejercicio 2009. Así, por ejemplo, del importe de 126.509 miles de euros fiscalizado como transferencia de financiación, 85.068 miles de euros fueron aplicados por EPSA al Programa de Rehabilitación Singular (ORS), a las Áreas de Rehabilitación. La transferencia con asignación

nominativa por importe de 23.546 miles de euros fue aplicada en su totalidad al Programa de Rehabilitación Singular (ORS), tal como establecía su destino finalista, y no a las Áreas de Rehabilitación como figura en el citado anexo

TRATAMIENTO DE ALEGACIÓN:

Se modifica el número de referencia al anexo en el texto del informe y se modifica el destino que se indica para la transferencia de asignación nominativa correspondiente al ejercicio 2009.

Con respecto al resto de la información aportada en la alegación, no se observan desajustes o contradicciones en relación con los datos del informe provisional.

ALEGACIÓN Nº 9, A LOS PUNTOS 76 Y 77 (NO CONSIDERACIÓN DE ALEGACIÓN)

ALEGACIÓN Nº 10, A LOS PUNTOS 82 A 91 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

En relación a la distinta consideración que se hace en el informe sobre los Programas en los que EPSA ejerce las potestades administrativas para la tramitación y concesión de subvenciones, entre ellos la Rehabilitación Singular, hay que señalar, tal como se ha reflejado en las alegaciones a la cuestión observada nº50 y 52, que en las Áreas de Rehabilitación EPSA desarrolla líneas de actuación de muy diversa naturaleza, debiéndose analizar de forma amplia los procedimientos y alcance de los mismos así como la intervención de EPSA, en relación con la cuestión planteada por la Cámara de Cuentas.

En relación a la facturación trimestral comentada en el punto 86, nos remitimos a lo indicado en las cuestiones observadas 76 y 77 de este informe en el sentido de que ésta no es trasladada a la Consejería.

En relación a lo expresado en el punto 88 respecto a que "los fondos destinados a los terceros beneficiarios deberían recibirse a través del presupuesto de la Comunidad Autónoma, formalizados en un expediente de gasto de transferencia de asignación nominativa, ya que deben destinarse a un programa concreto consignado en el PAIF de la empresa", debemos remitirnos a lo alegado en la cuestión observada nº 56 de este informe en relación a las transferencias con asignación nominativa de gastos procedentes del Servicio 18 tramitadas para la financiación de actuaciones de Rehabilitación Singular. Utilizar este procedimiento con independencia de la fuente de financiación, podría no ser coincidente con lo establecido en las Leyes de Presupuesto que solamente contemplan las transferencias con asignación nominativa cuando vienen financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas.

No obstante, vistos los contenidos del informe provisional de la Cámara de Cuentas, se han iniciado los trámites oportunos para elevar consulta a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a la Intervención General, en relación al instrumento jurídico

(tipo de expediente de gasto) adecuado para la transferencia de créditos destinados a financiar las actuaciones gestionadas por EPSA a través del programa de Rehabilitación Singular (ORS), para el próximo ejercicio (Anexo 2)

TRATAMIENTO DE ALEGACIÓN:

Los dos primeros párrafos de la alegación no suponen contradicción de los hechos considerados en el informe, por el contrario, se admiten expresamente.

En relación con el tercer párrafo de la alegación, en la que se indica por parte de la consejería que la propuesta de la Cámara de Cuentas de utilizar el procedimiento de “transferencia de financiación nominativa con independencia de la fuente de financiación, entra en contradicción con la Ley de Presupuestos”, no se comparte la posición, ni se comprende la pretendida contradicción. Las sucesivas Leyes de Presupuestos, y concretamente la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto para el ejercicio 2011, define en su Título III “De la gestión y control presupuestarios”, en el artículo 29 “ Régimen de financiación de la actividad de las agencias públicas empresariales, agencias de régimen especial, sociedades mercantiles del sector público andaluz y entidades asimiladas, con cargo a aportaciones de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas”, los instrumentos de financiación:

- a) Transferencias de financiación, de explotación o de capital.
- b) Transferencias con asignación nominativas, financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas.
- c)

En el punto 4 del mencionado artículo, se establece que las transferencias a las que se refiere el apartado b) anterior, deben ir dirigidas a financiar actuaciones contempladas en los programas de actuación, inversión y financiación o presupuestos, en su caso, de los entes instrumentales y quedarán fuera del ámbito de aplicación del Título VII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, (...). Supletoriamente se regirán por las normas reguladoras de las transferencias de financiación.....

En ningún punto de la Ley se determina que el instrumento de financiación mediante “transferencias con asignación nominativa” deba destinarse en exclusividad a los gastos procedentes del servicio 18. Por este motivo, no se comparte la opinión respecto a que la propuesta de la Cámara de Cuentas entra en contradicción con lo establecido en las Leyes de Presupuestos.

No obstante, para una mejor comprensión se modifica la redacción este punto en el informe. (Ver ficha IGJA2/2).

El último punto de la alegación se limita a indicar que se ha solicitado informe a la Dirección General de Presupuestos y a la Intervención General de la Junta de Andalucía, al objeto de determinar el tipo de expediente de gasto adecuado para la transferencia de créditos destinados a financiar las actuaciones gestionadas por EPSA a través del programa de Rehabilitación Singular.

ALEGACIÓN Nº 11, A LOS PUNTOS 20 Y 21 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

Respecto a las conclusiones “se han concedido subvenciones sin disponer de crédito suficiente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma” y “se han producido desfases entre los créditos aprobados y las actuaciones realmente realizadas por la empresa y que han dado lugar a un déficit acumulado...”, dada la argumentación y datos aportados en los comentarios/alegaciones precedentes no se deduce la relación entre tales circunstancias y la tramitación de los expedientes de gasto realizados, ya que los mismos no determinan la obligación a EPSA de conceder subvenciones por encima de las disponibilidades presupuestarias ni la ejecución de actuaciones por encima de los créditos aprobados.

TRATAMIENTO DE ALEGACIÓN:

El texto de la alegación no aporta ningún argumento que recomiende la modificación de los hechos descritos en este punto del informe provisional. La alegación se limita a justificar las consecuencias de la tramitación presupuestaria de los expedientes de gasto.

Se precisa la manifestación en relación con la alteración de la voluntad del legislador

ALEGACIÓN Nº 12, A LOS PUNTOS 224 Y 225 (NO ADMITIDA)

En relación a la conclusión/recomendación que apunta a la Encomienda de Gestión como fórmula adecuada para su aplicación a “la financiación de actuaciones competencia de la Consejería de adscripción y encomendadas a la empresa”, entendemos que, por lo desarrollado en los apartados del informe provisional de los que se derivan dichas conclusiones/recomendaciones, la Cámara de Cuentas incluye entre éstas las actuaciones desarrolladas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación. Como ya se ha reflejado en los comentarios/alegaciones anteriores, la diversidad y complejidad de estas actuaciones, que incluyen, entre otras, la propia promoción de viviendas protegidas, la rehabilitación del patrimonio público residencial titularidad de EPSA, o la tramitación y abono de subvenciones, hacen difícil la aplicación de la Encomienda de Gestión como fórmula única de tramitación de los expedientes de gasto para la financiación de las actuaciones desarrolladas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación. Estas mismas dificultades fueron las que determinaron en su día la propuesta de la Intervención General de financiar las actuaciones a desarrollar en el Centro Histórico de Cádiz mediante transferencias de capital (ver comentarios/alegaciones a las cuestiones observadas 64 a 68), por lo que entendemos que cualquier determinación al respecto requiere un análisis previo en profundidad de la naturaleza de las diversas actuaciones gestionadas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación.

No obstante, en atención a ambas conclusiones/recomendaciones se han iniciado los trámites oportunos para elevar consulta, tanto a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública como a la Intervención General, en relación a la correcta presupuestación y al instrumento jurídico (tipo de expediente de gasto) adecuado a emplear para las transferencias de créditos destinados a financiar, entre otras, las actuaciones gestionadas por EPSA en las Áreas de Rehabilitación para el próximo ejercicio (Anexo 2).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

El texto admite los hechos manifestados en el informe provisional, justifica la situación en la complejidad de las actuaciones encomendadas al ente instrumental.

Se hace referencia a los argumentos expuestos en la ficha de alegaciones CFV 6/14.

Por último, informa la consejería que se han iniciado los trámites de consulta a la Dirección General de Presupuestos y a la Intervención General de la Junta de Andalucía en relación con la correcta presupuestación y tipo de expediente de gasto adecuado.

ALEGACIÓN Nº 13, A LOS PUNTOS 230 A 234 (NO ADMITIDA)

Debemos remitirnos a la alegación expresada en la cuestión observada nº 82 a 91, en relación a que, utilizar las transferencias con asignación nominativa con independencia de la fuente de financiación entra en contradicción con lo establecido en las Leyes de Presupuesto que solamente contemplan este tipo de transferencias cuando vienen financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas.

No obstante, en atención a esta recomendación se han iniciado los trámites oportunos para elevar consulta a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y a la Intervención General, en relación al instrumento jurídico (tipo de expediente de gasto) adecuado para la transferencia de créditos destinados a financiar las actuaciones gestionadas por EPSA a través del programa de Rehabilitación Singular (ORS), para el próximo ejercicio (Anexo 2).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Se reproducen los argumentos expresados en la ficha de alegación CFV 10/14, correspondiente a la cuestión observada a los puntos 82 a 91 del informe provisional.

ALEGACIÓN Nº14, A LOS PUNTOS 259 Y 260 (PARCIALMENTE ADMITIDA):

El Informe de Fiscalización de la Cámara de Cuentas se refiere al ejercicio 2011, aunque, como se señala en la página 5 (apartado 17), para comprender la situación económica y financiera de la empresa en dicho año, "se ha necesitado exponer y analizar la información del ejercicio anterior".

En relación con lo planteado, parece conveniente informar que durante la fase de elaboración del presupuesto indicado y una vez conocido el destino de la referida cuantía, es la Dirección General de Presupuestos la que indica en que partida concreta ha de presupuestarse el gasto. En este sentido la Orden de 3 de julio de 2012 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se establecen los códigos y las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos, conveniente, según se especifica en su Preámbulo, al proceso de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013. Por lo que se refiere a las transferencias de financiación, textualmente se señala en el Capítulo IV:

“Del mismo modo, se incluirán en el Capítulo VII aquellas destinadas a financiar de forma genérica la adquisición por las entidades de elementos del inmovilizado que se incorporen a su estructura fija, habitualmente denominadas transferencias de financiación de capital.

A estos efectos, se entenderá por gasto de transferencia de financiación la entrega dineraria sin contrapartida directa por parte de la entidad beneficiaria, realizada por la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial a favor de los entes instrumentales y consorcios que tengan reconocido este instrumento de financiación en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para financiar total o parcialmente y de forma genérica actuaciones no singularizadas ni condicionadas por el órgano que propone el gasto, y que correspondan a la titularidad y competencia de aquellas entidades.

Asimismo, se instrumentarán mediante transferencias de financiación las líneas de subvenciones o ayudas propias que así figure expresamente recogida en sus estatutos o norma de creación de la entidad y siempre que se contemple dicha facultad individualizada por cada línea de subvención”.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

En primer lugar, los hechos puestos de manifiesto en el informe se incluyen en el epígrafe denominado “HECHOS POSTERIORES AL ALCANCE DEL TRABAJO” por lo que el primer punto de la alegación no aporta ninguna información que no se advierta en el título del epígrafe.

En el trámite de alegaciones la Consejería ha aportado escrito de fecha 3 de julio de 2013 de la Dirección General de Presupuestos, mediante el que se comunica la autorización para tramitar el documento AD correspondiente al crédito por importe de 50.008 m€ al que se hace referencia en el punto 259 del informe.

Según memoria elaborada por la empresa el 28 de junio de 2013, se certifica el destino dado a los fondos en la empresa. Se modifica el punto 260 del informe provisional en función del contenido de esta certificación.

En el último párrafo de la alegación se vuelve a hacer referencia a la consulta planteada a la Dirección General de Presupuestos a la Intervención General de la Junta de Andalucía.

ENTE: Empresa Pública de Suelo de Andalucía

ALEGACIÓN Nº 1, AL PUNTO 6 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN Nº2, A LOS PUNTOS 42 Y 43 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

En relación con el párrafo 43, las distintas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los ejercicios 2008 al 2011, recogen en su articulado los límites máximos de endeudamiento que podrá alcanzar la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, así el volumen aprobado global en dichos periodos asciende a 1.170 MM de euros, de los cuales la Consejería hoy de Hacienda, ha aprobado Resoluciones de endeudamiento por 774 MM de euros con cargo al límite anterior, y a su vez la Empresa ha materializado préstamos hipotecarios y pólizas por importe de 630 MM de euros. Por tanto, la Empresa no solo no ha superado los límites de endeudamiento que tenía autorizados vía Leyes de Presupuestos aprobados por el Parlamento de Andalucía y publicados en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía pertinentes, sino que ha suscrito un 54% del riesgo total autorizado en los mismos.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

En relación a la alegación al punto 43, la empresa admite el hecho expuesto en el informe y justifica la situación informando de que no se han superado los límites de endeudamiento que tenía autorizados, hecho que en ningún momento se ha reflejado en el informe.

ALEGACIÓN Nº3, AL PUNTO 44 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN Nº4, AL PUNTO 46 (NO ADMITIDA)

En relación con este párrafo del informe provisional, entendemos necesario destacar que no obstante la apreciación que realiza la Cámara de Cuentas, en el informe de auditoría de las cuentas anuales del ejercicio 2011 realizado por la empresa auditora KPMG Auditores, S.L., no solo no hacen referencia a que pueda existir algún problema de salud financiera o de viabilidad financiera, en cuyo caso hubieran expresado una salvedad ("going concern"), sino que el informe tiene opinión limpia y sin salvedades.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

El texto de la alegación no aporta ningún argumento para rebatir la situación expuesta en este punto del informe provisional. El hecho que el informe de auditoría elaborado por la firma KPMG no haga referencia a los problemas de viabilidad financiera no significa que la Cámara de Cuentas no pueda tener otro criterio u opinión.

Por último, se ha de hacer constar que la afirmación a la que se hace referencia es el resultado del análisis realizado con los datos e información financiera de la empresa y expuesto específicamente en el epígrafe correspondiente al estado de flujo de efectivo (Epígrafe 3.8).

ALEGACIÓN Nº5, AL PUNTO 47 (NO ADMITIDA)

En relación con este párrafo del informe provisional, entendemos que no es correcto, ya que la Empresa ha dotado aquellas operaciones que estimaba pudieran presentarse riesgo de no poderse

acoger a la bonificación del 99% del Impuesto de Sociedades, y más concretamente en el ejercicio 2011, la Empresa tenía dotado un importe de 24.831.970 euros, registrado en la partida de Otras provisiones, en el epígrafe de Provisiones a largo plazo del pasivo del balance, en concepto de posible contingencia fiscal.

Igualmente, desde el año 1996, ejercicio desde el que la Empresa viene aplicando la mencionada bonificación, no se ha tenido ninguna inspección fiscal al respecto, incluso habiendo pedido la devolución de cantidades por distintas declaraciones del IS (ejercicio 2003 devolución por importe de 10.804,52 euros, ejercicio 2005 devolución por importe de 7.228,20 euros, ejercicio 2011 devolución por importe de 36.978,37 euros).

Asimismo, en ninguna de las auditorías que se le han realizado a la Empresa, se ha planteado por parte de la entidad auditora la no aplicación de la mencionada bonificación del 99% de la cuota íntegra del IS.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La dotación a la que hace referencia el texto de la alegación, y como más adelante admite el mismo ente fiscalizado, se refiere a la posible contingencia por las bonificaciones practicadas a las cuotas resultantes por las actuaciones en Costa Ballena (ver alegación nº 16), actuaciones de infraestructuras turísticas claramente excluidas de Los conceptos bonificables. Durante el trabajo de campo, se ha podido comprobar que no se incluyen en la provisión dotada el resto de cuotas sobre las que la empresa ha aplicado la bonificación del 99% del IS y sobre las que pueden producirse interpretaciones divergentes de la Agencia Tributaria.

ALEGACIÓN Nº6, AL PUNTO 63 (NO CONSIDERACIÓN DE ALEGACIÓN)

ALEGACIÓN Nº7, AL PUNTO 64 (NO ADMITIDA)

Independientemente del expediente administrativo que se utilizó y su fiscalización por la Intervención Delegada de la COPT, la Empresa, como bien se refleja en este informe, ha tratado estos expedientes internamente como una encomienda de gestión, de conformidad con la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 10 de marzo de 2006, las Órdenes de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 10 de noviembre de 2008 y de 26 de enero de 2010 y la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, de 9 de agosto de 2005, y en virtud de la cual ha establecido procedimientos internos para asegurarse que el destino de los fondos fuera el correcto, dando traslado vía liquidaciones, a las distintas áreas gestoras de la Consejería, según el programa en cuestión.

También se indicaba en los distintos PAIF de la Empresa el destino que se iba a dar a las transferencias recibidas, y se daba cuentas tanto en los informes de seguimiento del presupuesto como en las cuentas anuales de la empresa.

Al respecto, consideramos relevante hacer referencia al adecuado destino realizado por la Empresa a los fondos recibidos, tal y como hace mención la Cámara de Cuentas en los párrafos 67 y 68 del informe provisional, que transcribimos,

“67. Del análisis de los expedientes de gasto se ha podido comprobar que los fondos destinados a EPSA y clasificados en el Presupuesto como transferencias de financiación de capital primero, y subvenciones regladas (capital y explotación) después, han sido destinados por el órgano gestor del gasto, a las actuaciones previamente determinadas y encomendadas al ente instrumental a través de distintos instrumentos jurídicos (decretos, órdenes de encargo, resoluciones o convenios).

68. Por su parte, en el PAIF que EPSA suscribe con la Consejería a la que se encuentra adscrita también establece como destino de las transferencias y subvenciones las distintas actuaciones encomendadas”.

Es importante insistir y detallar el rigor procedimental de la Empresa en la aplicación y seguimiento de los fondos recibidos, así como su trazabilidad, que garantizan en todo caso que éstos se hayan destinado a la finalidad prevista, así como en la forma e importes previstos, todo ello conforme a los procedimientos internos que garantizan la publicidad, concurrencia y transparencia en la tramitación de las subvenciones concedidas (se adjuntan procedimientos en el Anexo 1 a este documento de alegaciones).

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

En la alegación se admiten los hechos manifestados en el informe y reitera el argumento del correcto registro de los fondos recibidos en función del destino de los mismos; además de haber cumplido los procedimientos internos.

ALEGACIÓN Nº8, AL PUNTO 65 (NO CONSIDERACIÓN DE ALEGACIÓN)

ALEGACIÓN Nº9, AL PUNTO 69 (NO CONSIDERACIÓN DE ALEGACIÓN)

ALEGACIÓN Nº10, A LOS PUNTOS 73, 74, 75 Y 77 (NO CONSIDERACIÓN DE ALEGACIÓN)

ALEGACIÓN Nº11, AL PUNTO 81 (NO ADMITIDA)

Por parte de la Empresa se le sugiere a esa Cámara de Cuentas, que si lo estima oportuno, y debido a las diferentes interpretaciones que pueden derivarse de la aplicación de las normas fiscales, que antes de realizar la solicitud de devolución de pagos indebidos, se eleven consultas vinculantes para remitirlas a la Dirección General de Tributos (DGT), de las cuales se derivará la forma de proceder en las distintas operaciones de gestión delegada que realiza la Empresa.

En el supuesto de ratificarse esa Cámara de Cuentas, en el Informe Definitivo, en su posición de solicitud de devolución de pagos indebidos, y dado que el plazo para realizar la petición de la misma ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, finaliza al final de Enero del 2014, se procedería a solicitar la devolución.

Justifica esta sugerencia el hecho de que en la inspección de IVA del ejercicio 2009 no se puso de manifiesto por parte del equipo inspector nada al respecto, siendo un aspecto ampliamente debatido, tal y como se puede observar en las diligencias de dicha inspección.

Consideramos oportuno añadir que en el caso de que la DGT se pronunciara a favor de la no sujeción del IVA en este tipo de actividades desarrolladas por la Empresa, EPSA pasaría a ser consumidor final en todos los gastos con IVA soportado en la actividad de Gestión Delegada no sujeta, por lo que el efecto neto en tesorería que la Cámara de Cuentas manifiesta en su informe provisional no es correcto, pues la NO SUJECCIÓN implicaría no repercutir IVA a la Consejería, pero al mismo tiempo implicaría no poder deducir el IVA soportado de los gastos incurridos en dichas actividades, siendo este IVA un mayor coste de la actividad y, por tanto, exigible a la Consejería en las liquidaciones de la actividad de Gestión Delegada.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

No se aportan argumentos que contradigan los hechos manifestados en el informe.

Parece que la alegación recomienda a la Cámara de Cuentas elevar consulta a la Dirección General de Tributos. Se entiende, en todo caso, que la consulta tiene que realizarla EPSA.

El resto de la alegación se limita a ampliar información sobre la situación que se plantearía en el caso de que se determinara definitivamente la no sujeción de las operaciones.

ALEGACIÓN Nº12, A LOS PUNTOS 82 A 91 (NO ADMITIDA)

Estos párrafos quedan contestados en parte en las alegaciones nº 16 y 17.

No obstante, consideramos oportuno indicar que tanto en los Programas de Rehabilitación Singular, como de AFAS e Inquilinos, desde sus inicios la Empresa lo ha considerado como una gestión delegada y se ha contabilizado conforme se nos ha indicado desde la Intervención General, prueba de ello es que en los informes de los ejercicios 2006 a 2009 no manifiesta nada en contra al respecto en cuanto a su contabilización. En concreto, la Intervención General en su último informe definitivo de auditoría sobre las Cuentas Anuales de la Empresa, correspondiente a las del ejercicio 2009, recibido el pasado 9 de abril del 2013, en el apartado V. Dictamen, concluye que, "La empresa no ha incurrido en defectos de contabilización de transferencias y subvenciones de capital y explotación tomando en consideración el destino real de los fondos recibidos y no solo el jurídico, tal y como expresa la Norma de Registro y Valoración 21ª.2 (...)"

Asimismo, en las normas de valoración de las cuentas anuales desde el ejercicio 2006 se expresa lo siguiente en la nota de Acreeedores por actuaciones de gestión delegada, "No obstante, en cuanto a las aplicaciones del pasivo relativo a "Acreeedores por actuaciones de gestión delegada" concernientes a la orden de 9 de agosto de 2005, por la que se establece una línea de actuación

para la rehabilitación de edificios residenciales y la mejora de sus dotaciones e instalaciones, y se encomienda su ejecución a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (Rehabilitación Singular), el pasivo se aplica en el momento de la concesión de la subvención, por el importe concedido al beneficiario reclasificándose dicho saldos a Acreedores comerciales, tal y como se expresa en la norma de valoración 20.h del Plan de contabilidad de empresas de la Junta de Andalucía”.

El auditor externo KPMG Auditores, S.L. en sus informes de auditoría sobre las cuentas anuales de la Empresa; Intervención General de la Junta de Andalucía en sus informes de auditoría realizados en el ámbito del Control Financiero Permanente establecido por la Ley General de Hacienda Pública y el Decreto 9/1999, y la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria tras su análisis de la actividad de la empresa en el transcurso de la inspección de IVA del ejercicio 2009, en ningún momento nos han manifestado que dichas actividades se debieran de contemplar y, por tanto, contabilizar y tributar como si de una actuación propia se tratara.

Por último, indicar, que la Empresa no es competente en la configuración y registro de la contabilidad presupuestaria de la Junta de Andalucía, sino que las aplicaciones presupuestarias y expedientes administrativos a través de los cuales se nos asignan fondos para financiar dichas actuaciones, así como su fiscalización, nos vienen dadas de los diferentes órganos de la Junta de Andalucía.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Nos referimos a los argumentos contenidos en las fichas de alegaciones 16/24 y 17/24.

Se admiten los hechos manifestados en el informe. Señala la empresa el correcto registro contable de fondos en función del destino.

Por otro lado reitera el hecho de que no se han planteado salvedades en los informes de control financiero y de auditoría de cuentas de ejercicios anteriores.

Por último expone que la empresa no es competente en la configuración y registro de la contabilidad presupuestaria de la Junta de Andalucía.

ALEGACIÓN Nº13, AL PUNTO 92 (NO ADMITIDA)

En cuanto al Programa de Rehabilitación Singular, manifestar que con fecha 31 de octubre de 2008 la Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio emitió un certificado donde garantizaba la suficiencia de recursos necesarios, asegurando un mínimo de 276 MM de euros en el conjunto de las anualidades 2008-2012, indicando el código presupuestario 01.15.00.03.00.740.52.43A, para la ejecución y gestión de dicho programa, incluyendo los derivados del personal que se adscribe al personal de la misma, lo que vuelve a poner de manifiesto que este programa era considerado como una Gestión Delegada ya que financiaba hasta el personal del mismo, y que la figura de financiación se marcaban desde la Junta de Andalucía.

Adicionalmente comentar que esa partida presupuestaria y el texto sobre la financiación del personal consta en la Orden de 9 de agosto de 2005, por la que se establece la línea de actuación para la rehabilitación de edificios residenciales y la mejora de sus dotaciones e instalaciones, y se encomienda

su ejecución a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, concretamente en el artículo 5 de dicha Orden.

Por otro lado, las distintas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los ejercicios 2008 al 2011, recogen en su articulado los límites máximos de endeudamiento que podrá alcanzar la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, así el volumen aprobado global en dichos periodos asciende a 1.170 MM de euros, de los cuales la Consejería hoy de Hacienda, ha aprobado Resoluciones de endeudamiento por 774 MM de euros con cargo al límite anterior, y a su vez la Empresa ha materializado préstamos hipotecarios y pólizas por importe de 630 MM de euros. Por tanto, la Empresa no solo no ha superado los límites de endeudamiento que tenía autorizados vía Leyes de Presupuestos aprobados por el Parlamento de Andalucía y publicados en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía pertinentes, sino que ha suscrito un 54% del riesgo total autorizado en los mismos.

En el apartado 1º de las Conclusiones Generales de este documento se exponen argumentos que complementan los expuestos en esta alegación.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Los hechos referidos en el texto de la alegación han sido también indicados en el informe (punto 93, nota al pie nº 19), aunque no afectan al pronunciamiento de la Cámara de Cuentas. El referido certificado nunca puede eximir a la Consejería del cumplimiento de la normativa presupuestaria para la adecuada dotación de los créditos destinados a la concesión de subvenciones.

Respecto a los límites de endeudamiento, en ningún caso se comenta en el informe que hayan sido superados.

ALEGACIÓN Nº14, AL PUNTO 95 (NO CONSIDERACIÓN DE ALEGACIÓN)

ALEGACIÓN Nº15, A LOS PUNTOS 10 Y 218 (NO ADMITIDA)

La forma jurídica de la empresa es la de Agencia Pública Empresarial de las previstas en el artículo 68.1 b) de la Ley 9/2007, según lo estipulado en el artículo 1.1 c) del Decreto 217/2011, de 28 de junio (BOJA nº 127 de 30 de junio).

En relación con la adaptación de los Estatutos, informar que la tramitación de unos nuevos Estatutos ha pasado hasta la fecha por las siguientes fases:

- Con fecha 17 de noviembre de 2010 se envió formalmente a la Secretaría General Técnica de la Consejería, entonces de Obras Públicas y Vivienda, Borrador de Proyecto de Decreto por el que se aprobarían los nuevos Estatutos de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, ya configurada como Agencia de las previstas en el artículo 68.1 b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Tras someterse el texto a exposición pública, en coordinación con un equipo de trabajo de la Secretaría General Técnica de la citada Consejería, se informaron las distintas alegaciones de

sindicatos, Gabinete Jurídico, Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, siendo revisado el texto e incorporadas algunas modificaciones.

- Las últimas comunicaciones que tuvimos a este respecto eran relativas a la fase de informe del Consejo Consultivo de Andalucía. Según el calendario de trabajo seguido, debería haberse aprobado por el Consejo de Gobierno antes de la finalización del año 2011.

Al contemplarse en el Informe Provisional el hecho de no contar en "la fecha del trabajo de campo" con los estatutos adaptados, deseamos indicar que la tramitación parlamentaria de la Ley de la Función Social de la Vivienda prevé la transformación de EPSA en una nueva Agencia Pública Empresarial, con nuevos objetos sociales y bajo la denominación de Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA).

Con posterioridad, se ha considerado aconsejable no impulsar un nuevo proceso dadas las repercusiones que va a tener en su objeto y, por tanto, en su actividad, la futura Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (procedente del Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril) que se tramita como Proyecto de Ley 9-13/PL-000002.

No obstante lo anterior, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 4.2 del Decreto 217/2011, de 28 de junio, de adecuación de diversas entidades de Derecho Público (entre ellas EPSA) a las previsiones de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía que establece: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.6, párrafo tercero, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, las agencias públicas empresariales que figuran en el presente Decreto tendrán la consideración de medios propios instrumentales y servicios técnicos de la Administración de la Junta de Andalucía y de los poderes adjudicadores dependientes de ella, estando obligadas a realizar los trabajos que estos les encomienden en las materias propias de su objeto y fines, de acuerdo con el régimen legal de las encomiendas de gestión establecido por la Comunidad Autónoma de Andalucía."

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La empresa acepta el hecho manifestado en el informe y justifica la situación de la tramitación de los nuevos estatutos.

Si bien la futura Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (procedente del Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, actualmente en suspensión por recurso de inconstitucionalidad de fecha 9 de julio de 2013) pueden tener repercusiones en el objeto y la actividad de la empresa, por lo que parece razonable no impulsar, en el momento actual, una modificación de los estatutos; no resulta menos cierto que la exigencia de la Ley de Contrato del Sector Público a la que se hace referencia en el informe provisional, debió haberse atendido en el plazo establecido en esta norma. (entrada en vigor de la LCSP 30 de abril de 2008).

ALEGACIÓN Nº16, AL PUNTO 221 (NO ADMITIDA)

En relación con el Impuesto de Sociedades (IS), al comienzo de su actividad EPSA aplicaba la exención al impuesto de sociedades.

Con la anterior Ley 61/1978 del IS, en el año 1994, le fueron incoadas a la Empresa, actas por el concepto IS, correspondientes a los ejercicios 1987 a 1990, al considerar el inspector actuante que la Empresa se encontraba sujeta y no exenta a dicho impuesto. Dichas actas se encuentran recurridas desde el ejercicio 1995 ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, alegando entre otras cuestiones la aplicación a EPSA de las exenciones previstas en el artículo 5.1 y 5.2 de la Ley 61/78 del I.S.

Una vez promulgada la Ley vigente reguladora del IS (Ley 43/1995) y admitiendo la tesis de la Administración Tributaria, EPSA no podría ser considerada entidad exenta de las contempladas en el artículo 9 de la vigente Ley del IS, no obstante si puede aplicar la bonificación prevista en el apartado 2 del artículo 34 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del IS, en el cual se indica: "Tendrá una bonificación del 99 por ciento la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas de la prestación de cualquiera de los servicios comprendidos en el apartado 2 del artículo 25 o en el apartado 1.a), b) y c) del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de competencias de las entidades locales territoriales, municipales y provinciales, excepto cuando se exploten por el sistema de empresa mixta o de capital íntegramente privado.

La bonificación también se aplicará cuando los servicios referidos en el párrafo anterior se presten por entidades íntegramente dependientes del Estado o de las comunidades autónomas".

La Empresa ha venido entendiendo, salvo mejor opinión en contrario, que los servicios que presta o actividades que desarrolla se encuentran dentro de los contemplados en la letra d) del apartado 2 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el cual enumera "Ordenación, Gestión, Ejecución y Disciplina Urbanística; Promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales".

Entendemos que "Ordenación, Gestión, Ejecución y Disciplina Urbanística" cubren la totalidad de la actuación pública en materia de urbanismo, donde se encuentra la totalidad de la actividad urbanizadora, en esta materia, que realiza la Empresa (tanto en gestión propia como en gestión delegada). Igualmente se recoge "Promoción y gestión de viviendas" donde se encuadraría toda la parte de edificaciones que realiza la Empresa.

Prueba de lo anterior es que en la urbanización de la promoción de costa ballena en la provincia de Cádiz, al ser una promoción de desarrollo turístico y que por tanto podría ser susceptible de no encuadrarla dentro de lo enunciado en el párrafo anterior y, a su vez, podría estar fuera de las actividades de EPSA, si se doto la correspondiente provisión por posibles contingencias fiscales en aplicación de la bonificación del 99%, concretamente en 2011 la Empresa tenía dotado un importe de 24.831.970 euros, registrado en la partida de Otras provisiones, en el epígrafe de Provisiones a largo plazo del pasivo del balance Igualmente desde el año 1996, ejercicio desde el que la Empresa viene aplicando la mencionada bonificación, no se ha tenido ninguna inspección fiscal al respecto, incluso habiendo pedido la devolución de cantidades por distintas declaraciones del IS (ejercicio 2003 devolución por importe de 10.804,52 euros, ejercicio 2005 devolución por importe de 7.228,20 euros, ejercicio 2011 devolución por importe de 36.978,37 euros).

Asimismo, en ninguna de las auditorias que se le han realizado a la Empresa, se ha planteado por parte de la entidad auditora la no aplicación de la mencionada bonificación del 99% de la cuota íntegra del IS.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La incertidumbre puesta de manifiesto en el informe provisional está fundamentada en el análisis del artículo 34.2 de la Ley del Impuesto de Sociedades y en las siguientes consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos:

- Consulta V0012-12 de la DGT, de 12 de enero de 2012.
- Consulta V0025-11 de la DGT, de 12 de enero de 2011
- Consulta V0138-11 de la DGT, de 28 de enero de 2011
- Consulta V1491-09 de la DGT, de 22 de junio de 2009.
- Consulta V0972-08 de la DGT de 14 de mayo de 2008.
- Consulta V2816-06 de la DGT, de 31 de octubre de 2006.

En relación con el concepto de gestión urbanística:

- Artículo 86 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que desarrolla el concepto de gestión urbanística contenido en el artículo 147 de Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo ´

No obstante, el informe provisional, en orden a evitar posibles contingencias, recomienda realizar las oportunas consultas por parte de EPSA a la Dirección General de Tributos.

El texto de la alegación no aporta argumentos que justifiquen su posición ante el cumplimiento de la normativa tributaria, y justifica su posición en el hecho de no haber sido inspeccionados hasta el momento actual; además de que este hecho no ha sido puesto de manifiesto en auditorias anteriores.

ALEGACIÓN Nº17, AL PUNTO 229 (NO ADMITIDA)

Por parte de la Empresa se le sugiere a esa Cámara de Cuentas, que si lo estima oportuno, y debido a las diferentes interpretaciones que pueden derivarse de la aplicación de las normas fiscales, que antes de realizar la solicitud de devolución de pagos indebidos, se eleven consultas vinculantes para remitirlas a la Dirección General de Tributos (DGT), de las cuales se derivará la forma de proceder en las distintas operaciones de gestión delegada que realiza la Empresa.

En el supuesto de ratificarse esa Cámara de Cuentas, en el Informe Definitivo, en su posición de solicitud de devolución de pagos indebidos, y dado que el plazo para realizar la petición de la misma

ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, finaliza al final de Enero del 2014, se procedería a solicitar la devolución.

Justifica esta sugerencia el hecho de que en la inspección de IVA del ejercicio 2009 no se puso de manifiesto por parte del equipo inspector nada al respecto, siendo un aspecto ampliamente debatido, tal y como se puede observar en las diligencias de dicha inspección.

Consideramos oportuno añadir que en el caso de que la DGT se pronunciara a favor de la no sujeción del IVA en este tipo de actividades desarrolladas por la Empresa, EPSA pasaría a ser consumidor final en todos los gastos con IVA soportado en la actividad de Gestión Delegada no sujeta, por lo que el efecto neto en tesorería que la Cámara de Cuentas manifiesta en su informe provisional no es correcto, pues la NO SUJECCIÓN implicaría no repercutir IVA a la Consejería, pero al mismo tiempo implicaría no poder deducir el IVA soportado de los gastos incurridos en dichas actividades, siendo este IVA un mayor coste de la actividad y, por tanto, exigible a la Consejería en las liquidaciones de la actividad de Gestión Delegada.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La alegación admite los hechos manifestados ya que no refiere ningún argumento que los rebata.

El informe provisional se limita a exponer las posibles interpretaciones divergentes respecto a la repercusión del porcentaje del IVA en las actuaciones realizadas por la empresa.

Para asegurar el correcto tratamiento fiscal, se recomienda a la empresa la presentación de las correspondientes consultas a la Administración Tributaria, actuación que en todo caso corresponde a EPSA, y no a la Cámara de Cuentas, como parece indicar la alegación

ALEGACIÓN Nº18, AL PUNTO 232 (NO ADMITIDA)

Respecto a las acciones necesarias para solicitar la devolución de los pagos indebidos nos remitimos a lo indicado en la alegación nº 16.

No obstante respecto al importe de los 10.600 m euros de IVA repercutido a la Consejería durante los ejercicios 2008 a 2011, debe de tenerse en cuenta también el IVA deducido en ese periodo. Para poder realizar las correspondientes consultas vinculantes a la Agencia Tributaria, en relación con las actividades desarrolladas en ORS y AFA, se ha procedido por parte de la Empresa a realizar un calculo estimativo del efecto que tendría el IVA Repercutido y Soportado para los periodos 2006 a 2013 (teniendo en cuenta que la Empresa fue objeto de una inspección Fiscal del saldo resultante del ejercicio 2009, cuyo resultado fue de 14 MM euros, la cual se saldo a favor de la Empresa y en 2011 se le devolvió 7,3 MM euros).

En base a los cálculos mencionados anteriormente y para el periodo indicado (2008-2011) el efecto de las correcciones del IVA en ORS y AFA sería el que se muestra en el cuadro siguiente:

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Actuaciones Generales de ORS						IVA Rep - IVA Sop.
IVA Repercutido			IVA Soportado			Importe Cuota
Año	Importe Base	Importe Cuota	Año	Importe Base	Importe Cuota	
2008	9.610.423,73	1.537.667,78	2008	6.064.136,58	969.340,02	568.327,76
2009	17.412.197,98	2.785.798,39	2009	11.503.820,94	1.826.619,36	959.179,03
2010	17.082.005,35	2.886.135,97	2010	9.608.037,82	1.608.699,16	1.277.436,81
2011	7.875.778,15	1.417.640,09	2011	4.454.969,50	792.484,18	625.155,91
Totales	51.980.405,21	8.627.242,23	Totales	31.630.964,84	5.197.142,72	3.430.099,51

Actuaciones ORS en ARC						IVA Rep - IVA Sop.
IVA Repercutido			IVA Soportado			Importe Cuota
Año	Importe Base	Importe Cuota	Año	Importe Base	Importe Cuota	
2008	1.031.008,15	164.663,92	2008	673.492,37	107.708,08	56.955,84
2009	3.040.698,61	485.558,89	2009	2.051.772,33	327.258,92	158.299,97
2010	926.030,00	154.686,42	2010	556.415,10	89.155,51	65.530,91
2011	859.403,53	154.475,22	2011	477.592,39	85.334,75	69.140,47
Totales	5.857.140,29	959.384,45	Totales	3.759.272,19	609.457,26	349.927,19

Total de Ingresos indebidos por IVA en actuaciones de ORS 2008-2011	3.780.026,70
--	---------------------

Actuaciones OFAs						IVA Rep - IVA Sop.
IVA Repercutido			IVA Soportado			Importe Cuota
Año	Importe Base	Importe Cuota	Año	Importe Base	Importe Cuota	
2008	0,00	0,00	2008	0,00	0,00	0,00
2009	2.277.280,30	364.364,85	2009	1.122.873,88	179.112,45	185.252,40
2010	4.523.547,41	780.469,50	2010	936.530,08	159.793,47	620.676,03
2011	4.267.745,35	768.194,16	2011	985.300,24	167.046,22	601.147,94
Totales	11.068.573,06	1.913.028,51	Totales	3.044.704,20	505.952,14	1.407.076,37

Total de Ingresos indebidos por IVA en actuaciones de OFAs 2008-2011	1.407.076,3
---	--------------------

La empresa no realiza alegación a los hechos descritos en el informe. Se limita a ampliar la información realizando un cálculo estimativo del efecto neto que tendría el IVA Repercutido y Soportado para los periodos 2006 a 2013, correspondiente a las actividades desarrolladas en ORS Y AFA.

No es objeto de este informe la evaluación del efecto, que en su caso resulte, de la solicitud de devolución de los pagos indebidos recomendada.

ALEGACIÓN Nº19, AL PUNTO 234 (NO ADMITIDA)

El artículo 9.4.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que "4. Adicionalmente, el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos: b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención".

Como ya se ha comentado en alegaciones anteriores, constan documentos de la Secretaria General Técnica de la Consejería donde manifestaban la existencia de crédito suficiente para otorgar dichas subvenciones.

Por otro lado, las distintas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los ejercicios 2008 al 2011, recogen en su articulado los límites máximos de endeudamiento que podrá alcanzar la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, así el volumen aprobado global en dichos periodos asciende a 1.170 MM de euros, de los cuales la Consejería hoy de Hacienda, ha aprobado Resoluciones de endeudamiento por 774 MM de euros con cargo al límite anterior, y a su vez la Empresa ha materializado préstamos hipotecarios y pólizas por importe de 630 MM de euros. Por tanto, la Empresa no solo no ha superado los límites de endeudamiento que tenía autorizados vía Leyes de Presupuestos aprobados por el Parlamento de Andalucía y publicados en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía pertinentes, sino que ha suscrito un 54% del riesgo total autorizado en los mismos.

En la memoria del PAIF del ejercicio 2011, publicado en BOJA nº 60 de fecha 25 de marzo de 2011, en su última parte, en el apartado FINANCIACIÓN DE LA EMPRESA PUBLICA DE SUELO, se recoge:

“Para financiación de este presupuesto se estima necesaria la suscripción de nuevos créditos y/o préstamos con entidades financieras, hasta un importe de 110 MM euros, para financiar promociones de viviendas protegidas en régimen de venta y/o alquiler y gastos de desarrollos urbanísticos y 60 MM euros en pólizas de crédito para financiar actuaciones de gestión delegada. No obstante, si no fuese posible ultimar la contratación y aprobación de los expedientes de endeudamiento necesarios para cubrir las necesidades de financiación de la actividad de Gestión Delegada, hasta la cuantía autorizada en la Ley de presupuestos 2010, el importe a autorizar para 2011 podría incrementarse en 200 MM euros, por lo que el importe total de créditos y/o préstamos a suscribir sería de 370 MM euros”.

Si nos fijamos en los documentos PAIF de los ejercicios 2010 y 2011, la inversión ejecutada por la Empresa es la siguiente (cifras en miles de euros), la cual es menor a la prevista:

Ejercicio 2010

Inversión en Aprovisionamientos:

Presupuesto: 272.878; Ejecutada: 245.419

Inversión en Actuaciones por intermediación (Terceros):

Presupuesto: 259.752; Ejecutada: 102.138

Ejercicio 2011

Inversión en Aprovisionamientos:

Presupuesto: 286.624; Ejecutada: 133.287

Inversión en Actuaciones por intermediación (Terceros):

Presupuesto: 211.309; Ejecutada: 62.852.

Por consiguiente, siempre se ha ejecutado menor importe de inversión que el que se había presupuesto en los distintos PAIF de los ejercicios 2010 y 2011.

Respecto a la responsabilidad contable, la Empresa ha registrado correctamente estas fuentes de financiación conforme al 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 fecha 2 de octubre de 2009, y así lo ha indicado en las cuentas anuales y el PAIF de la empresa en los distintos ejercicios analizados.

En relación con ello, la Intervención General en su último informe definitivo de auditoría sobre las Cuentas Anuales de la Empresa, correspondiente a las del ejercicio 2009, recibido el pasado 9 de abril del 2013, en el apartado V. Dictamen, concluye que, “La empresa no ha incurrido en defectos de contabilización de transferencias y subvenciones de capital y explotación tomando en consideración el destino real de los fondos recibidos y no solo el jurídico, tal y como expresa la Norma de Registro y Valoración 21ª.2 (...)”.

Relacionado con todo lo anterior, desde finales del año 2010 y durante el año 2011 se inicia la regularización de la situación de desfase financiero de la Empresa desde el punto de vista presupuestario, para dar cabida a los compromisos que se habían adquirido con anterioridad, contando con conocimiento del Consejo de Gobierno (mediante la autorización de las pólizas suscritas en 2011 de 145 MM de euros para la gestión delegada).

En el apartado 1º de las Conclusiones Generales de este documento se exponen argumentos que complementan los expuestos en esta alegación.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Insiste la empresa mediante la alegación, que constan documentos de la Secretaria General Técnica de la Consejería donde manifestaban la existencia de crédito suficiente para otorgar dichas subvenciones. Este hecho, puesto también de manifiesto en el informe, no supone que se hayan cumplido las normas presupuestarias para la debida dotación de los créditos en el presupuesto. El documento referido es una manifestación de voluntad sin ningún valor normativo.

Respecto a los límites del endeudamiento nada se expone en el informe provisional.

Respecto a las responsabilidades contables la Cámara de Cuentas se limita a señalar los hechos que pueden presentar indicios de este tipo de responsabilidad, que en su caso, será determinado por(..) el Tribunal de Cuentas.

ALEGACIÓN Nº20, AL PUNTO 258 (NO ADMITIDA)

Entendemos necesario destacar que en los informes de auditoría de las cuentas anuales de la Empresa, realizados para los ejercicios 2001-2011 por la empresa auditora OS Auditores, S.L., no solo no hacen referencia a que pueda existir algún problema de salud financiera o de viabilidad financiera, en cuyo caso hubieran expresado una salvedad (“going concern”), sino que los informes tienen opinión limpia y sin salvedades.

Por otro lado, las distintas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los ejercicios 2008 al 2011, recogen en su articulado los límites máximos de endeudamiento que podrá alcanzar la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, así el volumen aprobado global en dichos

periodos asciende a 1.170 MM de euros, de los cuales la Consejería hoy de Hacienda, ha aprobado Resoluciones de endeudamiento por 774 MM de euros con cargo al límite anterior, y a su vez la Empresa ha materializado préstamos hipotecarios y pólizas por importe de 630 MM de euros. Por tanto, la Empresa no solo no ha superado los límites de endeudamiento que tenía autorizados vía Leyes de Presupuestos aprobados por el Parlamento de Andalucía y publicados en los Boletines Oficiales de la Junta de Andalucía pertinentes, sino que ha suscrito un 54% del riesgo total autorizado en los mismos.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La empresa justifica los argumentos expuestos en el informe provisional alegando que no han sido sobrepasados los límites de endeudamiento. El hecho puesto de manifiesto no es objeto de argumentación en contra, ni se contradicen los ratios calculados y expuestos en el informe.

ALEGACIÓN Nº21, A LOS PUNTOS 259 Y 260 (ADMITIDA)

ALEGACIÓN Nº22, AL PUNTO 179 (NO ADMITIDA)

Al tratarse de la aplicación de un Acuerdo de Estabilidad no se ha contemplado ningún proceso de selección, conforme a la finalidad de cualquier acuerdo de estabilidad que supone una excepción a la regla general de sometimiento a un proceso de selección.

El acuerdo de estabilidad se aplica, en unos casos, sobre unos trabajadores con contrato temporal en vigor que, mayoritaria y previamente, fueron seleccionados conforme a una convocatoria pública, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad y, en otros casos, sobre trabajadores que fueron subrogados en la Empresa provenientes de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, al encomendarse a la Empresa la gestión de una nueva actividad con los trabajadores que prestaban sus servicios en dichos programas.

En este sentido, de los 54 trabajadores que han accedido a la condición de personal indefinido en aplicación del acuerdo de estabilidad de Áreas de 22 de mayo de 2009, se ha constatado que 15 de ellos accedieron a la plantilla de la Empresa por subrogación de la Consejería, en aplicación del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y 36 mediante procesos de selección previo para acceder a la condición de personal con contrato temporal (Ver anexo 3).

Como anexo 4 se adjunta dictamen jurídico emitido por los profesores de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla D. Jaime Castiñeira Fernández, D. José Manuel Gómez Muñoz y D^a Patrocinio Rodríguez Ramos, que se pronuncia a favor de la subrogación de la Empresa en los contratos laborales de las Administraciones Autonómica y Local en supuestos de cesiones de titularidad y desarrollo de competencias delegadas.

Estos párrafos del informe provisional de la Cámara de Cuentas han de analizarse conjuntamente con los párrafos 191 a 200 (páginas 41 y 42) y los párrafos 246 y 247 (páginas 52 y 53), en los que se constata, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2012, la obligación de conversión de los contratos temporales que cumplen los requisitos del acuerdo de

estabilidad a indefinidos, sin posibilidad de someterlos con carácter previo a un proceso de selección, en virtud de ejecución de la referida sentencia.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

El informe provisional se limita a describir una serie de hechos y circunstancias que han sido constatadas durante el trabajo de campo. La alegación presentada por la empresa admite los hechos y se limita a describir las situaciones sin aportar nueva documentación que permitan modificar las incidencias señaladas.

ALEGACIÓN Nº23, A LOS PUNTOS 181 A 183 (NO ADMITIDA)

Los apartados 2 y 3 del artículo 69 de Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, disponen:

“2. Las agencias públicas empresariales ejercerán únicamente las potestades administrativas que expresamente se les atribuyan y solo pueden ser ejercidas por aquellos órganos a los que en los estatutos se les asigne expresamente esta facultad.

3. En el caso de que se trate de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública, podrá llevarlas a cabo, bajo la dirección funcional de la agencia pública empresarial, el personal funcionario perteneciente a la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita. A tal fin, se configurarán en la relación de puestos de trabajo correspondiente las unidades administrativas precisas, que dependerán funcionalmente de la agencia pública empresarial.

La dependencia de este personal supondrá su integración funcional en la estructura de la agencia, con sujeción a las instrucciones y órdenes de servicio de los órganos directivos de la misma, quienes ejercerán las potestades que a tal efecto establece la normativa general. El decreto por el que se aprueben los estatutos de la agencia contendrá las prescripciones necesarias para concretar el régimen de dependencia funcional, el horario de trabajo y las retribuciones en concepto de evaluación por desempeño y las relativas al sistema de recursos administrativos que procedan contra los actos que se dicten en ejercicio de las potestades administrativas atribuidas a la agencia.”

Los Estatutos de la Empresa aún no han sido adaptados a la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, a pesar de haberse promovido un procedimiento de adaptación parcial que se paralizó en el trámite anterior a su remisión al Consejo Consultivo de Andalucía, por este motivo no se ha producido el Decreto de adaptación que establezca las determinaciones a que se refiere el artículo 69.3 párrafo segundo anteriormente transcrito

Por este mismo motivo, la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Fomento y Vivienda, a la que se adscribe la Empresa, tampoco contempla aún ninguna unidad administrativa que dependa funcionalmente de la Empresa.

Esta situación es la que ha impedido hasta el momento disponer del personal funcionario adscrito funcionalmente a la Empresa que intervenga en la tramitación de los procedimientos en el ejercicio de potestades administrativas, lo que se ha resuelto recientemente en la delegación de competencias por parte de los Delegados Provinciales a favor del Director de la Empresa, en el que se prevé, en el apartado primero de la parte dispositiva de las resoluciones de delegación, la formulación de una propuesta de resolución por parte de un funcionario de la Consejería (en anexo 2 se adjunta copia de las Resoluciones citadas).

Por último, no existe en el ordenamiento jurídico ninguna conceptualización de lo que se entiende por potestades administrativas, e igualmente la doctrina jurídica tampoco es pacífica en este tema. Si la consideramos como el ejercicio de poder que habilita para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o derechos subjetivos o mediante la modificación del estado material de las cosas existentes, podríamos albergar serias dudas acerca de si el otorgamiento de una subvención reglada, en la que la entidad otorgante, en este caso la Empresa, se limita a comprobar el cumplimiento de los requisitos materiales, sin que intervenga ningún elemento discrecional, puede tener la consideración de potestad administrativa.

Así, el artículo 3.2. de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, literalmente, dispone: “Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas”, por lo que, a sensu contrario, se ha de concluir la existencia de subvenciones que no respondan al ejercicio de potestades administrativas.

En este mismo sentido, la disposición adicional cuarta de la Ley antes citada, señala la posibilidad de ejercer controles financieros de subvenciones por parte de empresas privadas de auditoría, salvo que supongan el ejercicio de potestades administrativas.

Se considera que la verdadera potestad administrativa se pone de manifiesto en la configuración, en este caso a través del Plan de Vivienda, de los programas de subvención, concretando el contenido de los mismos: su objeto, finalidad, procedimiento, requisitos, etc., pero no en el acto material de verificar el cumplimiento de los requisitos por parte del solicitante, conforme al procedimiento previsto en las normas reglamentarias.

Indicar que si, aun hoy, la consideración de una determinada actividad como manifestación del ejercicio de una potestad administrativa ofrece dudas, cuanto más en el ejercicio al que se refiere la auditoría de la Cámara, por no decir a los ejercicios en los que se pusieron en marcha la atribución de estas competencias en la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, por lo que aseverar que se pueden derivar indicios de responsabilidad administrativa por este motivo debiera ser matizado.

*En este sentido, reseñar el informe del Gabinete Jurídico HPPI00043/11, de 22 de febrero de 2011, a solicitud de la Secretaría General para la Administración Pública, sobre el tratamiento que debe darse a las potestades públicas en los Estatutos de las Agencias afectadas por la reordenación del sector público, que exigió la emisión de un informe complementario de 1 de marzo de 2011 dada la celeridad con que se emitió el primer informe y (sic) **“la complejidad de la cuestión susceptible de ser abarcada desde muy diferentes planos”**.*

Se adjunta como anexo 5 ambos informes.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La alegación admite los hechos manifestados en el informe provisional y justifica la situación en la falta de conceptualización en la normativa de los que se entiende por potestades administrativas.

ALEGACIÓN Nº24, A LOS PUNTOS 185 Y 243 (NO ADMITIDA)

Conforme a lo dispuesto en los artículos 12.3 y 17.3 y 4 de la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011, el complemento salarial de la antigüedad debe excluirse para la comprobación de que las retribuciones íntegras anuales no superen el importe máximo de los 68.981,88 euros y, tras descontar la antigüedad, resulta que tan sólo dos directivos han superado dicho límite en 773,49 euros y 1.561,24 euros.

Por otra parte se ha considerado que en el cómputo del límite retributivo no debía tenerse en cuenta la productividad abonada en 2011 porque corresponde a la del ejercicio de 2010 en que se devenga, y en dicho sentido, si del cómputo se excluye la productividad del ejercicio del 2010, abonada en 2011, las retribuciones de ninguno de los dos directivos exceden del límite de los 68.981,88 euros.

En este sentido, la productividad correspondiente a 2011, y devengada en este ejercicio, que debería haberse abonado en 2012, fue 0,00 € para el personal de alta dirección en el que se encuadran los seis puestos directivos a que se refiere el informe de la Cámara.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

Se dispone de evidencia documental, validada por los responsables del departamento de recursos humanos, en la que se pone de manifiesto que ascienden a seis los directivos cuyas retribuciones íntegras anuales, una vez descontada la antigüedad, están por encima de límite impuesto por la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2011.

En cuanto a la consideración de la empresa de no tener en cuenta en el cómputo del límite retributivo la productividad abonada en 2011 porque corresponde al ejercicio 2010, se debe tener en cuenta que la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2011, en el artículo 17.3 establece expresamente "...dicho 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."

Es decir, se limitan las retribuciones percibidas, no devengadas. Y se incluyen en la limitación lo pagos en concepto de productividad.

ALEGACIÓN Nº25, A LOS PUNTOS 176 Y 239 (NO ADMITIDA)

En relación con el personal de alta dirección y los directivos intermedios, se ha procedido por la Empresa a un reducción considerable de la cuantía de los mismos, tal y como se muestra en el cuadro siguiente.

	DIRECTIVOS 2011	DIRECTIVOS 2013 (a 23-09-2013)
Proviene de plantilla	71	47
NO Proviene de plantilla	91	34
<i>Proceso Selección</i>	18	19
<i>Libre Designación</i>	73	15
TOTAL DIRECTIVOS	162	81

Nota: se adjunta Anexo 6 con el detalle del personal directivo no proveniente de plantilla en 2011, y a fecha 23 de septiembre de 2013.

En definitiva, se observa que:

1º. En 2011, de 91 directivos que no provenían de plantilla 18 participaron en una selección y 73 no lo hicieron.

2º. En 2013, de 34 directivos que no provenían de plantilla 19 participaron en una selección y 15 no lo hicieron. El proceso de convocatorias de acceso a los puestos de libre designación ya cubiertos quedó en suspenso ante la tramitación e inminente aprobación de la Ley para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda que modificaba el objeto social de la agencia, que, incluso, cambiaba de denominación y que exige una reorganización que podría dejar obsoletos determinados puestos de libre designación.

Luego los directivos no provenientes de plantilla que no se incorporan a la Empresa mediante un proceso de selección han pasado de 73 en 2011 a 15 en 2013, disminuyéndose considerablemente.

En relación con ello, tal y como hace mención la Cámara de Cuentas en el informe provisional, "con fecha de 12 de abril de 2013, el Consejo de Administración de la empresa aprobó un acuerdo en el que se recoge que, para la provisión de estos puestos, se tendrán en cuenta criterios de igualdad, libre concurrencia, mérito, capacidad, idoneidad y publicidad a través del medio adecuado"

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La alegación admite los hechos manifestados en el informe y justifica la situación e informa de las acciones emprendidas para disminuir los efectos de la incidencia detectada en los ejercicios posteriores al fiscalizado.

ENTE: Intervención General de la Junta de Andalucía.

ALEGACIÓN Nº1, A LOS PUNTOS 82, 83, Y 84 (NO ADMITIDA)

La actuación de EPSA, en los casos descritos, responde al hecho de que su comportamiento se asimila al de un intermediario en la entrega de subvenciones a beneficiarios finales. Dicha práctica tiene su fundamento normativo sustancial en diversas órdenes emitidas por la Consejería de adscripción en las que, para la agilización de la tramitación, concesión y abono de las correspondientes ayudas se atribuye a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía el ejercicio de las potestades administrativas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas”.

En su virtud, se interpreta que con el término atribución, que no tiene acomodo expreso en el artículo 38 de la LGS ni en el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se habilita un procedimiento de desconcentración de facultades por parte de la Administración de la Junta de Andalucía a favor de EPSA, la cual debería ajustarse a los términos contemplados establecidos en la propia LGS así como en el correspondiente RDL 887/2006, de 21 de julio, que la desarrolla.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La Intervención General de la Junta de Andalucía **justifica** el comportamiento de EPSA en los casos descritos en el informe, al interpretar que el término “atribución” no tiene acomodo expreso en el artículo 38 de la LGS, ni en el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

ALEGACIÓN Nº2, AL PUNTO 88 (PARCIALMENTE ADMITIDA)

En este particular nos remitimos a las observaciones formuladas respecto a las cuestiones 83 y 84. Se interpreta que la actuación de EPSA en la gestión de los programas analizados se asimila al de un intermediario en la entrega de subvenciones a beneficiarios finales por lo que el procedimiento administrativo implementado al efecto deberá ser coherente con la realidad de la operación económica financiada.

En este sentido cabe considerar si es, o no, procedente financiar el citado gasto con transferencias de asignación nominativa. El artículo 29.1, b y 29.4 contempla y regula las transferencias con asignación nominativa, financiadas con fondos europeos u otras transferencias finalistas. Las transferencias de asignación nominativa, según dispone la parte dispositiva de la Instrucción 1/2004, van vinculadas a gastos con financiación afectada y estos son aquellos que – bien por su naturaleza o condiciones específicas, bien como consecuencia de convenios entre la entidad responsable de su ejecución y cualesquiera otras entidades, de carácter público o privado- se financie, en todo o en parte, mediante recursos concretos que, en el caso de no realizarse el gasto presupuestario no podrían recibirse o, si se hubiesen percibido, deberán destinarse a la financiación de otras unidades de gasto de similar naturaleza o en su caso, ser objeto de reintegro a los agentes que lo aportaron.

El hecho cierto de la concreción en PAIF de los objetivos relacionados con la concesión de subvenciones a terceros no exige por sí su financiación mediante transferencias nominativas.

TRATAMIENTO DE LA ALEGACIÓN:

La alegación no aporta ningún argumento contrario a la recomendación que se propone en el informe provisional.

No obstante, para una mejor comprensión se modifica la redacción de este punto en el informe.

Ver consideraciones (CFV 10/14)